

ASSEMBLY  
OF  
WESTERN EUROPEAN UNION

ASSEMBLÉE  
DE  
L'UNION DE L'EUROPE OCCIDENTALE

# PROCEEDINGS

# ACTES OFFICIELS

FOURTEENTH ORDINARY SESSION

QUATORZIÈME SESSION ORDINAIRE

Second Part

*February 1969*

Deuxième Partie

*Février 1969*

III

III

**Assembly Documents**

**Documents de Séance**

W. E. U.

U. E. O.

PARIS



The *Proceedings* of the Second Part of the Fourteenth Ordinary Session of the Assembly of WEU comprise two volumes :

Volume III : Assembly Documents.

Volume IV : Orders of the Day and Minutes of Proceedings, Official Report of Debates, General Index.

Les *Actes officiels* de la deuxième partie de la Quatorzième session ordinaire de l'Assemblée de l'U.E.O. comportent deux tomes :

Tome III : Documents de séance.

Tome IV : Ordres du jour et procès-verbaux, Compte rendu officiel des débats, Index général.

## TABLE OF CONTENTS

	Page
List of Representatives and Substitutes .....	8
Documents :	
458. Agenda of the Second Part of the Fourteenth Ordinary Session, 20th-21st February 1969 .....	10
459. Order of Business of the Second Part of the Fourteenth Ordinary Session, 20th-21st February 1969 .....	11
460. Political forces in the WEU countries and European questions — Report submitted on behalf of the General Affairs Committee by Mr. Kahn-Ackermann, Rapporteur .....	13
I Amendment .....	94
461. European security in the aftermath of the invasion of Czechoslovakia — Report submitted on behalf of the Committee on Defence Questions and Armaments by Mr. Wingfield Digby, Rapporteur .....	95
462. Security in the Mediterranean and the Middle East — Report submitted on behalf of the Committee on Defence Questions and Armaments by Mr. Goedhart, Rapporteur .....	118
463. Political implications of the Soviet intervention in the Mediterranean — Report submitted on behalf of the General Affairs Committee by Mr. Griffiths, Rapporteur .....	142
464. European collaboration in the aircraft industry — Airbus — Motion for a Recommendation tabled by Mr. Bourgoïn and others with a request for urgent procedure .....	171
465. The WEU crisis — Motion for a Resolution tabled by Mr. Kliesing, Chairman of the Federated Christian Democrats and British Conservatives, Lord Gladwyn, Chairman of the Liberal Group, Mr. Edelman, Chairman of the Socialist Group and others with a request for urgent procedure .....	172
466. European collaboration in the aircraft industry — Airbus — Draft Recommendation submitted on behalf of the Committee on Scientific, Technological and Aerospace Questions by Mr. de Montesquiou, Rapporteur .....	173
I Amendment .....	174
467. Co-ordination of the monetary policies among the WEU countries — Motion for a Recommendation tabled by Mr. Chapman and others ..	175

## TABLE DES MATIÈRES

	Page
Liste des Représentants et des Suppléants .....	8
Documents :	
458. Ordre du jour de la deuxième partie de la Quatorzième session ordinaire, 20-21 février 1969 .....	10
459. Calendrier de la deuxième partie de la Quatorzième session ordinaire, 20-21 février 1969 .....	11
460. Les forces politiques dans les pays de l'U.E.O. et les questions euro- péennes — Rapport présenté au nom de la Commission des Affaires Générales par M. Kahn-Ackermann, rapporteur .....	13
1 amendement .....	94
461. La sécurité européenne après l'invasion de la Tchécoslovaquie — Rapport présenté au nom de la Commission des Questions de Défense et des Armements par M. Digby, rapporteur .....	95
462. La sécurité en Méditerranée et au Moyen-Orient — Rapport présenté au nom de la Commission des Questions de Défense et des Armements par M. Goedhart, rapporteur .....	118
463. Les conséquences politiques de l'intervention soviétique en Méditerranée — Rapport présenté au nom de la Commission des Affaires Générales par M. Griffiths, rapporteur .....	142
464. La collaboration européenne en matière aéronautique — L'Airbus — Proposition de recommandation présentée par M. Bourgoïn et plusieurs de ses collègues, avec demande de discussion d'urgence .....	171
465. La crise de l'U.E.O. — Proposition de résolution présentée par M. Kliesing, Président du groupe fédéré des démocrates-chrétiens et des conservateurs britanniques, Lord Gladwyn, Président du groupe libéral, M. Edelman, Président du groupe socialiste, et plusieurs de leurs col- lègues, avec demande de discussion d'urgence .....	172
466. La collaboration européenne en matière aéronautique — L'Airbus — Projet de recommandation présenté au nom de la Commission Scienti- fique, Technique et Aérospatiale par M. de Montesquiou, rapporteur .	173
1 amendement .....	174
467. La coordination des politiques monétaires des pays de l'U.E.O. — Pro- position de recommandation présentée par M. Chapman et plusieurs de ses collègues .....	175

**TABLE OF CONTENTS**

---

	<b>Page</b>
468. The WEU crisis — Draft Resolution submitted on behalf of the General Affairs Committee by Mr. Kahn-Ackermann, Rapporteur .....	176
1 Amendment .....	177
469. Change in the status of the Working Party — Report submitted on behalf of the Committee on Rules of Procedure and Privileges by Mr. Housiaux, Rapporteur .....	178

---

	Page
468. La crise de l'U.E.O. — Projet de résolution présenté au nom de la Commission des Affaires Générales par M. Kahn-Ackermann, rapporteur	176
1 amendement .....	177
469. Modification du statut du Groupe de travail — Rapport présenté au nom de la Commission du Règlement et des Immunités par M. Housiaux, rapporteur .....	178

## LIST OF REPRESENTATIVES BY COUNTRIES LISTE DES REPRÉSENTANTS PAR PAYS

### BELGIUM BELGIQUE

#### Representatives — Représentants

MM. De GRAUW Joseph-Edmond	P.L.P.	
DELFORGE Paul	P.L.P.	
DEQUAE André	Soc. chr.	
HOUSIAUX Georges	Socialiste	
MEYERS Paul	Soc. chr.	
STRUYE Paul	Soc. chr.	
VAN LENT Aimé	Socialiste	

#### Substitutes — Suppléants

MM. BEGHIN Georges	P.L.P.	
De KEULENEIR Amédée	Socialiste	
De WEERT Frans	P.L.P.	
LEYNEN Hubert	Soc. chr.	
NOTHOMB Charles	Soc. chr.	
de STEXHE Paul	Soc. chr.	
VAN HOEYLANDT D. Bern.	Socialiste	

### FRANCE

#### Representatives — Représentants

MM. BEAUGUITTE André	Républ. indép.	
BOURGOIN Pierre	U.D.R.	
CAILLAVET Henri	Gauche démoc.	
FLORNOY Bertrand	U.D.R.	
JUNG Louis	U.C.D.P.	
KRIEG Pierre-Charles	U.D.R.	
LABBÉ Claude	U.D.R.	
LEGARET Jean	Indépendant	
de MONTESQUIOU Pierre	P.D.M.	
NESSLER Edmond	U.D.R.	
PÉRIDIÉ Jean	S.F.I.O.	
PÉRONNET Gabriel	Radical - F.G.D.S.	
PETIT Camille	U.D.R.	
de PRÉAUMONT Jean	U.D.R.	
PRÉLOT Marcel	U.D.R.	
RADIUS René	U.D.R.	
SCHLEITER François	Républ. indép.	
VITTER Pierre	Républ. indép.	

#### Substitutes — Suppléants

MM. ABELIN Pierre	P.D.M.	
BIZET Emile	U.D.R.	
BOURGEOIS Georges	U.D.R.	
CAPELLE Jean-Joseph	U.D.R. appa.	
de CHEVIGNY Pierre	Indépendant	
DARDEL Georges	S.F.I.O.	
DESTREMAU Bernard	Républ. indép.	
GRUSSENMEYER François	U.D.R.	
HAURET Robert	U.D.R.	
LAURENT-THOUVEREY C.	Gauche démoc.	

M. LEMAIRE Marcel		Centre républ.
Mme PLOUX Suzanne		U.D.R.
MM. SCHLOESING Edouard		Radical - F.G.D.S.
SCHMITT Robert		Indép. app. U.D.R.
SOURDILLE Jacques		U.D.R.
VALLEIX Jean		U.D.R.
WEBER Pierre		Républ. indép.
YVON Joseph		Centre démoc.

### FEDERAL REPUBLIC OF GERMANY RÉPUBLIQUE FÉDÉRALE D'ALLEMAGNE

#### Representatives — Représentants

MM. BAUER Hannsheinz		S.P.D.
BERKHAN Karl Wilhelm		S.P.D.
FURLER Hans		C.D.U.
HEROLD Karl		S.P.D.
HÖSL Alex		C.D.U.
KAHN-ACKERMANN Georg		S.P.D.
KLESING Georg		C.D.U.
KOPF Hermann		C.D.U.
KÜBLER Paul		S.P.D.
LENZE Franz		C.D.U.
Mme MAXSEIN Agnes		C.D.U.
MM. RINDERSPACHER Fritz		S.P.D.
RUTSCHKE Wolfgang		F.D.P.
SCHMIDT Hermann		S.P.D.
SCHULZ Klaus-Peter		S.P.D.
SERRES Günther		C.D.U.
VOGT Karl-Heinz		C.D.U.
WAHL Eduard		C.D.U.

#### Substitutes — Suppléants

MM. BLUMENFELD Erik Bernh.		C.D.U.
BRÜCK Atwin		S.P.D.
DRAEGER Heinrich		C.D.U.
FLÄMIG Gerhard		S.P.D.
Mme HERKLOTZ Luise		S.P.D.
MM. HILBERT Anton		C.D.U.
KEMPFLER Fritz		C.D.U.
Mme KLEE Marie-Elisabeth		C.D.U.
MM. LEMMRICH Karl Heinz		C.D.U.
von MERKATZ Hans-Joachim		C.D.U.
MÜLLER Günther		S.P.D.
Mme PITZ-SAVELSBERG Elisab.		C.D.U.
MM. PÖHLER Heinz		S.P.D.
RICHTER Klaus		S.P.D.
SANDER Heinrich		F.D.P.
SCHMIDT Horst		S.P.D.
von VITTINGHOFF-SHELL		C.D.U.
Felix		
WIENAND Karl		S.P.D.



ITALY  
ITALIE

## Representatives — Représentants

MM. BADINI CONFALONIERI V.	Libéral
Président de l'Assemblée	
BEMPORAD Alberto	Socialiste
BERTHET Aimé	Dém. chr.
BETTIOL Giuseppe	Dém. chr.
CAVEZZALI Paolo	Socialiste
CORTI Bruno	Socialiste
DINDO Dino	Socialiste
FOSCHINI Nicola	Dém. chr.
FOSSA Francesco	Socialiste
GONELLA Guido	Dém. chr.
JANNUZZI Onofrio	Dém. chr.
LA LOGGIA Giuseppe	Dém. chr.
MAMMI Oscar	Républicain
PECORADO Antonio	Dém. chr.
PICA Domenico	Dém. chr.
SALARI Giuseppe	Dém. chr.
TREU Renato	Dém. chr.
VEDOVATO Giuseppe	Dém. chr.

## Substitutes — Suppléants

MM. AVERARDI Giuseppe	Socialiste
BALDANI GUERRA Alfredo	Socialiste
CATELLANI Edoardo	Socialiste
CUZARI Heros	Dém. chr.
Mme DAL CANTON Maria Pia	Dém. chr.
MM. FANELLI Augusto Cesare	Dém. chr.
FORTUNA Loris	Socialiste
GENCO Giacinto	Dém. chr.
LAFORGIA Antonio	Dém. chr.
Mme MIOTTI CARLI Amalia	Dém. chr.
MM. PELIZZO Guglielmo	Dém. chr.
PREARO Roberto	Dém. chr.
PREMOLI Augusto	Libéral
SPADOLA Enrico	Dém. chr.
SPIGAROLI Alberto	Dém. chr.
TANGA Alfonso	Dém. chr.
TANSINI Angelo	Socialiste
ZAMBERLETTI Giuseppe	Dém. chr.

## LUXEMBOURG

## Representatives — Représentants

MM. CRAVATTE Henry	Parti ouv. social.
MARGUE Georges	Parti chrét. social
MART René	Parti démocrat.

## Substitutes — Suppléants

MM. ABENS Victor	Parti ouv. social.
ELVINGER Paul	Parti démocrat.
SPAUTZ Jean	Parti chrét. social

NETHERLANDS  
PAYS-BAS

## Representatives — Représentants

MM. BERGHUIS W. P.	Antirévolution.
BOS C. A.	Chr. hist.
GOEDHART F. J.	Travailleiste
HÖPPENER R. G. A.	Pop. cath.
MOMMERSTEEG J. A.	Pop. cath.
PORTHEINE F.	Libéral
van der STOEL M.	Travailleiste

## Substitutes — Suppléants

MM. GEELKERKEN N. G.	Antirévolution.
van HALL G.	Travailleiste
HEIJ J.	Chr. hist.
Mlle KOK G. S. H. M.	Pop. cath.
MM. NELISSEN R. J.	Pop. cath.
van RIEL H.	Libéral
RUYGERS G. J. N. M.	Travailleiste

UNITED KINGDOM  
ROYAUME-UNI

## Representatives — Représentants

Mr. Arthur BLENKINSOP	Labour
Mr. Donald CHAPMAN	Labour
Mr. Simon Wingfield DIGBY	Conservative
Mr. Maurice EDELMAN	Labour
Mr. Robert EDWARDS	Labour
Mr. Alan FITCH	Labour
Sir Geoffrey de FREITAS	Labour
Lord GLADWYN	Liberal
Mr. Eric HEFFER	Labour
Mr. James JOHNSON	Labour
Mr. Peter KIRK	Conservative
Earl of LISTOWEL	Labour
Mr. W. John PEEL	Conservative
Mr. Geoffrey RIPPON	Conservative
Lord St. HELENS	Conservative
Mr. Duncan SANDYS	Conservative
The Hon. Samuel SILKIN	Labour
Dame Joan VICKERS	Conservative

## Substitutes — Suppléants

Mr. Thomas BRADLEY	Labour
Mr. H. John BREWIS	Conservative
Mr. Donald COLEMAN	Labour
Mr. Douglas DODDS-PARKER	Conservative
Sir Myer GALPERN	Labour
Mr. Eldon GRIFFITHS	Conservative
Marquess of HAMILTON	Conservative and Unionist
Mr. Ian LLOYD	Conservative
Mr. Robert MAXWELL	Labour
Dr. Maurice MILLER	Labour
Viscount NORWICH	Liberal
Mr. Geoffrey RHODES	Labour
Mr. John ROBERTSON	Labour
Mr. Paul ROSE	Labour
Mr. Norman St. JOHN-STEVAS	Conservative
Dr. Shirley SUMMERSKILL	Labour
Mr. Alan WILLIAMS	Labour
Mr. Marcus WORSLEY	Conservative

**AGENDA**  
**of the Second Part of the Fourteenth Ordinary Session**  
**Paris, 20th-21st February 1969**

---

**I. Political Questions**

- |   |   |
|---|---|
| 1. Political forces in the WEU countries and European questions           | <i>Report tabled by Mr. Kahn-Ackermann on behalf of the General Affairs Committee</i> |
| 2. Political implications of the Soviet intervention in the Mediterranean | <i>Report tabled by Mr. Griffiths on behalf of the General Affairs Committee</i>      |

**II. Defence Questions**

- |   |  |
|---|--|
| 1. European security in the aftermath of the invasion of Czechoslovakia | <i>Report tabled by Mr. Digby on behalf of the Committee on Defence Questions and Armaments</i>    |
| 2. Security in the Mediterranean and the Middle East                    | <i>Report tabled by Mr. Goedhart on behalf of the Committee on Defence Questions and Armaments</i> |

**III. Rules of Procedure of the Assembly**

- |   |  |
|---|--|
| Change in the status of the Working Party | <i>Report tabled by Mr. Housiaux on behalf of the Committee on Rules of Procedure and Privileges</i> |
|---|--|

**ORDRE DU JOUR**  
**de la deuxième partie de la Quatorzième session ordinaire**  
**Paris, 20-21 février 1969**

---

**I. Questions politiques**

1. Les forces politiques dans les pays de l'U.E.O. et les questions européennes
2. Les conséquences politiques de l'intervention soviétique en Méditerranée

*Rapport présenté par M. Kahn-Ackermann au nom de la Commission des Affaires Générales*

*Rapport présenté par M. Griffiths au nom de la Commission des Affaires Générales*

**II. Questions de défense**

1. La sécurité européenne après l'invasion de la Tchécoslovaquie
2. La sécurité en Méditerranée et au Moyen-Orient

*Rapport présenté par M. Digby au nom de la Commission des Questions de Défense et des Armements*

*Rapport présenté par M. Goedhart au nom de la Commission des Questions de Défense et des Armements*

**III. Règlement de l'Assemblée**

Modification du statut du Groupe de travail

*Rapport présenté par M. Housiaux au nom de la Commission du Règlement et des Immunités*

**DRAFT ORDER OF BUSINESS**  
**of the Second Part of the Fourteenth Ordinary Session**  
**Paris, 20th-21st February 1969**

---

**WEDNESDAY, 19th FEBRUARY**

**Afternoon 5 p.m.**

Meeting of the General Affairs Committee.

**THURSDAY, 20th FEBRUARY**

**Morning 9 a.m.**

Political Groups.

**10 a.m.**

Opening of the Second Part of the Fourteenth Ordinary Session of the Assembly.

Examination of credentials.

Speech by the President of the Assembly.

Adoption of the draft Order of Business.

Security in the Mediterranean and the Middle East :

presentation of the report tabled by Mr. Goedhart on behalf of the Committee on Defence Questions and Armaments.

Political implications of the Soviet intervention in the Mediterranean :

presentation of the report tabled by Mr. Griffiths on behalf of the General Affairs Committee.

European security in the aftermath of the invasion of Czechoslovakia :

presentation of the report tabled by Mr. Digby on behalf of the Committee on Defence Questions and Armaments.

General Debate.

**Afternoon 2.15 p.m.**

Meeting of the Committee on Budgetary Affairs and Administration.

**3 p.m.**

Security in the Mediterranean and the Middle East ;

Political implications of the Soviet intervention in the Mediterranean ;

European security in the aftermath of the invasion of Czechoslovakia :

Resumed General Debate.

*Votes on the draft Recommendations.*

**At the close of the Sitting**

Meeting of the Committee on Rules of Procedure and Privileges.

**PROJET DE CALENDRIER**  
**de la deuxième partie de la Quatorzième session ordinaire**  
**Paris, 20-21 février 1969**

---

**MERCREDI 19 FÉVRIER**

**Après-midi 17 heures:**

Réunion de la Commission des Affaires Générales.

**JEUDI 20 FÉVRIER**

**Matin 9 heures:**

Groupes politiques.

**10 heures:**

Ouverture de la deuxième partie de la Quatorzième session ordinaire de l'Assemblée.

Vérification des pouvoirs.

Allocution du Président de l'Assemblée.

Adoption du projet de calendrier.

**La sécurité en Méditerranée et au Moyen-Orient :**

présentation du rapport déposé par M. Goedhart au nom de la Commission des Questions de Défense et des Armements.

**Les conséquences politiques de l'intervention soviétique en Méditerranée :**

présentation du rapport déposé par M. Griffiths au nom de la Commission des Affaires Générales.

**La sécurité européenne après l'invasion de la Tchécoslovaquie :**

présentation du rapport déposé par M. Digby au nom de la Commission des Questions de Défense et des Armements.

Débat général.

**Après-midi 14 h. 15:**

Réunion de la Commission des Affaires budgétaires et de l'Administration.

**15 heures:**

La sécurité européenne en Méditerranée et au Moyen-Orient ;

Les conséquences politiques de l'intervention soviétique en Méditerranée ;

La sécurité européenne après l'invasion de la Tchécoslovaquie :

Suite du débat général.

*Votes des projets de recommandations.*

**A l'issue de la séance:**

Réunion de la Commission du Règlement et des Immunités.

**FRIDAY, 21st FEBRUARY**

**Morning 9 a.m.**

Meeting of the Committee on Defence Questions and Armaments.

**10 a.m.**

Political forces in the WEU countries and European questions :  
presentation of the report tabled by Mr. Kahn-Ackermann on behalf of the General Affairs Committee.

**11 a.m.**

Speech by Mr. Luns, Minister for Foreign Affairs of the Netherlands.

General Debate.

*Vote on the draft Recommendation.*

**Afternoon 2.45 p.m.**

Meeting of the Working Party for Liaison with National Parliaments.

**3 p.m.**

Change in the status of the Working Party :  
presentation of the report tabled by Mr. Housiaux on behalf of the Committee on Rules of Procedure and Privileges.

General Debate.

*Vote on the draft Resolution.*

**CLOSE OF THE FOURTEENTH ORDINARY SESSION**

**VENDREDI 21 FÉVRIER****Matin 9 heures:**

Réunion de la Commission des Questions de Défense et des Armements.

**10 heures:**

Les forces politiques dans les pays de l'U. E. O. et les questions européennes :  
présentation du rapport déposé par M. Kahn-Ackermann au nom de la Commission des Affaires  
Générales.

**11 heures:**

Discours de M. Luns, Ministre des affaires étrangères des Pays-Bas.

Débat général.

*Vote du projet de recommandation.*

**Après-midi 14 h. 45:**

Réunion du Groupe de travail chargé de la liaison avec les parlements nationaux.

**15 heures:**

Modification du statut du Groupe de travail :

présentation du rapport déposé par M. Housiaux au nom de la Commission du Règlement et des  
Immunités.

Débat général.

*Vote du projet de résolution.*

**CLOTURE DE LA QUATORZIÈME SESSION ORDINAIRE**

**Political forces in the WEU countries and European questions**

---

**REPORT <sup>1</sup>**

**submitted on behalf of the General Affairs Committee <sup>2</sup>  
by Mr. Kahn-Ackermann, Rapporteur**

---

TABLE OF CONTENTS

DRAFT RECOMMENDATION  
on political forces in the WEU countries and European questions

EXPLANATORY MEMORANDUM  
submitted by Mr. Kahn-Ackermann, Rapporteur

Chapter I : General

- I. European ideology and its political expression
- II. Political forces at supranational level
- III. Youth and European problems
- IV. European political forces in periods of crisis

Chapter II : Belgium

Introduction

- I. Organised political forces
  - (i) The Christian Socialist Party
  - (ii) The Belgian Socialist Party
  - (iii) The Freedom and Progress Party
  - (iv) The regional parties
- II. Economic forces
  - (i) In agriculture
  - (ii) In industry
  - (iii) Trades unions

Conclusions

Chapter III : France

Introduction

- I. Organised political forces
  - (i) The Centre-Right
  - (ii) The UDR
  - (iii) The Centre-Left
  - (iv) The Communists

Conclusions

---

1. Adopted in Committee by 15 votes to 0 with 4 abstentions.

2. *Members of the Committee*: Mr. Blumenfeld (Chairman); MM. Peel, van der Stoep (Vice-Chairmen); MM. Bettiol, Bos, Conti (Substitute: Vedovato), De Grauw, Edelman, Lord Gladwyn, MM. Gonella (Substitute: Sibille), Kahn-Ackermann, Kirk, Krieg, Lemaire, Leynen,

Marchese Lucifero d'Aprigliano, MM. von Merkatz, Montini, Nessler, Péronnet (Substitute: Vitter), Porthoine (Substitute: Geelkerken), de Préaumont, Rutschke, Schulz, Dr. Shirley Summerskill, MM. Van Hoeylandt, Abens.

N.B. *The names of Representatives who took part in the vote are printed in italics.*



**Les forces politiques dans les pays de l'U. E. O. et les questions européennes**

**RAPPORT <sup>1</sup>**

**présenté au nom de la Commission des Affaires Générales <sup>2</sup>  
par M. Kahn-Ackermann, rapporteur**

TABLE DES MATIÈRES

PROJET DE RECOMMANDATION

sur les forces politiques dans les pays de l'U. E. O. et les questions européennes

EXPOSÉ DES MOTIFS

présenté par M. Kahn-Ackermann, rapporteur

Chapitre I : Considérations générales

- I. L'idéologie européenne et sa traduction politique
- II. Les forces politiques qui s'exercent sur le plan supra-national
- III. La jeunesse et les problèmes européens
- IV. Les forces politiques de l'Europe en situation de crise

Chapitre II : La Belgique

Introduction

- I. Les forces politiques organisées
  - (i) Le parti social chrétien
  - (ii) Le parti socialiste belge
  - (iii) Le parti pour la liberté et le progrès
  - (iv) Les partis régionalistes
- II. Les forces économiques
  - (i) Les agriculteurs
  - (ii) Les industriels
  - (iii) Les syndicats

Conclusions

Chapitre III : La France

Introduction

- I. Les forces politiques organisées
  - (i) Le centre droit
  - (ii) L'U. D. R.
  - (iii) Le centre gauche
  - (iv) Les communistes

Conclusions

1. Adopté par la commission par 15 voix contre 0 et 4 abstentions.

2. Membres de la commission : M. Blumenfeld (président) ; MM. Peel, van der Stoep (vice-présidents) ; MM. Bettiol, Bos, Conti (suppléant : Vedovato), De Grauw, Edelman, Lord Gladwyn, MM. Gonella (suppléant : Sibille), Kahn-Ackermann, Kirk, Krieg, Lemaire, Leynen, Marchese

Lucifero d'Aprigliano, MM. von Merkatz, Montini, Nessler, Péronnet (suppléant : Vitter), Portheine (suppléant : Geelkerken), de Prémaumont, Rutschke, Schulz, Mme Shirley Summerskill, MM. Van Hoeylandt, Abens.

N. B. Les noms des Représentants ayant pris part au vote sont imprimés en italique.

- II. Economic forces
  - (i) In agriculture
  - (ii) In industry
  - (iii) In trade
  - (iv) Trades unions
  - (v) The élite

III. Ideological forces

Conclusions

Chapter IV : Federal Republic of Germany

Introduction

- I. Organised political forces
  - (i) The CDU/CSU
  - (ii) The SPD
  - (iii) The FDP
  - (iv) Political forces not represented in the Federal Parliament
- II. Economic forces
  - (i) In industry
  - (ii) In agriculture

III. Ideological forces

Chapter V : Italy

Introduction

- I. Organised political forces
  - (i) The Christian Democrat Party
  - (ii) The Communist Party
  - (iii) The socialist parties
  - (iv) The right-wing parties
- II. Economic forces
  - (i) In agriculture
  - (ii) In industry
  - (iii) Trades unions
  - (iv) The élite

III. Ideological forces

Conclusions

Chapter VI : Luxembourg

Introduction

- I. Organised political forces
- II. Economic forces

Conclusion

Chapter VII : Netherlands

Introduction

- I. Organised political forces
  - (i) The denominational parties
  - (ii) The ideological parties
  - (iii) The new parties
- II. Economic forces
- III. Public opinion and European problems

II. Les forces économiques

- (i) Les agriculteurs
- (ii) Les industriels
- (iii) Les commerçants
- (iv) Les syndicats
- (v) Les élites

III. Les forces idéologiques

Conclusions

Chapitre IV : La République Fédérale d'Allemagne

Introduction

I. Les forces politiques organisées

- (i) La C. D. U. - C. S. U.
- (ii) Le S. P. D.
- (iii) Le F. D. P.
- (iv) Les forces politiques non représentées au parlement fédéral

II. Les forces économiques

- (i) Les industriels
- (ii) Les agriculteurs

III. Les forces idéologiques

Chapitre V : L'Italie

Introduction

I. Les forces politiques organisées

- (i) Le parti démocrate-chrétien
- (ii) Le parti communiste
- (iii) Les partis socialistes
- (iv) Les partis de droite

II. Les forces économiques

- (i) Les agriculteurs
- (ii) Les industriels
- (iii) Les syndicats
- (iv) Les élites

III. Les forces idéologiques

Conclusions

Chapitre VI : Le Luxembourg

Introduction

I. Les forces politiques organisées

II. Les forces économiques

Conclusions

Chapitre VII : Les Pays-Bas

Introduction

I. Les forces politiques organisées

- (i) Les partis confessionnels
- (ii) Les partis idéologiques
- (iii) Les nouveaux partis

II. Les forces économiques

III. L'opinion publique devant les problèmes européens

Chapter VIII : United Kingdom

Introduction

I. Organised political forces

- (i) The Labour Party
- (ii) The Conservative Party
- (iii) The Liberal Party
- (iv) The Communist Party

II. Economic forces

- (i) In industry
- (ii) Trades unions
- (iii) In agriculture

APPENDICES :

- I. Speech by Mr. Harmel, Belgian Minister for Foreign Affairs, to the Organisation of European Journalists, Brussels, 3rd October 1968
- II. Plan submitted by Mr. Debré to the Council of the European Communities, 4th November 1968
- III. Declaration of Europe adopted at the European Parliamentary Congress, The Hague, 8th-9th November 1968
- IV. Publication by the Campaign for Europe Movement, September 1968

**Chapitre VIII : Le Royaume-Uni****Introduction****I. Les forces politiques organisées**

- (i) Le parti travailliste
- (ii) Le parti conservateur
- (iii) Le parti libéral
- (iv) Le parti communiste

**II. Les forces économiques**

- (i) Les industriels
- (ii) Les syndicats
- (iii) Les agriculteurs

**ANNEXES**

- I. Discours prononcé par M. Harmel, Ministre belge des affaires étrangères, devant l'Organisation des journalistes européens à Bruxelles, 3 octobre 1968
- II. Plan présenté par M. Debré, Ministre français des affaires étrangères, au Conseil des Communautés européennes, 4 novembre 1968
- III. Déclaration de l'Europe adoptée par le Congrès parlementaire européen à La Haye, 8-9 novembre 1968
- IV. Déclaration du mouvement « Campaign for Europe », septembre 1968

**Draft Recommendation**  
**on political forces in the WEU countries and European questions**

The Assembly,

Recognising that the Soviet invasion of Czechoslovakia together with increased Soviet pressures in South-East Europe and in the Mediterranean have underlined the dangers of continued divisions in Europe ;

Welcoming President Nixon's affirmation of United States support for European unification and in particular for such institutions as NATO, WEU and the Council of Europe ;

Regretting that the lack of unity makes it impossible for the European nations, whose economic and political interests are closely involved, to have a common policy in connection with the conflict in the Middle East and to promote Western Europe's interests in maintaining peace in the Mediterranean ;

Disturbed that the monetary crisis of 1968, instead of resulting in European co-operation, has everywhere produced divergent national policies ;

Considering that a large majority of the political, economic and social forces in each of the WEU member countries expresses support for the enlargement of Community Europe and the extension of European co-operation in the political, economic, scientific and technological fields ;

Noting that, in spite of this, there is no truly common concept of Europe and its future ;

Noting also that any progress towards a wider and more integrated Europe encounters difficulties in regard to economic interests, intellectual traditions and administrative customs and noting further the difficulties of national States in offering an adequate answer to the ill-defined aspirations of young people who are seeking a better society ;

Considering that the political, economic and social forces in Europe, particularly the parties and trades unions, are far better organised at national than at European level ;

Deploring the fact that the purely consultative nature of the European parliamentary assemblies and the method of representation by national delegations preclude a valid expression of the real trends of opinion now stirring in Europe ;

**RECOMMENDS THAT THE COUNCIL**

1. Convene a conference of Heads of Government of all European States members of or willing to join the European Economic Community with the object of agreeing in principle on the constitution of a European political community ;
2. Consider whether such a political community should best be formed as a result of the revision of the Treaty of Brussels or alternatively of an extension of the Franco-German Treaty of consultation or on any other suitable basis ;
3. Set up a committee of experts, nominated by the governments but independent in their functions, to make recommendations if necessary by majority vote ;
4. Make the necessary preparations in the election laws of the countries concerned to elect a constitutional assembly for such a community, which will decide on the final legislative powers of the parliament of a political community ;
5. Make specific arrangements to meet and to co-ordinate European policies for dealing with crises as they arise whether in the political, strategic, economic or financial spheres.

**Projet de recommandation**  
**sur les forces politiques dans les pays de l'U.E.O. et les questions européennes**

L'Assemblée,

Reconnaissant que l'invasion de la Tchécoslovaquie par l'U. R. S. S., ainsi que les pressions soviétiques accrues en Europe du sud-est et dans la Méditerranée, ont souligné les dangers de divisions persistantes en Europe ;

Se félicitant de l'affirmation par le Président Nixon de l'appui des Etats-Unis pour l'unification européenne, et en particulier, pour des institutions telles que l'O.T.A.N., l'U.E.O. et le Conseil de l'Europe ;

Regrettant que l'absence d'unité rende impossible pour les nations européennes dont les intérêts économiques et politiques sont directement en jeu d'avoir une politique commune en présence du conflit du Moyen-Orient et de promouvoir l'intérêt de l'Europe occidentale au maintien de la paix en Méditerranée ;

Inquiète de ce que la crise monétaire de 1968, loin d'aboutir à une coopération européenne, ait de partout fait l'objet de mesures nationales divergentes ;

Considérant que la grande majorité des forces politiques, économiques et sociales dans chacun des pays membres de l'U. E. O. se déclare favorable à un élargissement de l'Europe communautaire ainsi qu'à l'extension de la coopération européenne dans les domaines politique, économique, scientifique et technique ;

Constatant qu'en dépit de ce fait, il n'existe pas de véritable conception commune de l'Europe et de son avenir ;

Constatant également que tout progrès vers une Europe plus vaste et plus intégrée heurte à la fois des intérêts économiques, des traditions intellectuelles et des habitudes administratives, et consécutive, en outre, des difficultés que rencontrent les Etats nationaux à apporter une réponse satisfaisante aux aspirations mal définies de la jeunesse à la recherche d'une société meilleure ;

Estimant que les forces politiques, économiques et sociales de l'Europe, notamment les partis et les syndicats, restent beaucoup plus organisées sur le plan national qu'au niveau européen ;

Déplorant que le caractère purement consultatif des assemblées parlementaires européennes et le mode de représentation par délégations nationales ne permettent pas une expression valable des véritables tendances d'opinion qui se manifestent en Europe,

**RECOMMANDE AU CONSEIL**

1. De convoquer une conférence des chefs de gouvernements de tous les Etats européens membres de la Communauté Economique Européenne ou désirant y adhérer, dans le but de conclure un accord de principe sur la constitution d'une communauté politique européenne ;
2. D'examiner si cette communauté politique devrait être formée à la suite d'une révision du Traité de Bruxelles ou, alternativement, d'une extension du Traité de consultation franco-allemand ou sur toute autre base qui paraîtrait convenir ;
3. De mettre sur pied une commission d'experts nommés par les gouvernements mais indépendants dans leurs fonctions, chargée de soumettre des recommandations, si nécessaire par vote à la majorité ;
4. De prendre les mesures préparatoires nécessaires affectant la législation électorale des pays intéressés, pour élire une assemblée constituante de cette communauté, assemblée qui décidera des pouvoirs législatifs définitifs du parlement d'une communauté politique ;
5. De prendre des dispositions précises afin de promouvoir et de coordonner les politiques européennes pour surmonter les crises qui peuvent survenir, qu'elles affectent les domaines politique, stratégique, économique ou financier.

**Explanatory Memorandum***(submitted by Mr. Kahn-Ackermann, Rapporteur)*

## CHAPTER I

**General****I. European ideology and its political expression**

1.1. An attempt will be made in this report to define the political forces at work in the member countries of WEU and their attitude towards a unified Europe, organised in both the economic and political sense.

1.2. This would be a relatively easy task if, in respect of this idea of "a unified Europe, organised in both the economic and political sense", it were possible to find a common denominator for the political forces acting in this direction in the WEU member States.

1.3. There is, admittedly, a common denominator in all the member States for some political groups, but these groups are not a determining factor in the behaviour of the seven governments nor in that of the parliamentary majorities which support and supervise the governments.

1.4. An essential and particularly significant reason for there not being a joint concept leading to a true policy and compelling the governments to act or, by means of compromise, to find a common denominator with regard to the organisation of Europe is the fact that there is no European parliament with rights and duties similar to those of the national parliaments of the WEU member countries. In the three consultative assemblies as they are at present, the European political forces in favour of Europe have only token powers. Relations between the consultative assemblies and their Councils of Ministers run counter to the fundamental principles of democracy which are considered to be the foundations of the Treaties of Rome and Brussels and of the Statutes of the Council of Europe. To revert to the machinery of alliances between fully sovereign States in the tradition of the eighteenth and nineteenth centuries and to insist on veto rights in the European Councils of Ministers is an outright contradiction of the democratic bases of the Alliance.

1.5. This contradiction has paralysed and, to a certain extent, directly jeopardised the progressive evolution of Europe and the completion of the existing Communities. The first conclusion to be drawn from this report, therefore, concurs with the most recent proposals made by British supporters of Europe, i.e. that a European parliament with full democratic powers must be elected before any step is taken and before any progress is made towards the development of Europe in the political field. It is illusory to believe that this step can be put off or avoided altogether, even though it does impose considerable limitations on existing sovereign rights. A society based on parliamentary democracy cannot develop in a new way which breaks with the old prerogatives of the national States without at least making use of the fundamental institutions of the democratic State which are considered essential at national level. Tangible proof of this is to be found in the history of the EEC, WEU, NATO and the Council of Europe. At best, therefore, the work of the political forces of Europe in the national parliaments has given only a very partial expression to their aims and their choices in the supranational field, i. e. in this case in the European field.

1.6. Admittedly, the conclusions of the debates and the resolutions adopted by the European consultative assemblies are brought more or less effectively to the attention of the national parliaments but in ten years they have so to speak never been the point of departure for an important decision in favour of Europe. Moreover, for some years the results of the debates in the consultative assemblies have been increasingly reflected in the national parliaments by the communiqués of the Councils of Ministers which — and this is the case for WEU — put aside or minimise, by means of their own agendas, the decisive political problems.

1.7. Last but not least, an overwhelming majority of national administrations is hostile



## **Exposé des motifs**

*(présenté par M. Kahn-Ackermann, rapporteur)*

### CHAPITRE I

#### **Considérations générales**

##### **I. L'idéologie européenne et sa traduction politique**

1.1. Dans ce rapport, on tentera de définir les forces politiques qui sont à l'œuvre dans les pays membres de l'U.E.O. et leur attitude à l'égard d'une Europe unifiée, organisée sur le plan tant économique que politique.

1.2. Ce serait tâche relativement facile si, pour cette notion d'«Europe unifiée, organisée sur le plan économique et politique», on arrivait à trouver un dénominateur commun aux forces politiques pouvant s'exercer dans ce sens dans les Etats membres de l'U.E.O.

1.3. Il existe, certes, dans tous les Etats membres, un dénominateur commun pour une série de groupes politiques, mais ces groupes ne déterminent ni les comportements des sept gouvernements, ni ceux des majorités parlementaires qui les soutiennent et les contrôlent.

1.4. L'une des causes essentielles et particulièrement significatives de cette absence d'une conception commune qui puisse se traduire en une véritable politique et contraindre les gouvernements à agir ou bien à trouver par des compromis un commun dénominateur en ce qui concerne l'organisation de l'Europe, c'est l'absence d'un parlement européen, doté de droits et de devoirs comparables à ceux des parlements nationaux des pays membres de l'U.E.O. Les forces politiques européennes qui veulent l'Europe ne peuvent se manifester dans l'ensemble des trois assemblées consultatives existantes que dans le domaine des apparences. Les relations entre les assemblées consultatives et leurs conseils des ministres vont à l'encontre des principes fondamentaux de la démocratie que l'on considère comme le fondement aussi bien des Traités de Rome et de Bruxelles que des statuts du Conseil de l'Europe. Se réfugier dans le rappel des mécanismes des alliances entre des Etats totalement souverains, selon la tradition des XVIII<sup>e</sup> et XIX<sup>e</sup> siècles, et exiger la pratique du veto aux conseils des ministres européens est en totale contradiction avec le fondement démocratique de l'Alliance.

1.5. Cette contradiction a paralysé et, dans un certain sens, directement compromis une évolution progressive de l'Europe et l'achèvement des Communautés existantes. La première conclusion à tirer de ce rapport est donc que, comme les plus récentes propositions des partisans britanniques de l'Europe le préconisent, l'élection d'un parlement européen, jouissant de tous les pouvoirs démocratiques, doit précéder toute initiative et tout progrès menant à un développement de l'Europe dans le domaine politique. C'est se bercer d'illusions que de croire qu'on pourrait faire l'économie de cette mesure, qui certes limite beaucoup les prérogatives des souverainetés existantes, ou que l'on pourrait la remettre à plus tard. Une société qui se réclame de la démocratie parlementaire ne peut se développer sous de nouvelles formes qui rompent avec les vieilles prérogatives des Etats nationaux sans se servir au moins, pour cela, de ces institutions fondamentales de l'Etat démocratique que l'on considère comme indispensables au niveau des Etats nationaux. L'histoire de la C.E.E., de l'U.E.O., de l'O.T.A.N. et du Conseil de l'Europe en fournit une preuve tangible. Il en découle en effet que, dans le meilleur des cas, la manifestation des forces politiques de l'Europe dans les parlements nationaux n'a pu traduire que de façon extrêmement partielle leurs objectifs et leurs choix dans le domaine supranational, c'est-à-dire, en l'occurrence, dans le domaine européen.

1.6. Les conclusions des débats et les résolutions des assemblées consultatives européennes sont certes portées, de façon plus ou moins effective, à la connaissance des parlements nationaux, mais, en dix ans, elles n'y ont pour ainsi dire jamais constitué le point de départ d'une décision importante en faveur de l'Europe. Du reste, le résultat des délibérations des assemblées consultatives se reflète de plus en plus, depuis quelques années, dans les parlements nationaux par les communiqués des conseils ministériels qui, précisément en ce qui concerne l'U.E.O., écartent ou minimisent, de par leurs propres ordres du jour, les problèmes politiques décisifs.

1.7. Enfin, et il ne faut pas non plus l'oublier, les administrations nationales dans leur écri-

to Europe on many decisive points of both substance and procedure, even when it is a matter of taking or accepting political decisions for the advancement of Europe. Their task of defending national prerogatives and interests is not weighed against the wider aim of political integration and a necessary enlargement of the existing Communities — in general, moreover, this aim is not defined. In short, where the organisation of an enlarged Europe and the defence of national political and economic interests are concerned, no government asks its officials to arrange compromise solutions which give priority to the European aim.

1.8. This is a field in which the consultative assemblies are not rectifying the situation and the national parliaments are hardly an appropriate forum for such a task which is contrary to practice and tradition.

1.9. In this respect, it is most interesting to note the difficulty experienced since 1945 by the members of the United States Congress in formulating a policy in conformity with the United States' new rôle as an international leader since any such policy might harm local interests in their constituencies.

1.10. This is borne out by the fact that, in the member States of WEU too, local interests wield considerable political strength and often hold back many a movement towards the enlargement of the Communities or granting them greater supranational power. There are no political forces in the seven member States which are entirely free of such influences although the Europeans concerned do not like this undeniable fact to be mentioned aloud. Consequently, these local interests will not be reflected in like manner in the European assemblies.

1.11. Here, it must be recognised that the consultative assemblies of the alliances and of the European Communities are inherently loath to examine the anti-European elements of the national policies of the member countries and only a fragmentary view of these elements emerges. Consequently, it detracts from the WEU Assembly too that it is thus unable to give a faithful reflection of the political forces at work in the member States.

1.12. If, therefore, an enlarged political community is eventually established in Europe, and subsequently a parliament worthy of the name, the latter must in no case be organised according to the principle of delegations — it must be freely elected, otherwise democratic Europe would be built on a basis of illusions and major errors.

1.13. In this respect, the growing political isolation of the Gaullist group in WEU is significant. Because of this isolation, there is no complete or realistic reflection of the French attitude in the deliberations of the WEU Assembly.

1.14. In other words, when the resolutions of the European assemblies adopted by a majority contain no mention of the opinion of the dissident minority, it is difficult to define the positions of political forces in respect of specific questions.

#### *Reasons for enlarging Europe*

1.15. In a report such as this, the reasons behind the attitude of the political forces in the seven member States of WEU on European questions cannot be disregarded.

1.16. The idea of attempting to unify Europe derived mainly from the experiences of the second world war, but also from the driving need to be organised in face of Soviet expansionist ambitions in Central Europe and finally, and above all, from fear of the growing political expansion of the Soviet Union. It must not be forgotten that towards 1960 a clear wish to be associated with the European Economic Community became apparent in at least some of the countries of Eastern Europe which are now being subjected to the strongest Soviet influence.

1.17. What was taken to be a relaxation of Soviet pressure and the feeling that, at least where Europe was concerned, the security agreements in force had laid the foundations for coexistence between East and West — admittedly political confrontations were still possible but this was hardly the case in the military field — certainly had a marked influence on the views regarding Europe held by some political circles in both Central and Western Europe.

1.18. As fear of further Soviet expansion diminished and the feeling grew that there might be a solution to the German problem

sante majorité, sont, à propos de nombre de questions décisives tant pour le fond que pour la procédure, hostiles à l'Europe, même lorsqu'il s'agit de prendre ou d'accepter des décisions politiques destinées à faire progresser l'Europe. Leur tâche, qui est de défendre les prérogatives et les intérêts nationaux, n'est pas mise en balance avec l'objectif plus vaste de l'intégration politique et de l'élargissement nécessaire des Communautés existantes, objectif qui n'est d'ailleurs, en général, pas défini. Bref, parmi les objectifs qu'il poursuit — l'organisation d'une Europe élargie et la défense des intérêts politiques et économiques nationaux — aucun gouvernement ne demande à ses fonctionnaires de ménager des compromis qui donnent la priorité au premier.

1.8. C'est là précisément un domaine où les assemblées consultatives ne constituent pas un correctif. Les parlements nationaux non plus ne sont guère l'instance appropriée pour faire intervenir de telles corrections. Les usages et les traditions ne s'y prêtent guère.

1.9. A cet égard, il est très intéressant d'observer combien, après 1945, il a été difficile aux membres du Congrès américain de formuler une politique conforme aux nouvelles tâches de direction qui étaient celles des Etats-Unis sur le plan international, une telle politique étant susceptible de léser les intérêts locaux de leurs circonscriptions.

1.10. Il faut l'affirmer d'autant plus nettement qu'au sein des Etats membres de l'U.E.O. également, des intérêts locaux s'attachent de puissantes forces politiques et les empêchent souvent de s'engager en faveur de l'élargissement des Communautés ou pour les doter de plus grandes compétences supranationales. Dans aucun des sept Etats membres, les forces politiques n'échappent à ces influences, même si, dans ces pays, les Européens engagés n'aiment guère voir mentionner au grand jour ce fait incontestable. Ces intérêts locaux ne seront pas, de ce fait, reflétés de façon analogue dans les assemblées européennes.

1.11. A ce stade, il faut dire qu'il est dans la nature des assemblées consultatives des alliances et des Communautés européennes de ne pas aimer examiner les éléments anti-européens des politiques nationales des pays membres et que ces éléments ne peuvent encore s'y manifester que de façon insuffisante. De ce fait, l'Assemblée de l'U.E.O., elle non plus, ne présente pas un reflet fidèle des forces politiques à l'œuvre dans les Etats membres, et cela à son grand préjudice.

1.12. Si l'on en arrive donc à l'établissement d'une communauté politique élargie en Europe, et, par suite, à celui d'un parlement digne de ce nom, celui-ci ne devra, en aucun cas, être organisé selon le principe des délégations, mais il faudra qu'il soit librement élu. S'il en était autrement, l'organisation démocratique du continent européen s'accompagnerait de grandes illusions et de grandes erreurs.

1.13. A cet égard, l'isolement politique croissant de la fraction gaulliste à l'U.E.O. me paraît, par exemple, significatif. En effet, de par cet isolement, les conséquences de l'attitude française ne se reflètent pas complètement ni de façon réaliste dans les délibérations de l'Assemblée de l'U.E.O.

1.14. En d'autres termes, lorsque, dans les assemblées européennes, les résolutions adoptées par la majorité ne contiennent pas aussi une clause sur les opinions de la minorité dissidente, il est difficile de définir les positions des forces politiques à propos des questions particulières.

#### *La motivation d'un élargissement de l'Europe*

1.15. On ne saurait passer sous silence dans un tel rapport les mobiles qui commandent l'attitude des forces politiques dans les sept Etats membres de l'U.E.O. à l'égard des questions européennes.

1.16. Les expériences de la seconde guerre mondiale, notamment, mais aussi l'impérieuse nécessité de s'organiser devant les visées expansionnistes soviétiques en Europe centrale et, enfin et surtout, l'angoisse provoquée par l'expansion politique croissante de l'Union Soviétique ont été à l'origine des tentatives d'unification en Europe. N'oublions pas qu'aux approches de 1960, un net désir de s'associer à la Communauté Economique Européenne s'est manifesté dans certains au moins des pays de l'Europe de l'est qui subissent actuellement la plus forte influence soviétique.

1.17. Le prétendu relâchement de la pression soviétique, le sentiment d'avoir réalisé, par les accords de sécurité en vigueur, du moins en Europe, la base d'une coexistence Est-Ouest, laissant place, certes, à des confrontations d'ordre politique, mais guère dans le domaine militaire, n'ont pas manqué d'exercer une influence sensible sur les représentations que l'on se faisait en Europe d'un groupement politique de l'Europe centrale et de l'Europe occidentale.

1.18. Avec l'affaiblissement de la crainte d'une éventuelle poursuite de l'expansion soviétique et avec le sentiment croissant que la question alle-

outside the development of Europe, and in the belief that there was a movement towards independence with a strong national trend in the communist sphere of influence, the driving need to find immediate short-term institutional solutions for the enlargement of Europe and for improving harmonisation in the political executive fields lost its momentum.

1.19. President Kennedy's offer to accept Europe as a partner of the United States on an equal footing — provided it could organise itself politically and speak with a single voice — stirred the political forces on the continent. They welcomed and supported this solution at a time when Europe was already paralysed. But détente prevailed over the enlargement of Europe. The idea of an enlarged Europe which would contribute to the establishment of lasting peace disappeared from the political horizon.

1.20. The example of France and the new policy it adopted at the end of the Fourth Republic eventually had a completely demoralising effect on public opinion throughout the European continent, although a large majority had had faith in Europe until about 1960. It must be recognised that the attitude of France, which occupies a key position in many fields and since 1963 has been constantly hovering on the edge of a possible compromise on European questions, has not only sown much confusion among many of the European political forces but has also induced them to reconsider their European philosophy from A to Z.

1.21. The previously-accepted concept of a very widespread Europe has been compared with that of a Europe forming a nucleus. Under the impulse of mainly federal concepts, or perhaps the Gaullist concept of the Europe of the nations, the original concept that Europe had to integrate both economically and politically has taken a new turn towards new forms of thought which initially could not be considered as being absolutely illusory. But above all there was the fundamental Gaullist concept that Europe should be released from the protection of the super powers, the United States and the USSR, before it could be organised politically. This theory has had a wide audience, even outside the Gaullist following.

1.22. In some of the member States, many of the political forces have, for a variety of reasons, changed their concept of Europe so suddenly that repercussions have been felt in all the other member States and in their main political parties. Instances of this are the assumption of power by General de Gaulle in 1958, the conclusion of the Franco-German Treaty organising regular consultations in 1963 and, finally, the spectacular decision reached by the British parties in 1968 to remove all their former reservations and bring Britain into the Common Market and hence their conversion to the idea of a politically and militarily integrated Europe which would be considerably expanded.

1.23. In this respect, it must be recalled that for better or for worse the main movements in European policy in the seven WEU member States or in the supranational field of the Communities have depended to a great extent on the freedom of movement of each government in the political field. The WEU partners provide an example of this: in France, the government has obtained a growing majority in three successive elections to back its neutralist political aims in favour of a Little Europe; in the Federal Republic, coalition governments with firm parliamentary majorities have constantly built up a wall of bi- or multilateral alliances with the West which, through the Franco-German Treaty, involved certain attitudes towards European questions; in Britain, since 1960 both the Conservative and the Labour majorities have, with varying degrees of resignation, begun to realise the implications of their country's situation which is that of a former world power and both parties now realise that the British economy requires a vast European market if it is to expand. These weaknesses in European policy are not to be found among the other four WEU partners where the concept of Europe inherited from the former Christian Democrat leaders still prevails. This concept started shortly after 1950 and grew from the system of alliances between the Netherlands and Belgium, although — or perhaps because of this — since the early sixties, the Netherlands, Belgian and Italian Governments have depended on coalitions which in many respects were paralysing in the political field and they have often had to devote their every effort to the search for a lasting balance in policy at home.

mande pourrait trouver une solution indépendante de l'évolution européenne, enfin avec la croyance qu'un développement autonome, marqué fortement par les traits nationaux, s'opérerait dans la sphère d'influence communiste, a disparu l'impérieuse nécessité de se préoccuper de trouver immédiatement des solutions institutionnelles à court terme pour l'élargissement de l'Europe et pour une meilleure harmonisation dans les domaines exécutifs politiques.

1.19. L'offre du Président Kennedy, consistant à accepter l'Europe comme un partenaire associé aux Etats-Unis sur un pied d'égalité — pourvu qu'elle soit en état de s'organiser sur le plan politique et de pouvoir parler d'une seule voix — a ému les forces politiques du continent et elles ont accueilli avec faveur et appuyé cette solution alors que l'Europe se trouvait déjà paralysée. Mais la détente l'a emporté sur l'élargissement de l'Europe. La notion d'une Europe élargie qui contribuerait à l'établissement d'une paix permanente a disparu de l'horizon politique.

1.20. L'exemple de la France et de la nouvelle politique qu'elle a adoptée à la fin de la IV<sup>e</sup> République a, en fin de compte, eu un effet absolument démoralisant sur l'opinion publique dans tout le continent européen qui, jusqu'aux environs de 1960, avait eu, dans sa grande majorité, foi en l'Europe. Il faut bien voir que l'attitude de la France, louvoyant constamment, depuis 1963, grâce à sa position-clé dans de nombreux domaines, au bord d'un éventuel compromis dans les questions européennes, a non seulement provoqué beaucoup de confusion chez nombre de forces politiques européennes, mais les a poussées à reconsidérer de fond en comble leur philosophie de l'Europe.

1.21. On a rapproché de la conception d'une Europe très étendue qui avait été de règle jusque-là, celle d'une Europe-noyau, et la conception originelle selon laquelle l'Europe était contrainte à l'intégration, non seulement sur le plan économique, mais aussi sur le plan politique, a été réorientée par des conceptions éminemment fédératives ou bien s'inspirant de l'Europe des patries de de Gaulle, vers de nouveaux modèles de pensée que, au début, l'on ne pouvait pas considérer comme absolument illusoire. Mais il y avait surtout la conception gaullienne fondamentale selon laquelle l'Europe devrait être libérée de la tutelle des superpuissances, Etats-Unis et U.R.S.S., avant que l'on puisse s'organiser sur le plan politique. Cette théorie a trouvé une large audience, même en dehors de l'école gaulliste.

1.22. Dans certains des Etats membres, les conceptions que se faisaient de l'Europe, pour certaines raisons, de nombreuses forces politiques, ont été réorientées si brutalement que cela a eu un contrecoup sur l'ensemble des autres pays membres et de leurs partis politiques importants. Citons, par exemple, la prise du pouvoir par le Général de Gaulle en 1958, la conclusion du Traité franco-allemand organisant des consultations périodiques en 1963, et enfin, la décision spectaculaire prise par les partis britanniques, en 1968, de rompre avec toutes les réserves du passé et de faire adhérer l'Angleterre au Marché commun, et partant, leur conversion à l'idée d'une Europe intégrée sur le plan politique et militaire qui connaîtrait le maximum d'expansion possible.

1.23. A cet égard, on ne saurait assurément oublier non plus que les grands mouvements de la politique européenne, au sein des sept Etats membres de l'U.E.O., ou bien dans le domaine supranational des Communautés, ont dépendu dans une large mesure de la liberté de mouvement de chaque gouvernement sur le plan politique, et cela en bien ou en mal. Les partenaires de l'U.E.O. en sont l'exemple: la France, où le gouvernement a, dans trois élections législatives, trouvé une majorité croissante pour appuyer les objectifs politiques neutralistes et favorables à une petite Europe qu'il avait formulés; la République fédérale où les coalitions gouvernementales disposant de solides majorités parlementaires ont constamment appuyé la politique de l'endiguement par des alliances bi- ou multilatérales avec l'Occident qui impliquait, du fait du Traité franco-allemand, certaines attitudes dans les questions européennes; la Grande-Bretagne où, aussi bien la majorité conservatrice que la majorité travailliste ont commencé, depuis 1960, avec plus ou moins de résignation, à tirer la morale de la situation où se trouvait le pays, celle d'une puissance mondiale qui n'en est plus une, et où conservateurs comme travaillistes se sont mis à tenir compte de ce qu'il était devenu impossible à l'expansion de l'économie britannique de se réaliser, sinon sur la base d'un vaste marché européen. On ne trouve pas ces failles dans la politique européenne des quatre autres partenaires de l'U.E.O. où continue de prévaloir, profondément enracinée, la conception de l'Europe héritée des anciens dirigeants de la démocratie chrétienne, celle qu'ils avaient conçue peu après 1950 en s'inspirant du système d'alliance entre les Pays-Bas et la Belgique, bien que les gouvernements néerlandais, belge et italien aient — ou peut-être parce qu'ils ont — depuis le début

1.24. In a report of this kind, the question must naturally be raised as to whether the attitude adopted by each WEU member government in the Council of Ministers or elsewhere is a reflection of the overall opinion of the active political forces in their countries or whether it is not a compromise between widely different political values.

1.25. For various reasons, there is no easy answer to this question. It is no easier in WEU than in the EEC; indeed it has not so far been possible to draw any statement from representatives of the British Government which could be included in this report.

1.26. But in political matters, a peculiarity of monologues — or dialogues — is that they take a totally different course to talks between Seven or more.

1.27. Bilateral consultations with the British Government, for instance, do not necessarily lead to the same results and views on the concept of Europe as seven-power talks on the organisation of Europe. It is the task of your Rapporteur to consider the reasons for this.

1.28. Another reason for it being difficult to answer this question is that the special regional influences which play a major rôle in national policy are far from having such a clear-cut effect on the deliberations of the Councils of Ministers, except in regard to the EEC agricultural negotiations.

1.29. A typical example is to be found in the preliminary talks on setting up a technological community and a European armaments supply agency. Here, the governments' wishes and intentions are often in complete contradiction with the interests of branches of industry or specific firms in their countries. Proof of this is to be found, for instance, in the powerlessness of the German Government to induce the German aircraft industry, which is relatively small, to conclude an agreement with the British aircraft industry, or the French Government's intervention in the Fiat-Citroën merger, to quote only two cases.

1.30. Thus in discussions between the seven governments, the fact is overlooked that in trades union circles there are widely differing views over the organisation of the economy and social relations in an enlarged Community, and this despite the fact that the trades unions in all seven member States are in a position to exercise strong influence on the attitude and decisions of the governments.

1.31. Likewise, note must be taken of each government's attitude towards the enlargement of the existing European Communities by the admission of States whose rule still precludes a democratic constitutional life.

1.32. One might wonder, for instance, whether the German Government would obtain a majority in parliament to uphold the assurances it has given on several occasions to the Spanish Government regarding its support for the association of Spain with the EEC. It is just as uncertain here as in the case of government majorities in other countries which have started on this course. Another question is whether the association of such States with an integrated Community, which includes a parliament with full powers, would take them further along the road towards democracy. So far, the political groups have given only very superficial consideration to this problem.

## **II. Political forces at supranational level**

### *Are there common concepts?*

1.33. For many years now, progress towards the building of Europe has been extremely limited. This seems to be due mainly to the disagreement between governments and, behind the governments, between national political forces, not so much in regard to practical questions as to the actual concept of the Europe they wish to build.

1.34. Since the creation of WEU, no progress has been made towards a political union. The Fouchet plan, which expressed the political concepts of the French Government, was rejected because it gave no satisfaction to the majority

des années 60, reposé sur des coalitions à maints égards paralysantes sur le plan politique et qu'ils aient souvent consommé leurs forces à rechercher un équilibre durable en politique intérieure.

1.24. Naturellement, dans un rapport de ce genre, on doit se demander si l'attitude présentée par chaque gouvernement des sept Etats membres de l'U.E.O. en conseil des ministres ou en d'autres occasions, reflète un consensus général des forces politiques agissantes de leur pays ou s'il ne s'agit que d'un consensus reposant sur des compromis entre des valeurs politiques très diverses.

1.25. Pour différentes raisons, il n'est pas facile de répondre à cette question. Ce n'est pas plus facile au niveau de l'U.E.O. qu'à celui de la C.E.E. ; en effet, il n'a pas été possible jusqu'à présent d'amener les représentants du gouvernement britannique à des déclarations dont la teneur puisse faire l'objet de ce rapport.

1.26. Mais en politique, le monologue, ou bien le dialogue, ont la propriété fatale de prendre une direction bien différente des entretiens à Sept, ou à plus encore.

1.27. La somme des consultations bilatérales avec le gouvernement britannique, par exemple, ne doit pas forcément conduire aux mêmes résultats et aux mêmes points de vue sur la conception de l'Europe que les entretiens sur l'organisation de l'Europe menés entre les Sept. Il s'agit pour votre rapporteur d'en examiner ici les raisons.

1.28. Mais s'il est malaisé de répondre à cette question, c'est aussi parce que les influences régionales particulières qui jouent un grand rôle dans la politique nationale, sont loin de marquer de façon aussi nette les délibérations des conseils ministériels, sauf dans les négociations sur un marché agricole dans la C.E.E.

1.29. Les conversations préliminaires et les délibérations sur la création d'une communauté technologique ou d'une instance européenne pour la fourniture d'armements en sont un exemple typique. Dans ce domaine, les vœux et les intentions des gouvernements sont souvent en complète contradiction avec les intérêts défendus dans leur pays par des secteurs d'industrie ou des entreprises particulières. On en voit la preuve, par exemple, dans l'impuissance du gouvernement allemand à inciter l'industrie aéronautique allemande, relativement peu importante, à un accord avec l'industrie britannique, ou bien dans l'inter-

vention du gouvernement français dans la fusion Fiat-Citroën, pour ne citer que deux cas.

1.30. Ainsi, les délibérations des sept gouvernements négligent le fait qu'il y a, par exemple, dans les milieux syndicalistes, d'énormes divergences de vues sur l'organisation de l'économie et les relations sociales dans une Communauté élargie. Il en est ainsi, bien que les syndicats, dans l'ensemble des sept Etats participants, soient en mesure d'exercer une influence considérable sur l'attitude et les décisions gouvernementales.

1.31. Dans le même ordre d'idées, il faut encore retenir l'attitude de chaque gouvernement à l'égard de l'élargissement des Communautés européennes existantes que constituerait l'entrée d'Etats continuant à être gouvernés selon des principes qui interdisent une vie constitutionnelle démocratique.

1.32. On peut se demander, par exemple, si le gouvernement allemand trouverait une majorité au parlement pour soutenir les assurances qu'il a données à plusieurs reprises au gouvernement espagnol et selon lesquelles il soutiendrait une association de l'Espagne à la C.E.E. C'est tout aussi peu sûr que dans le cas des majorités gouvernementales d'autres pays qui se sont engagés dans cette voie. Il s'agit aussi de savoir si l'association de tels Etats à une communauté intégrée, dotée d'un parlement de plein exercice, irait dans le sens d'une démocratisation que l'on souhaite. Les groupes politiques n'ont jusqu'à présent évoqué ce problème que de façon très superficielle.

## II. Les forces politiques qui s'exercent sur le plan supranational

### *Y a-t-il des conceptions communes ?*

1.33. Depuis de nombreuses années déjà, les progrès de la construction de l'Europe demeurent extrêmement limités et ceci, semble-t-il, essentiellement à cause du désaccord qui oppose les gouvernements et, derrière les gouvernements, les forces politiques nationales, beaucoup moins à propos des questions pratiques que dans la conception même de l'Europe qu'ils veulent construire.

1.34. Dans le domaine de l'union politique, aucun progrès n'a pu être accompli depuis la création de l'U.E.O. Le Plan Fouchet, qui exprimait les conceptions politiques du gouvernement français, a été rejeté parce qu'il ne don-

of France's partners who intended Europe to be founded on the principle of supranationality. France has since opposed all its partner's proposals either because it rejected this principle or because it disagreed with them over the enlargement of Europe. Since the British Government's first application for membership of the European Communities in 1961, the problem of enlarging the Communities has constantly been in the forefront of all discussions on Europe now and in the future.

1.35. Your Rapporteur does not intend to give an account of all the proposals for the union of Europe, none of which has succeeded. He will, however, consider the most recent proposals in order to see to what extent they stretch beyond purely national interests and reactions to obtain a wider hearing among the political forces of Europe or at least among those which are inter-related to some extent.

(i) The plan presented by Mr. Pierre Harmel, Minister for Foreign Affairs of Belgium, at Val Duchesse on 18th October 1968 has not been published as such but was explained in a press conference held by Mr. Harmel (Appendix I). In the main, at least, this plan seems to reflect the views of the Benelux governments and even of the great majority of the political forces in these countries. It is based on the idea of overcoming present opposition by promoting Europe in fields not covered by other treaties, particularly the Rome Treaty, through an agreement between the European countries which are prepared to advance in these fields. *Inter alia*, this would allow the United Kingdom and the other applicant countries to be associated with most and perhaps all the member countries of the Communities in four fields: foreign policy, defence, currency and technology. In many respects, this proposal is similar to those made by the United Kingdom.

(ii) On 28th October 1968, a plan was submitted to the European Communities by Mr. Debré (Appendix II). This sets out the French Government's views on Europe and therefore the

views of the Union for the Defence of the Republic, the majority party in the French National Assembly. Although it covers the same fields as the Harmel plan, this plan emphasises co-operation between the six members of the European Community, relegating the possible enlargement of the Communities to second place. It is also opposed to the principle of supranationality.

(iii) The Declaration of Europe (Appendix III) was adopted by the European Parliamentary Congress which met in The Hague on 8th and 9th November 1968. It should be noted that most of the main political parties of Western Europe were represented there except for the communist parties and the Union for the Defence of the Republic. Paragraph 5 of this declaration defines a programme which in many ways is similar to Mr. Harmel's proposals and paragraph 6 asks the governments to take early action in these fields. But paragraph 7 of this text, which represents a far wider range of political views than the Harmel or Debré plans, contains a contradiction which considerably weakens the effect the authors of this statement wished their text to have. This paragraph states that "the final decisions rest with governments and parliaments". The governments — except for the French Government — and the parliaments were well represented at The Hague Conference. It might be wondered why, after stating their agreement on a positive programme, they are making this programme subject to further agreement by each of them separately.

(iv) In a publication entitled "A European policy for Britain", issued in September 1968, the British Campaign for Europe, an association formed from the three British parties — but which obviously does not commit these parties — set out a programme for giving the United Kingdom a place in the revival of Europe and also for overcoming the obstacle of the French veto (Appendix IV). This programme views the situation from the British angle and proposes a technological community, a European reserve currency system, a European foreign and defence policy, and, finally, the granting of stronger powers to a European parliament elected by direct universal suffrage.



nait nullement satisfaction à la majorité des partenaires de la France qui entendaient fonder l'Europe sur le principe de la supranationalité. Depuis, la France s'est opposée à tous les projets émanant de ses partenaires, soit parce qu'elle rejetait ce principe, soit parce qu'elle était en désaccord avec eux sur l'extension à donner à l'Europe. En effet, depuis qu'en 1961 le gouvernement britannique a, pour la première fois, posé sa candidature à l'adhésion aux Communautés européennes, le problème de l'élargissement de ces Communautés est resté constamment au premier plan des débats sur le présent et sur l'avenir de l'Europe.

1.35. Votre rapporteur n'a pas l'intention de faire ici l'histoire des différents projets concernant l'union de l'Europe dont aucun n'a abouti, mais il voudrait arrêter plus longuement son attention sur les propositions les plus récentes afin d'examiner dans quelle mesure ces propositions ont pu, par-delà les intérêts et les réactions purement nationaux, rencontrer une audience assez large parmi les forces politiques de l'Europe ou, au moins, parmi celles d'entre elles qui présentent une certaine parenté.

(i) Le plan présenté par M. Pierre Harmel, Ministre des affaires étrangères de la Belgique, à Val Duchesse, le 18 octobre 1968, n'a pas fait l'objet d'une publication, mais il est connu grâce à une conférence de presse faite par M. Harmel (Annexe I). Il semble bien que, sur l'essentiel en tout cas, ce plan reflète un point de vue qui est celui de l'ensemble des gouvernements du Benelux et même de la grande majorité des forces politiques dans ces pays. Il repose sur l'idée de surmonter les oppositions actuelles en faisant progresser l'Europe dans les domaines qui ne sont pas couverts par d'autres traités, notamment par le Traité de Rome, grâce à un accord entre ceux des pays européens qui accepteraient de progresser dans ces directions. Cela permettrait notamment d'associer le Royaume-Uni et les autres pays candidats aux Communautés européennes à la majorité, peut-être même à la totalité des pays membres des Communautés dans quatre domaines: celui de la politique étrangère, celui de la défense, celui de la monnaie et celui de la technologie. Sur bien des points, ce projet se rapproche de propositions émanant du Royaume-Uni.

(ii) Le plan Debré, du 28 octobre 1968, a été lui aussi présenté aux Communautés européennes (Annexe II). Il représente la conception de l'Europe défendue par le gouvernement fran-

çais et, par conséquent, par l'Union pour la Défense de la République, majoritaire à l'Assemblée nationale française. Ce plan, tout en visant les mêmes domaines que le plan Harmel, met l'accent sur la coopération entre les six membres des Communautés européennes et laisse au second plan un éventuel élargissement de ces Communautés. Il demeure, d'autre part, hostile au principe de la supranationalité.

(iii) La déclaration adoptée par le Congrès parlementaire européen à La Haye, les 8 et 9 novembre 1968 (Déclaration de l'Europe, Annexe III). Il faut noter que la plupart des partis politiques importants de l'Europe occidentale y étaient représentés, à l'exception des partis communistes et de l'Union pour la Défense de la République. Cette déclaration définit un programme, en son article 5, qui n'est pas non plus très différent des propositions de M. Harmel, et son article 6 demande aux gouvernements de passer rapidement à l'action dans ces domaines. Toutefois, ce texte, qui émane d'une constellation politique infiniment plus large que le plan Harmel ou le plan Debré, présente, en son article 7, une contradiction qui affaiblit singulièrement la portée que les auteurs de cette déclaration voulaient donner à leur texte. En effet, cet article précise que les «décisions finales appartiennent aux gouvernements et aux parlements». Or, les gouvernements — à l'exception de celui de la France — et les parlements étaient largement représentés à la Conférence de La Haye. L'on peut se demander pourquoi, alors qu'ils s'étaient déclarés d'accord sur un programme positif, ils soumettent ce programme à un nouvel accord donné séparément par chacun.

(iv) Dans une déclaration intitulée «Une politique européenne pour la Grande-Bretagne», parue en septembre 1968, le mouvement anglais «Campaign for Europe», association qui se recrute parmi les trois partis britanniques mais qui, évidemment, n'engage pas chacun de ces partis, présentait un programme destiné à assurer la place du Royaume-Uni dans une relance européenne, elle aussi destinée à surmonter l'obstacle du veto français (Annexe IV). Se plaçant d'un point de vue britannique, ce programme propose lui aussi une communauté technologique, une monnaie de réserve européenne, une politique étrangère et une politique de défense proprement européennes; enfin, l'octroi de pouvoirs réels à une assemblée parlementaire européenne, élue au suffrage universel.

1.36. From these considerations, your Rapporteur believes a number of conclusions can be drawn regarding the attitude of the main international political forces in Europe.

1.37. At first sight, it might be thought that the firm pro-European statements of the main groups of international political parties show remarkable unanimity regarding the integration of Europe on the part of the political forces which count in Europe. It might be concluded, rather hastily perhaps, that the European unity desired by those who represent the majority of European electors in our parliaments is held up by the ill-will or inertia of the governments. There are four international political groups of note, each with its own characteristics.

1.38. The Communist International is no longer really organised as such but the communist parties maintain particularly close links between each other since all of them, at least in Western Europe, consider the Soviet Union as the true homeland of communism. Even when they are not in agreement with a particular aspect of the Soviet Union's foreign policy, they make no secret of the fact that they have no intention of causing a revolution in any country of Western Europe without the direct support, i.e. without the intervention, of the Soviet Union. In the case of the communist parties, therefore, national points of view converge to a far greater extent than in the case of other parties. But insofar as these parties still give serious consideration to bringing about a revolution which, once they are in power, will allow the proletariat that they claim to represent to take over the means of production, they can no longer plan a revolution confined to a single country of Western Europe. They have therefore realised that the solidarity of the European countries leaves them no choice but to plan a revolution in European terms.

1.39. Thus, in the case of France, twice since the war, in 1945 and in 1968, the communist party could have tried to take over. It did not do so and its leaders made it abundantly clear that their reason for not acting was that they considered it impossible to exercise power in France alone when the remainder of Western Europe was still under the capitalist régime.

1.40. The events in Czechoslovakia forced most of the western communist parties to adopt an extremely cautious approach. To approve the policy of the Soviet Union would have forced them to defend the idea of armed revolution from the outside and would probably have lost them the support of part of their electorate. To defend the cause of Czechoslovakia would have meant renouncing the very purpose of revolution; thus, in terms measured according to the reactions of the people of the various nations, at one and the same time they condemned the policy pursued by Czechoslovakia since January 1968 and the Soviet military intervention in Czechoslovakia, whilst affirming that this intervention could in no case call in question their solidarity with the Soviet Union.

1.41. There are certainly no grounds for expecting the communist parties to take the lead in promoting the union of Western Europe, but the fact that they consider Europe as a whole from the point of view of the revolution and the fact that they have abandoned their campaign against the European Communities seems to indicate that they have now accepted Europe, although under protest regarding what they consider to be the unduly strong influence of capitalist elements within the Communities.

1.42. With regard to the socialist and liberal parties respectively, periodically they find a meeting ground in the Workers International or the Liberal International. On several occasions, and even quite recently, these organisations have adopted a most favourable approach to the pursuit of European integration, the enlargement of the European Communities and the community principle itself. Their statements might give the impression of two large European forces united in the pursuit of common aims. The socialist and liberal parties are in power or have been in power recently in most of the European countries and it might be wondered why they have been unable to give concrete expression to a programme that they accept in terms of principles. The Council Conference of the Socialist International, meeting from 10th to 13th October 1967, adopted the following paragraphs on Europe in the resolution on the international situation:

“The Council Conference of the Socialist International is convinced of the need:

1.36. A partir de ces considérations, votre rapporteur croit que l'on peut tirer un certain nombre de conclusions sur l'attitude des grandes forces politiques internationales en Europe.

1.37. A première vue, l'on pourrait penser que les déclarations vigoureusement européennes, et qui émanent des grands groupes de partis politiques internationaux, dégagent une remarquable unanimité des forces politiques qui comptent en Europe, en faveur de l'intégration européenne. L'on pourrait en conclure, un peu hâtivement sans doute, que ce sont les mauvaises intentions ou l'inertie des gouvernements qui empêchent que se réalise rapidement une unité européenne à laquelle déclarent aspirer ceux qui représentent, dans nos parlements, la majorité des électeurs européens. Ces organisations politiques internationales sont au nombre de quatre, mais elles présentent des caractères assez différents.

1.38. Il n'existe plus de véritable organisation de l'Internationale communiste, mais les partis communistes conservent entre eux des liens d'autant plus étroits que tous, ceux d'Europe occidentale au moins, considèrent l'Union Soviétique comme la véritable patrie du communisme. Ils ne dissimulent pas, même dans le cas où ils désapprouvent tel aspect particulier de la politique étrangère de l'Union Soviétique, qu'ils n'envisagent pas une révolution à l'intérieur d'aucun pays de l'Europe occidentale sans le soutien direct, voire sans l'intervention de l'Union Soviétique. Il y a donc, dans le cas des partis communistes, une convergence des points de vue nationaux qui va beaucoup plus loin que dans le cas des autres partis. Or, dans la mesure où ces partis envisagent encore sérieusement la réalisation d'une révolution qui, les amenant au pouvoir, permette au prolétariat qu'ils prétendent représenter de prendre en main les moyens de production, ils ne peuvent plus concevoir de révolution à l'intérieur d'un seul pays d'Europe occidentale. Ils ont donc pris conscience de ce que la solidarité des pays européens leur impose de concevoir une révolution européenne.

1.39. Ainsi, dans le cas de la France, le parti communiste aurait pu à deux reprises depuis la guerre, en 1945 et en 1968, tenter de prendre le pouvoir. Il ne l'a pas fait et ses dirigeants ont laissé voir très clairement que, s'ils ne le faisaient pas, c'est parce qu'il leur paraissait impossible d'exercer le pouvoir dans la seule France alors que le régime capitaliste subsistait dans le reste de l'Europe occidentale.

1.40. L'affaire tchécoslovaque a contraint la plupart des partis communistes occidentaux à prendre des positions extrêmement nuancées. Approuver la politique de l'Union Soviétique les aurait contraints à défendre l'idée d'une révolution violente et imposée de l'extérieur et eût probablement détourné d'eux une partie de leur électorat. Défendre la cause tchécoslovaque les aurait amenés à renoncer à l'objectif même d'une révolution; aussi, avec des formulations variant en fonction des réactions des sociétés nationales, ont-ils, à divers degrés, condamné à la fois la politique menée par la Tchécoslovaquie depuis janvier 1968 et l'intervention militaire soviétique en Tchécoslovaquie, tout en affirmant que cette intervention ne pouvait, en aucun cas, remettre en cause leur solidarité avec l'Union Soviétique.

1.41. Il n'y a certes pas lieu de s'attendre à ce que les partis communistes prennent la tête d'un mouvement pour l'union de l'Europe occidentale mais le fait qu'ils considèrent l'Europe comme un tout du point de vue de la révolution, le fait qu'ils aient abandonné leur campagne contre les Communautés européennes, semblent indiquer qu'ils ont désormais accepté l'Europe, quitte à protester contre l'influence trop grande qu'ont prise, à leurs yeux, les éléments capitalistes à l'intérieur des Communautés.

1.42. En ce qui concerne les partis socialistes d'une part, les partis libéraux d'autre part, les uns et les autres se retrouvent périodiquement au sein de l'Internationale ouvrière ou de l'Internationale libérale. Ces organisations ont pu prendre, à plusieurs reprises et encore à des périodes très récentes, des positions très favorables à la poursuite de l'intégration européenne, à l'élargissement des Communautés européennes et au principe communautaire lui-même. L'on pourrait donc dégager de ces déclarations l'image de deux grandes forces européennes unies pour la poursuite d'objectifs communs. Les partis socialistes et libéraux participent ou ont participé récemment au pouvoir dans la plupart des pays européens, et l'on peut donc se demander pour quelle raison ils n'ont pas pu traduire en une politique positive un programme qu'ils ne mettent pas en question sur le plan des principes. Ainsi, la Conférence du Conseil général de l'Internationale socialiste, réunie du 10 au 13 octobre 1967, adoptait, dans sa résolution sur la situation internationale, un paragraphe sur l'Europe ainsi formulé :

«La Conférence du Conseil général de l'Internationale socialiste est convaincue du besoin:

for further unification in Europe,

for the rational utilisation of resources,  
for the maintenance of full employment,  
for technological advance, and  
for planning for economic growth

in the service of social progress.

EEC and EFTA have played an important rôle in the promotion of these aims. The merger of EEC with EFTA countries should aim at bringing about closer relations with the rest of Europe, indeed the rest of the world.

The need is urgent. Apart from the contributions which it can make to Europe, this merger can help to make Europe a more effective instrument for overall co-operation between nations, and can help it to make a more substantial contribution to the accomplishment of the immense tasks facing the developing countries.

The Council Conference warmly welcomes the application of the United Kingdom Government for membership of the European Communities, with its opportunities for the other members of EFTA, who want to become members or associates of EEC. Negotiations should open without delay.

The Council Conference addresses in particular an earnest appeal to the socialist parties in the EEC countries, in line with their previous activity, to use all their influence within their countries to bring pressure on their respective governments to support the opening of negotiations on the United Kingdom and other applications at the earliest possible moment, and in any case in 1967, and their rapid and successful conclusion.

The attitude of socialist parties, and their influence on public opinion and on the attitudes of their national parliaments are of vital importance at this stage."

1.43. In a general way, there is no common policy of the socialist groups in the member

States as far as the organisation of Europe is concerned. Although all the socialist groups are strongly for common European policies there is, in nearly all the democratic socialist parties, a well-established nationalistic element.

1.44. But to what extent is the Europe that is the unanimous aim of these parties not a mythical image of what they are incapable of achieving in the framework of national societies? Is it Europe itself that they are seeking or, in the case of the socialists, is it not rather the possibility of establishing and applying a planning that the play of political forces prevents them from applying in each country? In the case of the liberals, is it not the hope of seeing the success of free trade or freedom of establishment that they have sometimes had to abandon because of the situation in the framework of the nation States?

1.45. The Christian Democrats, too, have made many statements of faithfulness to the European cause. And since Christian Democracy does not imply such a clear doctrinal choice in the economic field as socialism or liberalism it is difficult to claim that they are placing their faith in Europe for building a society which is better than they can achieve in the framework of one country or another. But one might wonder how far they consider Europe as a replacement for a doctrinal choice that they cannot make since in almost all the countries the Christian Democrat parties are particularly composite on the social level and consequently on the ideological and political levels too. In the post-war years, occasional attempts have been made to explain the European trend of Christian Democracy from what is mainly a religious angle with particular regard to the idea that the Catholic Church was in a position to exercise leadership through the preponderance of Catholicism in Western Europe. There is probably no need to invoke such a machiavellian view to understand that a party which appeals to the votes not only of all the Catholic electorate but also in certain countries to a Protestant electorate and is based on a fairly wide moral and Christian political concept considers the European idea as a means of uniting groups which are sometimes divided over internal political matters. Thus the eighteenth European Congress of Christian Democrat Parties, meeting in Venice from 12th to 15th September 1968, adopted a final resolution containing the following paragraphs:

de l'intensification de l'unification en Europe,  
de l'utilisation rationnelle des ressources,  
du maintien de l'emploi à plein temps,  
de l'avance technologique, et  
de la planification du développement économique

au service du progrès social.

La C.E.E. et l'A.E.L.E. ont joué un rôle important dans la promotion de ces buts. La fusion de la C.E.E. et de l'A.E.L.E. doit viser à la création de relations plus étroites avec le reste de l'Europe et avec le reste du monde.

Le besoin est pressant. Mis à part ce que la fusion peut apporter à l'Europe, elle peut contribuer à faire de l'Europe un instrument plus efficace pour la coopération générale entre les nations, et la fusion peut aider l'Europe à apporter une contribution plus substantielle à l'accomplissement des devoirs immenses auxquels font face les pays en voie de développement.

La Conférence du Conseil général se félicite de la candidature du gouvernement du Royaume-Uni quant à l'adhésion aux Communautés européennes, et des possibilités ainsi offertes aux autres Etats membres de l'A.E.L.E. qui désirent devenir membres ou associés de la C.E.E. Des négociations devraient être entamées au plus vite.

La Conférence du Conseil général lance un appel pressant en particulier aux partis socialistes des pays membres de la C.E.E. pour user de toute leur influence afin de pousser leurs gouvernements respectifs à soutenir l'ouverture de négociations sur la demande d'adhésion du Royaume-Uni et d'autres pays dans le délai le plus bref, en tout cas en 1967, et à veiller à l'aboutissement de résultats fructueux.

L'attitude des partis socialistes, l'influence qu'ils ont sur l'opinion publique et l'attitude de leurs parlements nationaux sont d'une importance vitale à ce moment.»

1.43. D'une manière générale, les partis socialistes des pays membres n'ont pas de politique

commune en ce qui concerne l'organisation de l'Europe. Bien qu'ils soient tous nettement en faveur de politiques européennes communes, il existe, au sein de presque tous les partis socialistes démocratiques, un solide élément nationaliste.

1.44. L'on peut toutefois se demander dans quelle mesure l'Europe que ces partis sont unanimes à rechercher ne constitue pas l'image mythique de ce qu'ils sont incapables de réaliser à l'intérieur de sociétés nationales. Est-ce l'Europe elle-même qu'ils recherchent, ou n'est-ce pas plutôt, dans le cas des socialistes, la possibilité d'établir et d'appliquer une planification que le jeu des forces politiques les empêche d'appliquer dans chacun de nos pays? N'est-ce pas, dans le cas des libéraux, l'espoir de voir triompher la liberté des échanges ou la liberté des entreprises que dans le cadre des Etats nationaux des motifs conjoncturels les ont parfois obligés à abandonner?

1.45. En ce qui concerne les démocrates-chrétiens, les déclarations de fidélité à la cause européenne sont également innombrables. Et comme la démocratie chrétienne n'implique pas un choix doctrinal aussi net sur le plan économique que le socialisme ou le libéralisme, l'on peut difficilement prétendre qu'ils reportent sur l'Europe la construction d'une société meilleure qu'ils ne parviennent pas à réaliser dans le cadre de tel ou tel pays. Mais l'on peut se demander dans quelle mesure l'Europe ne remplace pas, pour eux, un choix doctrinal qu'ils ne peuvent faire parce que les partis démocrates-chrétiens sont, dans presque tous les pays, singulièrement composites sur le plan social et, par conséquent, sur les plans idéologique et politique. L'on a tenté parfois, dans les années d'après-guerre, d'expliquer l'orientation européenne de la démocratie chrétienne à partir de préoccupations essentiellement confessionnelles, notamment à partir de l'idée qu'aurait eue l'Eglise catholique d'une domination que la prépondérance du catholicisme en Europe occidentale lui aurait permis d'exercer. Il n'est probablement pas besoin d'invoquer un tel machiavélisme pour comprendre qu'un parti faisant appel aux voix non seulement de l'ensemble de l'électorat catholique mais aussi, dans certains pays, d'un électorat protestant, et se fondant sur une conception assez large de la morale et de la politique chrétiennes, trouve dans le thème européen le moyen d'unir des groupes qui se sont parfois divisés sur les thèmes de politique intérieure. Ainsi, le dix-huitième congrès européen des partis démocrates-chrétiens, réuni

“.....

It is becoming increasingly evident that the *unity* of Europe is the primordial condition of its independence, development and security. The Christian Democrat parties have worked effectively for this ideal and the achievement of partial structures, but they declare that bold efforts are essential if the European effort is to be consolidated, and adequate opportunities for progress afforded to the rising generations which will give Europe the benefit of their dynamism and generosity.

.....

(a) *At Community level*, Europe's progress requires *inter alia*:

- the merger of the Communities with due regard to safeguarding and strengthening the independence of the Commission;
- the maintenance of the majority rule in the Council of Ministers;
- election of the European Parliament by direct universal suffrage and the strengthening of its powers;
- the enlargement of the Community to include the democratic countries of Europe and particularly Britain.

(b) Europe's progress also requires closer co-ordination of the action of the European democratic parties. So far as the Christian Democrat parties are concerned, they must in particular study the ways and means of forming an association between the EEC and Latin America.

(c) In order to be able to fulfil their international responsibilities effectively, the European countries must above all pursue to its conclusion the multiple task of adapting national

*political structures* to the prospects of an integrated and modern Europe.

(d) *Administrative structures* too require far-reaching revision because of the cultural and economic evolution of local collectivities, which calls for increased participation by citizens in the democratic life of their countries. This revision should be based on decentralisation and multiplying the levels of power, a more detailed study of which will be actively pursued.

(e) The overall reforms for reshaping national societies must have the backing of a *cultural policy* equal to the task. To this end, a series of new initiatives for co-operation and cultural participation at European level must be envisaged. It is for Europe to show its aptitude in taking up the challenges of our age, and particularly those raised by the aims of young people who are expressing their concern by means of protests.

(f) Loyal to their aims, the Christian Democrat parties must make a substantial contribution to the dimensional and functional renewal of economic structures by planning a true economic democracy in which the needs of society will be met in a balanced way. It also seems essential to endeavour to associate workers with the power of decision within firms.

The above considerations, however, may be no more than mere wishes in face of the deadlock reached in Community Europe. The completion of the customs union merely makes even more urgent the awakening of a strong and coherent political will which has for only too long been lacking in Europe.

That is why the Christian Democrats are launching a pressing appeal to all the democratic forces of Western Europe and primarily to young people, to show their

à Venise du 12 au 15 septembre 1968, a adopté une résolution finale dont nous avons extrait les paragraphes suivants :

«.....

Il devient de plus en plus évident que l'*unité* de l'Europe est la condition primordiale de son autonomie, de son développement et de sa sécurité. Les partis démocrates-chrétiens ont travaillé efficacement à cet idéal et à la réalisation des constructions partielles, mais ils proclament que des efforts hardis sont indispensables pour consolider l'œuvre européenne afin d'assurer les chances importantes de progrès offertes aux nouvelles générations qui animeront l'Europe de leur dynamisme et de leur générosité.

.....

(a) Le progrès de l'Europe demande notamment, *au niveau communautaire* :

- la fusion des Communautés dans des conditions qui sauvegardent et renforcent l'autonomie de la Commission ;
- le maintien de la règle de la majorité au sein du Conseil des Ministres ;
- les élections au suffrage universel et direct du Parlement européen et le renforcement de ses pouvoirs ;
- l'élargissement de la Communauté aux pays démocratiques de l'Europe et notamment à la Grande-Bretagne.

(b) Le progrès de l'Europe exige d'autre part un renforcement de la coordination de l'action des partis démocratiques européens. En ce qui les concerne, les partis démocrates-chrétiens se doivent en particulier de mettre à l'étude des formules d'association entre la C.E.E. et l'Amérique latine.

(c) Pour être à même de s'acquitter valablement de leurs responsabilités internationales, les pays européens doivent avant tout mener à bien une œuvre multiple d'adaptation des *structures*

*politiques* nationales aux perspectives d'une Europe intégrée et moderne.

- (d) De leur côté, les *structures administratives* demandent également un renouveau profond en raison de l'évolution culturelle et économique des collectivités locales, qui exige une participation accrue des citoyens à la vie démocratique de leur pays. Ce renouveau devra être axé sur la décentralisation et sur une pluralité de niveaux de pouvoir, dont l'étude plus approfondie sera activement poursuivie.
- (e) L'ensemble des réformes visant le renouveau des sociétés nationales ne saurait par ailleurs se développer sans s'appuyer sur une *politique culturelle* à la hauteur de cette tâche. Dans cette optique, il y a lieu d'envisager un ensemble d'initiatives nouvelles de coopération et de participation culturelle à l'échelle européenne. Il en va, en effet, de l'aptitude de l'Europe à relever les défis de notre époque et notamment ceux que posent les aspirations d'une jeunesse qui manifeste son inquiétude par la contestation.
- (f) Fidèles à leur inspiration, les partis démocrates-chrétiens doivent contribuer de façon substantielle au renouveau, à la fois dimensionnel et fonctionnel, des structures économiques, en vue d'instaurer, par la mise en route d'un processus de programmation, une démocratie économique réelle, permettant la satisfaction équilibrée des besoins perçus par la société. Il apparaît également indispensable de favoriser l'association des travailleurs au pouvoir de décision dans le cadre de l'entreprise.

Les considérations qui précèdent risquent cependant d'apparaître comme de simples vœux face à l'impasse où se trouve l'Europe communautaire. L'accomplissement de l'union douanière ne fait que rendre encore plus urgent le réveil d'une volonté politique vigoureuse et cohérente qui a trop longtemps fait défaut aux Européens.

C'est pourquoi les démocrates-chrétiens lancent un appel pressant à toutes les forces démocratiques de l'Europe occidentale et en tout premier lieu à la jeunesse, afin

solidarity in building a politically integrated and enlarged Europe by drawing up jointly the guidelines for political strategy.”

1.46. There is no coherent detailed policy for organising Europe within the Christian Democrat or similar political groups. But there are groups within the Christian Democrat or similar forces which advocate an elaborate policy of political integration in Europe.

1.47. There remain the trends to be found among the parties which are purely national and do not belong to international political groups such as the Gaullists in France, the Conservatives in Britain and a number of regional, religious or national parties in other countries. Unlike the parties in international groups, these parties have no need of the European idea to draw them closer to fellow parties and for them Europe is a political aim, far more than is the case for the international groupings, whether like the British Conservatives they are in favour of the accession of their country to the European Communities or whether like the Gaullists they have reservations with regard to the principle of supranationality. It is fairly characteristic that the French Government turned towards the Communities when it had problems to be solved, particularly in the agricultural field, and consequently, for France, Europe took the guise of a reality, a necessity. In fact, international solidarity has now reached a stage where the nation State no longer provides the framework for true political decisions and even less one for important economic decisions. To a large extent this explains the general decline of traditional political parties. It would be normal for the major debates on economic and political doctrine to be gradually transferred to the European Parliament. For this, the Parliament would need to be elected by universal suffrage and granted full independence in the supervision of a budget which would no longer depend on the member States.

1.48. Where economic forces are concerned, it is quite evident that their organisation at European level is still relatively weak and consequently the employers', workers' and agricultural organisations still direct their action towards the States even for problems which in fact are European problems. It should be noted,

however, that where capital is concerned groupings have been effected which already represent a considerable force at European level whereas the European structure of trades unions or agricultural organisations is still hardly more than an outline. Admittedly, it is for the economic groups to organise themselves in the light of the situation, but they might be encouraged by organising, at the level of the European Communities, a consultative assembly in which, together with the Commission and the representatives of the governments, the main economic and social groups of Europe would be represented just as the European parties are represented in our Assembly.

### III. Youth and European problems

1.49 The rising political agitation among the younger generations in the last two years in all the European States, and particularly in those discussed in this report, raises the problem as to whether the political forces now wielding real influence in Europe can expect to see their ideas on the transformation and the organisation of the continent usefully carried through in the future — in other words, can they be transmitted to the next generations to exercise political responsibilities?

1.50. But that is not the only problem. The young generation that is demonstrating its political protests in various ways considers as secondary or even quite unreal the problems raised by the political future of Europe as they are now viewed by those responsible for political decisions. To quote a representative of what might be called the “new left”, for Cohn-Bendit the EEC is an American colony. The new generation that is protesting is far more interested in transforming society than in abolishing frontiers between national States or the progress of political integration.

1.51. It considers that the administrations, national governments, parliaments and parties represent harmful and outworn ideas that must be thrown out. But this also holds for the imperfect European Communities created by these powers and by the political forces behind them, and also for any movement towards enlarged and fuller Communities.



qu'elles s'engagent solidairement dans la construction d'une Europe politiquement intégrée et élargie, en établissant en commun les lignes d'une stratégie politique.»

1.46. Il n'existe pas, au sein de la démocratie chrétienne ou de groupes politiques analogues, de politique détaillée cohérente en ce qui concerne l'organisation de l'Europe. Mais il est des groupes, au sein de la démocratie chrétienne ou de forces analogues, qui préconisent une formule détaillée pour l'intégration politique de l'Europe.

1.47. Il resterait à faire le point de l'orientation des partis qui demeurent proprement nationaux et n'appartiennent pas à des groupements politiques internationaux: ainsi, les gaullistes en France, les conservateurs en Angleterre, un certain nombre de partis régionalistes, confessionnels ou nationalistes dans d'autres pays. Ces partis n'ont pas besoin, comme ceux qui appartiennent à des internationales, du thème européen pour se rapprocher de partis frères et l'Europe constitue pour eux, beaucoup plus que pour les grandes internationales, un objet politique, qu'ils soient, comme le sont les conservateurs britanniques, favorables à l'adhésion de leur pays aux Communautés européennes ou qu'ils soient, comme les gaullistes, réservés à l'égard du principe de la supranationalité. Il est assez caractéristique que le gouvernement français se soit tourné vers les Communautés européennes quand il a eu des problèmes à résoudre, notamment dans le domaine agricole et que, par conséquent, l'Europe se soit imposée à lui comme une réalité et comme une nécessité. En fait, la solidarité internationale est telle aujourd'hui que l'Etat national ne fournit plus le cadre des décisions politiques véritables et moins encore celui des options économiques importantes. Ceci explique, dans une large mesure, la désaffection que connaissent partout les partis politiques traditionnels. Il serait normal que les grands débats de doctrine économique et de politique soient de plus en plus transférés au Parlement européen. Ceci implique, d'une part, l'élection de ce parlement au suffrage universel, d'autre part, l'octroi à cette institution parlementaire européenne du droit de contrôler, en toute indépendance, un budget qui ne dépendrait plus des Etats membres.

1.48. En ce qui concerne les forces économiques, l'on pourrait aisément constater que l'organisation de ces forces sur le plan européen est encore extrêmement faible et, par conséquent, les organisations patronales, paysannes et ouvrières continuent à appuyer leur action sur les Etats, même pour des problèmes qui sont, en fait, des pro-

blèmes européens. Il faut pourtant noter que, du côté du capital, les regroupements ont d'ores et déjà constitué une force considérable à l'échelle européenne alors que, du côté syndical ou du côté des organisations agricoles, les structures européennes demeurent embryonnaires. Il appartient certes aux groupes économiques de s'organiser en fonction des réalités nouvelles, mais l'on pourrait les y encourager en organisant, au niveau des Communautés européennes, une assemblée consultative où seraient représentés, en face de la Commission et des représentants des gouvernements, les grands groupes économiques et sociaux de l'Europe, tout comme les partis européens sont représentés dans notre assemblée.

### III. La jeunesse et les problèmes européens

1.49. L'agitation politique des jeunes générations, qui se fait de plus en plus forte depuis deux ans dans tous les Etats européens, et particulièrement dans ceux qui font l'objet de ce rapport, pose le problème de savoir si les forces politiques qui exercent actuellement une influence réelle en Europe ont la perspective de pouvoir projeter utilement dans l'avenir leurs idées sur la transformation et l'organisation du continent, en d'autres termes, de pouvoir les transmettre aux générations qui exerceront après elles des responsabilités politiques.

1.50. Mais ce n'est pas le seul problème. La jeune génération qui manifeste sa contestation politique de diverses façons, tient pour secondaires ou même absolument irréels les problèmes posés par l'avenir politique de l'Europe tels qu'ils sont considérés par les responsables actuels des décisions politiques. Pour Cohn-Bendit, pour citer un représentant de ce que l'on pourrait appeler la « nouvelle gauche », la C.E.E. est une colonie américaine. La nouvelle génération contestatrice s'intéresse bien davantage à la transformation de la société qu'à l'abolition des frontières entre Etats nationaux ou aux progrès de l'intégration politique.

1.51. Pour elle, les administrations et les gouvernements nationaux, les parlements et les partis sont de néfastes vieilleries dont il faut se débarrasser. Mais cela vaut aussi pour les Communautés européennes imparfaites créées par ces pouvoirs et par les forces politiques qui les soutiennent, et également pour les mouvements d'idée qui visent à des communautés plus complètes et élargies.

1.52. Among the young generation and in the universities the struggle for a larger and more united Europe no longer has any true significance for the militant groups of the "new left". "We do not wish to create Europe, we are living Europe", is the existentialist-type motto of revolutionary youth, and this is not a matter of pure chance; one of the ideologists of the generation in revolt, Herbert Marcuse, was for many years the assistant of the existentialist, Heidegger, who made a strong impression on him as is particularly evident in his pessimistic writings on culture.

1.53. Naturally, after going further into the possibilities of transmitting the present concept of Europe to the next generation, it can be concluded that what the present report calls the "new left" represents a small minority of young Europeans of 18 to 30 years of age who could in no way threaten the heritage and the aims of the political forces in Europe. It would be unwise, however, to imagine that the great mass of young people whose political action is less militant constitutes a tested and more reliable link. History testifies to the fact that all major disturbances and all revolutions have been started by minorities. It also points to the rôle played in the process of social and political transformation by what is often a small group of active agitators belonging to the universities of Europe.

1.54. But that is not all. There is also the challenge to the democratic system of our pluralist society: it is a system that most of the ideologists and thinkers of the "new left" generally reject in the language of popular Marxism as being the "superstructure of decadent capitalism". Variations on these themes as they are reflected in a large number of groups of the critical young generation are to be found in a study by a Canadian writer, C.B. MacFerson, entitled "Three forms of democracy", which can be counted on the side of the intellectual revolt of European students.

1.55. The primary aim of this report is not at all to go back through history to find analogies of the present situation. But the challenge of the young generation is a fact which is not a passing phase and must be recognised as such.

1.56. It cannot be denied that in the history of Europe the parties and men who have been

successful are those who have been imaginative in finding political solutions that seemed unthinkable and were beyond the grasp of their contemporaries. The rapid ascension of Bismarck in European politics is a classical example. Bismarck thought out and achieved his political aims against the doctrine of European balance which ruled at the time under the influence of French and Austrian diplomacy of the nineteenth century.

1.57. The catalogue of claims of the young generation differs from these historical precedents on only one point: they propose no solution to the European problems which still remain.

1.58. The aim of the extremist groups of the students' revolution is simply "the new man", the product of a continuing revolution after the fashion of Che Guevara and Mao. It is also a new freedom. Freedom in the traditional sense is now a claim only for "socialists" but a certain type of socialists placed beyond all the forces at work in the pluralist society and consequently beyond the socialists who consider the foundations of their political existence to be in a democratic parliamentary system. Finally, this Che Guevara type of new humanity is also a challenge for the communists in the WEU countries, but there is no need to go further into this matter.

1.59. For present purposes, there are two main considerations:

(i) For the young generation, insofar as it follows the "new left", the European order based on nation States is a dead letter. In Western Europe, it is, as has been said, the expression of a capitalist structure on the point of collapse which must give way to the new man in a new society.

(ii) The type of political relations between the national systems which exist in Europe and which admit the existence of the pluralist society are not acceptable for those who follow these ideologies. Here we are coming to a decisive confrontation for the future activity of the political forces in Europe. All the steps towards the future organisation of the continent made by the forces which for better or for worse are now helping to shape the facts of Europe are based on respect for the rules of the free play of democratic parliamentarianism in a pluralist society.

1.52. Dans la jeune génération et dans nos universités, la lutte pour une Europe plus grande et plus unie n'a plus aucune signification réelle pour les groupes militants de la «nouvelle gauche». «Nous ne voulons pas créer une Europe, nous vivons l'Europe». Voilà la devise à résonance existentialiste de la jeunesse révolutionnaire et ce n'est pas pur hasard; en effet, l'un des idéologues dont se réclame la génération en révolte, Herbert Marcuse, a été pendant des années l'assistant de l'existentialiste Heidegger, qui a fortement influencé son œuvre, notamment ses écrits pessimistes sur la culture.

1.53. Naturellement, après avoir exploré plus avant les possibilités offertes pour transmettre la conception actuelle de l'Europe à la prochaine génération, on peut conclure en indiquant que ce que le présent rapport appelle «nouvelle gauche», représente une petite minorité des jeunes Européens de 18 à 30 ans qui ne saurait nullement menacer l'héritage et les objectifs des forces politiques en Europe. Toutefois, il est faux de s'imaginer que la grande masse des jeunes, dont l'engagement politique est moins militant, constitue un maillon éprouvé et plus sûr. En effet, l'histoire nous apprend que tous les grands bouleversements et toutes les révolutions ont été déclenchés par des minorités. Elle nous enseigne aussi le rôle joué dans les processus de transformations sociales et politiques par un groupe souvent restreint de contestataires actifs, appartenant aux universités européennes.

1.54. Mais ce n'est pas tout. Il y a encore le défi porté au système démocratique de notre société pluraliste: c'est un système que la plupart des idéologues et des penseurs de la «nouvelle gauche» exécutent généralement dans le langage du marxisme vulgarisé, comme étant une «superstructure du capitalisme décadent». On trouve des variations sur ces thèmes tels qu'ils se reflètent dans les groupes les plus divers de la jeune génération contestatrice, dans l'étude du Canadien C.B. MacFerson intitulée «Trois formes de démocratie», qui appartient, en tout cas, à l'arsenal de la révolte intellectuelle des étudiants européens.

1.55. Le premier objet de ce rapport n'est certes pas de rechercher dans l'histoire des analogies à la situation présente. Mais le défi apporté par la jeune génération est un fait et n'a rien d'éphémère. Nous devons le prendre comme tel.

1.56. On ne saurait nier que, dans l'histoire européenne, les partis et les hommes ont réussi

dans la mesure où ils ont su imaginer des solutions politiques qui, non seulement paraissaient impensables, mais qui étaient tout simplement inconcevables pour leurs contemporains. La rapide ascension de Bismarck dans la politique européenne en est un exemple classique. C'est contre la doctrine de l'équilibre européen régnant alors sous l'influence des diplomaties française et autrichienne du XIX<sup>e</sup> siècle que Bismarck a imaginé et atteint ses objectifs politiques.

1.57. Or, le catalogue des revendications de la jeune génération ne diffère de ces précédents historiques que sur un point: ils ne proposent aucune solution aux problèmes européens qui restent posés.

1.58. Le but des groupes extrémistes de la révolution estudiantine est simplement «l'homme nouveau», le produit d'une révolution permanente dans le style de Che Guevara et de Mao. C'est aussi une nouvelle liberté. La liberté au sens traditionnel n'est plus sollicitée que pour les «socialistes», mais un certain type de socialistes se situant au-delà de toutes les forces à l'œuvre dans la société pluraliste et, par conséquent, au-delà des socialistes qui voient le fondement de leur existence politique dans un système parlementaire démocratique. Enfin, cette «nouvelle humanité» de style Che Guevara est aussi un défi pour les communistes dans les pays de l'U.F.O., mais point n'est besoin de nous appesantir là-dessus.

1.59. Pour nous, l'essentiel peut se résumer en deux points:

(i) Pour la jeune génération, dans la mesure où elle se réclame de la «nouvelle gauche», l'ordre européen fondé sur les Etats nationaux est chose morte. En Europe occidentale, il est, nous l'avons dit, l'expression d'une structure capitaliste prête à s'écrouler et qui doit faire place à l'homme nouveau dans une société nouvelle.

(ii) La nature des relations politiques entre les systèmes nationaux qui existent en Europe et qui admettent l'existence d'une société pluraliste, ne sont pas acceptables pour les tenants de ces idéologies. Ici, nous approchons d'une confrontation décisive pour l'activité future des forces politiques en Europe. Toutes les représentations que se font de l'organisation future du continent les forces qui, actuellement, contribuent bien ou mal à façonner la réalité européenne, se fondent sur le respect des règles du libre jeu du parlementarisme démocratique dans

But the "new left" and the fraction of the rising generation which is most active in the political field refuse purely and simply to accept these rules.

1.60. Here again, is this challenge politically relevant? It is relevant as long as the leaders of the young generation advance no socio-political alternative, particularly where the political organisation of Europe is concerned. No alternative has yet been presented.

1.61. All this indicates that the traditional political forces which are concerned with a more effective and as far as possible more closely integrated organisation of Europe are trying to achieve their aims by a means that the militant faction of student youth considers unacceptable.

1.62. While it is interesting to deal with this question in the framework of this report, a convincing answer must be given to the question of how far the student elements in revolt in the universities of the seven WEU member countries constitute a political force *sui generis*.

1.63. To be convincing, this answer must necessarily deal with the key problem raised by the young generation, i.e. the relationship between absolute truth, the moral value attributed by the young generation to the fanaticism of truth, and the functions accorded to the democratic political order in the pluralist society. This fanatical love of truth which is the moral justification for so many acts on the part of the young generation in the seven member States of WEU runs up against the fact that it cannot be the duty of a democratic State to promote the system of absolute truth or to give political expression to a whole list of dogmatic creeds as part of the "new left" wishes.

1.64. It would be easy to evade this confrontation and merely condemn the attitude of the young generation. But this raises a most serious question: can the future of Europe be forged by sowing trouble among the young generation? Without the earnest assistance of this generation and the critical intelligence of young people and intellectuals, it is certain that the work started by our generation will not be continued.

1.65. But we must not close our eyes to the danger of growing hostility on the part of the young generation and intellectuals to the present form of government and international relations. It is in our interests that those who advocate a radical democratic reform should be won over to Europe rather than relegated to the utopia of anarchy and Marxism. It would be still worse to start a new era in which violence would be used against the present and admittedly quite imperfect forms of government which are trying to fit in with the pluralist society.

1.66. Where can an effective contribution be made to this process of amalgamation? The battlefield in which the decision will be carried in this intellectual and political conflict is certainly the university. Admittedly, WEU has not given up its right to discuss university matters, but it has passed the exercise of its competence to the Council of Europe for dealing with these questions in detail.

1.67. But a point to be remembered in this report is that the future attitude of the political forces in the member States of WEU towards the enlargement of Europe depends to a large extent on the evolution of the European universities and attendant educational institutions in the seven member countries.

1.68. First, the establishments of higher education should be the forum for discussing the concept that has been held until now of the democratic compromise in the pluralist society and comparison with the more recently expressed requirement of an absolute truth for the new man in a new society.

1.69. To remove this possibility from the political facts of our member States would be to prepare a destiny for Europe such as Arthur Toynbee showed to have arisen in the history of the Hellenic Confederation.

1.70. Although WEU is formed from seven national States, it is the duty of the parliamentarians who represent them in the Assembly to examine whether — as is claimed by part of the young generation — the national prerogatives are purely and simply an administrative fiction which admittedly can last for several decades longer but which has lost all content at socio-political level. Whether it is Europe's wish to meet a Soviet challenge modelled after the

une société pluraliste. Or, la «nouvelle gauche», et avec elle la fraction de la génération montante la plus active sur le plan politique, refuse purement et simplement d'admettre ces règles.

1.60. Ici encore, on peut bien sûr se demander si ce défi est un fait politique dont il faut tenir compte. Nous répondrons par l'affirmative aussi longtemps que les dirigeants de la jeune génération ne présenteront aucune alternative socio-politique, notamment en ce qui concerne l'organisation future de l'Europe. Ils ne l'ont pas fait jusqu'à présent.

1.61. Ce qui se dégage de tout cela, c'est que les forces politiques traditionnelles qui s'intéressent à une organisation plus effective et, autant que possible, plus fortement intégrée, de l'Europe, cherchent à atteindre leurs objectifs par une voie que la fraction activiste de la jeune génération estudiantine juge inacceptable.

1.62. S'il paraît intéressant de traiter cette question dans le cadre du présent rapport, il faut apporter une réponse convaincante à la question de savoir dans quelle mesure les universités et les étudiants contestataires des sept Etats membres de l'U.E.O. constituent une force politique *sui generis*.

1.63. Pour être convaincante, cette réponse doit forcément traiter du problème-clé posé par la jeune génération, celui des relations entre la vérité absolue, la valeur morale attribuée par la jeune génération au fanatisme de la vérité, et les fonctions imparties à l'ordre politique démocratique dans la société pluraliste. Cet amour fanatique de la vérité qui est le mobile moral de tant d'actes accomplis par la jeune génération dans les sept Etats membres de l'U.E.O., se heurte au fait que ce ne saurait être la fonction d'un Etat démocratique que de promouvoir un système de vérité absolue, ou bien de faire passer tout un catalogue d'articles de foi de caractère dogmatique dans la réalité de la politique, comme le souhaite une partie de la «nouvelle gauche».

1.64. Il serait facile de sortir de cette confrontation et de condamner tout simplement l'attitude de la jeunesse. Mais, et votre rapporteur pose la question très sérieusement: pouvons-nous forcer l'avenir de l'Europe en semant le trouble dans la jeune génération? Sans le concours convaincu de cette génération et de l'intelligence critique de la jeunesse et des intellectuels, il est certain que l'œuvre entreprise par notre génération ne sera pas poursuivie.

1.65. Mais ne nous dissimulons pas le danger qu'il y a à voir une grande partie de la jeunesse et des intellectuels contestataires de la jeune génération, être de plus en plus hostiles à la forme actuelle de nos gouvernements et de nos relations internationales. N'est-il pas de notre intérêt de gagner à l'Europe justement les partisans d'une réforme démocratique radicale au lieu de les reléguer dans le domaine des utopies anarcho-marxistes, ou, pire encore, d'inaugurer une nouvelle ère où la violence serait employée contre les formes de gouvernement actuelles et, certes, bien imparfaites qui visent à convenir à la société pluraliste.

1.66. Où pouvons-nous contribuer efficacement à ce processus d'amalgame? Sans aucun doute, le champ de bataille où la décision sera emportée dans ce conflit intellectuel et politique est l'université. Certes, l'U.E.O. n'a pas renoncé au droit de discuter des affaires de l'université, mais elle a cédé au Conseil de l'Europe la compétence de traiter concrètement de ces questions.

1.67. Néanmoins, ce qu'il faut retenir dans ce rapport, c'est que l'attitude qu'adopteront dans l'avenir les forces politiques des Etats membres de l'U.E.O. à l'égard de l'élargissement de l'Europe dépend, dans une large mesure, de l'évolution que connaîtront, dans les sept pays membres, les universités européennes et les institutions qui en dépendent.

1.68. En premier lieu, les établissements d'enseignement supérieur devraient être l'arène où la conception que nous nous faisons jusqu'à présent du compromis démocratique dans la société pluraliste serait confrontée à l'exigence nouvellement formulée d'une vérité absolue pour «l'homme nouveau» dans une «société nouvelle».

1.69. Dégager cette perspective de la réalité de la politique de nos Etats membres, ce serait préparer un destin pour l'Europe tel qu'Arthur Toymbee a montré qu'il s'était présenté dans l'histoire de la Confédération hellénique.

1.70. Malgré la présence de sept Etats nationaux dans l'U.E.O., les parlementaires qui les représentent à l'Assemblée ont le devoir d'examiner si, comme le prétend une partie de la jeune génération, les prérogatives nationales sont purement et simplement une fiction administrative qui peut, certes, continuer d'exister pendant des dizaines d'années encore, mais qui a perdu tout contenu sur le plan socio-politique. Qu'à un défi soviétique qui a emprunté son style

fashion of the nineteenth century power policy by a revolutionary concept is a question that cannot be considered in detail here.

1.71. It might then be objected that the protest of part of the young generation against the established order in the different member States is made with greater or lesser virulence and to a certain extent for different reasons. But even if we were to give close consideration to the political forces of Europe as a whole and their attitude towards the future of Europe, this objection would be of little value. It is true that the protests of the young generation are far less virulent in Britain than in France, Germany or Italy. But that is not the real question. The problem we must decide upon is whether, faced with the challenge of the young generation, we can build in Europe the system of democratic compromise in the pluralist society on the unshakeable basis of the integration of States or of alliances, whether we are prepared to defend this system, and above all whether we are prepared to carry through to fulfilment the true democratic tenor of this system. For that, we must accept a radical reform of the universities and be prepared for the democratic evolution of the existing institutions of the Communities and European alliances or those to be created, so that all the political forces in the seven member States have a possibility of expressing their views and co-operating. This possibility has been withheld so far from many of these forces and particularly from part of the young generation which is active in the political field.

1.72. If in doing this we were to make the mistake of considering the protest of the young generation as merely a phenomenon affecting certain regions only, having repercussions in particular perhaps on the internal policy of France or Germany, we would be neglecting the fact that since the Reformation these two nations have been the birthplace of socio-political ideologies and concepts which have transformed the world in a most revolutionary fashion.

1.73. Basically, the task before us is not to look for the best solution for the lasting co-ordination of the essential interests of the European nations, it is rather a socio-political task. We must find a joint organisation which

will make Europe more attractive for its inhabitants and will lead to a Europe in which we must not one day — in a highly mechanised world with all that that implies — discover like the Americans that there are wide fields in which an adaptation of society and of the social policy is necessary but which have been forgotten, leaving whole groups outside the system of democratic compromise of the pluralist society. Some of our member States already have to solve such problems in the national framework.

1.74. In shaping Europe with the co-operation of all the political forces that are willing, we must throw off the idea that democracy is an established fact. Democracy is a continuing process, the task of a generation and the work of a lifetime.

1.75. It is this aspect that makes the political activity of the consultative assemblies of the Communities and the European alliances so disappointing. The machinery for relations between the consultative assemblies, with their councils of ministers, and the member States is so elaborate that everything happens as if the democratic system prevailing at the time of their creation had become something fixed and intangible. No place is left for democracy as a continuing task, and this must be borne in mind from the outset when Europe is to be reorganised or enlarged.

1.76. What we want for Europe is a system offering the greatest possible degree of justice in the widest sense of the word. Such a system must allow the active political forces in Europe to criticise the current political philosophy insofar as they are prepared to play according to the rules.

1.77. So far in Europe there has been only one protest of this kind in regard to the philosophy of the majority, and it is perfectly lawful: that is the French veto on the accession of the United Kingdom to the EEC. The fact that there has never been an effective answer to this provocation is not to the credit of the creative political imagination of the political forces of the seven member States of WEU which have said that they are in favour of Europe. But this is for socio-political reasons rather than political reasons, as the "new left" has rightly

à la politique de puissance du XIX<sup>e</sup> siècle, l'Europe veuille répondre par une conception révolutionnaire, c'est là une question que nous n'avons pas à examiner à fond ici.

1.71. On pourrait alors objecter que la protestation d'une partie de la jeune génération envers l'ordre établi dans nos divers Etats membres, se fait avec plus ou moins de virulence et, dans une certaine mesure aussi, en raison de motifs différents. Mais, même si nous considérons avec attention les forces politiques de l'Europe dans leur ensemble et leur attitude à l'égard de l'avenir de l'Europe, cette objection aurait peu de valeur. Certes, il est vrai que la protestation de la jeune génération est beaucoup moins virulente en Grande-Bretagne qu'en France, en Allemagne ou en Italie. Mais, au fond, là n'est pas la question. Le problème que nous devons trancher est celui de savoir si, face au défi de la jeune génération, nous pouvons construire en Europe le système du compromis démocratique dans la société pluraliste sur la base immuable de l'intégration des Etats ou des alliances, si nous sommes prêts à défendre ce système, et surtout si nous sommes prêts à mener à son plein épanouissement la véritable teneur démocratique de ce système. Pour cela, il faut accepter une réforme radicale de l'université et il faut être prêt à démocratiser les instances existantes des Communautés et alliances européennes ou celles qu'il faudra créer, de sorte que toutes les forces politiques qui peuvent se manifester dans les sept Etats membres aient la possibilité de s'y exprimer et d'y collaborer. C'est une possibilité qui est refusée jusqu'à présent à nombre de ces forces, et notamment, à la partie de la jeune génération qui se montre active dans le domaine politique.

1.72. Si, ce faisant, nous tombions dans l'erreur de ne considérer la contestation de la jeune génération que comme un phénomène de portée uniquement régionale, revêtant neut-être une importance particulière pour la politique intérieure de la France ou de l'Allemagne, nous négligerions le fait que ces deux nations ont précisément été, depuis la réforme, le creuset des conceptions et des idéologies socio-politiques qui ont transformé le monde de façon particulièrement révolutionnaire.

1.73. La tâche qui nous attend, ce n'est pas au fond de trouver la meilleure solution pour coordonner de façon durable les intérêts primordiaux des nations européennes, mais c'est essentiellement une tâche socio-politique. Elle est de

trouver une organisation commune qui rende l'Europe plus attrayante pour ses habitants et qui conduise à une Europe où nous ne devons pas, un jour, dans un monde hautement mécanisé avec tout ce que cela implique, découvrir comme les Américains que de larges domaines, où une adaptation de la société et de la politique sociale était nécessaire, ont été oubliés et que des groupes entiers sont restés à l'écart du système de compromis démocratique de la société pluraliste. Certains de nos Etats membres ont d'ores et déjà à résoudre des problèmes de cet ordre dans leur sphère nationale.

1.74. Nous devons aussi, en modelant l'Europe grâce à la coopération de toutes les forces politiques qui y sont disposées, nous libérer de la conception selon laquelle la démocratie serait un acquis. La démocratie est une tâche permanente, la mission d'une génération et le travail d'une vie.

1.75. C'est précisément cette mission qui rend si décevante l'activité politique des assemblées consultatives des Communautés et des alliances européennes. Le mécanisme des relations des assemblées consultatives avec les conseils des ministres et les Etats partenaires est si élaborée que tout se passe comme si le système démocratique qui prévalait déjà lors de leur fondation était devenu quelque chose de figé et d'intangible. Il ne laisse plus de place à la démocratie en tant que mission permanente, et il faut y penser dès le début lorsqu'on veut réorganiser ou élargir l'Europe.

1.76. Un système offrant le plus grand degré possible de justice — et nous donnons à ce terme son sens le plus large — correspond à ce que nous nous efforçons de réaliser pour l'Europe. Un tel système doit accorder aux forces politiques actives en Europe la faculté de contester aussi la philosophie politique en vigueur actuellement, dans la mesure où l'on est disposé à respecter les règles du jeu.

1.77. Jusqu'à présent, il n'y a eu en Europe, à l'égard de la philosophie de la majorité, qu'une contestation de ce genre et elle est parfaitement licite : c'est le veto français à l'adhésion de la Grande-Bretagne à la C.E.E. Le fait que cette provocation soit toujours restée sans réponse effective n'est pas à inscrire au crédit de l'imagination politique créatrice des forces politiques des sept Etats membres de l'U.E.O. qui se sont déclarées en faveur de l'Europe. Mais cela découle, et la « nouvelle gauche » l'a reconnu à juste titre, de causes qui sont bien moins politiques

recognised. Europe can be organised in a lasting fashion only on the basis of a concept which inspires confidence. The concept that inspires confidence is the tolerance with which society reacts in face of the tyrannical character of the refusal on the part of one of the members of the free European family.

1.78. Such an answer cannot be furnished by the member States alone if they are the only judge. If the European Communities have managed to achieve a fuller integration of interests and decisions in the fields within their competence than the organisations which do not have a community character, such as WEU, this is very largely due to the extent of the powers granted to their administrative bodies, to the ability of the men behind them and to their independence with regard to the interests of the different member States, with the result that, whenever necessary, they have been able to work out a truly European and Community doctrine.

1.79. It is quite normal for the member States to have difficulty in accepting this impartiality of European officials. Some — and this is the case above all in France — challenge the very principle of the existence of a European civil service. Others, while accepting the principle, challenge its application because the various national foreign affairs departments naturally endeavour to place their candidates — and consequently their servants — in the most important posts.

1.80. At the outset the European organisations obviously had to recruit their staff where they could, i.e. in the national departments. But there are drawbacks to this type of recruitment, particularly when staff owe double allegiance — to the Europe they are serving and to a national authority which retains control over their careers and their future.

1.81. The only remedy for this situation is to create a true European civil service in which its members have valid career possibilities in the European organisations as a whole and to provide specialised training to form European officials of ability and devoted to the cause of Europe.

1.82. This would also be a means of attaching the younger generations to the cause of Europe

by providing facilities for the exercise of true responsibilities outside the framework of the national State which is now being challenged. If, on the contrary, in the staff rules now being prepared in Brussels preference is given to the recruitment of Community staff from national administrations, the Community principle itself will be threatened and eventually Europe will have to shoulder the discredit now thrown upon national institutions by the student population.

#### **IV. European political forces in periods of crisis**

1.83. There have been a number of crises of limited seriousness in Europe in recent years. The last was the monetary crisis in November 1968. There is little hope that in coming years there will be no further difficulties affecting relations between the European countries or the internal situation of a specific country or international relations in other parts of the world. Such crises will inevitably have repercussions on Europe and relations between the European countries and it is therefore important to consider how the European political forces may react to such situations.

1.84. The indications to be drawn from the monetary crisis in November 1968 are hardly encouraging. The search for a solution to what it is hoped will be a limited crisis showed wide differences not only between the action of the various European governments on the one hand and their professions of faith in Europe on the other, but also between the positions adopted by the political parties in the WEU member countries and their declared European programmes. A feature of this crisis was a return to purely national reactions and to narrow concepts of national interests which were particularly absurd since in fact they had been completely overtaken by events, i.e. by both institutional and economic facts. President de Gaulle's speech on 24th November provides an outstanding example of such reactions. He described the policy he intends to pursue as follows:



que socio-politiques. L'Europe ne peut s'organiser de façon durable que sur la base d'une conception qui inspire confiance. Cette conception qui inspire confiance c'est la tolérance avec laquelle notre société réagit au caractère tyrannique que prend le refus par l'un de ses membres de la libre famille européenne.

1.78. Une telle réponse ne peut être le fait des seuls Etats membres s'ils se trouvent livrés à leur seul libre arbitre. Si les Communautés européennes sont parvenues à réaliser une intégration bien plus complète des intérêts et des décisions, dans les domaines de leur compétence, que les organisations qui n'ont pas de caractère communautaire, comme l'U.E.O., dans les leurs, elles le doivent dans une très large mesure à l'étendue des pouvoirs conférés à leur administration propre, à la valeur des hommes qui les ont incarnés, à leur indépendance à l'égard des intérêts des différents Etats membres qui leur a permis de concevoir, chaque fois que cela a été nécessaire, une doctrine qui soit vraiment européenne et communautaire.

1.79. Il est bien naturel que les Etats membres acceptent difficilement cette « impartialité » des fonctionnaires européens. Certains — c'est surtout le cas de la France — contestent le principe même sur lequel repose l'existence d'une fonction publique européenne. Les autres, tout en admettant ce principe, en contestent l'application parce que les différents services des affaires étrangères nationaux cherchent, tout naturellement, à placer leurs candidats — et par conséquent leurs serviteurs — aux postes les plus importants.

1.80. Il fallait évidemment que les organisations européennes recrutent, à l'origine, leur personnel là où il se trouvait, c'est-à-dire dans les services nationaux. Mais le maintien de ce mode de recrutement présente des inconvénients, notamment pour un personnel astreint à une double fidélité, à l'Europe qu'ils servent et à une autorité nationale qui reste maîtresse de leur carrière et de leur avenir.

1.81. Le seul remède à cette situation, c'est la création d'une véritable fonction publique européenne qui permette à ses membres d'accomplir une véritable carrière, dans l'ensemble des organisations européennes, et celle d'un enseignement spécialisé susceptible de former des fonctionnaires européens à la fois compétents et dévoués à la cause de l'Europe.

1.82. Cela serait aussi un moyen d'attacher la jeunesse à la cause de l'Europe en lui offrant la

possibilité de se préparer à l'exercice de responsabilités véritables en dehors du cadre si contesté dans ses rangs de l'Etat national. Si, au contraire, la doctrine selon laquelle les Communautés devraient recruter leur personnel au sein des administrations nationales devait triompher dans le règlement du personnel en cours d'élaboration à Bruxelles, c'est le principe communautaire lui-même qui serait menacé et cela aboutirait aussi à jeter sur l'Europe le discrédit dont souffrent actuellement les institutions nationales auprès de la jeunesse universitaire.

#### **IV. Les forces politiques de l'Europe en situation de crise**

1.83. L'Europe a déjà traversé, au cours des dernières années, une série de crises dont la gravité a été limitée. La dernière a été la crise monétaire de novembre 1968. L'on ne peut espérer que les prochaines années ne connaissent, elles aussi, des difficultés de toute nature affectant soit les relations des pays européens entre eux, soit la situation intérieure de tel ou tel pays, soit encore les relations internationales dans d'autres parties du monde. Mais il est inévitable que de telles crises aient des répercussions sur l'Europe et sur les relations entre les pays européens. Il est donc important de se demander ce que peuvent être les réactions des forces politiques de l'Europe devant de telles situations.

1.84. La crise monétaire de novembre 1968 a, à cet égard, donné des indications qui ne sont guère encourageantes. En effet, la recherche d'une solution à une crise, dont on peut espérer qu'elle restera d'ampleur limitée, a fait voir des divergences effrayantes non seulement entre le comportement effectif des différents gouvernements européens, d'une part, et leurs professions de foi européennes, d'autre part, mais aussi entre les positions prises par les partis politiques des pays membres de l'U.E.O. et les programmes qu'ils affichent en matière européenne. Cette crise, en effet, a été marquée par un retour à des réactions purement nationales, à des conceptions étroites de l'intérêt national qui revêtent un aspect d'autant plus grotesque qu'elles étaient, en fait, complètement dépassées par les réalités, c'est-à-dire à la fois par les réalités institutionnelles et par les réalités économiques. Le discours prononcé par le Président de Gaulle, le 24 novembre, fournit un exemple remarquable de ce qu'ont été ces réactions. Voici en quels termes il décrit la politique qu'il entend entreprendre:

"This is why, all things considered, I have decided with the government that we must achieve our recovery without resorting to devaluation. In the situation, both disturbed and full of hope, in which we find ourselves today, such an operation could well not be a remedy at all, but a momentary and ruinously facile expedient, and a premium paid to those who have gambled on our decline. But, as we have certain competitors who, for their part, are very active and in very good order, the maintenance of our currency absolutely requires us to restore our balance completely, in all respects and in all spheres.

From the economic viewpoint, this means that, without going back on the pay increases agreed last spring, we refuse to impose, in this respect, new burdens on our economy, for these would prevent it from recovering its vigour and competitiveness. It means, at the same time, that we intend to hold down the prices of manufactured goods, food and services. It means that, to achieve a balance of payments surplus, we are going to develop imperatively the export capacity of our firms, especially by relieving them of certain taxes weighing excessively on their costs."

1.85. The French Head of State thus believes he can take national steps to solve a national problem, but the November crisis is not just a crisis of the French economy or currency and it is therefore unlikely that it can be solved in the framework of a purely French policy.

1.86. This is a very characteristic attitude since it was adopted very shortly after Mr. Michel Debré submitted to the Council of the European Communities the programme set out in Appendix II. The contradiction between the position actually adopted by the French Government in a period of crisis and the programme of European co-operation which it proposed to its partners is obvious since one deliberately overlooks the very existence of partners while the other claims to be aimed at strengthening the European Communities. It would admittedly be wrong to claim that the Debré plan is not based on the French Government's true intentions, but in time of cri-

sis this government's decisions, like those of other European governments, take account only of national political considerations.

1.87. Throughout Europe, there was fruitless speculation in the press as to how far Germany would take over France's leading position in Europe. These considerations, and also the terms in which they were couched, have however been completely overtaken by the true situation in Europe. The question whether France occupied or occupies a leading position in Europe is already pointless. In any case, politically Germany is not in a position to take over the leadership of Europe. Without nuclear weapons, it is also incapable militarily. Finally, it is absurd at the present time to build a concept of relations between the European States on the idea of leadership, hegemony or the domination of one nation over others, as was the case in the time of Bismarck. Such a concept has been completely overtaken by events and to take it up shows a lack of understanding of the true problems of Europe.

1.88. In this connection, a number of member States have planned their monetary policies without taking account of the consequences this might have for other countries because of the existence of a European Economic Community on the one hand and international monetary solidarity on the other. Some countries are in danger of having to devalue, while pressure is being brought to bear on another member State to make it revalue its currency, without regard for the possible economic and political consequences.

1.89. This crisis has brought no progress towards the creation of a European monetary system, although many had called for such a system in the preceding years, months and even weeks.

1.90. These were not only the views of the governments but also of most political parties, not only in their official texts but above all in the press. This move backwards, away from the

«C'est pourquoi, tout bien pesé, j'ai, avec le gouvernement, décidé que nous devons achever de nous reprendre sans recourir à la dévaluation. Dans la situation à la fois troublée et pleine d'espérances où nous nous trouvons aujourd'hui, une pareille opération risquerait fort d'être non pas du tout un remède, mais l'artifice momentané d'une ruineuse facilité et la prime payée à ceux qui ont joué notre déclin. Mais, à côté de certains concurrents qui sont, eux, très actifs et en très bon ordre, le maintien de notre monnaie exige absolument que nous nous remettions, à tous égards et dans tous les domaines, en équilibre complet.

Au point de vue économique, cela veut dire que, sans revenir sur l'accroissement des rémunérations tel qu'il a été fixé au printemps, nous refusons d'imposer, à ce titre, à notre économie des charges nouvelles, dès lors qu'elles l'empêcheraient de redevenir vigoureuse et concurrentielle. Cela veut dire que, simultanément, nous entendons tenir les prix des produits fabriqués, des aliments et des services. Cela veut dire que, pour rendre positive la balance de nos paiements, nous allons développer d'office la capacité d'exportation de nos entreprises, notamment en les allégeant de certains impôts qui pèsent à l'excès sur leurs prix de revient.»

1.85. Ainsi, c'est à un problème national que le chef de l'Etat français croit pouvoir répondre par des mesures de caractère national. Pourtant, la crise de novembre ne peut pas être comprise comme une simple crise de l'économie ou de la monnaie française et il est donc peu vraisemblable qu'une solution puisse lui être trouvée par une politique qui ne soit qu'une politique française.

1.86. Cette prise de position est particulièrement caractéristique car elle est venue peu de jours après que M. Michel Debré eut présenté au Conseil des Communautés européennes, au nom du gouvernement français, le programme qui figure en Annexe II. La contradiction entre la position effectivement adoptée par le gouvernement français en période de crise et le programme de coopération européenne proposé aux partenaires de la France est évident, puisque l'une repose sur une ignorance délibérée de l'existence même de partenaires alors que l'autre prétend viser à renforcer les Communautés européennes. Il ne serait certes pas légitime de pré-

tendre que le plan Debré ne repose pas sur les intentions véritables du gouvernement français, mais il faut bien constater qu'en situation de crise, les décisions de ce gouvernement, comme d'ailleurs celles d'autres gouvernements européens, ne tiennent compte que d'une pensée politique nationale.

1.87. Dans toute l'Europe, la presse s'est lancée dans des spéculations bien vaines pour savoir dans quelle mesure l'Allemagne allait enlever à la France une position dominante en Europe. Ces considérations, les termes aussi dans lesquels elles ont été formulées, sont pourtant complètement dépassées par la situation effective de l'Europe. La question de savoir si la France occupait ou occupe une position dominante en Europe est déjà bien oiseuse. L'Allemagne, en tout cas, n'est pas en situation, sur le plan politique, de prendre en main la direction de l'Europe. Dépourvue d'armes atomiques, elle ne l'est pas davantage sur le plan militaire. Enfin, il est absurde de construire actuellement une conception des relations entre les pays européens sur l'idée du *leadership*, de l'hégémonie ou de la domination d'une nation sur les autres, comme c'était le cas au temps de Bismarck. Une telle conception est entièrement dépassée par les réalités mêmes et, lui faire écho, c'est en fait renoncer à comprendre ce que sont les véritables problèmes de l'Europe.

1.88. Dans cette affaire, un certain nombre d'Etats membres ont conçu leur politique en matière monétaire sans tenir compte des conséquences que, du fait de l'existence d'une communauté économique européenne, d'une part, d'une solidarité internationale des monnaies, d'autre part, cette politique pourrait avoir pour d'autres pays dont certains ont risqué de se trouver contraints à une dévaluation, tandis que des pressions étaient faites sur un autre Etat membre afin de le contraindre à réévaluer sa monnaie, sans égard pour les conséquences économiques et politiques que pourrait comporter pour lui une telle mesure.

1.89. Cette crise n'a servi à faire aucun pas en avant vers la création d'un système monétaire européen, alors que nombreux étaient ceux qui, au cours des années, des mois et même des semaines précédentes, avaient réclamé la création d'un tel système.

1.90. Il ne s'est pas agi là seulement des points de vue adoptés par les gouvernements, mais aussi de ceux qu'ont défendu la plupart des partis politiques, non seulement dans leurs instances

1968 idea of Europe, must be viewed with deep concern. In times of crisis, it is essential for parties and governments to keep to the concept of Europe which is theirs in periods of calm. They must not revert to a philosophy which they reject in principle but fall back on in practice, seeking only personal advantage from Europe. Our peoples are beginning to realise that among the many essential questions for European nations the building of Europe is a very long-term investment which requires the States to sacrifice much of their sovereignty. In most countries, an outstanding case today is that of agriculture. But the rôle of the forces which express public opinion and translate its aspirations into a policy, i.e. the rôle of the parties, should not be to appeal to that deep feeling of national interest which is hidden in all of us but to appeal to reason and the sense of reality.

1.91. Finally, in present-day Europe, whatever happens in one country affects the others. This is quite obvious in the economic and monetary field, as was seen during the November crisis. It is also true in every walk of life within the European States. Taking the problem of student disturbances for instance it is obvious that a purely national outlook on problems affecting European society prevents those who take this view from grasping the magnitude of a movement which affects the whole of European society and consequently the only remedies they find are inadequate or unworkable. Finally, even if there are no incidents in the streets of London comparable to those in Berlin, Paris or Milan, Britain cannot allow itself to remain outside the great movement for transforming university life which is at present developing in Europe. If it did, it would in turn find itself in a difficult position. Conversely, to refuse foreign powers the right to be concerned with what is going on in each of our countries would be absurd and could lead only to the breaking up of Europe.

1.92. In conclusion, your Rapporteur believes that in times of crisis governments and political

forces have little thought for the political philosophy they lay before the electorate in normal times. Probably, in times of crisis, the electors themselves — who normally accept and often actively support the firm European statements of their parties and governments — act in such a way as to urge the governments and parliaments to find a national answer to what are submitted to them as national problems or claims by all those who shape public opinion in our countries.

1.93. It must also be emphasised that when, as is the case with monetary questions, the governments have to co-ordinate their policies with worldwide programmes or at least with programmes which concern the whole of the western world, they tend to use the wider scene offered by their relations with non-European countries to further their interests and take little account of the *de facto* solidarity between European countries. Admittedly, there have been notable exceptions, particularly the case of the Kennedy round negotiations when the EEC Commission was empowered to negotiate on behalf of all the member States, but that was a matter which affected long-term interests only. Conversely, recent monetary discussions, particularly in the Group of Ten, have brought out some unexpected convergence between European and non-European powers and deep-cut divisions between Europeans. The state of emergency helped to harden these differences and aroused national feelings over a question which should have been tackled first at economic and technical level.

1.94. Another example is the organisation of development assistance and trade with underdeveloped countries. These aspects of our countries' policies are essential for the future of relations between Europe and a large part of the world and are of capital importance for the transformation of the underdeveloped countries, which is one of the most important tasks for our generation. The underdeveloped countries are the first and principal victims of any steps our countries may take to overcome a crisis at national level. Sums earmarked for assistance are

officielles, mais surtout dans leur presse. C'est donc avec un réel souci que l'on doit envisager ce retour en arrière par rapport à ce que l'on croyait être l'Europe de 1968. Il est essentiel que, dans les crises, les partis comme les gouvernements s'en tiennent à une conception de l'Europe qu'ils défendent en période de calme et qu'ils ne reprennent pas une philosophie qu'ils répudient en principe mais à laquelle ils reviennent en réalité et qui consiste à ne chercher dans l'Europe que les avantages que chacun peut en tirer. Nos peuples commencent à ressentir le fait que, des nombreuses questions essentielles pour les nations européennes, la construction de l'Europe constitue un investissement à très long terme qui exige de grands sacrifices de la part des Etats dans le domaine de la souveraineté. Le cas le plus évident est aujourd'hui, dans la plupart de nos pays, celui du domaine agricole. Mais le rôle des forces qui expriment l'opinion publique et traduisent ses aspirations en une politique, c'est-à-dire celui des partis, devrait être non pas de faire appel à ce sentiment profond de l'intérêt national qui demeure en chacun de nous, mais d'en appeler à la raison et au sens des réalités.

1.91. Enfin, dans l'Europe d'aujourd'hui, rien de ce qui se passe dans un de nos pays ne peut laisser les autres indifférents. Cela est tout à fait évident dans le domaine économique et monétaire, nous en avons encore eu la preuve lors de la crise de novembre. Cela est vrai également de tous les aspects de la vie intérieure des Etats européens. Si l'on envisage, par exemple, le problème créé par l'agitation de la jeunesse étudiante, il est évident qu'une vision purement nationale des problèmes touchant à la société européenne conduit ceux qui les partagent à ne pas saisir l'ampleur d'un mouvement qui affecte l'ensemble de la société européenne et, par conséquent, à n'envisager que des remèdes insuffisants, voire inopérants. Finalement, même si les rues de Londres ne doivent pas connaître d'incidents analogues à ceux de Berlin, de Paris ou de Milan, l'Angleterre ne peut se permettre de demeurer en dehors du grand mouvement de transformation de la vie universitaire qui se dessine actuellement en Europe, sous peine de se trouver à son tour dans une situation difficile. A l'inverse, refuser à des puissances étrangères le droit de se préoccuper de ce qui se passe à l'intérieur de chacun de nos pays serait absurde et ne pourrait conduire qu'à la dislocation de l'Europe.

1.92. En conclusion, votre rapporteur croit pouvoir souligner qu'en situation de crise, les gou-

vernements, mais aussi les forces politiques, réagissent d'une façon qui tient peu compte de la philosophie politique qu'ils défendent en période normale devant leurs électeurs. Probablement les électeurs eux-mêmes, qui acceptent en temps normal et qui appuient même, bien souvent, de façon active les déclarations vigoureusement européennes de leur parti et de leur gouvernement, poussent-ils, par leurs réactions en période de crise, les gouvernements et les parlements à donner une réponse nationale à des problèmes ou à des revendications qui leur sont présentés comme des problèmes ou des revendications nationales par tout ce qui fait l'opinion publique dans nos pays.

1.93. Il faudrait souligner également que, lorsque, comme c'est le cas à propos des problèmes monétaires, les gouvernements ont à coordonner leur politique avec des programmes mondiaux ou tout au moins avec des programmes concernant l'ensemble du monde occidental, ils ont tendance à utiliser l'échiquier plus vaste que leur donnent leurs relations avec des pays non européens pour faire valoir leurs intérêts et qu'ils ne tiennent guère compte de la solidarité qui existe en fait entre les pays européens. Il y a certes eu des exceptions notables, particulièrement dans le cas de la négociation Kennedy où la Commission de la C.E.E. a été habilitée à négocier au nom de l'ensemble des Etats membres, mais il s'agissait là d'une affaire qui ne touchait que des intérêts à long terme. Au contraire, les récentes discussions monétaires, notamment à l'intérieur du Groupe des Dix, ont reflété un certain nombre de rapprochements inattendus entre des puissances européennes et des puissances non européennes, en même temps que des divisions profondes entre les Européens. La situation de crise n'a fait que durcir ces conflits et éveiller les passions nationales à propos d'une affaire qui aurait dû, d'abord, être envisagée sur un plan économique et technique.

1.94. Un autre exemple est celui de l'organisation de l'aide au développement et du commerce avec les pays sous-développés. Ces éléments de la politique de nos pays sont essentiels pour l'avenir des relations entre l'Europe et une grande partie du monde, en même temps qu'ils ont une importance capitale pour la transformation des pays sous-développés qui constitue une des tâches les plus importantes pour notre génération. Or, les pays sous-développés sont les premières et les principales victimes de toutes les décisions que peuvent prendre nos pays pour réa-

among the first to be cut from national budgets; it is easy, but disastrous for the victims, to raise protective barriers against products from the underdeveloped countries.

1.95. The ups and downs of the economic situation in our countries can therefore become catastrophic when carried over to the economies of the underdeveloped countries through the intermediary of aid and trade. The unity and cohesion of a European economy, based on solid-

arity between the countries, is the only means of avoiding such consequences. This co-operation should be extended to the full range of aid and trade between the European countries and the underdeveloped countries. So far, the regular meetings between the commercial attachés of the EEC countries in a number of countries in the process of development have had hardly any practical effect and have led to no harmonisation of co-operation policies. This, however, would be a field in which action could be taken to give expression to our countries' claim that the third world should be allowed to effect a rapid transformation.

liser, sur le plan national, les mesures qui doivent leur permettre de surmonter une crise. Les crédits destinés à l'aide sont parmi les premiers dont on peut amputer les budgets nationaux; le retour à un protectionnisme contre les produits des pays sous-développés est facile et désastreux pour ses victimes.

1.95. De ce fait, les aléas de la conjoncture dans nos pays peuvent prendre des proportions catastrophiques quand ils sont répercutés par le biais de l'aide et du commerce sur les économies des pays sous-développés. L'union et la cohésion d'une économie européenne, fondées sur une soli-

darité entre nos pays, est le seul moyen d'éviter de tels résultats. Cette coopération devrait s'étendre à l'ensemble des activités d'aide ou de commerce des pays européens dans les pays sous-développés. Jusqu'à présent, les réunions périodiques des attachés commerciaux des pays de la C.E.E. dans un certain nombre de pays en voie de développement n'ont eu presque aucun effet pratique et n'ont abouti à aucune harmonisation des politiques de coopération. Ce serait pourtant un des points sur lesquels il devrait être possible de manifester dans les faits le souci que nos pays prétendent avoir de permettre au tiers monde de réaliser une rapide transformation.

## CHAPTER II

**Belgium****Introduction**

2.1. Belgium is probably the WEU country in which the widest support is found for a specific concept of Europe based, on the one hand, on the highest possible degree of integration in the economic, political, social and even military fields within the framework of supranational bodies subject to satisfactory democratic supervision and, on the other, on the greatest possible Atlantic solidarity.

2.2. Apart from the ideological considerations, your Rapporteur believes there are two reasons why Belgium has adopted this approach, one being its position in Europe. A small country on the extreme western edge of the great North European plain, it is a point of contact between the Germanic, Latin and Anglo-Saxon worlds. Consequently, in the course of its history, Belgium has been invaded many times from both land and sea, north and south. It is therefore normal for the Belgian people to try to guarantee peaceful relations between the peoples of Europe by promoting the building of sound European structures as the best guarantee of the survival of Belgium and its people.

2.3. On 17th April 1947, the socialist newspaper *Le Peuple* wrote :

“ . . . Franco-German entente must be the cornerstone of widespread European co-operation without which the economic, social and political conditions for peace cannot be achieved.”

2.4. Again, since the war, Belgium has experienced a series of internal difficulties stemming mainly from the fact that, in spite of its undeniable patriotism, the Belgian people is composed of two or three groups belonging to different linguistic groups, and the dynastic and religious quarrels, social struggles and language differences have continually brought these groups into conflict. If isolated in the midst of powers vying with each other, the national cohesion of Belgium might well be threatened, whereas in a Europe in which national rivalries would gradually disappear Belgium would have more chance of maintaining its identity and unity.

2.5. It is not therefore surprising that since the end of the second world war Belgium has been constantly in the van of the movement for the greatest possible unity of Europe. The rise of Gaullism in France, however, confronted the Belgians with serious difficulties. Some felt that Gaullism stood for the very aspiration to the independence of nation States which the Belgians, more than anyone else, consider to be a major danger. However, since a large fraction of the population is French-speaking, Belgium can hardly join a coalition against France. Certain Gaullist views have found some acceptance in nearly all the Belgian parties, in spite of the oft-repeated opposition of principle of all the parties to Gaullism.

**I. Organised political forces**

2.6. There are three main national parties in Belgium, plus a small Communist Party and two federalist parties, one Flemish, one Walloon. In 1968, the Communist Party obtained 3.3 % of the votes, the Walloon Group 5.9 % and the Flemish People's Union 9.8 %. These elections were more-over particularly favourable to the regional parties since they followed an acute linguistic crisis. In 1954, for example, the Walloon Group did not exist and the Flemish party obtained only 2 % of the votes.

**(1) The Christian Socialist Party**

2.7. This party has been the largest in Belgium ever since the war. In 1968, it obtained 31.5 % of the votes, but had had far more in all previous elections. These votes are divided unevenly between Flanders, where, since 1946, the party has regularly had an absolute majority, and the Walloon region, where it has never had more than a third of the votes cast. The party has formed the nucleus of all the government majorities since the war and has left its mark on Belgium's foreign policy, particularly since Mr. Spaak left the Ministry for Foreign Affairs.

2.8. The Christian Socialist Party has always considered the EEC's achievements as a remark-



## CHAPITRE II

*La Belgique***Introduction**

2.1. Parmi les pays de l'U.E.O., la Belgique est sans doute celui qui connaît la plus grande unanimité en faveur d'une certaine conception de l'Europe fondée, d'une part, sur une intégration aussi forte que possible des pouvoirs économiques, politiques, sociaux et même militaires à l'intérieur d'organes supranationaux, pourvu qu'ils soient dotés d'un contrôle démocratique satisfaisant et, d'autre part, sur une solidarité atlantique aussi forte que possible.

2.2. En dehors des motifs idéologiques qui ont pu pousser les Belges vers de telles conceptions, l'on peut, je crois, trouver à cette orientation des fondements de deux natures : l'une tient à la situation de la Belgique en Europe. Petit pays situé à l'extrémité occidentale de la grande plaine de l'Europe du nord, la Belgique est la voie de passage obligée entre le monde germanique et le monde latin ou le monde anglo-saxon. Au cours de son histoire, la Belgique a, de ce fait, subi d'innombrables invasions venues de la terre comme de la mer, du nord comme du sud. Il est donc naturel que le peuple belge recherche, dans la création de fermes structures européennes, la garantie de relations pacifiques entre les peuples de l'Europe, car elle constitue la meilleure garantie de la survie de la Belgique et du peuple belge.

2.3. Ainsi, dès le 17 avril 1947, le journal socialiste *Le Peuple* écrivait :

« ... L'entente franco-allemande doit être la pierre angulaire d'une large coopération européenne sans laquelle les conditions économiques, sociales et politiques de la paix ne se réaliseront pas. ... »

2.4. D'autre part, la Belgique a connu depuis la guerre une série de difficultés intérieures provenant essentiellement de ce que, malgré son indéniable patriotisme, le peuple belge est composé de deux ou trois fractions appartenant à des groupes linguistiques différents et la querelle dynastique, la querelle religieuse, les luttes sociales et la querelle linguistique ont sans cesse provoqué l'affrontement de ces fractions. Isolée au milieu de puissances hostiles les unes aux autres, la Belgique risquerait de voir menacer sa cohésion nationale alors que, dans une Europe où les rivalités nationales s'estomperaient, elle aurait plus de chance de maintenir son identité et son unité.

2.5. Il n'est donc pas étonnant de voir la Belgique se trouver constamment, depuis la fin de la seconde guerre mondiale, à la tête du mouvement en faveur d'une unité aussi grande que possible de l'Europe. Néanmoins, la venue au pouvoir en France du gaullisme a créé de sérieuses difficultés aux Belges. D'une part, le gaullisme représentait, aux yeux de certains Belges, cette aspiration à l'indépendance des Etats nationaux que précisèrent les Belges, plus que tous autres, considèrent comme un danger majeur. Pourtant, parce qu'une fraction importante de la population belge est de langue française, la Belgique peut difficilement entrer dans une coalition opposée à la France. Certaines visions gaullistes n'ont pas été sans influence à l'intérieur de presque tous les partis belges malgré une opposition de principe au gaullisme affirmée constamment par tous ces partis.

**I. Les forces politiques organisées**

2.6. La Belgique connaît trois grands partis nationaux auxquels s'ajoute un petit parti communiste et deux partis fédéralistes, l'un flamand, l'autre wallon. En 1968, le parti communiste a obtenu 3,3 % des voix ; le Rassemblement wallon 5,9 % ; l'Union populaire flamande 9,8 %. Ces élections ont d'ailleurs été particulièrement favorables aux partis régionaux, car elles ont eu lieu à la suite d'une crise particulièrement aiguë du système linguistique. En 1954, par exemple, le Rassemblement wallon n'existait pas et le parti flamand n'avait obtenu que 2 % des voix.

**(i) Le parti social chrétien**

2.7. Ce parti a été constamment, depuis la guerre, le plus important en Belgique. Il a recueilli, en 1968, 31,5 % des voix, mais il en avait recueilli bien davantage au cours de toutes les élections antérieures. Ces voix sont d'ailleurs inégalement réparties entre la Flandre où le P.S.C. a régulièrement remporté, depuis 1946, la majorité absolue, et la Wallonie où il n'a jamais dépassé le tiers des suffrages. Ce parti s'est trouvé au centre de toutes les majorités gouvernementales depuis la guerre et a marqué de son empreinte la politique étrangère de la Belgique, surtout depuis que M. Spaak a quitté le ministère des affaires étrangères.

2.8. Le parti social chrétien a toujours considéré les réalisations de la C.E.E. comme un succès re-

able success but insufficient, and it is working to strengthen the European institutions in both the economic and political fields. Anxious to maintain a balance between the larger powers in the European Community, the Christian Socialist Party has always supported Britain's application for membership of the European Communities, particularly since trade with Britain is of major importance to Flanders. Similarly, it is in favour of the accession, or association, of other European powers to the Communities, whatever form of government they may have.

2.9. Finally, the Christian Socialist Party has always been firmly attached to the Atlantic Pact and, in 1966, the Minister for Foreign Affairs, Mr. Harmel, a member of the Christian Socialist Party, submitted a plan to modernise the Atlantic Alliance, with a view to strengthening political co-operation throughout the western world.

2.10. There have admittedly been differences between members of the Christian Socialist Party, particularly between federalists and functionalists in the past and, more recently, between those whose main concern was to achieve political unity in Europe and maintain good relations with France and those who, on the contrary, were primarily concerned with the security provided by the Atlantic Alliance and close co-operation with the United States.

2.11. So far, the second tendency seems to have predominated in the Christian Socialist Party and Belgium's foreign policy under the guidance of Mr. Pierre Harmel.

**(ii) The Belgian Socialist Party**

2.12. Mr. G. Marchal-Van-Belle's important study<sup>1</sup> gives an admirable picture of the evolution and discussion of European questions in the Belgian Socialist Party.

2.13. For many years, the course of the Belgian Socialist Party's foreign policy was dominated by the strong personality of Paul-Henri Spaak who was, in turn, Prime Minister, Minister for Foreign Affairs and Secretary-General of NATO. He and a number of his political friends played an essen-

tial rôle in the first steps towards the integration of Community Europe.

2.14. Like the Christian Socialist Party, the Belgian Socialist Party wants an economically and politically united Europe and wishes the work started by the European Communities to be continued. The majority of its members has always been in favour of strengthening the Community authorities and setting up a European political authority.

2.15. At the same time, the Belgian Socialist Party has always advocated the development of the social aspects of Europe. It considers that the task of the European Communities is not only to regulate a market economy, it must also promote a social order throughout the continent in line with the highest level reached in any European country.

2.16. A high degree of democracy for Community Europe has always been the aim of the Belgian Socialist Party. It is not very enthusiastic about the Fouchet plan and the idea of a European referendum, but wishes there to be a European Parliament elected by universal suffrage which can supervise a true European political authority.

2.17. With regard to the enlargement of the Communities, the Belgian Socialist Party has always made a distinction between the democratic countries of Western Europe which should be allowed to join Community Europe as soon as possible, the Eastern European countries against which the door should not be shut, and the countries with a dictatorial régime, such as Spain and Portugal, which should be kept outside Europe.

2.18. Thanks mainly to the influence of Mr. Spaak, the Belgian Socialist Party has always been definitely in favour of the Atlantic Alliance and increasing its political competence.

2.19. Although more people vote for the Belgian Socialist Party in the Walloon region (generally almost 50 % of the votes) than in Flanders (always less than 30 % of the votes), the party has shown greater unity than the Christian Socialist Party in rejecting the Gaullist visions of a union of European nations. Although some of its members accepted the Fouchet plan, it was more a gesture towards France than acceptance of the political concepts behind the plan. For internal reasons, the influence of the Belgian Socialist Party was noticeably reduced in the 1968 elections, although with 28 % of the votes it is still the second Belgian party.

1. *Les socialistes belges et l'intégration européenne*, published by the Institute of Sociology of the Free University of Brussels, 1968.

marquable mais insuffisant et il recherche un renforcement des institutions européennes, aussi bien dans le domaine économique que dans le domaine politique. Soucieux de maintenir un équilibre entre les plus grandes puissances à l'intérieur de la Communauté européenne, le parti social chrétien s'est toujours montré d'autant plus favorable à la candidature britannique aux Communautés européennes que les échanges avec l'Angleterre tiennent une place essentielle dans les activités de la Flandre. De même, il a manifesté son désir de voir d'autres puissances européennes prendre place dans les Communautés ou s'associer à ces Communautés, quelle que soit la forme de leur gouvernement.

2.9. Enfin, le parti social chrétien a toujours affirmé son attachement au Pacte atlantique et, en 1966, le ministre belge des affaires étrangères, M. Pierre Harmel, membre du parti social chrétien, a été l'auteur du plan de modernisation de l'Alliance atlantique destiné à renforcer la coopération politique à l'intérieur de l'ensemble du monde occidental.

2.10. Certes, le parti social chrétien a connu des divergences entre ses membres, notamment dans le passé, des divergences entre fédéralistes et fonctionnalistes, à une période plus récente des divergences entre ceux qui mettaient au premier plan de leurs préoccupations la recherche d'une unité politique de l'Europe et le maintien des bonnes relations avec la France, et ceux qui, au contraire, recherchaient d'abord la sécurité offerte par l'Alliance atlantique et une coopération étroite avec les Etats-Unis.

2.11. Jusqu'à présent, c'est cette seconde tendance qui semble avoir dominé à l'intérieur du P.S.C. comme dans la politique étrangère de la Belgique dirigée par M. Pierre Harmel.

#### (ii) Le parti socialiste belge

2.12. L'importante étude de G. Marchal-Van Belle<sup>1</sup> montre admirablement l'évolution et les débats qui ont eu lieu au sein du P.S.B. à propos des questions européennes.

2.13. Pendant de nombreuses années, l'orientation du P.S.B. à propos de politique étrangère a été dominée par la forte personnalité de M. Paul-Henri Spaak qui fut, tour à tour, premier ministre, ministre des affaires étrangères et secrétaire général de l'O.T.A.N. M. Paul-Henri Spaak et un certain

nombre de ses amis politiques ont joué un rôle essentiel dans les premiers pas de l'intégration d'une Europe communautaire.

2.14. Tout comme le P.S.C., le P.S.B. aspire à une Europe unie sur le plan économique comme sur le plan politique et demande la poursuite de l'œuvre entreprise par les Communautés européennes. La majorité de ses membres s'est toujours déclarée favorable à un renforcement des autorités communautaires, voire à la création d'une autorité politique de l'Europe.

2.15. En même temps, le P.S.B. s'est toujours déclaré favorable à la poursuite de la construction européenne sur le plan social. Pour lui, les Communautés européennes ne doivent pas seulement constituer l'organisme régulateur d'une économie de marché, mais elles doivent aider à la création d'un ordre social sur l'ensemble du continent, aligné sur ceux des pays européens dont l'ordre social est le plus avancé.

2.16. Le P.S.B. s'est constamment montré extrêmement soucieux de maintenir à l'Europe communautaire un caractère hautement démocratique. Peu favorable au Plan Fouchet et à l'idée de référendum européen, le P.S.B. réclame la création d'un Parlement européen élu au suffrage universel susceptible de contrôler une véritable autorité politique européenne.

2.17. Dans le domaine de l'élargissement des Communautés, le P.S.B. a toujours distingué entre les pays démocratiques de l'Europe occidentale auxquels il désire voir s'étendre aussi rapidement que possible l'Europe communautaire, les pays de l'Europe de l'est auxquels il voudrait que les Communautés européennes ne se ferment pas, et les pays à régimes dictatoriaux comme l'Espagne et le Portugal qu'il voudrait tenir à l'écart de l'Europe.

2.18. Le P.S.B., grâce notamment à l'influence de M. Spaak, s'est toujours montré extrêmement favorable à l'Alliance atlantique et à un renforcement de ses pouvoirs dans le domaine politique.

2.19. Bien que le P.S.B. tire plus de suffrages de Wallonie (généralement près de 50 % des voix) que de Flandre (toujours moins de 30 % des voix), il s'est montré plus uni que le P.S.C. pour rejeter les visions gaullistes de l'union des pays européens. Si certains de ses membres ont admis le Plan Fouchet, c'est bien plus comme une conception acceptée pour ménager la France qu'à cause d'une adhésion aux conceptions politiques sur lesquelles reposait ce plan. Aux élections de 1968, le P.S.B. a, pour des raisons intérieures à la Belgique, vu son influence diminuer notablement quoique, avec 28 % des voix, il soit encore le second parti belge.

1. *Les socialistes belges et l'intégration européenne*, Editions de l'Institut de sociologie de l'Université libre de Bruxelles, 1968.

**(iii) The Freedom and Progress Party**

2.20. This party is certainly the one with the strongest roots throughout Belgium, since in 1961 it obtained 11.6 % of the votes in Flanders, 11.8 % in the Walloon region and 17 % in Brussels. It was the only main party to increase its votes in 1968, obtaining 20.9 % of the votes for the whole of Belgium.

2.21. The European line of the party is evident. It was one of the first and most active defenders of the principle of a highly integrated supranational Europe.

2.22. It has never concealed the fact it was seeking a Europe forming a vast market within which free enterprise and free trade would be ensured. It therefore has no reason to be dissatisfied with the Communities in their present form. The priority given to the freeing of trade, the widening of markets and the success of the Kennedy round negotiations are fully in line with the aims of the Liberals, who are now more than ever stressing the need to enlarge the Communities. In the political field, this party has always favoured the supranational principle. Moreover, to a large extent it reflects the ideas current in industrial circles.

**(iv) The regional parties**

2.23. The Flemish People's Union and the Walloon Group were set up to defend the rights of certain Belgian linguistic groups. They have never taken part in the government and so far there seems to be nothing in their foreign policy to distinguish it from that of the other political groups.

**II. Economic forces**

2.24. There have been considerable economic changes in Belgium since the second world war. The decline of the mining and iron and steel industries, which are mainly concentrated in the Walloon region, has been offset by the remarkable development of the processing industries, which are mainly in Flanders. As everywhere, agriculture's contribution to the national income and the numbers employed in agriculture have fallen off considerably.

2.25. This development is the same as in all the Western European countries, and Belgium's membership of the European Communities does nothing to slow it down. To a large extent, however, these difficulties have contributed to the unrest which has been felt in Belgian political circles for some years.

**(i) In agriculture**

2.26. Belgium has not escaped the unrest in the farming community to be found in all the Western European countries. Agricultural work is mainly the concern of a large number of small and medium-sized farms. The area cultivated is gradually growing smaller and there are less and less farms, although the proportion of large farms is increasing slowly.

2.27. As elsewhere, the agricultural population produces less returns than the industrial population, in spite of the widespread use of machinery and improved farming methods. There is a surplus production in many fields and there has been continuous unrest among Belgian farmers since 1962. An agricultural fund was set up in 1955 to maintain prices of agricultural produce and develop outlets.

2.28. On the whole, Belgian farmers are in favour of the agricultural common market, particularly in the field of cereals and stockbreeding, and they were among the first to follow up the new state of affairs by bringing pressure to bear on the Community and national authorities alike.

**(ii) In industry**

2.29. The Belgian employers' federation has always been cautious with regard to increasing the powers of governmental authorities in the economic field. But the fact that there are large firms in Belgium capable of competing in a wide European market has led a large part of the employers' federation to call for the rapid harmonisation of responsibilities and regulations so as to be able to make the most of free competition. The Belgian employers' federation is strongly organised in a Federation of Belgian industries and has constantly urged the Belgian Government to encourage the Community authorities to advance as quickly as possible with the definition of a foreign trade policy, tax harmonisation and the harmonisation of economic and social legislation.

**(iii) Le Parti pour la liberté et le progrès**

2.20. Le P.L.P. est sans doute le parti le mieux implanté dans l'ensemble des régions de la Belgique puisqu'en 1961, il avait remporté 11,6 % des voix en Flandre, 11,8 % en Wallonie, 17 % à Bruxelles. Il est le seul des grands partis qui ait vu augmenter le nombre de ses suffrages en 1968 où il a atteint, pour l'ensemble de la Belgique, 20,9 % des voix.

2.21. L'orientation européenne du P.L.P. n'est pas douteuse. Il fut l'un des premiers et l'un des plus actifs à défendre le principe d'une Europe supranationale fortement intégrée.

2.22. Le P.L.P. n'a jamais dissimulé que l'Europe qu'il recherchait devait constituer un vaste marché à l'intérieur duquel la liberté d'entreprise et la liberté des échanges seraient assurées. Il n'a donc pas lieu de se dire mécontent des Communautés telles qu'elles se présentent actuellement : la priorité donnée à la libération des échanges, l'élargissement des marchés, le succès de la négociation Kennedy sont tout à fait conformes aux aspirations des libéraux qui, plus que jamais, insistent aujourd'hui sur la nécessité d'un élargissement des Communautés. Dans le domaine politique, le P.L.P. s'est toujours réclamé du principe supranational. Par ailleurs, il reflète dans une large mesure les idées que défendent les milieux industriels.

**(iv) Les partis régionalistes**

2.23. L'Union populaire flamande et le Rassemblement wallon se sont constitués pour défendre les prérogatives de certaines fractions linguistiques de la population belge. Ils n'ont jamais participé au pouvoir et n'ont pas manifesté, jusqu'à présent, une orientation de leur politique étrangère qui puisse les distinguer des autres groupes politiques.

**II. Les forces économiques**

2.24. La Belgique a connu, depuis la seconde guerre mondiale, des transformations économiques importantes. Le déclin des industries extractives et de la sidérurgie concentrées surtout en Wallonie a été compensé par un remarquable développement des industries de transformation situées surtout en Flandre. Comme partout, la part de l'agriculture dans le revenu national et dans la répartition de l'emploi a sensiblement diminué.

2.25. Cette évolution est conforme à celle qu'ont connue tous les pays de l'Europe occidentale et l'adhésion de la Belgique aux Communautés européennes n'a pu que l'accélérer. Néanmoins, ces difficultés ont contribué, dans une large mesure, à créer le malaise que connaît, depuis de nombreuses années, la société politique belge.

**(i) Les agriculteurs**

2.26. La Belgique n'a pas échappé au malaise paysan que connaissent tous les pays de l'Europe occidentale. L'entreprise agricole est caractérisée par une structure familiale comportant un grand nombre de petites et de moyennes exploitations. La superficie cultivée tend à diminuer ainsi que le nombre des exploitations, tandis que la proportion des grandes unités s'accroît lentement.

2.27. Comme ailleurs, la population agricole a un rendement inférieur à la population industrielle malgré la généralisation de l'emploi des machines et le perfectionnement des méthodes d'exploitation. Dans de nombreux domaines, la production est excédentaire et, depuis 1962, une certaine agitation s'est maintenue parmi les agriculteurs belges. En 1955, a été créé un fonds agricole destiné à maintenir les cours des denrées agricoles et à développer leurs débouchés.

2.28. D'une façon générale, les agriculteurs belges se sont montrés favorables à la création du marché commun agricole, en particulier dans le domaine des céréales et de l'élevage, et ils ont été parmi les premiers à tirer les conséquences de ce nouvel état de choses en dirigeant leurs pressions vers les autorités communautaires en même temps que vers les autorités nationales.

**(ii) Les industriels**

2.29. Le patronat belge s'est toujours montré méfiant à l'égard du renforcement des pouvoirs publics dans le domaine économique. Mais l'existence, en Belgique, de grandes entreprises susceptibles de produire pour un large marché européen, a conduit une fraction notable du patronat belge à réclamer une harmonisation rapide des charges et des règlements de façon à pouvoir profiter au mieux de la libre concurrence. Le patronat belge est fortement organisé dans une Fédération des industries belges, et il n'a cessé de faire pression sur le gouvernement pour qu'il fasse avancer, aussi rapidement que possible, la définition, par les autorités communautaires, d'une politique commerciale, d'une harmonisation fiscale, d'une harmonisation des législations économiques et sociales.

2.30. However, although the employers' federation has in principle been quite favourably inclined towards the idea of integration, particularly when there was no question of taking immediate and final decisions leading to transfers of sovereignty, it has been cautious and reserved whenever there was question of a definite move which might affect the immediate interests of a given sector. Finally, the Belgian professional organisations have constantly tried, as shown in a recent publication<sup>1</sup>, to use the influence of the Belgian national authorities to protect these interests in the Common Market. They have been far more active in bringing pressure to bear on the Belgian authorities than in the federation's policy in UNICE. Nicole Loeb concluded her study of the Belgian employers' federation with the following three remarks:

" 1. The employers' organisations are of an essentially national nature; their rôle is amplified by the existence of an economic community, but they do not seem to have transferred any of their functions to a supranational organisation ;

2. the employers' positions are dominated by pragmatism,... the 'Europeanism' of the employers being essentially 'tactical', it cannot be concluded that the employers' federation is bound to a specific form of integration ;

3. the European framework is at present considered the one best suited to the development of free enterprise. A certain imbalance, symbolised in the expression 'business Europe', seems to come from the adaptation of industrial structures and the development of the means of action of the employers' organisations. "

Thus, the integration of the European economy has led not only to the promotion of mergers and agreements but also to the development of the means of action of the employers' group which, certainly in the case of Belgium, has advanced much further than the agricultural and workers' organisations thanks to far better adaptation to the wider entity of Europe in relation to the national economy.

1. Nicole Loeb, *Le patronat industriel belge et la C.E.E.*, published by the Institute of Sociology of the Free University of Brussels, 1965.

### (iii) Trades unions

2.31. Like the political parties, the Belgian trades unions have frequently demonstrated their support for the greatest possible integration of Europe, not only in the economic field but also in the social and political fields. They are, however, concerned that, when faced with European authorities with less political responsibility than the national authorities, they should not lose their say in the conduct of business. At the Blankenberg Congress in May 1965, the Belgian General Labour Confederation stated :

" The trades union movement must ensure that economic integration leads to no reduction in the unions' possibilities of action in the national States. The trades union movement must give its firm backing to effective supervision of the Community by a parliamentary assembly which truly fulfils this rôle and is in a position to take economic and social measures. The trades unions must be allowed to adopt positions without jeopardising their freedom to take action. The present situation is not at all satisfactory. The councils of ministers are both legislative and executive bodies and the employers' associations have powerful financial resources which cost industry and trade nothing. The trades unions, on the other hand, have to finance their European activities solely by means of subscriptions from their members. The EEC must set up and finance a European labour office. The European trades union movement must organise itself more strongly than before throughout Europe. "

2.32. The positions of the Confederation of Christian Trades Unions differ only slightly from those of the General Labour Confederation.

### Conclusions

2.33. Observers of Belgian politics have never questioned the resolutely European line taken by most of the political, economic and social forces which count in Belgium. The only question which arises is the intensity of their desire to build Europe.

2.30. Pourtant, si le patronat a manifesté une sympathie de principe assez générale envers l'idée d'intégration surtout lorsqu'il ne s'agissait pas de prendre immédiatement des décisions irréversibles poussant à des transferts de souveraineté, il s'est montré prudent et réservé chaque fois qu'il s'est agi d'un projet concret pouvant porter atteinte aux intérêts immédiats de telle ou telle branche. Finalement, les organisations professionnelles belges ont constamment essayé, comme le montre un ouvrage récent<sup>1</sup>, d'utiliser l'influence des autorités nationales de la Belgique pour défendre ces intérêts à l'intérieur du Marché commun. Elles se sont montrées beaucoup plus actives dans leurs pressions sur les autorités belges que dans la politique que la Fédération des industries belges a menée à l'intérieur de l'U.N.I.C.E. Ainsi, Nicole Loeb croit pouvoir conclure son étude sur le patronat belge par les trois remarques suivantes :

« 1. Les organisations patronales conservent un caractère essentiellement national ; leur rôle est amplifié par l'existence d'une communauté économique, mais on ne constate pas de transfert de leurs fonctions au bénéfice d'une organisation supranationale ;

2. Les prises de position patronales sont dominées par le pragmatisme... 'l'europhisme' patronal étant essentiellement 'tactique', on ne peut en conclure que le patronat soit lié à telle forme précise d'intégration ;

3. Le cadre européen est considéré actuellement comme le plus propice au développement de la libre entreprise. Un certain déséquilibre, que symbolise l'expression 'Europe des affaires', semble provenir de l'adaptation des structures industrielles et du développement des moyens d'action des organisations patronales.»

Ainsi, l'intégration de l'économie européenne a permis, non seulement le développement du mouvement de concentration et d'entente, mais aussi celui de moyens d'action du groupe patronal qui, cela n'est pas douteux dans le cas de la Belgique, a pris une avance considérable sur les organisations agricoles et ouvrières grâce à une adaptation bien meilleure à l'entité plus vaste que constitue l'Europe par rapport à l'économie nationale.

1. Nicole Loeb, *Le patronat industriel belge et la C.E.E.*, Éditions de l'Institut de sociologie de l'Université libre de Bruxelles, 1965.

### (iii) Les syndicats

2.31. Tout comme les partis politiques, les syndicats belges ont montré à de nombreuses reprises qu'ils étaient favorables à une intégration aussi poussée que possible de l'Europe, non seulement dans le domaine économique, mais aussi dans le domaine social et dans le domaine politique. Toutefois, ces syndicats se sont montrés soucieux de ne pas perdre, en face d'autorités européennes politiquement moins responsables que les autorités nationales, l'influence qu'ils pouvaient exercer sur la direction des affaires. Ainsi, au Congrès de Blankenberg, en mai 1965, la Confédération Générale du Travail belge déclarait :

« Le mouvement syndical doit veiller à ce que l'intégration économique n'aboutisse pas à ce que les syndicats voient diminuer les possibilités d'action dont ils disposent à l'intérieur des Etats nationaux. Le mouvement syndical doit prendre vigoureusement position pour un véritable contrôle de la Communauté par une assemblée parlementaire qui remplisse véritablement ce rôle et qui soit en mesure de prendre des mesures économiques et sociales. Les syndicats doivent obtenir la possibilité de prendre position sans que leur liberté de contestation en souffre. La situation actuelle n'est nullement satisfaisante. Les conseils des ministres constituent à la fois les organes législatifs et exécutifs, les associations patronales disposent de puissants moyens financiers qui ne coûtent rien à l'industrie ni au commerce. Au contraire, les syndicats doivent tirer exclusivement des cotisations de leurs membres le financement de leurs activités européennes. La C.E.E. doit fonder et financer un office européen du travail. Le mouvement syndical européen doit s'organiser plus fortement que par le passé dans toute l'Europe. »

2.32. Les positions de la Confédération des syndicats chrétiens diffèrent fort peu de celles adoptées par la C.G.T.

### Conclusions

2.33. Les observateurs de la vie politique belge n'ont jamais mis en question l'orientation résolument européenne de la plupart des forces politiques, économiques et sociales qui comptent en Belgique. C'est sur la question de l'intensité de la volonté européenne que plusieurs d'entre eux se sont sérieusement interrogés.

2.34. There can be no better conclusion than that of Mr. Etienne de la Vallée Poussin in an article published in the *Revue générale belge* on 15th December 1955:

“It is the very structures of modern States which create difficulties. In fact, our legal systems are so complex that it is often very difficult for a State to agree to changes of detail in its administrative system... For about twenty years, European nationalism has so to speak been incorporated in the

administrations. These gigantic legal structures have adopted the colour of each State; they progressively lose the adaptability which is necessary for organising international co-operation easily. From the point of view of our administrative structures, this co-operation is therefore nearly always of a revolutionary nature.”



2.34. Et l'on ne saurait mieux conclure que ne l'a fait M. Etienne de la Vallée Poussin dans un article publié par la *Revue générale belge*, le 15 décembre 1955 :

« Ce sont les structures mêmes des Etats modernes qui créent les difficultés. Nos régimes légaux sont, en effet, tellement complexes qu'il est souvent fort difficile à un Etat d'accepter, dans son régime administratif, des modifications de détail... Or, depuis une vingtaine d'années, les nationalis-

mes européens se sont, en quelque sorte, incorporés dans leurs administrations. Ces gigantesques structures juridiques ont pris, dans chaque nation, la couleur de l'Etat ; elles manquent de plus en plus de la plasticité nécessaire pour que l'on puisse organiser facilement la coopération internationale. Cette coopération a donc presque nécessairement, au point de vue de nos structures administratives, un caractère révolutionnaire. »

## CHAPTER III

*France***Introduction**

3.1. French political society is not easy to define. Since 1958 in fact all observers have stressed that France was experiencing what might be called "depolitisation". This in no way implies that the French people are moving away from politics, but that their interests, their feelings, do not always fit into the traditional framework of democratic political life. Since 1958, all the political parties have undergone serious crises and, except for the "Gaullist" party with its varying sigla, their numbers have dwindled considerably. It is difficult to put a figure on these defections since the political parties are hesitant to give definite information about their own losses, but there is no lack of proof. Likewise, unions and politically-minded groups, which are more numerous in France than in most other European countries, are often short-lived, have few members and give only a superficial indication of the real trend of French thinking.

3.2. The results of the numerous opinion polls, which are generally organised satisfactorily by independent bodies, are also difficult to interpret since at the best the answers to the questions put give only a vague indication of the depth of the opinions expressed. Little is therefore known of French opinion and this is borne out by the events in May and June 1968 which came as a surprise to everyone, including the trades unions, the left-wing political parties and the government.

3.3. It might be said that these events, the spread of the strikes, the violence of opinions expressed and the students' actions have invalidated the analyses of sociologists who considered French society as being amongst the least revolutionary. Yet the first round of the elections on 23rd June 1968 indicated that no decisive conclusions regarding the nature and aspirations of French society could be drawn from the disturbances in May. Everything indicates

that many of those who took a part in the strikes have voted for the outgoing majority party, in other words their votes show that they do not wish to overthrow the basic structure of French political life.

3.4. This analysis therefore must distinguish between organised political forces, other organised forces which are not essentially political but which, in certain circumstances at least, may play an important rôle and finally ideological forces which do not appeal to the masses but which nevertheless occupy a prominent place in French society.

**I. Organised political forces**

3.5. The approach to European questions is certainly characteristic of the different political parties. Here again, the depth of collective expression of opinion is no less important than the form it takes. The approaches of the various French political groups to European questions fall into four fairly clear categories:

**(i) The Centre-Right**

3.6. In their deep-rooted and often unreserved attachment to the European ideal, some groups adhere to principle of supranationality and close links with the United States in the framework of NATO and OECD with openings for all democratic countries of Western Europe wishing to take their place.

3.7. This vision of Europe, which is close to that of the majority parties in Germany, Italy and Benelux, is on the whole defended by a political group drawn largely from the former Popular Republican Movement, today sometimes known as the Democratic Centre and sometimes by the name of its parliamentary group, the Modern Democratic and Progress Party, which includes former Christian Democrats and former Independants.

## CHAPITRE III

*La France***Introduction**

3.1. La société politique française est particulièrement difficile à appréhender. En effet, tous les observateurs ont souligné depuis 1958 que la France connaissait un phénomène de «dépolitisation». Ceci n'implique nullement que les Français se désintéressent de la politique, mais cela signifie que leurs intérêts, voire leurs passions, ne s'expriment pas toujours dans le cadre des structures traditionnelles de la vie politique démocratique. Depuis 1958, tous les partis politiques ont connu de graves crises, et tous, à l'exception du parti «gaulliste» sous ses divers sigles, ont vu le nombre de leurs adhérents diminuer dans de très fortes proportions. Il est difficile de chiffrer ces défections car les partis politiques hésitent à fournir des renseignements trop précis sur les défections qu'ils ont subies, mais les preuves de ces défections sont multiples. De même, les syndicats, les sociétés de pensée de caractère politique, plus nombreuses en France que dans la plupart des autres pays d'Europe, ont souvent des effectifs squelettiques, des existences éphémères et ne constituent que dans une faible mesure l'expression permanente des orientations de l'opinion française.

3.2. Les sondages d'opinion nombreux et, en général, réalisés selon des normes satisfaisantes par des organisations indépendantes, sont également difficiles à interpréter car les réponses données aux questions posées ne fournissent, dans le meilleur des cas, que des indications assez vagues sur l'intensité des opinions exprimées. L'opinion française est donc assez mal connue et les événements de mai et juin 1968 en ont apporté une nouvelle preuve. En effet, ils semblent avoir provoqué une surprise pour tout le monde, notamment pour les syndicats ouvriers, pour les partis politiques de gauche et pour le gouvernement.

3.3. Ces événements, l'extension prise par les grèves, la violence des propos tenus et des actions entreprises par les étudiants, ont semblé infirmer les analyses des sociologues qui considéraient la société française comme une des moins révolutionnaires qui soient. Pourtant, le premier tour des élections législatives, le 23 juin 1968, a montré que l'on ne pouvait pas tirer des événements de mai des leçons décisives sur la nature et les aspirations de la société française. Tout indique, en

effet, qu'un nombre important de ceux qui avaient au moins participé au mouvement de grève ont accordé leur voix à la majorité sortante, c'est-à-dire ont manifesté par leur vote un souci de ne pas bouleverser les données fondamentales de la vie politique française.

3.4. Il nous faudra donc distinguer, dans notre analyse, les forces politiques organisées, d'autres forces organisées dont le caractère n'est pas essentiellement politique mais qui peuvent, dans certaines circonstances en tout cas, jouer un rôle important, enfin des forces idéologiques qui ne se traduisent pas dans des organisations de masse mais qui, néanmoins, tiennent dans la société française une place éminente.

**I. Les forces politiques organisées**

3.5. La position des différents partis à l'égard des questions européennes est certainement un des éléments qui caractérisent chacun des partis politiques. Ici encore, les notions d'intensité des représentations collectives sont au moins aussi importantes que la forme de ces représentations. Néanmoins, il semble possible de classer les différents groupes politiques français, en raison de leur attitude à l'égard des questions européennes, en quatre groupes assez nettement distincts.

**(1) Le centre droit**

3.6. Un certain nombre de groupes manifestent leur attachement profond et souvent sans réserve à l'idéal d'une Europe organisée selon le principe de la supranationalité, étroitement liée aux Etats-Unis dans le cadre de l'O.T.A.N. et de l'O.C.D.E. et élargie à tous les pays démocratiques d'Europe occidentale qui désireraient y prendre leur place.

3.7. Cette vision de l'Europe, proche de celle que nourrissent les partis majoritaires en Allemagne, en Italie et dans les pays du Benelux, est défendue essentiellement par un groupe politique issu, dans une très large mesure, de l'ancien Mouvement républicain populaire et qui prend aujourd'hui, tantôt le titre de Centre démocrate, tantôt celui, adopté par son groupe parlementaire, de Progrès et Démocratie Moderne. D'anciens éléments démocrates-chrétiens s'y sont mêlés à d'anciens indépendants.

3.8. The European choice is one of the main factors in the centre party's opposition to General de Gaulle's foreign policy.

3.9. It can also be considered that certain groups of the present majority, particularly the Independent Republicans, would willingly subscribe to such a view of Europe. Thus, in December 1967, Mr. Valéry Giscard d'Estaing, Chairman of the Independent Republicans, expressed his support for the accession of the United Kingdom to the European Communities. At a press conference in Lyons on 2nd December 1967, he said:

"Europe is a sort of catalyser of the problems (regions, industrial structures, agriculture, methods of political action), but one is of particular importance, i.e. the accession of Britain to the Common Market. There are five factors in the intellectual development of this question.

First, for the attainment of the aims set by the Common Market at the outset — economic aims — and for the attainment of the aims of France's international policy, which is to offset the super-power of the United States, the accession of Britain is desirable.

Secondly, Britain can take part in the European Community only if it makes profound changes. This emerges from the reflections of the Brussels Commission itself.

Thirdly, Britain's anxiety not to undertake these fundamental changes with all their implications unless it is certain of being accepted afterwards as a full member of the Community is very understandable.

Fourthly, this new, additional problem in the life of the Common Market must not lead to a slowing down in the process of unification in the Market as soon as Britain joins.

Finally, it is clear that a Community with seven or more members will have to have a minimum of political organisation, otherwise there will be total paralysis."

But what makes them differ most from the Modern Democratic and Progress Party is the degree of their desire to build Europe on a supranational basis. The Independent Republicans do not envisage leaving the majority in order to mark their disagreement with the government's European policy. Conversely, the Democratic Centre invokes European policy as grounds for refusing to join the Independent Republicans to form what would then be a wider governmental majority.

#### (ii) *The UDR*

3.10. The Gaullists have never rejected the prospect of building Europe, but they have laid greater emphasis on political consultation than on the Community nature of the institutions. They have not even rejected in principle the idea of enlarging the European Communities including the possibility of Britain joining, although for the moment they have managed to block this. In fact, the Gaullist view of Europe is very different to that of the Democratic Centre. The best proof of this is to be found in the following extract from a speech by the French Minister for Foreign Affairs, Mr. Michel Debré, in a Europe No. 1 broadcast on 9th June 1968:

"... For some years, the concept of Europe has been taken over by a school of thought and its proponents who refuse to consider as Europeans anyone who is not in favour of supranationality and anyone who does not consider the Community institutions as a sacred gift of providence... But I consider that true Europeans, those who are truly realistic, are those who base the organisation of Europe and perhaps one day the United States of Europe on what makes the reality of Europe.

Europe is made up of nations and throughout the centuries, yesterday as today and, it can be said, tomorrow as today, the struggle for freedom will always be linked with the national struggle. The phenomenon of nations, particularly in Europe, is an expression not only of historical traditions but of solidarity which makes citizens free citizens. Consequently, if Europe is to be built and if it is to be real, if tomorrow it is to be the United

3.8. L'option européenne est un des principaux motifs de l'opposition de ce Centre à la politique extérieure du Général de Gaulle.

3.9. L'on peut également considérer que certains groupes de l'actuelle majorité, notamment celui des Républicains indépendants, souscriraient volontiers à une telle image de l'Europe. Ainsi, M. Valéry Giscard d'Estaing, président de ce groupe, a pris, en décembre 1967, position en faveur de l'adhésion du Royaume-Uni aux Communautés européennes. Il a déclaré, lors d'une conférence prononcée à Lyon le 2 décembre 1967:

«L'Europe est une sorte de catalyseur des problèmes (les régions, les structures industrielles, l'agriculture, les modalités de l'action politique), mais il en est un qui est particulièrement important, c'est celui de l'adhésion de la Grande-Bretagne au Marché commun. Le déroulement intellectuel de cette question comporte cinq données.

Tout d'abord, pour atteindre les objectifs mêmes que le Marché commun s'était fixés lors de sa création, objectifs économiques, et pour atteindre les objectifs de la politique internationale de la France, qui vise à compenser la surpuissance des États-Unis, l'adhésion de la Grande-Bretagne est souhaitable.

En second lieu, la participation de la Grande-Bretagne à la Communauté européenne ne peut être effectuée que si elle procède à des mutations profondes. Cela résulte des réflexions de la Commission de Bruxelles elle-même.

Troisièmement, on comprend fort bien la préoccupation de la Grande-Bretagne de n'entreprendre ces mutations fondamentales, avec tout ce qu'elles comportent pour elle, que si elle a la certitude d'être acceptée, après, comme membre plein de la Communauté.

Quatrièmement, ce nouveau problème, qui est additionnel pour la vie du Marché commun, ne doit pas avoir pour conséquence de ralentir le déroulement du processus d'unification au sein du Marché à partir du moment où la Grande-Bretagne y fait son entrée.

Enfin, il est clair que la Communauté à Sept, ou à plus, devra avoir un minimum d'organisation politique, faute de quoi ce sera la paralysie totale.»

Mais ce qui distingue essentiellement les Républicains indépendants de Progrès et Démocratie Moderne, c'est une différence d'intensité dans la volonté de construire l'Europe sur une base supranationale. Les premiers ne songent pas à quitter la majorité pour marquer leur désaccord avec la politique européenne du gouvernement. Au contraire, pour le Centre démocrate, souvent sollicité d'adhérer aux côtés des Républicains indépendants à une majorité gouvernementale qui serait alors élargie, la politique européenne constitue un motif essentiel de son refus.

#### (ii) L'U.D.R.

3.10. Les gaullistes n'ont jamais rejeté la perspective d'une construction européenne, mais ils ont mis l'accent sur la consultation politique plus que sur le caractère communautaire des institutions. Ils n'ont pas même rejeté, en principe, l'idée d'un élargissement des Communautés européennes, et notamment celle d'une adhésion du Royaume-Uni aux Communautés, même si, dans l'immédiat, ils sont parvenus à y faire obstacle. En fait, la vision que les gaullistes présentent de l'Europe est très différente de celle proposée par le Centre démocrate. On en trouvera la meilleure preuve dans le passage suivant d'une intervention du ministre des affaires étrangères français, M. Michel Debré, au poste de radiodiffusion Europe n° 1, le 9 juin 1968:

«... La conception de l'Europe a été, depuis quelques années, accaparée par une école de pensée et ses militants qui refusent la qualité d'Européens à quiconque n'est pas pour la supranationalité et à quiconque ne considère pas les institutions communautaires comme un don sacré de la providence... Or, je considère que les vrais Européens, ceux qui sont véritablement réalistes, sont ceux qui fondent l'organisation de l'Europe, et peut-être un jour les États-Unis de l'Europe, sur ce qui fait la réalité européenne.

L'Europe est faite de nations et, au cours des siècles, hier comme aujourd'hui, et on peut le dire demain comme aujourd'hui, la lutte pour la liberté se confondra toujours avec la lutte nationale. Le phénomène national, particulièrement en Europe, est l'expression, non seulement de traditions historiques, mais c'est l'expression de cette solidarité grâce à laquelle les citoyens sont des citoyens libres. Dans ces conditions, si l'on veut faire l'Europe et si l'on veut la

States of Europe, this must be done by endeavouring to establish close political solidarity between the nations, i.e. by establishing co-operation.

... Today it is in the interests of the nation to have open frontiers. In these conditions and in that respect I have always supported the lowering of frontiers within the rightful limits planned, at this stage, by the Common Market.

... I have always supported the view which now I think has been verified by fact, that a common market, a joint customs organisation, are in no way linked to the existence of a so-called supranational authority and that on the contrary the economy of this economic community is more certain with free co-operation between the governments responsible for the economic activities of their countries and for the social advancement of their citizens..."

3.11. These words explain with remarkable clarity the idea that Europe cannot be supranational because it is really based on the full independence of nation States, but on the other hand the aim is to extend it beyond what was the iron curtain to embrace the whole of the European continent. It is not very clear whether the United Kingdom will one day be part of it.

3.12. The Soviet intervention in Czechoslovakia certainly was a setback for President de Gaulle's image of a Europe composed of independent nations.

3.13. At his press conference on 9th September 1968, the French President nevertheless stressed that he considered this setback to be a temporary one and that there was no question of changing a policy which he believed to be based on the only true reality in international politics: that of nations.

3.14. It should be added that among the variety of reasons which, for the first time, led a majority of the French electorate to vote for the UDR Party in 1968, the movement's European doctrine does not seem to have played a determining rôle.

3.15. There are indications that, during 1968, the point of view of the French Government

drew considerably closer to that of the United States Government. This is due to the weakening of France's position since the crisis in May 1968, France's increasing need to have recourse to international solidarity, the Czechoslovak crisis, which reminded public opinion and the French Government that the Soviet danger was far from over, the joint interest of France and the United States at the end of 1968 in preventing the collapse of the international monetary system, the drawbacks of which President de Gaulle had formerly denounced. It is not yet possible to judge the effects which this rapprochement may have on France's European policy in coming months, but it will probably attenuate the isolation into which Gaullism had led France in recent years.

### (iii) *The Centre-Left*

3.16. Like the Democratic Centre, the political groups of the centre-left, the most important so far being the French section of the Workers' International, have remained firmly attached to the prospect of a close union between the countries of Western Europe within an enlarged European Community. But approaches vary slightly even between the ideas expressed by the various groups forming the Social and Democratic Left-Wing Federation.

(a) The views of some radicals such as Maurice Faure can be said to be very close to those of the Democratic Centre.

(b) While the Republican Convention regroups a number of circles with quite varied approaches to foreign policy questions, some of them are not averse to Gaullist ideas. Some in fact consider Europe above all as a means of taking up the "American challenge". For them, supranationality is not an aim but a means perhaps of achieving the European power they consider essential for a balance of forces in the western world.

(c) Finally, the socialist elements are extremely watchful of the possible social and political content of the European institutions. Whilst being in principle in favour of supranationality, they deplore "the preponderance of business circles of the conservative parties and pressure groups which are rife in Brussels even though

faire réelle, si l'on veut demain faire les Etats-Unis de l'Europe, il faut les faire en essayant d'établir une étroite solidarité politique entre les nations, c'est-à-dire établir leur coopération.

... L'intérêt national, au temps où nous vivons, est d'avoir les frontières ouvertes. Dans ces conditions, et à ce titre-là, je n'ai jamais cessé d'être partisan de l'abaissement des frontières avec les justes limites que le Marché commun, dans sa phase actuelle, a envisagées.

... Or, j'ai toujours défendu la thèse qui, je crois, est maintenant vérifiée par les faits, qu'un marché commun, qu'une organisation douanière commune, ne sont en aucune façon liés à l'existence d'une soi-disant autorité supranationale et que, bien au contraire, l'économie de cette communauté économique est beaucoup plus assurée par la libre coopération des gouvernements responsables du progrès social de leurs citoyens... »

3.11. Ce texte explique, avec une netteté remarquable, la vision d'une Europe qui ne peut être supranationale parce qu'elle se veut fondée précisément sur l'indépendance totale des Etats nationaux, mais qui, d'autre part, vise à s'étendre par delà l'ancien Rideau de fer à l'ensemble du continent européen. On ne sait trop si le Royaume-Uni est appelé à en faire partie un jour ou l'autre.

3.12. Il est certain que l'intervention soviétique en Tchécoslovaquie a marqué un échec pour la vision d'une Europe constituée de nations indépendantes, telle que l'envisage le Président de Gaulle.

3.13. Néanmoins, au cours de sa conférence de presse du 9 septembre 1968, le Président français a affirmé qu'il considérait cet échec comme momentané et qu'il ne mettait pas en cause l'orientation d'une politique qui lui paraît se fonder sur la seule réalité véritable en matière de politique internationale: celle de la nation.

3.14. Ajoutons que, parmi les motifs très divers qui ont amené, pour la première fois, une fraction majoritaire de l'électorat français à accorder ses voix à l'U.D.R. en 1968, la doctrine européenne de ce mouvement ne semble pas avoir joué un rôle déterminant.

3.15. Certaines indications donnent à penser qu'au cours de l'année 1968, le point de vue du

gouvernement français s'est sensiblement rapproché de celui du gouvernement des Etats-Unis. Ceci provient à la fois de l'affaiblissement de la position française depuis la crise de mai 1968, du besoin de plus en plus grand qu'éprouve la France de recourir à la solidarité internationale, de la crise tchécoslovaque qui a rappelé à l'opinion et au gouvernement français que le danger soviétique était loin d'avoir disparu, de l'intérêt commun qu'ont éprouvé la France et les Etats-Unis, à la fin de 1968, à empêcher que ne s'effondre un système monétaire international dont le Général de Gaulle avait autrefois dénoncé les méfaits. Il est encore impossible de mesurer les effets que pourra avoir ce rapprochement pour la politique européenne de la France au cours des prochains mois, mais il est vraisemblable qu'il atténuera l'isolement auquel le gaullisme avait réduit la France depuis plusieurs années.

### (iii) *Le centre gauche*

3.16. Tout comme le Centre démocrate, les groupes politiques du centre gauche, dont le plus important est, jusqu'à présent, la Section Française de l'Internationale Ouvrière, ont constamment manifesté un attachement profond à la perspective d'une union étroite des pays de l'Europe occidentale à l'intérieur de Communautés européennes élargies. Toutefois, un certain nombre de nuances demeurent même entre les idées exprimées par chacun des groupes qui constituent la Fédération de la Gauche Démocrate et Socialiste.

(a) Chez certains radicaux, comme M. Maurice Faure, l'on peut voir des positions très proches de celles du Centre démocrate.

(b) Si la Convention républicaine regroupe des clubs dont les positions en matière de politique extérieure sont assez diverses, certains d'entre eux ne se montrent pas insensibles aux visions gaullistes. En effet, un certain nombre de ces associations envisagent, avant tout, l'Europe comme un moyen de répondre au « défi américain ». La supranationalité n'est pas pour eux un but mais peut-être un moyen de réaliser cette puissance européenne qu'ils jugent indispensable à un équilibre des forces dans le monde occidental.

(c) Enfin, les éléments socialistes se montrent extrêmement soucieux du contenu social et politique que peuvent avoir les institutions européennes. Tout en étant, en principe, favorables à la supranationalité, ils déplorent « la prépondérance des milieux d'affaires des partis conservateurs et des groupes de pression qui foison-

socialists share power with the Right in Italy and in Germany". They also regret that "the public decision centres to which we personally had access have lost their importance in favour of capitalist decision centres", and sometimes they go as far as to maintain that "the logic of the Common Market is nothing other than capitalist logic, i.e. of profit and limitless competition"<sup>1</sup>.

(d) For his part, Mr. François Mitterand, then Chairman of the Social and Democratic Left-Wing Federation, expressed an interesting view in an article in *Le Monde* on 1st March 1968, when indicating the place accorded to Europe in the political programme of the Federation:

"... The building of Europe is necessary for the success of the Left's economic policy and for safeguarding its political identity.

... Liberal Europe is a contradiction in terms. The extension of capitalism to world level deprives that Europe of political meaning in advance. If Europe remains capitalist on the economic level, its capitalism will not be European. The concentration of European industries noted in the last ten years is far more liable to subordinate them to American firms than to strengthen their selective position in relation to the latter. At political level, liberal Europe will offer little resistance to the United States. Cut off from all popular traditions, what will become of European ideology?

The possible and desirable Europe will be socialist, but the ratio of political forces clearly precludes this in the short term. For the French Left, therefore, it is not a question of building socialism in a single country (because of the relative irreversibility of the opening of frontiers) but from its country, which explains the urgency of this action.

The task of the French Left is to make our economy a foundation for European independence.

1. *Les Cahiers du centre d'études, de recherche et d'éducation socialiste*, No. 1, October 1967, *La politique européenne* by Pierre Malot.

... As long as the ratio of forces in liberal Europe remains unchanged, the existing margin for manoeuvre, which is greater than is believed, must be exploited by developing the Communities in the monetary and technological fields, by integrating European prospects into our Plan, by making provision for the association of French national companies with European public or private partners, the principal aim being of course to achieve global planning ... "

(e) The Soviet intervention in Czechoslovakia, however, has placed the problem of co-operation between the centre-left groups and the Communist Party in a new perspective. Insofar as the Federation sought to reconcile socialism, individual freedom and national independence, it considered the Czechoslovak Government's experiment as a particularly interesting test. It therefore disapproved unreservedly both the intervention itself and any ideological and political motives on which the action of the Soviet Union might have been based. Consequently, it had no hesitation about endangering its association with the Communist Party which has to date been reluctant to go so far along a course which would separate it from the Soviet Union.

(f) In November 1968, the French Socialist Party was again faced with a decisive choice: either to remain a revolutionary party, as proposed by Mr. Guy Mollet, or to be a reformist party, as proposed by Mr. Gaston Defferre. The second solution would have enabled the centre-left parties to be grouped in a single party; the fact that it was not chosen may mean that the democratic opposition will remain divided for some time to come and, consequently, the influence it might have had in directing French policy towards the building of a supranational Europe will be diminished. It is still not possible to forecast the outcome of the SFIO's December 1968 decision to merge all the democratic left-wing parties into a new party, nor can anything be said of this new party's attitude towards Europe.

#### (iv) The Communists

3.17. Since the war, the Communist Party has continually been the largest party in France in terms of numbers. In all elections it has regularly



ment à Bruxelles, même si les socialistes partagent le pouvoir avec la droite en Italie et en Allemagne». Ils regrettent également que «les centres de décision publique auxquels nous avons personnellement accès aient perdu de leur importance au profit des centres de décision capitaliste», et ils vont parfois jusqu'à soutenir que «la logique du Marché commun n'est rien d'autre que la logique capitaliste, celle du profit et d'une concurrence sans frein»<sup>1</sup>.

(d) De son côté, M. François Mitterrand, alors président de la Fédération de la Gauche Démocrate et Socialiste, a exprimé, dans un article publié par *Le Monde*, le 1<sup>er</sup> mars 1968, un point de vue intéressant en ce qu'il montre la place de l'Europe dans le programme politique de la Fédération:

«... La construction européenne est nécessaire au succès de la politique économique de la gauche et à la sauvegarde de son identité politique.

... L'Europe libérale est une contradiction dans les termes. La mondialisation du capitalisme enlève à l'avance toute consistance à l'expression politique de cette Europe là. Au plan économique, si l'Europe reste capitaliste, son capitalisme ne sera pas européen. Le mouvement de concentration de l'industrie européenne constaté depuis dix ans tend bien davantage à asservir celle-ci aux entreprises américaines qu'à renforcer sa position sélective par rapport à ces dernières. Au plan politique, l'Europe libérale résistera mal à l'attraction américaine. Coupée de toute tradition populaire, que deviendra l'idéologie européenne?

L'Europe possible et souhaitable sera socialiste, mais il est clair que le rapport des forces politiques ne permet pas de l'envisager à court terme. Il s'agit donc, pour la gauche française, non pas de construire le socialisme dans un seul pays (en raison de l'irréversibilité relative de l'ouverture des frontières), mais le socialisme à partir de son pays, ce qui explique l'urgence de cette démarche.

La mission de la gauche française est de faire de notre économie un point d'appui pour l'indépendance européenne.

... Tant qu'un renversement des rapports de force dans l'Europe libérale n'aura pas été accompli, il conviendra d'exploiter la marge de manœuvre qui existe, plus importante qu'on ne le croit, en développant les Communautés dans les domaines monétaire et technologique, en intégrant dans notre Plan les perspectives européennes, en prévoyant l'association de sociétés nationales françaises avec des partenaires européens, publics ou privés, l'objectif majeur étant évidemment de parvenir à la planification globale...»

(e) L'intervention soviétique en Tchécoslovaquie a, toutefois, posé aux groupes du centre gauche le problème de leur coopération avec le parti communiste sous un jour nouveau. En effet, dans la mesure où la Fédération visait à concilier socialisme, libertés individuelles et indépendance nationale, l'expérience entreprise par le gouvernement tchécoslovaque lui avait paru constituer un test particulièrement intéressant. Elle a donc désapprouvé, sans aucune réserve, non seulement l'intervention elle-même, mais aussi les motifs idéologiques et politiques qui avaient pu déterminer l'action de l'Union Soviétique. Ce faisant, elle n'a pas hésité à mettre en danger son association avec le parti communiste qui, jusqu'à présent, a hésité à aller aussi loin dans des positions qui l'eussent séparé de l'Union Soviétique.

(f) En novembre 1968, la S.F.I.O. a été placée, une fois de plus, devant un choix décisif: celui de demeurer un parti révolutionnaire, comme le lui proposait M. Guy Mollet, ou de s'affirmer comme un parti réformiste, comme le lui proposait M. Gaston Defferre. Cette seconde solution aurait permis le rassemblement des forces centre gauche en un parti unique; le fait qu'elle ait été écartée risque de maintenir longtemps encore l'opposition démocratique divisée et, par conséquent, d'affaiblir l'influence qu'elle aurait pu prétendre exercer pour diriger la politique française vers la construction d'une Europe supranationale. Il est encore impossible de préciser quelles conséquences aura la décision prise par la S.F.I.O. en décembre 1968 de fondre l'ensemble des partis de la gauche démocratique dans un nouveau parti, ni quelle sera l'orientation de ce parti unique en matière européenne.

#### (iv) Les communistes

3.17. Le parti communiste a été constamment, depuis la guerre, le parti français le plus important par le nombre de ses adhérents. Il a régu-

1. *Les Cahiers du Centre d'études, de recherche et d'éducation socialiste*, n° 1, octobre 1967, *La politique européenne* par Pierre Malot.

had 20 to 26 % of the votes. This party draws considerable power from the discipline of its parliamentary group, its influence over a large number of mass organisations, particularly the Movement for Peace, and on the main French union, the CGT. The rejection of the Communist Party from the opposition in 1947 was one of the main causes of France's political instability during the Fourth Republic and under the Fifth Republic it proved impossible to form an alternative majority without the Communist Party.

3.18. Since the Communist Party has always been in the opposition, some of its views towards foreign policy matters would perhaps take a different slant if it had a share in governmental responsibilities. But certain guidelines can be traced in the positions adopted by the Communist Party.

3.19. The Communist Party has always considered the organisation of Western Europe as being on the one hand the instrument of a policy directed against the Soviet Union and on the other as a means for western capitalism as a whole to take over the European economy. That is why it has always opposed the building of Europe and it was most active in the campaign which resulted in the rejection of the European Defence Community bill in the French National Assembly in 1954.

3.20. Whereas it was radically opposed to the foreign policy of the various governments of the Fourth Republic, it has made no secret of the fact that it considered that there were certain positive aspects to the foreign policy of the Fifth Republic insofar as France was drawing away from military integration in NATO and even political and economic integration in the European Communities. But the Communist Party strongly criticised the formation of a French nuclear strike force which it considered too costly and consequently detrimental to social policy. The particularly active search for close co-operation with the Federation since 1966 has encountered many difficulties because of the divergent attitudes of the two main left-wing groups towards foreign policy. It is above all because of foreign policy that the Communist Party and the Federation have not yet managed to agree on a joint programme.

3.21. Yet since 1966 there have been indications that the approach of the Communist Party to European questions has changed slightly. Without expressing support for European integration, the Communist Party has affirmed on several occasions that it considered Europe as a reality, i.e. that it was not considering destroying what existed. Also, in expressing its satisfaction regarding the withdrawal of French forces from the integrated military structure of NATO, the Communist Party no longer insists on nothing less than the complete withdrawal of France from the Atlantic Alliance.

3.22. Finally, during the disturbances in May 1968, several communist leaders stated clearly that they did not consider that the revolution could succeed if confined to France alone but that the transformations called for by the Communist Party should be effected throughout Western Europe.

3.23. On the question of Britain's accession to the European Communities, the Communist Party's position is not far removed from that of the French Government. At an information meeting on 11th January 1968, Mr. Waldeck Rochet, Secretary-General of the French Communist Party, said:

" ... We know that Britain is closely linked, by means of a privileged alliance, to the United States of America, which leads Great Britain's leaders to align themselves almost automatically on American policy.

The problem is therefore whether Britain's joining the Common Market will enable it to escape from the grasp of America or whether, on the contrary, it will allow the United States of America to increase its hold and pressure on Europe by using its privileged ally, Great Britain, for this purpose.

Because the latter possibility is a real danger, the political bureau of our Communist Party considers that negotiations for the accession of Britain to the Common Market can be held only if Britain first renounces its privileged alliance with the United States and undertakes to pursue a

lièrement recueilli de 20 à 26% des voix à toutes les consultations électorales. La discipline de son groupe parlementaire, l'influence du parti sur de nombreuses organisations de masse, notamment sur le Mouvement de la paix et sur la principale centrale syndicale française, la C.G.T., donnent à ce parti une puissance considérable. Le rejet du parti communiste dans l'opposition en 1947 a été une des causes essentielles de l'instabilité politique qu'a connue la France sous la IV<sup>e</sup> République, et la constitution d'une majorité de rechange sans le parti communiste s'est avérée impossible sous la V<sup>e</sup> République.

3.18. Le parti communiste ayant été constamment dans l'opposition, il est possible que certaines des positions qu'il a prises à propos des questions de politique étrangère doivent être sensiblement nuancées au cas où il partagerait les responsabilités du pouvoir. Néanmoins, un certain nombre de lignes directrices apparaissent nettement dans les positions du parti communiste.

3.19. Le parti communiste a toujours considéré l'organisation de l'Europe occidentale, d'une part comme l'instrument d'une politique dirigée contre l'Union Soviétique et, d'autre part, comme le moyen d'une mainmise sur l'économie européenne par le grand capitalisme occidental. Ce sont les raisons pour lesquelles il s'est constamment déclaré hostile à la construction de l'Europe et son rôle a été fort important lors de la campagne qui a abouti à l'échec du projet de Communauté Européenne de Défense à l'Assemblée nationale française en 1954.

3.20. Alors qu'il avait manifesté une hostilité radicale à la politique étrangère menée par les divers gouvernements de la IV<sup>e</sup> République, il n'a pas caché que la politique étrangère menée par la V<sup>e</sup> République avait, à ses yeux, certains aspects positifs, précisément dans la mesure où la France prenait alors quelque distance à l'égard de l'intégration militaire dans l'O.T.A.N. et même de l'intégration politique et économique à l'intérieur des Communautés européennes. Néanmoins, le parti communiste a vivement critiqué la construction d'une force de frappe atomique française qu'il jugeait trop onéreuse et, par conséquent, néfaste à une politique sociale. La recherche, particulièrement active depuis 1966, d'une étroite coopération avec la Fédération s'est heurtée à de grandes difficultés, précisément à cause de la différence d'attitude des deux grands groupes de la gauche en face des problèmes de politique étrangère. C'est surtout

sur la politique étrangère que le parti communiste et la Fédération ne sont pas parvenus, jusqu'à ce jour, à se mettre d'accord pour un programme commun.

3.21. Pourtant, il semble que, depuis 1966, l'attitude du parti communiste à l'égard des questions européennes ait quelque peu évolué. Sans se déclarer partisan de l'intégration européenne, le parti communiste a affirmé, à plusieurs reprises, qu'il considérait désormais l'Europe comme une réalité, c'est-à-dire qu'il n'envisageait pas de détruire ce qui existait. D'autre part, le parti communiste, tout en se déclarant satisfait du retrait des forces françaises de l'organisation militaire intégrée de l'O.T.A.N., a cessé de revendiquer un retrait pur et simple de la France de l'Alliance atlantique.

3.22. Enfin, lors des événements de mai 1968, plusieurs dirigeants communistes ont nettement déclaré qu'ils ne jugeaient pas qu'une révolution pouvait réussir si elle était limitée à la France, mais que les transformations que réclamait le parti communiste devraient être réalisées dans l'ensemble de l'Europe occidentale.

3.23. Sur la question de l'adhésion britannique aux Communautés européennes, le parti communiste a pris des positions assez proches de celles du gouvernement français. Ainsi, M. Waldeck Rochet, Secrétaire général du P.C.F., a pu déclarer, au cours d'une assemblée d'information, le 11 janvier 1968:

«... On sait que l'Angleterre est liée étroitement, par une alliance privilégiée, aux Etats-Unis d'Amérique, ce qui amène les gouvernements de la Grande-Bretagne à s'aligner presque automatiquement sur la politique américaine.

Le problème est donc de savoir si l'entrée de la Grande-Bretagne dans le Marché commun est susceptible d'amener celle-ci à se dégager de l'emprise américaine ou si, au contraire, cela ne permettrait pas aux Etats-Unis d'Amérique d'accroître leur mainmise et leur pression sur l'Europe en se servant à cet effet de leur allié privilégié, la Grande-Bretagne.

C'est parce que cette dernière hypothèse représente un danger réel que le bureau politique de notre parti communiste considère qu'une négociation éventuelle de l'entrée de la Grande-Bretagne dans le Marché commun ne peut avoir lieu que si, au préalable, la Grande-Bretagne

policy of independence and co-operation with all the countries of Europe, i.e. a policy implying the dissolution of the military blocs, which should lead to the non-renewal of the Atlantic Pact in 1969.

We communists are for a policy which will help to build a peaceful and independent Europe, but not one which will increase the United States' hold on Europe... ”

3.24. In a like strain, speaking on economic and political integration, Mr. Waldeck Rochet stated at the Eighteenth Communist Party Congress on 4th January 1967:

“ ... While we are not against all forms of European organisation, on the contrary, we do not agree to the abolition of national independence in an undertaking dominated by the revanchists in Bonn and under the wing of America. We are for an unmutated Europe, including both Britain and the eastern countries...”

3.25. It is difficult to distinguish between a tactical evolution and a basic change in the attitude of the Communist Party. But everything indicates that the French Communist Party finds it has no choice but to recognise the importance of the building of Europe in the eyes of a large part of French opinion and it has stopped attacking Europe in the making, probably in order to exercise greater sway over developments and perhaps to limit their effects.

3.26. The Soviet intervention in Czechoslovakia put the French Communist Party in a particularly embarrassing position since, on the one hand, it did not wish to break off relations with the Soviet Union and, on the other hand, its only hope of playing a political rôle in France is in co-operation with the Social and Democratic Left-Wing Federation which radically condemned the Soviet intervention.

3.27. The Communist Party therefore made a distinction between the Soviet military intervention, which it flatly condemned, at the same time proclaiming that it was not calling in question

its links with the Soviet Union, and the attitude of the Czechoslovak Communist Party, which it also condemned as being dangerous for the cause of communism.

3.28. Since the events of August 1968, there seems to be a fairly deep rift not only between the leaders but also between a large number of members, some of whom wish socialisation to be carried out only in a fairly liberal framework whereas so far the majority of the Central Committee had continued to favour Stalinist methods.

3.29. During their visit to Soviet leaders in November 1968, the French Communist Party leaders seem to have rallied to the Soviet position, which means that the party is resolutely revolutionary and has finally rejected the picture, offered for a time by Czechoslovakia, of communism stamped with liberalism and accepting a certain pluralism. We must not therefore be taken in by the attitude which the French Communist Party for a time showed toward Europe: it does not see Europe as a means of achieving short- or medium-term objectives, but only as the framework in which a revolution might be envisaged so that it is not immediately quelled by the anti-revolutionary forces which predominate in the countries associated with France.

### Conclusions

3.30. The divisions among the French political parties over European questions therefore affect both right and left wings in the French Parliament. Any coalition must of necessity embrace views which differ over European questions. That is one of the reasons why Europe remained completely in the background during the election campaign in June 1968.

## II. Economic forces

3.31. Since the second world war, economic changes in France have been more far-reaching and in quicker succession than any experienced in the nineteenth and first part of the twentieth centuries. It is difficult to determine what proportion of these changes can be attributed to internal developments and what to the building of Europe.

renonce à son alliance privilégiée avec les Etats-Unis et s'engage à pratiquer une politique indépendante et de coopération avec tous les pays d'Europe, c'est-à-dire une politique impliquant la dissolution des blocs militaires, ce qui devrait conduire au non-renouvellement du Pacte atlantique à l'échéance de 1969.

Nous sommes, nous communistes, pour une politique susceptible de contribuer à faire une Europe pacifique et indépendante, mais pas pour une politique visant à accroître la mainmise des Etats-Unis d'Amérique sur l'Europe...»

3.24. De même, sur la question de l'intégration économique et politique, M. Waldeck Rochet avait déclaré, au XVIII<sup>e</sup> Congrès du parti communiste, le 4 janvier 1967:

«... Si nous ne sommes pas contre toute organisation européenne, bien au contraire, nous n'acceptons pas la liquidation de l'indépendance nationale dans une entreprise dominée par les revanchards de Bonn et soumise à la tutelle américaine. Nous sommes pour une Europe sans mutilation, comprenant aussi bien l'Angleterre que les pays de l'Est...»

3.25. Il est difficile de discerner ce qui est une évolution de la tactique de ce qui est un changement fondamental de l'attitude du parti communiste. Néanmoins, tout indique que le parti communiste français s'est trouvé contraint de reconnaître l'importance qu'avait prise la construction européenne aux yeux d'une large partie de l'opinion française et qu'il a renoncé à s'en prendre à la construction européenne afin, sans doute, de pouvoir influencer davantage sur cette construction et peut-être d'en limiter les effets.

3.26. L'intervention soviétique en Tchécoslovaquie a mis le parti communiste français dans une situation particulièrement embarrassante puisque, d'une part, il n'était pas décidé à rompre ses relations avec l'Union Soviétique et que, d'autre part, il ne peut espérer exercer de rôle politique en France qu'en coopération avec la gauche démocrate et socialiste qui, elle, condamnait de façon radicale l'intervention soviétique.

3.27. Le parti communiste a donc distingué le fait même de l'intervention militaire soviétique qu'il a nettement condamnée, tout en proclamant qu'elle ne mettait pas en cause ses liens

avec l'U.R.S.S., et l'attitude du parti communiste tchécoslovaque qu'il a également condamnée comme dangereuse pour la cause communiste.

3.28. Depuis les événements d'août 1968, il semble qu'un désaccord assez profond divise, non seulement ses dirigeants, mais aussi une grande partie de ses militants dont certains ne veulent envisager de socialisation que dans un cadre assez libéral alors que, jusqu'à présent, la majorité du comité central continue à se prononcer en faveur des méthodes stalinienne.

3.29. Rendant visite aux dirigeants soviétiques au cours du mois de novembre 1968, les dirigeants du parti communiste français semblent s'être ralliés à la position soviétique. Ceci signifie que ce parti demeure résolument révolutionnaire et rejette finalement l'image qu'avait pu offrir un moment la Tchécoslovaquie, d'un communisme empreint de libéralisme et acceptant un certain pluralisme. Dans ces conditions, l'attitude qu'a pu adopter momentanément le parti communiste français à l'égard de l'Europe ne doit pas leurrer: l'Europe n'est pas pour lui le moyen de réaliser des objectifs à court ou à moyen terme, mais c'est seulement le cadre dans lequel la révolution peut être envisagée pour qu'elle ne soit pas immédiatement réduite par les forces antirévolutionnaires qui dominent dans les pays associés à la France.

### Conclusions

3.30. Les divisions des partis politiques français sur les questions européennes atteignent donc aussi bien l'aile droite que l'aile gauche du parlement français. Toute coalition doit réunir des hommes dont les points de vue sont divergents à propos des questions européennes. C'est une des raisons pour lesquelles, lors des élections de juin 1968, le thème européen est resté tout à fait au second plan de la campagne électorale.

## II. Les forces économiques

3.31. La France a connu, depuis la seconde guerre mondiale, des mutations économiques plus profondes et plus rapides que celles qu'elle avait connues au XIX<sup>e</sup> siècle et au XX<sup>e</sup> siècle. Il est difficile de discerner ce qui, dans ces mutations, est l'effet d'une évolution interne et ce qui est le résultat de la construction européenne,

3.32. The economic, social and above all psychological difficulties stemming from these changes have in some cases encouraged hopes for the speedy achievement of economic Europe or in others, on the contrary, led to fears that such an achievement might accelerate the process which will perhaps result in the destruction of certain social and economic groups.

*(i) In agriculture*

3.33. The agricultural population which just after the war was more than 35% of the population of France is now only 18%. Since many young people leave agriculture, the average age of French agricultural workers is high and it is therefore normal that within a few years there will be a further marked fall in the numbers working in agriculture.

3.34. Yet among the countries of Western Europe France comes first for the area and natural wealth of its land. In general, it can be said that France has far more to gain from the agricultural common market than its partners because it exports and is able to export large quantities of agricultural produce whereas most of its partners are importers.

3.35. But these advantages are not shared equally throughout France. This stems from the fact that although there are no very large estates, vast areas of France have a very high yield potential because of the quality of the land and this is particularly so for cereals and beet crops. Conversely, in other areas the small size of the farms makes mechanisation difficult, delays the evolution of agriculture and makes it difficult for French produce to be competitive internationally in spite of the fairly low standard of living of many farmers. Consequently, although wheat and beet farmers, and certain vinegrowers, have already obtained substantial gains from the agricultural common market and are very much in favour of broaching the market of the European Economic Community of 200 million inhabitants, more numerous are those who, although aware of the potential advantages of the Common Market, are still radically opposed to a policy of free trade and prices since they know that this would be to their detriment.

3.36. The organisation of French agriculture is not radically different to that of the other

countries of the Common Market and in May 1968 representatives of agriculture from most of the European countries joined in a manifestation in Brussels against the Commission's proposed policy of freeing trade and abolishing subsidies.

3.37. It is certain that the advantages gained in May 1968 with particular regard to income from stock-breeding will help to win over French farmers to the idea of a European agricultural economy. For farm workers Europe is now a fact and their organisations have apparently recognised the need to regroup themselves for action at European level.

*(ii) In industry*

3.38. What is typical of French industry is the large number of small and medium-sized firms still to be found. There are only a few very large firms and even these fail to measure up to the dimensions of their competitors in Britain, Germany, Italy or the Netherlands, not to mention their counterparts in the United States. For only too long, the protectionist traditions of the French economy have allowed firms to keep up with competition on the French market without feeling the need to revise their methods in order to make an impact on the international market.

3.39. The representatives of French industry consider that the Common Market is a definite step towards free trade. It is evident that there is a widespread feeling in industry that any movement towards free trade would more often than not mean increased competition in their own market rather than the possibility of expansion in new markets.

3.40. In some instances, however, French firms have managed to merge and effect conversions — since 1955 in the case of the iron and steel industry, later in other cases — with the result that many of them now have much to gain from the European market. Moreover, a number of employers' federations have endeavoured, not without success, to prepare senior staff and particularly young employers for European competition.

3.41. As in agriculture, therefore, French industry is split two ways: some consider the

3.32. Les difficultés économiques, sociales, psychologiques surtout, entraînées par ces transformations, ont, selon les cas, ou bien fait espérer un aboutissement rapide de l'Europe économique, ou bien, au contraire, fait craindre que cet établissement n'accélère un processus qui aboutira peut-être à la destruction de certains groupes économiques et sociaux.

**(i) Les agriculteurs**

3.33. La paysannerie qui constituait encore plus de 35% de la population française au lendemain de la guerre n'en forme plus aujourd'hui que 18%. Le départ de nombreux éléments jeunes font que l'âge moyen des paysans français est élevé et rend vraisemblable qu'avant peu d'années le nombre des exploitants agricoles diminue encore très sensiblement.

3.34. Pourtant, par l'étendue et la richesse du sol cultivé, la France est le pays le mieux doué par la nature en Europe occidentale. D'une façon générale, l'on peut dire que la France peut tirer du Marché commun agricole beaucoup plus d'avantages que ses partenaires parce qu'elle exporte et peut exporter d'importantes quantités de produits agricoles, alors que la plupart de ses partenaires sont des importateurs.

3.35. Pourtant, ces avantages sont très inégalement répartis selon les régions. Ceci provient de ce que, sans connaître la très grande propriété foncière, la France possède, dans certaines régions, de vastes exploitations qui, sur des terres riches, peuvent fournir des rendements élevés, notamment pour les céréales et les betteraves. Au contraire, dans d'autres régions, la petite taille des exploitations rend la mécanisation difficile, retarde l'évolution de l'agriculture et rend la production française difficilement compétitive sur le plan international malgré le niveau de vie assez bas de nombreux agriculteurs. Ainsi, alors que les producteurs de blé et de betteraves, certains viticulteurs aussi, ont d'ores et déjà tiré du Marché commun agricole des bénéfices substantiels et demeurent, avant tout, attachés à l'ouverture du marché que constituent les 200 millions d'habitants de la Communauté Economique Européenne, le plus grand nombre, tout en étant sensible aux avantages potentiels offerts par le Marché commun, demeure radicalement opposé à une politique de libération des échanges et des prix parce qu'il sait que cette politique serait ruineuse pour lui.

3.36. Les structures de l'agriculture française ne sont pas radicalement différentes de celles des

autres pays du Marché commun, et l'on a pu voir, au cours du mois de mai 1968, des représentants de l'agriculture de la plupart des pays européens manifester ensemble à Bruxelles contre la politique de libéralisation des échanges et de suppression des subventions à laquelle visait la Commission.

3.37. Il est certain que les avantages acquis en mai 1968, notamment à propos du revenu de l'élevage, vont contribuer à attacher les agriculteurs français à l'idée d'une économie agricole européenne. Pour les paysans, l'Europe constitue désormais une réalité et il semble que les organisations paysannes aient vu la nécessité de s'organiser comme un groupe de pression à l'échelle européenne.

**(ii) Les industriels**

3.38. L'industrie française est caractérisée par le grand nombre des petites et moyennes entreprises qui y subsistent. Le nombre des très grandes entreprises est restreint et ces entreprises sont généralement moins importantes, non seulement que leurs concurrentes américaines, mais même que leurs rivales allemandes, anglaises, italiennes ou néerlandaises. Les traditions protectionnistes de l'économie française avaient permis pendant trop longtemps le maintien d'entreprises à un niveau qui leur permettait d'aborder la compétition sur le marché français sans qu'elles sentent la nécessité de se transformer en vue d'atteindre le marché international.

3.39. Ainsi, du point de vue des industriels français, le Marché commun a représenté un pas sensible en direction du libre-échange. Or, il n'est pas douteux que nombre d'industriels français redoutaient et redoutent encore le libre-échange qui représente souvent pour eux bien plus un accroissement de la concurrence sur un marché local qu'une possibilité d'expansion sur de nouveaux marchés.

3.40. Parfois, pourtant, les entreprises françaises ont su opérer, depuis 1955 dans le cas de la sidérurgie, plus tard dans d'autres cas, des regroupements et des conversions qui font qu'aujourd'hui bon nombre d'entreprises profitent de façon substantielle de l'ouverture du marché européen. De plus, un certain nombre d'organisations patronales ont essayé, non sans succès, de préparer les chefs d'entreprises, et notamment les jeunes patrons, à la concurrence européenne.

3.41. L'industrie française, tout comme l'agriculture, est donc divisée entre deux tendances: l'une voit dans les Communautés européennes le

European Communities as the maximum outside competition that French industry can handle and consequently they are hardly enthusiastic about enlarging the Communities and accelerating free trade in the western world; on the other hand, increasing numbers of industrial leaders consider Europe as a step towards wider trade openings which they no longer fear. The number of small- and medium-sized firms, however, whose methods are often out-dated, gives this group a particularly important place in French industry.

3.42. The tendency in 1968 for European firms to group together was not generally beneficial to French firms, whose managements are not so well organised as those of their rivals. Many of them were faced with a choice between being taken over by large American firms or association with European firms. Although in some cases, that of Fiat and Citroën, for example, the European solution prevailed, the influence of American capital on the French industrial economy has made continuous progress, sometimes provoking antagonistic national reactions to the investment of foreign capital in France which, if they prevail, may well increase the present backlog of the French industrial economy.

*(iii) In trade*

3.43. It is evident that on the whole wider markets are better for trade. Some branches, however, have suffered adverse effects from the installation of foreign firms on French territory, particularly large retail shops, and again the opening of the frontiers has given certain sectors, particularly in the hotel industry, the impression that they were at a disadvantage compared with their counterparts abroad because of French taxation which they consider to be particularly unfavourable.

3.44. The search for a common taxation system for the whole of Community Europe is obviously an encouragement for these categories to rally to the European idea.

*(iv) Trades unions*

3.45. Unions in France have never been as strong as in Britain or Germany and although they num-

bered some 900,000 members in May and June 1968, most workers in industry are still outside the framework of the trades unions. Yet it is difficult to determine exactly what are the views of workers other than those expressed by the trades unions.

3.46. Just after the second world war, French workers were granted benefits which in many respects placed them in the van of European workers. Since 1948, however, there has been little change in their position apart from progressive wage increases which even so are less marked in France than in other European countries.

3.47. Consequently, French workers can hardly say that France's membership of the European Communities has been of much benefit to them. On the contrary, growing competition has provided employers with an argument for holding back wage increases and shorter working hours and the government with reasons for reducing social benefits.

3.48. During the strikes in May 1968, the trades unions again rejected the European argument which was brought up in opposition to their claims. To some extent their reaction was justified since they had longer hours of work and lower wages than in Germany, for instance.

3.49. However this may be, the trades unions reacted in a purely French way and they seem to have done little to harmonise their claims with the openings provided by the Common Market and the advantages obtained or claimed by workers in other member countries.

*(v) The élite*

3.50. There are probably few countries in which the intellectual élite is as divided politically as it is in France. It is therefore extremely difficult to give an objective picture of the reactions of these circles. It is becoming increasingly apparent, however, that for the structure of French society Europe is an established fact and a necessity. In spite of divergent political approaches and fairly general scepticism, there can be no doubt that on the whole the élite in France is urging the country to recognise this fact and this necessity. Several of the most convinced European analyses of the world economic situation and of military



sieurs des analyses les plus vigoureusement européennes, tant de la situation économique du monde que des nécessités militaires, ont été, au cours des dernières années, l'œuvre d'intellectuels français qui n'étaient pas mus par leur appartenance à telle ou telle force politique<sup>1</sup>.

### III. Les forces idéologiques

3.51. La France a toujours connu des organisations qui, sans viser à participer directement au pouvoir, ni même à la vie parlementaire, se sont adressées à l'opinion pour défendre auprès d'elle certaines valeurs dans le domaine social, politique, économique ou simplement éthique.

3.52. Chaque moment important de l'histoire de France a vu naître de telles sociétés dont certaines sont aujourd'hui vieilles de plus d'un demi-siècle. L'après-guerre a vu, en particulier, apparaître un nombre important d'organisations visant à promouvoir la construction de l'Europe. La plupart d'entre elles ont pris très vite un caractère international; beaucoup d'ailleurs ne sont pas nées en France, mais ont connu en France un essor remarquable entre 1947 et 1958. Or, il n'est pas douteux que beaucoup de ces mouvements connaissent depuis dix ans un certain déclin. Le nombre de leurs adhérents n'a pas augmenté, a parfois diminué, et surtout leur influence sur la presse, sur l'opinion, sur la politique française, a décliné de façon très sensible. Ce déclin peut être mis en parallèle avec celui des partis politiques qui ont dominé la vie de la IV<sup>e</sup> République. Certes, ces mouvements existent toujours, mais ils ne jouent plus le rôle qu'ils ont joué avant 1958.

3.53. A l'inverse, l'on a vu apparaître depuis 1958 un certain nombre d'associations nouvelles dont la construction européenne n'était, en général, pas le but essentiel.

3.54. L'on peut, je crois, distinguer parmi ces forces nouvelles deux groupes:

3.55. (i) des organisations visant à réaliser, par des moyens démocratiques, une transformation de la société, c'est-à-dire une adaptation des institutions politiques aux nécessités posées par la transformation de l'économie et de la société françaises. L'on a donné le nom générique de

«club» à beaucoup de ces associations. Certaines d'entre elles ont tenté de déboucher sur la vie parlementaire en constituant la Convention républicaine, actuellement associée à la Fédération de la Gauche Démocrate et Socialiste; d'autres, comme «Technique et Démocratie», ont présenté des candidats aux élections législatives de 1968 sans toutefois viser à autre chose qu'à faire mieux connaître leurs idées à l'opinion.

3.56. Ainsi, ces forces ne comptent pas tellement par le nombre des individus qu'elles peuvent mettre en mouvement, mais par la valeur, la force, le réalisme des idées qu'elles défendent.

3.57. D'une façon générale, ces mouvements ne défendent pas, comme les organisations européennes d'avant 1958, une vision particulière de l'Europe. Mais elles ne sont pas nationalistes et considèrent une organisation quelconque de l'Europe comme nécessaire à l'aboutissement des idées qu'elles défendent, qu'il s'agisse d'économie, de défense ou de politique.

3.58. L'influence de telles forces est naturellement difficile à mesurer, mais il n'est pas douteux que certains groupes, comme le Club Jean Moulin, touchent la haute administration et les milieux dirigeants dont ils expriment en même temps qu'ils orientent les vues.

3.59. (ii) 1968 a révélé l'existence de forces nouvelles d'un caractère révolutionnaire. Certaines de ces forces se sont moulées dans les cadres anciens que leur offrait le trotskysme et l'anarchisme. D'autres se sont référées à des expériences lointaines, notamment au castrisme et surtout à la Chine de Mao Tsé-Toung. Elles se recrutent essentiellement dans la jeunesse et dans la jeunesse étudiante.

3.60. L'appréciation numérique de ces groupes est extrêmement délicate car il est certain que la plupart d'entre eux demeurent des états-majors squelettiques, mais les événements de mai 1968 ont révélé que, dans des circonstances favorables, de tels groupes étaient susceptibles de mettre en mouvement des dizaines de milliers de jeunes et de les conduire à certains débordements de violence révolutionnaire.

3.61. La contestation exprimée par ces mouvements s'adresse essentiellement à l'ordre bourgeois et capitaliste qui est celui du monde occidental. Certains parmi eux voudraient lutter contre cet ordre par des réformes radicales, notamment dans le domaine de l'enseignement universitaire. D'autres, au contraire, rejettent toute réforme et ne conçoivent la construction

1. On pourrait citer, par exemple, le livre de Jean-Jacques Servan-Schreiber : *Le défi américain*, celui du Général Beaufre : *L'O.T.A.N. et l'Europe*, celui du Club Jean Moulin : *Pour une politique étrangère de l'Europe*.

3.62. In foreign policy matters they do not hide their sympathy for the more revolutionary elements of the third world and in particular for those who are now waging an open struggle against the largest western power: the United States.

3.63. The case of Régis Debray, who after a long period with Fidel Castro went to express his sympathetic support for the Bolivian revolutionaries, is fairly typical. The war in Vietnam, however, bears considerable responsibility for paving the way to this revolt of young people against a western civilisation capable of countering the aspirations of nations suffering from underdevelopment by such brutal means as are daily portrayed in television programmes.

3.64. In the eyes of these young people in revolt, Europe stands as a form of the bourgeois and capitalist western society that they oppose. They therefore reject the European organisation, the Atlantic organisation, as they reject the foreign policy of their country.

3.65. Yet their approach is in no way nationalistic and the fact that many foreign students, particularly German, took part in the riots in Paris in 1968, some of them even being able to take the lead in the French revolutionary movements, clearly shows that frontiers hardly exist for these movements and that the Europe of the revolutionaries is a reality as it already was in 1789.

3.66. The fact that it was followed by a widespread and lasting strike certainly gave added importance to the French students' revolt in May 1968. It therefore played a large part in weakening France's monetary and economic position in the world.

3.67. It may be wondered to what extent and for how long the unprecedented success of the student unrest, taking advantage of the disorder

which seems to have taken root in French universities, will continue to weigh on the economy and society as a whole. The discontent aroused by the policy of budgetary severity and economic austerity adopted by the French Government in November 1968 may resuscitate in the future the momentary collusion of May 1968.

### **Conclusions**

3.68. Everything indicates that in the eyes of French opinion Europe is now considered as an intangible fact. The more conservative elements consider it is a factor of economic and social order. But it is important for the European idea not to be a right-wing monopoly. This calls for the development of European institutions in trades union matters and ever-increasing harmonisation of the social policies of the member countries of the Economic Community.

3.69. The foreign policy pursued by the French Government in the last ten years is probably the only one that can find wide support in French opinion because any coalition of right or left runs up against differing views over Europe and relations between the western countries. Yet this policy has been holding back the integration of Europe, first because it lays very strong claim to the defence of national interests and second because its opposition to American policy makes it follow a separate course from its European partners on essential questions of foreign policy.

3.70. At the present time, Europe stands for important interests and solidarities, particularly at the level of firms; it no longer stands for a policy as was the case prior to 1958. For this reason, if European ideology is to make headway in France it must now be given new political impetus which itself calls for a clear definition of Europe's aims.

d'un ordre meilleur qu'à partir de la destruction totale de la civilisation occidentale.

3.62. En matière de politique extérieure, ils ne dissimulent pas leur sympathie pour les éléments les plus révolutionnaires du tiers monde et, en particulier, pour ceux qui mènent actuellement une lutte ouverte contre la plus grande des puissances occidentales: les Etats-Unis.

3.63. Le cas de Régis Debray qui, après un long séjour auprès de Fidel Castro, est allé manifester une sympathie active aux révolutionnaires boliviens, est assez typique, mais la guerre du Vietnam a largement contribué à préparer cette révolte de la jeunesse contre une civilisation occidentale capable de répondre aux aspirations de peuples victimes du sous-développement par des moyens dont la brutalité apparaissait chaque jour dans les programmes de télévision.

3.64. Ainsi, l'Europe n'apparaît, aux yeux de cette jeunesse révoltée, que comme une organisation de la société occidentale bourgeoise et capitaliste qu'ils rejettent. Ils réprouvent donc l'organisation européenne, l'organisation atlantique, comme ils réprouvent la politique étrangère de leur pays.

3.65. Toutefois, leur attitude n'est nullement nationaliste et le fait que de nombreux étudiants étrangers, allemands notamment, aient participé aux émeutes parisiennes de 1968, que certains d'entre eux aient pu devenir des dirigeants de mouvements révolutionnaires français, montre bien que, pour ces mouvements, les frontières n'existent guère et que l'Europe des révolutionnaires est une réalité, comme elle l'était déjà d'ailleurs en 1789.

3.66. Il n'est pas douteux que le fait d'avoir été suivie par un mouvement de grève à la fois large et durable a donné à la révolte étudiante française de mai 1968 une importance particulière. Elle a largement contribué de ce fait à affaiblir la position monétaire et économique de la France dans le monde.

3.67. L'on peut se demander dans quelle mesure le succès inespéré ainsi remporté par le mouvement d'agitation étudiante ne va pas, en

profitant du désordre qui semble bien installé dans l'université française, peser longtemps encore d'un poids très lourd sur l'ensemble de l'économie et de la société. Le mécontentement suscité par la politique de rigueur budgétaire et d'austérité économique adoptée par le gouvernement français en novembre 1968, peut faire renaître dans l'avenir la collusion momentanée de mai 1968.

### Conclusions

3.68. Tout indique qu'aux yeux de l'opinion française, l'Europe est désormais considérée comme un fait intangible. Les éléments les plus conservateurs voient en elle un élément d'ordre économique et social. Mais il est important que l'idée européenne ne soit pas le monopole de la droite. Ceci exige le développement des institutions européennes dans le domaine syndical et l'harmonisation de plus en plus poussée des politiques sociales des pays membres de la Communauté européenne.

3.69. D'autre part, la politique extérieure menée depuis dix ans par le gouvernement français est probablement la seule qui puisse trouver un large appui dans l'opinion française parce que toute coalition de la droite ou de la gauche se heurte à des divergences de vues sur l'Europe et sur les relations entre les pays occidentaux. Pourtant, cette politique a constitué un frein à l'intégration de l'Europe. D'une part, parce qu'elle revendique avec une vigueur particulière la défense des intérêts nationaux, en second lieu, parce que son opposition à la politique américaine la conduit à se séparer sur les questions essentielles de la politique étrangère de ses partenaires européens.

3.70. Actuellement, l'Europe représente des intérêts et des solidarités importants, notamment au niveau des entreprises; elle ne représente plus, comme c'était le cas avant 1958, une politique. C'est pourquoi, tout progrès de l'idéologie européenne en France exige désormais une impulsion politique qui, elle-même, implique une définition claire des objectifs que s'assigne l'Europe.

## CHAPTER VI

*Federal Republic of Germany**Introduction*

4.1. Political forces in the Federal Republic of Germany have a particular approach to the European question. This is inevitable in a country which was split in two at the end of the war in 1945.

4.2. The division of Germany into a free State — the Federal Republic — belonging to the community of western peoples and a State in the Soviet sphere — the German Democratic Republic — has had a decisive and long-standing influence on the European policy of the parties and political forces in the free part of Germany. But this has never been the only deciding factor in German policy towards Europe. The fact that the Federal Republic of Germany has been and still is recognised as the only sovereign State by most countries in the world has also had an effect on the way in which the European question is viewed in the Federal Republic. Again, much account has been taken in the Federal Republic of the fact that Germany's partners still consider European alliances as an insurance against a revival of German nationalism.

4.3. Two factors which came to the fore after the end of the war exercised a very lasting influence on the present European policy of the German parties :

(i) the fact, most noticeable between 1949 and 1957, that most Germans demonstrated their readiness to abandon — without too much hesitation — their sovereign rights in favour of a united and wide-ranging Europe ; and

(ii) the firm policy pursued by Chancellor Adenauer, whose aim was not to allow the Federal Republic to become an independent nation State but to integrate it closely and in every way in a western alliance and even, if necessary, in a Franco-German federal State weighted in favour of France.

4.4. Thus, more than any other European country, the Federal Republic of Germany has directed its foreign policy towards the possibility

of a strong European alliance and, if possible, a European union.

4.5. Although the history of the Social Democrat Party shows that its policy is more pro-European than that of the other post-war German parties, it was won over to a full policy of European integration only in 1958 when the then political majority in Bonn under Chancellor Adenauer ratified the military and economic alliances (NATO Treaty, WEU Treaty and Rome Treaty) which excluded any prospect of possible reunification by seeking the agreement of the Soviet Union in exchange for the political and economic neutrality of the Federal Republic of Germany.

4.6. Since then, there has been no marked difference between the German parties on the direction to be followed in European policy.

4.7. The only exception is the Bavarian party, father of the CDU, the CSU, which until Autumn 1968 remained faithful to a concept that Dr. Adenauer had been unable to bring to fulfilment which was to make a Franco-German union the nucleus of any European organisation or future union. The Bavarian element of the CDU still adhered to this concept in spite of the French Head of State's repeated rejection of a Franco-German alliance which would include the French nuclear strike force on the grounds that such an alliance was untimely and unthinkable.

4.8. It was only in September 1968, pressed by the Russian intervention in Czechoslovakia, that the CSU, through its Chairman, Mr. Franz-Josef Strauss, Federal Finance Minister, adopted a position identical to that of the other political parties in the Federal Republic.

4.9. It must be recognised, however, that so far the signing of the 1963 Franco-German Treaty has led to a marked division in the European policy of Germany.

4.10. Admittedly, as a result of action by the Social Democrats at the time the treaty was ratified, it was made clear in parliament that this treaty was in the framework of the European treaties already in force, of which the Federal Republic was a signatory, and this led to a decline

## CHAPITRE VI

**La République Fédérale d'Allemagne****Introduction**

4.1. L'attitude des forces politiques en République Fédérale d'Allemagne à l'égard de la question européenne revêt une forme particulière. Il ne saurait en être autrement dans un pays qui, à la fin de la guerre, en 1945, a été scindé.

4.2. La division de l'Allemagne en un Etat libre qui fait partie de la communauté des peuples occidentaux, la République fédérale, et un Etat appartenant au domaine soviétique, la République Démocratique Allemande, a longtemps exercé une influence décisive sur la politique européenne des partis et des forces politiques de la partie libre de l'Allemagne. Mais elle n'a jamais été seule à déterminer la politique allemande à l'égard de l'Europe. Le fait que la République Fédérale d'Allemagne ait été et continue d'être reconnue comme le seul Etat souverain par la plus grande partie des Etats du monde, n'est pas non plus resté sans effet sur la façon dont on considère, en République fédérale, la question européenne. De même, on a dû tenir un très grand compte, en République fédérale, de ce que les partenaires de l'Allemagne considèrent toujours les alliances européennes comme une assurance contre un réveil du nationalisme allemand.

4.3. Dans la politique européenne actuelle des partis allemands, deux facteurs, apparus après la fin de la guerre, ont exercé une influence très durable :

(i) Le fait, sensible de 1949 à 1957, qu'une majorité des Allemands s'est montrée prête à abandonner sans trop de réticences ses droits de souveraineté au profit d'une Europe unie, aux plus larges dimensions, et,

(ii) la politique poursuivie avec détermination sous le chancelier Adenauer et qui consistait à ne pas laisser la République fédérale devenir un Etat national allemand indépendant, mais en toutes circonstances, de l'intégrer fortement à une alliance occidentale, voire si c'était nécessaire, à un Etat fédéral franco-allemand à prépondérance française.

4.4. Aucun pays européen n'a donc plus que la République Fédérale d'Allemagne orienté sa politique extérieure vers la possibilité d'une forte al-

liance européenne et, si possible, d'une union européenne.

4.5. Quoique, si l'on examine son histoire, la social-démocratie ait été bien plus tournée vers l'Europe que les autres partis allemands de l'après-guerre, elle ne s'est pleinement convertie à la politique d'intégration européenne qu'en 1958, lorsque les alliances de nature militaire et économique (Traité de l'O.T.A.N., Traité de l'U.E.O. et Traité de Rome) furent ratifiées, quand le Dr. Adenauer était chancelier, par la majorité politique que Bonn connaissait alors, ce qui excluait toute possibilité d'obtenir une option sur la réunification en achetant l'accord de l'Union Soviétique, au prix d'une neutralité politique et économique de la République Fédérale d'Allemagne.

4.6. Depuis lors, il n'y a plus de différence sensible entre les partis allemands sur l'orientation à donner à la politique européenne.

4.7. La seule exception est celle du parti bavarois, père de la C.D.U., la C.S.U., qui, jusqu'à l'automne 1968, est restée fidèle à une conception que le Dr. Adenauer n'avait pu faire aboutir et qui consistait à faire d'une union franco-allemande le noyau de toute construction et de toute union future de l'Europe. Le parti frère bavarois de la C.D.U. n'a pas abandonné cette conception quand le chef d'Etat français a refusé, à plusieurs reprises, une alliance militaire franco-allemande englobant la force de frappe nucléaire française, alliance qu'il considérait comme inopportune et inimaginable.

4.8. Ce n'est qu'en septembre 1968, sous l'effet de l'intervention russe en Tchécoslovaquie, que la C.S.U., par la bouche de son président, M. Franz Josef Strauss, Ministre fédéral des finances, a adopté une attitude identique à celle des autres partis politiques de la République fédérale.

4.9. Jusqu'à ce jour, on ne saurait cependant méconnaître que la signature du Traité franco-allemand de 1963 a abouti à une division sensible dans la politique européenne de l'Allemagne.

4.10. Certes, le parlement a bien précisé, à la suite d'une initiative des sociaux-démocrates lors de la ratification de ce traité, qu'il entrait dans le cadre des traités européens déjà en vigueur et dont la République fédérale était signataire, ce qui devait amener par la suite un sérieux refroidisse-

in Franco-German relations which was most evident in 1966.

4.11. But once signed, the treaty proved to be a positive feature in the European policy of all German governments and a factor which has considerably reduced Germany's freedom of manoeuvre and possibilities of action since the first French veto on British accession to the EEC.

4.12. It is particularly important to note this because the positions adopted with regard to the Franco-German Treaty and Franco-German relations by German governments since 1965 contrast to a certain extent with the aims of European policy as expressed officially by almost all German parties represented in the Federal Parliament.

4.13. The Federal Government itself can find support in the agreement of all the political parties for providing full backing in all circumstances for the achievements of the European Economic Community. This also concords with the basic line of German policy mentioned above which entails upholding in all cases the degree of integration achieved by the Federal Republic in the European and western alliances until they are replaced by improved forms or by more extensive integration.

4.14. It must not be forgotten that the second French veto on British accession to the EEC opened a deep and lasting rift between the fundamental political interests of Germany and France. As from then on there seemed to be no alternative solution guaranteeing the security of Germany and meeting its need for integration, the German Government sought compromise solutions in Paris.

4.15. This attitude is understandable in view of the geographical position of the Federal Republic, because of which it cannot do without France as a partner in terms of security and membership of a viable economic community. British public opinion is constantly critical of the economic position of the Federal Republic. This attitude was brought to a head by the British Prime Minister, Mr. Wilson, and his Chancellor of the Exchequer during the monetary crisis in the second half of November 1968. This explains why, in spite of differences, German governments neither wish nor are able to replace France as a partner by Britain

which is further away and has far less economic links with Germany.

4.16. Although in all the German parties represented in the Federal Parliament there are elements which, in view of the French Government's opposition to further political integration in Europe and the enlargement of the Economic Community, are in favour of abandoning France if it continues to oppose European progress, it is quite clear that the main party representatives holding governmental positions consider, or did until the end of 1968, such a measure to be unreasonable and with unforeseeable consequences.

4.17. Mr. Brandt, Chairman of the SPD and Minister for Foreign Affairs of the Federal Republic, spoke in these terms in reviewing the situation before the leaders of his party. With regard to European policy, he said that to advance gradually there were only three narrow paths that were still only partly open :

- (i) The conclusion of a trade arrangement between the EEC and the applicant countries, in accordance with the provisions of GATT, and the strengthening of technological co-operation between these countries.
- (ii) Affirmation of European interests in the framework of NATO.
- (iii) Consultation and co-operation in the field of foreign policy in the framework of WEU (the EEC member countries plus Great Britain).

4.18. This is in no way a diversion. Speaking in Brussels a week earlier, the German Chancellor, Mr. Kurt-Georg Kiesinger, gave a cautious outline of the German position with regard to the Harmel plan :

"The Government of the Federal Republic of Germany desires the participation of Great Britain and the other countries willing to join the EEC. We have been no less urgent and sincere in this than have others. We have never left our French partners in any doubt as to our

ment des relations franco-allemandes. Ce refroidissement fut surtout sensible en 1966.

4.11. Néanmoins, depuis sa signature, le traité s'est révélé un élément déterminant de la politique européenne de tous les gouvernements allemands, un élément qui a sensiblement réduit la liberté de manœuvre et les possibilités d'action de l'Allemagne depuis le premier veto français à l'adhésion britannique à la C.E.E.

4.12. Il est particulièrement important de noter ceci parce que les prises de position à l'égard du Traité franco-allemand et des relations franco-allemandes que l'on a pu constater, depuis 1965, chez les gouvernements allemands, présentent un certain contraste avec les objectifs de la politique européenne, formulés officiellement par la quasi-totalité des partis allemands représentés au parlement fédéral.

4.13. Le gouvernement fédéral lui-même peut se fonder sur l'accord de tous les partis politiques, pour une politique consistant à ne remettre en question sous aucun prétexte les réalisations de la Communauté Economique Européenne. Cela correspond également à la ligne fondamentale de la politique allemande dont il était question plus haut et qui consiste à ne laisser diminuer en aucun cas le degré d'intégration atteint par la République fédérale dans les systèmes d'alliances occidentales et européennes aussi longtemps que ceux-ci ne peuvent être remplacés par de meilleurs ou par une intégration plus poussée.

4.14. Certes, il ne faut pas oublier que le deuxième veto français à l'adhésion britannique à la C.E.E. a provoqué un conflit profond et durable entre les intérêts politiques fondamentaux de l'Allemagne et de la France. Comme on ne voyait désormais aucune solution de rechange qui assure la sécurité de l'Allemagne et réponde à son besoin d'intégration, le gouvernement allemand a cherché des solutions de compromis à Paris.

4.15. On comprend cette attitude si l'on considère que la situation géographique de la République fédérale ne lui permet pas de se passer du partenaire qu'est la France, qu'il s'agisse de sa sécurité ou de son appartenance à une communauté économique qui fonctionne. L'opinion publique britannique ne cesse de se montrer critique à l'égard de la situation économique de la République fédérale. Cette attitude qui a atteint un certain paroxysme chez le premier ministre britannique, M. Wilson, et chez son chancelier de l'Echiquier, lors de la crise monétaire de la seconde quinzaine de novembre 1968, explique pourquoi les

gouvernements allemands, en dépit de toutes les divergences d'intérêts, ne souhaitent ni ne peuvent échanger le partenaire qu'est la France contre le partenaire britannique, bien plus éloigné et bien moins lié à l'Allemagne sur le plan économique.

4.16. Si, dans tous les partis allemands représentés au parlement fédéral, il existe des tendances qui, eu égard à l'opposition du gouvernement français à une intégration politique plus poussée de l'Europe et à l'élargissement de la Communauté économique, sont partisans d'une politique visant à abandonner la France si elle bloque de nouvelles initiatives européennes, il est tout à fait clair que les éléments des grands partis représentés au gouvernement ont tenu, jusqu'à la fin de 1968 au moins, une telle mesure pour déraisonnable et susceptible d'être suivie de conséquences imprévisibles.

4.17. C'est le scepticisme qui s'est exprimé dans l'exposé de la situation présenté, le 22 novembre, par M. Brandt, Président du S.P.D. et Ministre des affaires étrangères de la République fédérale, devant les organes dirigeants de son parti. A propos de la politique européenne, il a déclaré que : « Pour avancer pas à pas, il n'y a que trois voies étroites et que l'on n'a encore défrichées qu'en partie :

- (i) La conclusion d'un arrangement commercial entre la C.E.E. et les pays candidats, conforme aux dispositions du G.A.T.T., ainsi que le renforcement de la coopération technologique entre ces pays.
- (ii) L'affirmation des intérêts européens dans le cadre de l'O.T.A.N.
- (iii) La consultation et la coopération, en matière de politique étrangère, dans le cadre de l'U.E.O. (les pays membres de la C.E.E. plus la Grande-Bretagne). »

4.18. Il ne s'agit nullement ici d'une diversion d'aucune sorte. Une semaine auparavant, dans un discours prononcé à Bruxelles, le chancelier allemand, M. Kurt Georg Kiesinger, avait esquissé prudemment la position allemande à l'égard du plan Harmel de la façon suivante :

« Le gouvernement de la République Fédérale d'Allemagne souhaite la participation de la Grande-Bretagne et des autres pays candidats de façon tout aussi pressante que ses partenaires. Nous n'avons jamais laissé sur ce point le moindre doute à nos interlocuteurs français et nous nous

stand and we have tried to find interim solutions by proposing measures of trade policy and technical co-operation. These would not be a substitute for accession to the Common Market but should ease the beginning of negotiations for accession.

At the meeting of the WEU Council of Ministers on 4th and 5th November, it was decided unanimously that negotiations would be held on these proposals. There is obviously nothing sensational in this, but it is a step forward that others will follow if the matter is pursued with patience.

We shall examine attentively every new idea and every new proposal. For our part, we shall urge progress, but shall also mediate when danger threatens this common ground that has been won with so much effort."

### **I. Organised political forces**

4.19. Parliamentary life in Federal Germany has been considerably simplified since 1949 by a reduction in the number of groups. Electors have concentrated their votes increasingly on the three main parties (CDU/CSU, SPD, FDP) so that now these three groups monopolise representation in parliament. A reason for this simplification is to be found in the German electoral law whereby 5 % of the votes throughout the country must be obtained for a party to be represented in the Bundestag. The advantages of this system are evident: it prevents political life being fragmented between too many parties as was the case under the Weimar Republic. There are also definite drawbacks in that a number of citizens may not be validly represented by the three main parties. It should be added that since 17th August 1956 the Communist Party has been banned in Germany and on several occasions a ban has also been placed on extreme right-wing parties. In this respect, the case for banning the NPD Nationalist Party is now being considered by the German Government.

#### **(i) The CDU/CSU**

4.20. Ever since 1949, this party has constantly been the largest in the Federal Republic and in 1957 it even obtained more than 50 % of the votes. It has been in power without a break since 1949, governing alone from 1957 to 1961, in coalition with the FDP from 1949 to 1957 and

from 1961 to 1965, and with the SPD since 1965. This party therefore has a preponderant influence on German political life.

4.21. Formed around the former Catholic Centre Party, the CDU now bears little resemblance to the former party. It recruits its members and electors from increasingly wide circles including many Protestants and workers, whereas a number of Catholic electors have broken away. It is no longer therefore the sociology of its electorate that distinguishes it from the other German parties but a number of political options concerning both foreign and internal policy. A similar trend is evident in the CSU, which plays the same rôle in Bavaria as the CDU in the remainder of the Federal Republic.

4.22. In such a composite party, the leaders, and in particular those who have occupied important ministerial posts and above all the post of Chancellor, have inevitably had a strong influence on the political life of the party. During the renaissance of political life in Federal Germany, Chancellor Adenauer firmly and deliberately directed the foreign policy of his party towards the close association of Germany with the western world and Community Europe. Chancellor Adenauer was a constant supporter of the plans of Robert Schuman, including the one which resulted in the formation of the ECSC and the one which could have led to the creation of the EDC. After backing the accession of the Federal Republic to the Atlantic Pact, he was also a promoter of the European Common Market.

4.23. At the time, Chancellor Adenauer's policy had a varied reception from the various trends of German public opinion. Some — mainly in the case of the SPD under the leadership of Kurt Schumacher — accused him of neglecting the prospects of reuniting Germany — which would have a protestant majority — in favour of the constitution of a preponderantly catholic Europe. It now seems that such an alternative perhaps did not exist and that Chancellor Adenauer chose the only course likely to provide the Federal Republic with security and a democratic system.

4.24. What is more debatable today is Chancellor Adenauer's policy with effect from General de Gaulle's accession to power in 1958. From the moment it became apparent that French policy was



sommes efforcés de trouver des solutions dans le domaine de la politique commerciale et dans celui de la coopération technologique. Il ne s'agit pas de donner une compensation à l'adhésion mais de faciliter la mise en route de négociations en vue de cette adhésion.

Au cours de la séance du Conseil des Ministres de l'U.E.O. des 4 et 5 novembre, il a été décidé à l'unanimité que l'on négocierait sur ces propositions. Il ne s'agit évidemment là de rien de sensationnel, mais c'est un pas en avant que d'autres suivront si l'on poursuit l'affaire avec patience.

Nous examinons avec attention toute nouvelle idée, tout nouveau projet. Nous pousserons de notre côté à des progrès, mais seulement dans la mesure où aucun danger ne menacera l'œuvre commune qui a été réalisée avec tant de peine. »

### **I. Les forces politiques organisées**

4.19. La vie parlementaire en Allemagne fédérale s'est considérablement simplifiée depuis 1949 par la diminution du nombre des groupes. Les électeurs ont de plus en plus concentré leurs votes sur les trois grands partis (C.D.U.-C.S.U., S.P.D., F.D.P.), à tel point que ces trois groupes monopolisent actuellement la totalité de la représentation parlementaire. Une des raisons de cette simplification se trouve dans la loi électorale allemande qui écarte du Bundestag les partis qui n'ont pas obtenu 5 % des voix dans l'ensemble du pays. Les avantages de ce système sont évidents : il empêche l'éclatement de la vie politique entre de trop nombreux partis comme cela avait été le cas sous la République de Weimar. Ses inconvénients sont également certains : il a pour résultat qu'un certain nombre de citoyens peuvent ne pas se trouver valablement représentés par les trois grands partis. Ajoutons que, depuis le 17 août 1956, le parti communiste est interdit en Allemagne et qu'à plusieurs reprises, des partis d'extrême droite ont également été interdits. Une procédure d'interdiction est actuellement envisagée par le gouvernement allemand à propos du parti nationaliste N.P.D.

#### **(i) La C.D.U.-C.S.U.**

4.20. Ce parti a constamment, depuis 1949, été le plus important en République fédérale et il a même, en 1957, remporté plus de 50 % des suffrages. Il est constamment resté au pouvoir depuis 1949, l'exerçant soit seul, de 1957 à 1961, soit en coalition avec le F.D.P., de 1949 à 1957, et de 1961

à 1965, ou avec le S.P.D. depuis 1965. Ce parti exerce donc une influence prépondérante sur la vie politique allemande.

4.21. Issu de l'ancien Centre catholique, la C.D.U. est aujourd'hui bien différente de ce qu'a pu être cet ancien parti. Elle recrute ses membres et ses électeurs dans des milieux de plus en plus larges, y compris d'importants milieux protestants et ouvriers, alors qu'un certain nombre d'électeurs catholiques se sont détachés d'elle. Ce n'est donc plus la sociologie de son électorat qui la distingue des autres partis allemands, mais un certain nombre d'options politiques concernant aussi bien la politique étrangère que la politique intérieure allemande. La C.S.U., qui tient en Bavière le même rôle que la C.D.U. dans le reste de la République fédérale, a subi une évolution analogue.

4.22. Dans un parti aussi composite, il est inévitable que les dirigeants, et en particulier ceux d'entre eux qui ont occupé des postes ministériels importants et surtout le poste de chancelier, aient profondément marqué l'orientation politique du parti. Dans les années qui ont vu renaître la vie politique en Allemagne fédérale, le chancelier Adenauer a donné une puissante impulsion à la politique étrangère de son parti, en l'orientant délibérément vers une association étroite de l'Allemagne au monde occidental et à l'Europe communautaire. Le chancelier Adenauer a constamment soutenu les projets de Robert Schuman, notamment celui qui a abouti à la constitution de la C.E.C.A. et celui qui aurait pu aboutir à la création de la C.E.D. Il fut également l'un des promoteurs du Marché commun européen, après avoir favorisé l'adhésion de la République fédérale au Pacte atlantique.

4.23. La politique du chancelier Adenauer avait, à l'époque, été appréciée de façons assez différentes par les diverses tendances de l'opinion publique allemande. Certains, et ce fut surtout le cas du S.P.D. au temps où il était dirigé par Kurt Schumacher, l'ont accusé de faire bon marché des perspectives d'une réunification de l'Allemagne et de préférer la constitution d'une Europe à prépondérance catholique à la réunification d'une Allemagne qui eût été en majorité protestante. Il apparaît aujourd'hui qu'une telle alternative n'existait peut-être pas et que le chancelier Adenauer a choisi la seule voie qui assure à la fois la sécurité extérieure et l'implantation de la démocratie à l'intérieur de la République fédérale.

4.24. Plus discutée est aujourd'hui l'orientation qu'a prise le chancelier Adenauer à partir de l'arrivée au pouvoir du Général de Gaulle en France, en 1958. En effet, au moment où il apparut que la

following a fairly different course to that of the other western allies of the Federal Republic, the Chancellor strived to consolidate relations between the Federal Republic and France whereas a large fraction of the CDU was hardly inclined to follow such a course. Since then, there have been at least two trends in the foreign policy of the CDU: that of the majority, which aims above all at associating Germany with Western Europe on as wide a basis as possible and also with the United States; the other is mainly represented by the CSU, which, without giving up these aims, makes them subordinate to the maintenance of good relations with France whose help it hopes to secure in future negotiations with the Soviet Union on the question of relations with the eastern part of Germany. In fact, this second trend seems to be weakening and at the CSU Congress held in December 1968 a few months after the Russian intervention in Czechoslovakia it was evident that the views of this group were not far removed from those of the majority of the CDU.

4.25. Generally speaking, the CDU/CSU considers that economic Europe should lead to an integrated political Europe capable of pursuing a joint defence and foreign policy. Franco-German friendship has a place in this concept, but not to the exclusion of Britain. Britain is therefore a wanted partner insofar as it accepts the Treaty of Rome and also an ever closer economic union leading to a political union of Europe.

4.26. It is obvious that some aspects of the British Government's policy, with particular regard to its support for the nuclear non-proliferation treaty and also its attitude towards the Soviet Union and the question of stationing British troops in Germany, give rise to a certain degree of wariness within the CDU, but this in no way calls in question their wish to see the United Kingdom take part in the European Communities.

4.27. In an interview with the BTA Agency on 7th July 1968, Chancellor Kiesinger gave a fairly representative description of the attitude of his party:

"A European political community is obviously necessary. I am in favour of achieving it in a political way, without political dogmatism. That means that Europeans

must merely agree on a joint policy towards the world as a whole. They must agree on the future shape of the Community if they are to exercise an influence in the world today. Divided, they will never obtain anything.

For that, not much needs to be done in the way of organisation for the time being. I can but repeat what I already proposed twelve years ago as political rapporteur in the Council of Europe. Everything is becoming far more difficult in economic matters: naturally, they also imply a political union. It is quite clear that if we gradually convert into internal policy what was hitherto considered as foreign policy — and that is what is happening — this also leads to political union. But it is taking too long and the pace of history in the world today does not allow us to wait so long. That is why I say that along with all these plans and all these difficult negotiations on pursuing the building of the Community infrastructure, we must find a means of consulting each other from time to time to find out if we can show solidarity towards problems of world policy and determine when that is possible and when it is not. We must try this and I am quite convinced that we shall succeed.

.....

We know that France above all rejects a supranational solution, that General de Gaulle and those who support him are convinced that a supranational technocratic solution is not possible because in the end everything boils down to the reality of nations.

We shall see. The decisive element is quite simple: we shall advance wherever possible. As I already said, between the dogmatic representation of integration with the supranational solution, i.e. something that might then be called a true European government, and the other course which also includes integration and which will also lead one day by force of circumstances

politique française divergeait assez sensiblement de la politique menée par les autres alliés occidentaux de la République fédérale, le chancelier a cherché à consolider les relations entre la République fédérale et la France, alors qu'une fraction importante de la C.D.U. se montrait peu disposée à le suivre sur cette voie. Depuis lors, la C.D.U. connaît en matière de politique étrangère au moins deux tendances : l'une, majoritaire, qui tient avant tout à associer l'Allemagne à une Europe occidentale aussi large que possible en même temps qu'aux États-Unis ; l'autre, représentée surtout par la C.S.U., qui, sans renoncer à ces objectifs, les subordonne néanmoins au maintien de bonnes relations avec la France dont elle espère qu'elle pourrait aider à une future négociation avec l'Union Soviétique sur la question des relations avec la partie orientale de l'Allemagne. En fait, cette seconde tendance tend à s'affaiblir et le congrès de la C.S.U., qui s'est tenu en décembre 1968, quelques mois après l'intervention russe en Tchécoslovaquie, a manifesté de la part de ce groupe un rapprochement très net avec l'aile majoritaire de la C.D.U.

4.25. D'une façon générale, pour la C.D.U.-C.S.U., l'Europe économique doit aboutir à l'Europe politique, intégrée et susceptible de mener une politique extérieure et une politique de défense communes. L'amitié franco-allemande tient sa place dans cette conception, mais la Grande-Bretagne ne saurait en être exclue. L'on souhaite donc vivement une adhésion de la Grande-Bretagne, dans la mesure où elle accepte non seulement le Traité de Rome mais aussi une union économique de plus en plus étroite et la perspective d'une union politique de l'Europe.

4.26. Il est évident que certains aspects de la politique du gouvernement britannique, notamment l'appui donné au traité de non-prolifération des armes nucléaires, mais aussi l'attitude qu'il a prise à l'égard de l'Union Soviétique et dans la question du stationnement des troupes britanniques en Allemagne, suscitent une certaine méfiance à l'intérieur de la C.D.U., mais cette méfiance ne met aucunement en cause le désir de voir le Royaume-Uni participer aux Communautés européennes.

4.27. Dans une interview accordée, le 7 juillet 1968, à l'Agence B.T.A., le chancelier Kiesinger a exprimé une position qui représente assez bien l'attitude de son parti :

« Il est évident qu'une Communauté politique européenne est nécessaire. Je suis partisan de la réaliser de façon très pratique, sans dogmatisme politique. Cela signifie que

les Européens doivent tout simplement s'entendre sur une politique commune à l'égard de l'ensemble du monde. Ils doivent se mettre d'accord sur la configuration future de la Communauté pour pouvoir exercer une influence dans le monde d'aujourd'hui. Divisés, ils n'obtiendront jamais rien.

Pour cela, il n'est pas besoin dans l'immédiat de beaucoup faire dans le domaine de l'organisation. Je ne peux que répéter ce que j'ai proposé, il y a déjà douze ans, comme rapporteur politique au Conseil de l'Europe. Pour les affaires économiques, tout devient beaucoup plus difficile : naturellement, elles impliquent aussi une union politique. En effet, il est bien clair que si nous faisons peu à peu de la politique intérieure avec ce qui, jusqu'à présent, était considéré comme de la politique étrangère — et c'est bien le processus qui est en cours — cela conduit aussi à une union politique. Mais cela dure trop, et l'histoire universelle qui se poursuit aujourd'hui de façon accélérée ne nous permet pas d'attendre aussi longtemps. C'est pourquoi je dirai qu'à côté de tous ces plans et de toutes ces négociations difficiles sur la poursuite de la construction de l'infrastructure communautaire, nous devons trouver un moyen de nous consulter de temps en temps afin de savoir si nous pouvons nous comporter de façon solidaire à l'égard des problèmes de politique mondiale, et de déterminer dans quel cas cela est possible, dans quel cas cela ne l'est pas. Nous devons le tenter et je suis tout à fait convaincu que cela aboutira.

.....

Nous savons qu'avant tout, la France rejette une solution supranationale, que le Général de Gaulle et ceux qui le soutiennent sont convaincus qu'une solution technocratique supranationale n'est pas possible parce que, finalement, tout repose en dernière analyse sur la réalité que sont les peuples.

Nous verrons bien. L'élément décisif est tout à fait simple : on veut avancer là où on peut le faire. Je l'ai déjà dit : entre la représentation dogmatique de l'intégration avec une solution supranationale, c'est-à-dire quelque chose que l'on pourrait appeler alors un véritable gouvernement européen, et l'autre voie qui comprend aussi l'intégration et qui conduira aussi, un jour, sous l'effet de la nécessité, à la création d'une

to the creation of a joint authority, no matter what it may be called, there is not such a great difference. Moreover, General de Gaulle has on occasion spoken in such a way as to indicate that from his point of view too something with a hint of a supra-national solution would be possible."

(ii) *The SPD*

4.28. Since 1949, the SPD has always been the second largest German party. The number of SPD votes has grown steadily from 29.2 % in 1949 to 39.3 % in 1965. Like the CDU, the SPD is appealing to an ever-wider public and its electorate is increasingly drawn from the same social classes as the CDU. In the days of Chancellor Adenauer, it differed from the CDU mainly in respect of foreign policy. Under the leadership of Kurt Schumacher followed by Erich Ollenhauer, the SPD hoped for the speedy reunification of Germany in exchange for military neutrality and was consequently opposed to the accession of Germany to NATO, on the one hand, and to the European and western organisations on the other. Even until 1966, the SPD, which had finally rallied to the policy of the Federal Government, had hoped for a rapprochement with the Pankow Government with a view at least to improving relations between the two parts of Germany. The failure of the policy of "small steps", followed by the Soviet intervention in Czechoslovakia, pushed these concerns into second place and it is now difficult to draw a clear distinction between the foreign policy of the SPD and that of the CDU. Moreover, as early as in 1962 the SPD had afforded its support to President Kennedy's grand design for an Atlantic Community. On 11th October 1962, Mr. Ollenhauer said in this respect :

"This is a step of considerable importance towards effective co-operation between free peoples, but it cannot be taken unless Britain becomes a member of the Community. Does this prospect not warrant our making a true effort to overcome the difficulties which are holding up the enlargement of the EEC ?"

4.29. On 15th June 1966, speaking on behalf of the SPD and with the support of the FDP, Mrs. Strobel asked that the EEC take the initiative of suggesting negotiations with the EFTA countries.

In addition to the economic or military advantages that the SPD, like the other German parties, sees in the accession of the United Kingdom and the Scandinavian countries to the European Communities, the SPD has a further reason. As democracies of long standing in which the social-democrat parties are very strong, the accession of these countries might have an influence on the furtherance of democratic aims in the institutions of the EEC. However, in view of its concern regarding relations with Eastern Europe, the SPD, like the CDU, excludes the possibility of breaking away from the France of General de Gaulle. In voting the preamble to the Franco-German Treaty, the SPD's intention was not to upset the French but to preclude the idea of a Franco-German directorate in Europe to which it is radically opposed.

4.30. The SPD set out its views on European policy at its congress in Nuremberg in March 1968. The final resolution included the following passages :

"The EEC must be strengthened from within by the development of its existing institutions and from without by the admission of the EFTA member countries applying for membership and in particular by the United Kingdom. It is time to start the procedure for their admission. That is why Franco-German friendship must be increased, otherwise our policy of peace cannot succeed. For us there is no alternative between policy in the East and policy in the West. Policy in the East implies reserve ; co-operation and co-ordination in the West. A constructive eastern policy strengthens the weight of the Federal Republic in the West, too : the two elements are equally important : both serve Europe as a whole.

.....

No agreement with the GDR must threaten the status or security of West Berlin or give a juridical basis for the division of our country. Hence, no *de jure* recognition of the GDR can be considered.

The last word concerning the common destiny of Germans can be expressed only by all Germans in free self-determination. Until then, it is for the Federal Government, freely elected, to be led by the

autorité commune de quelque façon qu'on l'appelle, la différence n'est pas tellement grande. Du reste, le Général de Gaulle s'est parfois exprimé d'une façon qui permet de conclure que, de son point de vue aussi, quelque chose comme une trace de solution supranationale serait possible. »

(ii) *Le S.P.D.*

4.28. Le S.P.D. a toujours été, depuis 1949, le second parti allemand par son importance. Le nombre de ses voix s'est constamment accru, passant de 29,2 % en 1949 à 39,3 % en 1965. Tout comme la C.D.U., le S.P.D. s'adresse à un public de plus en plus large et il se distingue de moins en moins de la C.D.U. par la composition sociale de son électorat. Au temps du chancelier Adenauer, la politique étrangère était un des points essentiels sur lesquels il se séparait de la C.D.U. En effet, sous la direction de Kurt Schumacher, puis de Erich Ollenhauer, le S.P.D. s'était attaché à l'espoir d'une réunification assez rapide de l'Allemagne, qu'il envisageait de payer au prix d'une neutralisation militaire et il s'était, par conséquent, opposé à l'adhésion de l'Allemagne à l'O.T.A.N., d'une part, aux organisations européennes et occidentales, d'autre part. Jusqu'en 1966 encore, le S.P.D., qui avait fini par se rallier à la politique menée par le gouvernement fédéral, avait conservé l'espoir de parvenir à un rapprochement avec le gouvernement de Pankow, de façon à obtenir au moins une amélioration des relations entre les deux fractions de l'Allemagne. L'échec de la politique « des petits pas », puis l'intervention soviétique en Tchécoslovaquie, ont fait passer au second plan ces préoccupations et l'on ne peut plus guère distinguer aujourd'hui bien nettement une politique étrangère du S.P.D. d'une politique extérieure de la C.D.U. Dès 1962, le S.P.D. avait d'ailleurs soutenu le grand dessein de Kennedy d'une communauté atlantique. C'est déjà le 11 octobre 1962 que M. Ollenhauer avait déclaré à ce propos :

« C'est là un pas d'une portée considérable vers la coopération effective des peuples libres, mais il ne pourra être accompli que si la Grande-Bretagne devient membre de la Communauté. Cette perspective ne nous oblige-t-elle pas à nous efforcer pour de bon, de notre côté, de surmonter les difficultés qui font obstacle à l'élargissement de la C.E.E. ? »

4.29. Le 15 juin 1966, Mme Strobel a demandé, au nom du S.P.D. et avec l'appui du F.D.P., que la C.E.E. prenne l'initiative d'offrir des négociations aux pays de l'A.E.L.E. Outre les avantages

d'ordre économique ou militaire que le S.P.D., comme les autres partis allemands, voient dans l'entrée du Royaume-Uni et des pays scandinaves dans les Communautés européennes, un autre motif s'y ajoute dans son cas. Il s'agit, en effet, de vieilles démocraties dans lesquelles les partis sociaux-démocrates sont très forts, et l'adhésion de ces pays pourrait avoir une influence sur la démocratisation des institutions de la C.E.E. Toutefois, parce que préoccupé par les relations avec l'est de l'Europe, le S.P.D. n'envisage, pas plus que la C.D.U., de rompre avec la France du Général de Gaulle. Si le S.P.D. a voté le préambule au Traité franco-allemand, ce n'était pas dans l'intention de mécontenter les Français, mais dans celle d'écarter l'idée d'un directoire franco-allemand en Europe à laquelle il est radicalement opposé.

4.30. En mars 1968, le S.P.D. a tenu son congrès à Nuremberg et y a précisé ses positions en matière de politique européenne. On peut lire notamment dans sa résolution finale :

« La C.E.E. doit être renforcée, à l'intérieur, par le développement de ses institutions existantes ; à l'extérieur, par l'admission des pays membres de l'A.E.L.E. qui sont candidats et en particulier de la Grande-Bretagne. Le temps est venu de mettre en marche les processus d'admission. C'est pourquoi l'amitié franco-allemande doit être encore approfondie, sans quoi notre politique de paix ne peut réussir. Il n'y a pas pour nous d'alternative entre la politique à l'est et la politique à l'ouest. La politique à l'est implique la réserve, la coopération et la coordination à l'ouest. Une politique orientale constructive renforce le poids de la République fédérale à l'ouest également ; les deux éléments sont aussi importants : tous deux servent l'ensemble de l'Europe.

.....

Aucune entente avec la D.D.R. ne doit menacer le statut ou la sécurité de Berlin-ouest, ou donner un caractère juridique à la division de notre pays. De ce fait, aucune reconnaissance *de jure* de la D.D.R. ne peut être envisagée.

Le dernier mot en ce qui concerne le destin commun des Allemands ne peut être exprimé que par l'ensemble des Allemands dans une libre autodétermination. Jusque-là, il appartient au gouvernement fédéral, libre-

interests of the nation as a whole and to act so that insofar as possible its policy secures the understanding and agreement of all Germans in both parts of Germany."

4.31. With regard to European questions, therefore, it is not easy to draw a clear distinction between the SPD and the CDU's views in the present policy of the Federal Republic.

*(iii) The FDP*

4.32. The Liberal Party is the third main German party. It has always had about 10 % of the votes and has taken part on several occasions in government coalitions with the CDU. It mainly represents the leading circles in trade and industry and its reasons for wishing the European Communities to be enlarged are therefore probably more economic than those of the other two parties. But in practice its options differ only slightly from those of the SPD. The fact that the FDP is no longer represented in the coalition government probably allows it greater freedom in its statements and ideas than the parties now in power. In 1967, the members of the FDP parliamentary group asked the government to adopt a harder line with France and to afford stronger support to Britain but this difference in tone is probably due more to the position of the FDP in the German Parliament than to a true difference between the political options of this party and those of the coalition.

4.33. The FDP has been through a fairly serious crisis in recent years. By and large, it had not moved from a nineteenth century concept of liberalism and there was some question as to whether this party would survive the transformation of the German society in the mid-twentieth century. There are indications, however, that the introduction into the leadership of the party of a young team of men of great ability, including intellectuals who are well-briefed in the problems of modern society, has enabled the FDP to find a following, particularly amongst young people, because it has been able to readapt its guidelines and its programme to the real problems now facing the new society in Germany.

4.34. Its evolution since 1965 brought no major changes to its European views. Proof of this is to be found in the seventeenth part of the draft

programme adopted by the FDP on 28th June 1968 :

"The atomic and space era calls for the reunion of European States in inter-regional political and economic communities. Only such communities are in a position to carry out the tasks facing Europe through the technological revolution, the rising population and the evolution in the balance of forces in the world. The aim of a modern joint policy is to set up a United States of Europe. An important stage on the road leading to this is the European Economic Community. The organisation of the EEC into a political federation with increased parliamentary powers and the enlargement of the Communities through the accession of other European States constitute an aim which must be pursued by every means.

The EEC has proved to be a useful instrument for close economic co-operation between the European States ; the economic power of Western Europe has increased considerably and, with it, the hope of the European peoples to achieve a stronger and wider union.

The Free Democrat Party calls for a European policy leading to the strengthening of parliamentary democracy in Western Europe and the setting up of a political union of the European States. It is in favour of the election of the European Parliament with true supervisory powers and wishes the members of the European Communities to have a common external policy. The FDP is prepared to oppose all political trends leading to a reawakening of harmful nationalism in Europe which would mean the failure of a policy of co-operation.

A strong and flourishing economy is of decisive importance for the maintenance of individual freedom and the improvement of general well-being. That is why the bases of the market economy must be achieved also in the European Economic Community and the resulting economic agreements.

The freeing of external economic relations, linked with the free international movement of goods, manpower and capital, requires a steady increase in co-operation and the

ment élu, de se laisser diriger par les intérêts de l'ensemble de la nation, de se comporter de telle sorte que sa politique trouve, dans la mesure du possible, la compréhension et l'accord de tous les Allemands dans les deux moitiés de l'Allemagne. »

4.31. L'on ne peut donc distinguer valablement dans la politique actuelle de la République fédérale, en ce qui concerne en tout cas les questions européennes, une orientation du S.P.D. distincte de l'orientation de la C.D.U.

**(iii) Le F.D.P.**

4.32. Le parti libéral est le troisième grand parti allemand, il a toujours obtenu environ 10 % des suffrages et a participé à plusieurs reprises à des coalitions gouvernementales aux côtés de la C.D.U. Il représente essentiellement les milieux dirigeants du commerce et de l'industrie, et ses motifs pour désirer l'élargissement des Communautés européennes sont donc probablement plus économiques que ceux des deux autres partis. Mais en pratique, ses options diffèrent assez peu de celles du S.P.D. Le fait que le F.D.P. ne fasse plus partie de la coalition gouvernementale lui permet sans doute de se montrer plus libre dans ses propos et ses déclarations que les partis actuellement au pouvoir. Ainsi, en 1967, les membres du groupe parlementaire F.D.P. ont pu demander au gouvernement de se montrer plus ferme envers la France et de soutenir la cause britannique plus énergiquement, mais cette différence dans le ton provient probablement beaucoup plus de la situation du F.D.P. au parlement allemand que d'une divergence réelle entre les options politiques de ce parti et de ceux de la coalition.

4.33. Le F.D.P. a traversé, au cours des dernières années, une crise assez sérieuse. Le libéralisme dont il se réclamait était resté, dans une large mesure, celui du XIX<sup>e</sup> siècle et l'on pouvait se demander si ce parti survivrait à la transformation de la société allemande au milieu du XX<sup>e</sup> siècle. Il semble, toutefois, que l'arrivée à la direction du parti d'une équipe jeune où dominent nombre de personnalités de grande valeur, notamment d'intellectuels très au fait des problèmes de la société moderne, ait permis au F.D.P. de se trouver une clientèle, notamment parmi la jeunesse, parce qu'il a su réadapter son orientation et son programme aux problèmes que rencontrait effectivement la nouvelle société allemande.

4.34. Du point de vue de son orientation européenne, la transformation qui s'est fait sentir depuis 1965 n'a pas apporté de modifications impor-

tantes. On en trouvera la preuve dans la thèse 17 du projet de programme adopté par le F.D.P. le 28 juin 1968 :

« L'ère de l'atome et de l'espace exige la réunion des Etats européens en des communautés politiques et économiques interrégionales. Seules de telles communautés sont en mesure d'accomplir les tâches qu'imposent à l'Europe la révolution technologique, l'accroissement de la population et l'évolution des rapports de forces dans le monde. Le but d'une politique commune moderne, c'est la constitution des Etats-Unis d'Europe. Une étape importante sur la voie qui y conduit, c'est la Communauté Economique Européenne. L'organisation de la C.E.E. en une fédération politique dotée d'un pouvoir de contrôle parlementaire étendu, de même que l'élargissement des Communautés par l'adhésion d'autres Etats européens, constituent un objectif qu'il faut poursuivre par tous les moyens.

La C.E.E. s'est révélée un instrument utile pour une étroite coopération économique entre les Etats européens ; la puissance économique de l'Europe occidentale s'est accrue de façon importante et avec elle l'espoir des peuples européens de parvenir à une union plus forte et plus étendue.

Le parti libéral démocrate demande une politique européenne qui conduise au renforcement de la démocratie parlementaire en Europe occidentale comme à la constitution d'une union politique des Etats européens. Il se prononce pour l'élection d'un parlement européen doté de réelles fonctions de contrôle et voudrait une politique extérieure commune des membres des Communautés européennes. Le F.D.P. est prêt à combattre toutes les tendances politiques qui conduisent à un réveil d'un nationalisme néfaste en Europe et, par là, à l'échec d'une politique de coopération.

Une économie forte et florissante a une importance décisive pour le maintien de la liberté individuelle et l'amélioration du bien-être général. C'est pourquoi les bases de l'économie de marché doivent être réalisées également dans la Communauté Economique Européenne et dans les accords économiques qui en découlent.

La libération des relations économiques extérieures, liée à la liberté des échanges internationaux des marchandises, des services et des capitaux, exige une coopéra-

renunciation by national governments of their prerogatives in economic relations.”

**(iv) Political forces not represented in the Federal Parliament**

4.35. Since the war, several groups and political parties in Germany have never obtained enough votes to be able to return more than a few representatives to the Bundestag. Today, not one of them is represented at national level but some, particularly the NPD, are represented in the parliaments of a number of federal States. Since the ban on the Communist Party in 1956, there is no longer an organised left-wing opposition as such in the Federal Republic. Moreover, the ban came into effect when the party was on the downward trend. It had obtained hardly more than 2 % of the votes at the last general elections in which it took part. Because of this ban, it is impossible to know exactly what support the Communist Party would now have, but everything indicates that it would have but few followers. Nor is it possible to know what its views would have been with regard to European questions, particularly since the Czechoslovak crisis.

4.36. On the right wing, several parties have in turn appealed to electors who are dissatisfied with the economic and social evolution of the Federal Republic, sometimes perhaps with the underlying idea of mobilising them for what might be an undemocratic cause. These parties have admittedly had a limited degree of success in periods of economic difficulty in the Federal Republic. This is now the case of the NPD, sometimes called rather hastily the neo-Nazi party. Perhaps there might be some truth in this label if it were attached only to the leaders of this political group, but it would be far less so in respect of the electorate which, in the difficult years between 1965 and 1967, accounted for 4 to 12% of the votes in the various regional elections. Reference to the Poujadist movement in France gives perhaps a better indication of the true nature of a political force which takes advantage of the dissatisfaction caused by economic changes among sectors of the population which consider themselves victims of the change in society. This is the case for some independent tradesmen and also part of the peasant class. It is evident that this discontent was not directed only at the Government of the Federal Republic but also at the European policy it was pursuing and

consequently the European institutions. But the NPD has always been extremely cautious in its opposition to Community Europe. It cannot be said that it has yet worked out the basis of an anti-European national political doctrine or that such a doctrine corresponds to the wishes of its electors. Proceedings have been discussed within the government with a view to banning this party and a decision cannot be prejudged.

## II. Economic forces

### (i) In industry

4.37. Since Germany now has the strongest economy in Europe, it is in the interest of German industrialists for the European Communities to be enlarged to include the industrialised EFTA countries which already provide an important market for them and could be even better in the future. Being accustomed to outside competition because of the liberal trade policy of the Federal Government, German industry is not seeking protection for its national output but rather the possibility of acceding to new markets. It has supported the Federal Government in its efforts to lower customs tariffs, particularly in the Kennedy negotiations, and in its attempts to promote free trade in Europe and throughout the western world. On the other hand, protectionist tendencies often evident in France and Italy have sometimes caused German industrialists concern that they might be restricted to an over-narrow little European market ; noteworthy in this respect is the proposal made in Hanover in 1960 by the Chairman of the Association of German Chambers of Trade that the EEC as a whole join EFTA to form a vast free trade area without common external tariffs.

4.38. It is therefore normal for German industrialists to be very much in favour of Britain's application for membership. Until 1958, the EFTA countries provided a better market for Germany than the EEC countries, particularly for textiles, optical instruments, precision instruments and electrical equipment. The formation of the EEC changed the flow of German foreign trade, its new partners becoming its main supplier and client. German industrialists drew the following conclusions from this situation :



tion toujours croissante et la renonciation des gouvernements nationaux à leurs prérogatives en matière de relations économiques. »

**(iv) Les forces politiques non représentées au parlement fédéral**

4.35. L'Allemagne a connu, depuis la guerre, l'existence d'un certain nombre de groupements et de partis politiques qui n'ont jamais obtenu assez de suffrages pour disposer d'une représentation importante au Bundestag. Aucun ne dispose aujourd'hui d'une quelconque représentation à l'échelon national, mais certains, essentiellement le N.P.D., sont représentés dans les parlements d'un certain nombre d'Etats fédérés. Depuis l'interdiction du parti communiste en 1956, il n'y a plus, à proprement parler, d'opposition de gauche organisée en République fédérale. L'interdiction du parti communiste est d'ailleurs survenue à un moment où celui-ci était en plein déclin : il n'avait guère disposé de plus de 2 % des voix aux dernières élections générales auxquelles il a pu participer. Cette interdiction rend impossible de connaître l'audience réelle qu'aurait aujourd'hui le parti communiste, mais tout indique que cette audience serait très restreinte. Elle ne permet pas davantage de connaître l'orientation qu'il aurait prise à propos des questions européennes et notamment depuis la crise tchécoslovaque.

4.36. Du côté de la droite, plusieurs partis ont successivement fait appel aux électeurs peu satisfaits par l'évolution économique et sociale de la République fédérale, avec parfois probablement l'arrière-pensée de les mobiliser en faveur d'une cause peu démocratique. Ces partis ont connu des succès, limités il est vrai, lors des périodes de difficultés économiques qu'a connues la République fédérale. C'est actuellement le cas du N.P.D., appelé, parfois un peu rapidement, parti néo-nazi. Peut-être une telle appellation serait-elle conforme aux réalités si l'on ne considérait que les dirigeants de ce groupe politique ; elle le serait beaucoup moins si l'on considérait une clientèle électorale qui, dans les années de difficultés 1965-1967, a représenté de 4 à 12 % des voix lors de différentes élections régionales. Le souvenir du mouvement poujadiste en France permet peut-être de saisir mieux la nature réelle d'une force politique qui profite du mécontentement suscité par les transformations économiques dans les fractions de la population qui estiment être les victimes du changement de la société. C'est le cas de certains milieux de la petite bourgeoisie commerçante et aussi parfois celui d'une partie de la paysannerie. Que ce mécontentement ne se soit pas adressé seulement

au gouvernement de la République fédérale, mais aussi à la politique européenne qu'il menait et, par conséquent, aux institutions européennes, est évident ; mais, dans son opposition à l'Europe communautaire, le N.P.D. s'est toujours montré très prudent. L'on ne peut dire qu'il ait élaboré jusqu'à présent le fondement d'une doctrine politique nationaliste anti-européenne et moins encore qu'une telle doctrine corresponde aux aspirations de ses électeurs. Une procédure est à l'étude au sein du gouvernement en vue d'aboutir à l'interdiction de ce parti. Rien ne permet de préjuger, à l'heure actuelle, la décision gouvernementale.

## II. Les forces économiques

### (i) Les industriels

4.37. La puissance économique allemande étant actuellement la plus importante en Europe, l'intérêt même des industriels allemands est de voir s'élargir les Communautés européennes aux pays industrialisés, membres de l'A.E.L.E., qui sont déjà pour eux des clients importants et qui pourraient le devenir davantage encore. L'industrie allemande, habituée à la concurrence étrangère par la politique commerciale libérale du gouvernement fédéral, cherche beaucoup moins une protection de la production nationale que la possibilité d'accéder à de nouveaux marchés. Elle a soutenu le gouvernement fédéral dans ses efforts pour l'abaissement des tarifs douaniers, notamment lors de la négociation Kennedy, et dans sa recherche de conditions libre-échangistes en Europe et dans l'ensemble du monde occidental. Ce sont, au contraire, les tendances protectionnistes manifestées fréquemment par la France et par l'Italie qui ont parfois fait craindre aux industriels allemands de se voir confiner à un marché petit-européen trop réduit ; caractéristique, à cet égard, est la proposition présentée en 1960 à Hanovre par le président de l'Association des chambres de commerce allemandes, que la C.E.E. adhère en bloc à l'A.E.L.E. pour constituer une vaste zone de libre-échange, sans tarifs extérieurs communs.

4.38. Il est donc normal que les industriels allemands se soient montrés extrêmement favorables à la demande d'adhésion britannique. En 1958 encore, les pays de l'A.E.L.E. représentaient pour l'Allemagne un meilleur client que ceux de la C.E.E., notamment pour les industries textiles, pour celles de l'optique, de la mécanique de précision et de la construction électrique. La formation de la C.E.E. a modifié l'orientation du commerce extérieur allemand, les nouveaux partenaires de l'Allemagne devenant à la fois son premier four-

- (i) The EEC is the most important market and must therefore continue to operate.
- (ii) EFTA is still an important trade partner.
- (iii) The setting up of the EEC with the system of fixed time limits for lowering customs barriers has led to a sharp rise in German exports.
- (iv) If the EFTA countries joined the EEC in the same conditions, German industry could probably increase its exports to these countries in the same way.

At its Congress on 20th and 21st April 1967, the Federation of German Industries concluded as follows:

"The consolidation and strengthening of the EEC must go hand in hand with efforts to admit the European States which wish to join the Common Market or be associated."

4.39. For German industrialists, there is no contradiction between these two aims, but a logical link. The Communities must be enlarged and their cohesion safeguarded. This is to be achieved by harmonising national policies and working out a joint policy in the fields of transport, energy and foreign trade. The EEC system of economic union proved to be more effective than the EFTA method of free trade. German industrialists are therefore no longer thinking of transforming the EEC into a free trade area but on the contrary of allowing the EFTA countries to join the EEC. In a memorandum published on 22nd August 1967, the Federation of German Industries said :

"German industry has always worked for the accession of Britain and EFTA countries to the EEC. This is what I am doing today on behalf of German industry. Britain and the other countries are part of Europe and we strongly uphold this rapprochement, but we stress that no EFTA country must ask for conditions which are unacceptable to the EEC. The treaties of Europe

in their present form have proved their worth ; to dismantle them would bring nothing but drawbacks for all concerned."

4.40. The French argument that the state of the British economy precludes accession is not considered convincing by German industrialists, particularly since the devaluation of the pound.

4.41. It would of course be possible to find points of difference between the attitude of trade circles most in favour of enlarging the Communities and that of the leaders of the sectors of industry the most threatened, particularly the textile industry. But the Federation of German Industries has always attached considerable importance to Franco-German relations and has openly welcomed the policy followed by Chancellor Kiesinger's Government. It can therefore be stated that German industry is in favour of the accession of Britain and of the other applicants for membership of the European Communities on the basis of the Rome Treaty but it is not prepared to risk a crisis in the EEC to achieve this aim.

#### (ii) *In agriculture*

4.42. The position of agriculture in Germany is in many respects similar to that in Britain. The adaptation of German agriculture to the Common Market is difficult and all the measures envisaged to improve the organisation of the agricultural economy in the EEC, particularly the Mansholt plan of December 1968, have been strongly criticised by German agricultural organisations. In 1963, these organisations violently opposed the lowering of cereal prices when the common agricultural tariff was worked out and German farmers were increasingly convinced that their income was insufficient and out of proportion compared with that of industry. Until then they had had considerable assistance from the Federal Government which helped to keep production prices high and subsidised certain produce such as milk. There was also the "green plan" destined to improve the economic and social position of agricultural workers.

4.43. Today, this assistance is threatened by the EEC agricultural policy, particularly in respect of pigmeat, cereals, milk and dairy products. Subsidies have been reduced and there has been no compensation for loss of revenue due to the EEC

nisseur et son premier client. De cette situation, les industriels allemands ont pu tirer les conclusions suivantes :

- (i) La C.E.E. est le marché le plus important et elle doit donc continuer à fonctionner.
- (ii) L'A.E.L.E. est toujours un partenaire commercial important.
- (iii) La mise en place de la C.E.E., avec le système d'échéances fixes qu'elle crée, l'abaissement des barrières douanières, a permis une forte augmentation des exportations allemandes.
- (iv) Si les pays de l'A.E.L.E. entraient dans la C.E.E. aux mêmes conditions, l'industrie allemande pourrait probablement augmenter ses exportations dans ces pays de façon analogue.

Telles sont les conclusions que la Fédération des industries allemandes tirait de la situation lors de son congrès des 20 et 21 avril 1967 :

« La consolidation et le renforcement de la C.E.E. doivent aller de pair avec les efforts pour l'admission des États européens qui désirent entrer dans le Marché commun ou s'y associer. »

4.39. Pour les industriels allemands, il n'y a pas de contradiction entre ces deux buts mais un lien logique. Il faut à la fois élargir les Communautés et sauvegarder leur cohésion. Le moyen d'y parvenir, c'est l'harmonisation des politiques nationales et la mise en place d'une politique commune dans des domaines comme les transports, l'énergie, la politique commerciale extérieure. La formule de la C.E.E. visant à l'union économique s'est révélée plus efficace que la formule de l'A.E.L.E. qui se limitait au libre-échange. Il ne s'agit donc plus pour les industriels allemands de transformer la C.E.E. en une zone de libre-échange mais, au contraire, de permettre aux pays de l'A.E.L.E. d'adhérer à la C.E.E. Dans un memorandum publié le 22 août 1967, la Fédération des industries allemandes précisait :

« L'industrie allemande s'est toujours employée à l'adhésion de la Grande-Bretagne et des pays de l'A.E.L.E. à la C.E.E. Je le fais aujourd'hui au nom de l'industrie allemande. La Grande-Bretagne et les autres pays font partie de l'Europe et nous soutenons ce rapprochement avec insistance, mais nous devons exiger qu'aucun des pays de l'A.E.L.E. ne pose des conditions inac-

ceptables à la C.E.E. Les traités de l'Europe, tels qu'ils sont, ont fait leurs preuves ; leur démantèlement n'apporterait à tous ceux qui sont concernés que des inconvénients. »

4.40. L'argument français selon lequel l'état de l'économie britannique ne lui permettrait pas une telle adhésion n'est pas considéré comme convaincant par les industriels allemands, notamment depuis la dévaluation de la livre sterling.

4.41. L'on trouverait bien sûr des nuances permettant de distinguer l'attitude des milieux commerçants les plus favorables à l'élargissement des Communautés de celle des dirigeants de branches industrielles plus menacées, notamment l'industrie textile. Mais la Fédération des industries allemandes a toujours attaché une importance considérable aux relations franco-allemandes et s'est félicitée ouvertement de la politique suivie par le gouvernement du chancelier Kiesinger. L'on peut donc affirmer que l'industrie allemande souhaite l'adhésion de la Grande-Bretagne et des autres candidats aux Communautés européennes sur la base du Traité de Rome, mais qu'elle n'est pas disposée à risquer une crise de la C.E.E. pour atteindre ce but.

#### (ii) Les agriculteurs

4.42. La situation de l'agriculture allemande se rapproche à bien des égards de celle de l'agriculture britannique. L'adaptation de l'agriculture allemande au Marché commun est difficile, et toutes les mesures envisagées pour parvenir à une amélioration de l'organisation de l'économie agricole dans la C.E.E., notamment le plan Mansholt de décembre 1968, ont été vivement critiquées par les organisations agricoles allemandes. En 1963, ces organisations se sont violemment opposées à l'abaissement du prix des céréales lors de la fixation du tarif agricole commun et les agriculteurs allemands considèrent de plus en plus leurs revenus comme insuffisants et disproportionnés par rapport à ceux de l'industrie. Ils disposaient, en effet, jusque-là, d'une aide importante du gouvernement fédéral qui contribuait à maintenir des prix élevés à la production, qui subventionnait certains produits comme le lait et qui, enfin, par le « Plan vert », cherchait à obtenir une amélioration de la situation économique et sociale des agriculteurs.

4.43. Aujourd'hui, cette aide est menacée par la politique agricole de la C.E.E., notamment à propos de la viande de porc, des céréales, du lait et des produits laitiers. Elle a entraîné l'abaissement des subventions et elle n'a pas compensé les pertes de

agricultural policy. The German Peasants' Union, which until 1967 tried to calm the waves of agitation in Germany, seems to have modified its approach and in 1967 the Congress of German agricultural workers in Munich adopted a considered position on the question of the British application:

- (i) It considers the consolidation of the EEC to be far more important than the enlargement of the Communities. Whilst fearing the drawbacks of a permanent economic split in Europe, it opposes the hasty accession of new countries which would add to the difficulties of German agriculture.
- (ii) German agriculture rejects the idea of association or bilateral trade agreements other than as a preparatory stage before accession and provided they are in conformity with the interests of all economic circles, therefore of agriculture too.
- (iii) The accession of countries which export agricultural produce such as Denmark and Ireland is acceptable only if compensated by the accession of importing countries such as the United Kingdom.
- (iv) Accession implies adoption of the common agricultural policy of the EEC, i.e. the United Kingdom must progressively end its preferential system with the Commonwealth.
- (v) In no event must agricultural prices be lowered.

4.44. In general, therefore, in spite of a favourable attitude towards free trade, German agriculture probably brings no pressure to bear on the German Government for an enlargement of the EEC.

### III. Ideological forces

4.45. Opinion polls in Germany in recent years on European questions show that the attitude of the German Government and its refusal to sacrifice the cohesion of the EEC to its enlargement or the prospects of enlargement to a desire for cohesion is very representative of the attitude of Germans as a whole. In two polls in June 1967, 64 % were in favour of strong action by the Federal Republic in support of British accession and 59 % wished

the Federal Republic to draw closer to France. These results confirm that the policy adopted by the government and backed by all the parties in parliament corresponds to the real requirements of the Federal Republic as seen by the great majority of Germans.

4.46. Practically the only opposition to this European policy comes from those who are against the Federal Republic itself, its democratic and parliamentary institutions or the deliberately western slant of its foreign policy. In fact, this opposition so far comes from extremely small but nevertheless significant groups since they are mainly militant student movements. Criticising western society as a whole, its attitude to underdeveloped countries and invoking the revolutionary theories of Mao Tse-tung or Fidel Castro, some of the German students' groups have been among the first in Europe to proclaim openly their differences with the bourgeois society. So far, it is difficult to obtain an accurate view of their statements in terms of foreign policy. But the existence of an "extra-parliamentary opposition" makes it incumbent on German intellectuals and the political parties and government to come to grips with the problem of reorganising the university and also of adapting German society to a rapidly-changing world. This is the problem the Federal Minister of the Interior grappled with in reply to a written question put in the Bundestag on 16th November 1968:

".....

3. Since the end of the second world war, events have been precipitated in the scientific, technological and economic fields. In addition, Germany has become part of the world network of economic and political relations. Consequently, the political and economic processes are no longer clear and because of growing specialisation it is becoming increasingly difficult to evaluate in each case the consequences of decisions. The overabundance of information and the complexity of causes and effects mean that it is increasingly difficult for ordinary citizens to form clear and rational opinions.

revenus dues à la politique agricole de la C.E.E. L'Union des paysans allemands qui s'est, jusqu'en 1967, efforcée d'endiguer les vagues d'agitation en Allemagne, semble avoir modifié son attitude et, en 1967, le congrès des agriculteurs allemands à Munich a adopté, sur la question de la candidature britannique, une position nuancée :

- (i) Pour elle, la consolidation de la C.E.E. passe bien avant l'élargissement des Communautés. Tout en redoutant les inconvénients que représenterait une coupure économique permanente de l'Europe, elle rejette une entrée précipitée de nouveaux pays qui aggraverait les difficultés de l'agriculture allemande.
- (ii) L'agriculture allemande rejette l'idée d'association ou d'accords commerciaux bilatéraux, sinon comme une phase préparatoire à l'adhésion et s'ils sont conformes à l'intérêt de tous les milieux économiques, donc aussi à l'agriculture.
- (iii) Les agriculteurs allemands ne pourraient accepter l'adhésion de pays exportateurs de produits agricoles, comme le Danemark et l'Irlande, que si elle était compensée par l'adhésion de pays importateurs comme le Royaume-Uni.
- (iv) Cette adhésion implique l'adoption, par les candidats, de la politique agricole commune de la C.E.E., c'est-à-dire que le Royaume-Uni doit supprimer progressivement son système préférentiel avec le Commonwealth.
- (v) Il ne doit, en aucun cas, être procédé à un abaissement des prix agricoles.

4.44. Ainsi, d'une manière générale, tout en étant bien disposée à l'égard du libre-échange, l'agriculture allemande n'exerce probablement pas de pression sur le gouvernement allemand dans le sens de l'élargissement de la C.E.E.

### III. Les forces idéologiques

4.45. Les sondages d'opinion qui ont été faits en Allemagne au cours des dernières années sur les questions européennes, laissent voir que l'attitude du gouvernement allemand et son refus de sacrifier la cohésion de la C.E.E. à son élargissement, ou les perspectives d'élargissement à une volonté de cohésion, reflètent assez bien l'attitude de l'ensemble des Allemands. Ainsi, en juin 1967, deux sondages ont permis à 64 % des Allemands

de se prononcer pour une action énergique de la République fédérale en faveur de l'adhésion britannique et à 59 % d'entre eux d'exprimer le désir de voir la République fédérale se rapprocher davantage de la France. Ces sondages confirment donc que la politique adoptée par le gouvernement et soutenue par l'ensemble des partis représentés au parlement correspond bien aux besoins réels de la République fédérale tels que les conçoivent la très grande majorité des Allemands.

4.46. Ce ne sont guère que ceux qui contestent la République fédérale elle-même, ses institutions démocratiques et parlementaires ou l'orientation délibérément occidentale de sa politique extérieure, qui s'opposent à la politique européenne qu'elle mène. En fait, cette contestation n'émane jusqu'à présent que de groupes extrêmement limités mais néanmoins significatifs puisqu'il s'agit essentiellement des mouvements d'agitation étudiante. Critiquant l'ensemble de la société occidentale, son attitude à l'égard des pays sous-développés, et se réclamant des théories révolutionnaires de Mao Tsé-Toung ou de Fidel Castro, certains groupes étudiants allemands ont été parmi les premiers en Europe à porter dans la rue l'expression de leurs démêlés avec la société bourgeoise. Jusqu'à présent, il demeure difficile de tirer une vision positive de leurs déclarations en matière de politique étrangère. Néanmoins, l'existence d'une « opposition extra-parlementaire » oblige les intellectuels allemands, mais aussi les partis politiques et le gouvernement, à se préoccuper non seulement du problème de la réorganisation de l'université mais aussi de celui de l'adaptation de la société allemande à un monde qui se transforme rapidement. C'est ce problème que tentait de traiter le ministre fédéral de l'intérieur dans la réponse qu'il a présentée, le 16 novembre 1968, à une question écrite posée au Bundestag :

« . . . . .

3. Depuis la fin de la seconde guerre mondiale, les événements se sont précipités dans les domaines scientifique, technologique et économique. En outre, l'Allemagne s'est insérée dans un réseau mondial de relations économiques et politiques. Il en résulte que les processus politiques et économiques ont perdu de leur clarté et que, en raison de leur différenciation croissante, il devient de plus en plus difficile d'évaluer, dans chaque cas, les conséquences des décisions. La surabondance des informations et la complexité des causes et des effets font qu'il est de plus en plus difficile, pour le simple citoyen, de se faire une opinion claire et rationnelle.

4. The democratic process, from top to bottom, seems increasingly difficult to follow. The ordinary citizen feels that outside periods of elections his chances of influencing political affairs are too restricted. Intellectuals in particular consider it as most unfortunate that the field of action of individuals tends to become ever narrower and democracy in practice differs from the concepts which emerged in the nineteenth century and which still seemed applicable in 1945. Disappointed hopes often obscure the memory that it was after a bitter experience that the authors of the Constitution introduced a democratic system of representative government in the Federal Republic of Germany.

If citizens recognise the mediating rôle of parties in this basic system, if it becomes evident that the democratically organised parties form the basis of the only type of democracy capable of meeting the requirements of a highly-developed and specialised community and if from then on a true dialogue is started between electors and the elected, the growing feeling of uneasiness and concern arising from the present form of representative democracy can be dispelled.

5. Since the end of the war, a new generation has grown up for which national socialism is nothing more than an historical phenomenon amongst others which has never had a direct influence on the life of that generation. This young generation does not see that democracy is not something that comes of its own accord but something which, in spite of all its imperfections, must be constantly defended from one end to the other and which can be improved only if its foundations are preserved.

Young people often judge the present forms of democracy according to a yardstick of perfection and, consequently, are often disappointed. Their deception is all the greater since young people tend to see things in absolute terms and the various influences exercised by education and politics encourage rather than deter this trend.

6. It is certain that criticism is necessary to ensure the effectiveness of a democratic

system and to eliminate any imperfections that may appear. Civic education therefore encourages a critical approach. But if one criticises for the sake of criticism, if it is made an end in itself and if only a negative view is taken of the system of government and its operation out of partiality or by according exaggerated importance to certain facts, in the end it becomes impossible to form a healthy and objective opinion and a warped picture is given of the true situation in the Federal Republic of Germany.

Other reasons could be given to explain the concern now evident with regard to political matters and the system of government. The present situation makes it imperative for all the forces of the nation and the State itself to fight this general concern and strengthen the peoples' awareness of the values of our liberal system of government and its possibilities of evolution and adaptation to the requirements of the modern world.

This is undoubtedly an arduous task but not an impossible one. After all, the trials of recent months have shown that most citizens believe in their State and are quite capable of understanding that without it they would be the losers."

4.47. Concluding with this quotation, your Rapporteur wishes to underline what he considers essential in a study of the political forces in the Federal Republic: on the one hand, the fact that the great majority of German society cannot accept the destruction of Community Europe as it exists nor the exclusion of a number of democratic countries of Western Europe from these Communities and on the other hand, that if the development of the international situation and the clash of nationalities in Europe were to make the pursuit of this policy impossible, the political and above all moral confusion into which the whole of German society would be thrown, and particularly the younger generation, might have most dire consequences for Germany and the whole of Europe.

4. Le processus démocratique, de la base au sommet, paraît de plus en plus difficile à suivre. Le simple citoyen a le sentiment qu'en dehors des élections, ses chances d'influencer les affaires politiques sont par trop limitées. Les intellectuels, notamment, considèrent comme une fâcheuse tendance que le champ d'action de l'individu se réduise sans cesse et que la démocratie diffère, dans la pratique, des conceptions qui ont vu le jour au XIX<sup>e</sup> siècle et qui semblaient encore applicables en 1945. Les espoirs déçus font souvent oublier que c'est à la suite d'une amère expérience que les auteurs de la constitution ont introduit un système démocratique de gouvernement représentatif en République Fédérale d'Allemagne.

Si le citoyen reconnaît le rôle médiateur des partis dans ce système de base, s'il devient évident que les partis organisés démocratiquement forment la base du seul type de démocratie capable de répondre aux besoins d'une communauté hautement développée et différenciée, et si, partant, un dialogue véritable s'engage entre les électeurs et leurs élus, le sentiment grandissant de malaise et d'inquiétude qu'inspire la forme actuelle de démocratie représentative pourra se dissiper.

5. Depuis la fin de la guerre, une nouvelle génération a monté pour qui le national-socialisme n'est qu'un phénomène historique parmi d'autres, qui n'a jamais eu d'influence directe sur sa propre vie. Cette jeune génération ne voit pas que la démocratie est une chose qui ne va pas nécessairement de soi, mais une chose qui, malgré toutes ses imperfections, doit être constamment défendue de la base au sommet, et qui ne peut s'améliorer que si l'on en préserve les assises.

Les jeunes jugent souvent les manifestations actuelles de la démocratie selon les critères de la perfection et sont, de ce fait, fréquemment déçus. Cette déception est d'autant plus grande que la jeunesse tend à voir les choses avec les yeux de l'absolu et que les diverses influences exercées par l'éducation et la politique favorisent cette tendance plutôt qu'elles ne la contrarient.

6. Il ne fait aucun doute que la critique est nécessaire pour assurer le bon fonctionne-

ment d'un système démocratique et pour éliminer toutes les imperfections qui peuvent apparaître. Aussi l'éducation civique encourage-t-elle une attitude critique. Mais si l'on critique pour critiquer, si l'on en fait une fin en soi et si l'on ne donne du système de gouvernement et de son fonctionnement qu'une image négative par partialité ou en attribuant à certains faits une importance exagérée, il devient finalement impossible de porter un jugement sain et objectif, et l'opinion ne peut avoir qu'une image déformée de la situation réelle de la République Fédérale d'Allemagne.

On pourrait donner d'autres raisons pour expliquer l'inquiétude qui se manifeste actuellement à l'égard des affaires politiques et du système de gouvernement. La situation présente exige impérieusement que toutes les forces de la nation et l'Etat lui-même combattent cette inquiétude générale et renforcent chez les citoyens la conscience de la valeur de notre système libéral de gouvernement et de ses possibilités d'évolution pour l'adapter aux exigences du monde moderne.

C'est une tâche ardue, sans aucun doute, mais ce n'est pas une tâche impossible. Après tout, les épreuves des derniers mois ont montré que la majorité de nos citoyens croient en notre Etat et sont parfaitement capables de voir ce qu'ils perdraient s'ils ne l'avaient pas. »

4.47. En concluant sur cette citation, votre rapporteur voudrait souligner ce qui lui paraît essentiel dans une étude des forces politiques dans la République fédérale : d'une part, le fait que la société allemande, dans sa très grande majorité, ne peut accepter ni la destruction de l'Europe communautaire telle qu'elle existe, ni l'exclusion d'un certain nombre de pays démocratiques de l'Europe occidentale de ces Communautés et, d'autre part, celui que si l'évolution de la situation internationale et le heurt des nationalités en Europe rendaient impossible la poursuite de cette politique, le désarroi non seulement politique mais surtout moral dans lequel serait jeté l'ensemble de la société allemande et, particulièrement, la jeunesse, pourrait avoir de graves conséquences pour l'Allemagne certes, mais aussi pour l'ensemble de l'Europe.

## CHAPTER V

*Italy***Introduction**

5.1. Most political observers recognise that foreign policy is not an essential factor for the regrouping of political forces in Italy.

5.2. Electors are probably influenced in their choice by internal problems : Catholicism, economic and social matters, the organisation of the State.

5.3. Generally speaking, divergencies between Italian political organisations towards foreign policy matters are therefore far less noticeable than in a country such as France whose intellectual traditions are, even so, very close to those of Italy.

5.4. As the Republican régime was set up only recently, the tendency of the multi-party system in Italy since the war has been towards greater simplification from one election to the other. There is a constant decline in the Monarchist movement and regional groups are increasingly losing influence at national level. The 1968 elections showed new gains for the two main parties : the Christian Democrat Party and the Communist Party. On the whole, the socialist movement has held its position whereas the Liberal Party and the small parties have clearly lost ground.

**I. Organised political forces**

5.5. Over and above short-lived allegiances, momentary or more final mergers and splits, Italian political forces can be classified in four groups.

**(i) The Christian Democrat Party**

5.6. This party is in the centre of the range of Italian political parties. With 266 seats in the Chamber of Deputies and almost twelve and a half million votes, it is easily the leading party in Italy and inevitably forms the basis of any coalition government. It has been in office without interruption since the war and the only problem in forming a government in Italy is to decide whether

the Christian Democrats are to seek the alliances necessary with the left or with the right.

5.7. Consequently, the Christian Democrat Party has continuously played a decisive rôle in the direction of Italian foreign policy and the course traced by Alcide de Gasperi, who died in 1954, has been followed by his successors in leadership of the party and in the direction of Italian foreign policy.

5.8. Often divided over political problems at home, without its own specific ideology and State doctrine, the Christian Democrat Party has shown exceptional continuity in foreign policy.

5.9. At the 17th European Congress of Christian Democrat Parties in Taormina from 9th to 12th December 1965, Mr. Mariano Rumor, Secretary-General of the Christian Democrat Party and President of the European Union of Christian Democrats, made a remarkable speech defining the views of Italian Christian Democrats regarding the aims of the building of Europe.

5.10. In his opinion, the building of Europe is set in a dual framework : on the one hand, in the framework of the western world's responsibilities towards countries in the process of development :

“ We must examine the problem of organising our society in face of the moral tasks of a world community. This is possible by considering the universal values of our society and also by accepting a positive dialogue with the other international communities... The responsibility of making Europeans aware of their world rôle devolves upon Christian democracy.”

5.11. On the other hand, Mr. Rumor considers that the building of Europe can be set only in the framework of a western and Atlantic community which would not be confined to the military field alone:

“ We may express the wish here and now that the famous Article 2 of the North Atlantic Treaty will bring to the fore the non-



## CHAPITRE V

*L'Italie***Introduction**

5.1. La plupart des observateurs politiques s'accordent à reconnaître que la politique étrangère ne constitue pas un facteur essentiel de regroupement des forces politiques en Italie.

5.2. Ce sont les problèmes intérieurs: influence de l'église catholique, problèmes économiques et sociaux, problèmes de l'organisation de l'Etat qui déterminent, semble-t-il, le choix des électeurs.

5.3. D'une façon générale, les divergences qui opposent les organisations politiques italiennes les unes aux autres, en matière de politique étrangère, sont donc beaucoup moins marquées que dans un pays comme la France où les traditions intellectuelles sont pourtant très proches de celles de l'Italie.

5.4. A cause de l'implantation récente du régime républicain, l'Italie a connu, dans l'après-guerre, un système multipartite qui tend, d'une élection à l'autre, à se simplifier. Le mouvement monarchiste ne cesse de diminuer, les groupes régionalistes perdent de plus en plus leur influence sur le plan national. Les élections de 1968 ont marqué un nouveau gain pour les deux partis les plus importants: le parti démocrate-chrétien et le parti communiste. Le mouvement socialiste a, en gros, maintenu ses positions, tandis que le parti libéral et les petits partis déclinaient nettement.

**I. Les forces politiques organisées**

5.5. L'on peut classer, par delà les allégeances éphémères, les fusions momentanées ou définitives, les scissions, les forces politiques italiennes en quatre groupes.

**(i) Le parti démocrate-chrétien**

5.6. Le parti démocrate-chrétien, qui se situe au centre de l'éventail politique italien et qui, avec 266 sièges à la Chambre des députés et près de 12 millions et demi de voix, est de loin le premier parti italien, constitue nécessairement la base de toute coalition gouvernementale. Il n'a pas quitté le pouvoir depuis la guerre et le seul problème que pose la constitution du gou-

vernement en Italie est de savoir si c'est vers la gauche ou vers la droite que la démocratie chrétienne cherchera les alliances nécessaires.

5.7. De ce fait, le parti démocrate-chrétien a pu constamment jouer un rôle décisif dans l'orientation de la politique étrangère italienne et l'impulsion que lui a donnée Alcide de Gasperi, mort en 1954, a été respectée par ceux qui lui succédèrent, tant à la direction du parti qu'à la tête de la politique étrangère italienne.

5.8. Souvent divisée sur les problèmes de politique intérieure, dépourvue d'une idéologie et d'une doctrine de l'Etat qui lui soient propres, la démocratie chrétienne a manifesté en politique étrangère une remarquable continuité.

5.9. Lors du XVII<sup>e</sup> Congrès européen des partis démocrates-chrétiens qui s'est tenu à Taormina du 9 au 12 décembre 1965, M. Mariano Rumor, Secrétaire général du parti démocrate-chrétien et Président de l'union européenne des démocrates-chrétiens, a défini, dans un exposé particulièrement remarquable, les objectifs que la démocratie chrétienne italienne attribuait à la construction européenne.

5.10. Pour lui, la construction de l'Europe se situe dans un double cadre, celui, d'une part, des responsabilités du monde occidental à l'égard des pays en voie de développement:

«Il faut», selon lui, «examiner le problème d'organiser notre société face aux tâches morales d'une communauté mondiale. Cela est possible en considérant les valeurs universelles de notre société et en acceptant également le dialogue positif avec les autres communautés internationales... C'est à la démocratie chrétienne qu'incombe la responsabilité de rendre les Européens conscients de leur rôle mondial...»

5.11. D'autre part, M. Rumor ne conçoit la construction européenne que dans le cadre d'une communauté occidentale et atlantique qui ne resterait pas limitée au domaine militaire:

«Nous pouvons formuler, dès à présent», déclare-t-il, «le vœu que le fameux article 2 du Traité de l'Atlantique nord

exclusively military nature of the Alliance.

Thus, European unification is destined above all to lead to the formation of a partnership between equals with the North American ally, and this partnership will itself be an inducement to European unification."

5.12. The plan submitted in NATO by Mr. Amintore Fanfani, then Minister for Foreign Affairs, on the technological gap in Europe and the need to give new impetus to international co-operation is fairly characteristic of this tendency. Anxious, like all the European governments, for Europe to catch up in the field of technology, the Italian Government proposed that in view of the generally recognised need for co-operation, an effort should be made in NATO, i.e. in a western framework including the United States, rather than in a European organisation.

5.13. There can therefore be no doubt that the Italian Christian Democrats wish to enlarge the European Communities to embrace the whole of Western Europe, and the ups and downs of relations between Italy and Austria are due merely to difficulties stemming from the local problem of the South Tyrol and not to a narrow concept of the future of Europe.

5.14. Again, while recognising the advantages the Italian economy can draw from the Common Market, Christian Democracy looks beyond the European Economic Community towards the constitution of the greater European State which was already among the aims of Alcide de Gasperi. It has steadfastly supported the adoption of the majority principle in the Council of the Communities and the constitution of a European parliament elected by universal suffrage. As Mr. Rumor said :

"The explosive force of an elected parliament resides above all in its ability to serve as a point of convergence of responsibility and power for all the vague and ill-shaped social bodies, however justified they may be, by drawing from their context a natural investiture for the exercise of power on behalf of the territorial area and the population which it covers."

5.15. Such a concept of a greater European State is far removed from that defended on occasion by Gaullism. In fact, the political thinking of Chris-

tian Democracy is based far more on the setting up of common institutions and on the promotion of a European society than on the prospects of a European foreign policy. It is clear that it resolutely rejects the idea of Europe playing a rôle of "third force" in the world.

5.16. Finally, continuing along the course formerly traced by Alcide de Gasperi, Mr. Rumor wishes Christian Democracy to be organised forthwith at European level in order to promote an ideology which is not that of Italian Christian Democracy alone but which is, to a large extent, shared by Christian Democrat parties throughout continental Europe.

#### (ii) *The Communist Party*

5.17. With eight and a half million votes and 177 seats in the Chamber of Deputies, the Italian Communist Party is the second political force in the country. Although unable to exercise governmental responsibility, it nevertheless has far-reaching influence in the country due, in particular, to the impetus it was given long ago by its Secretary-General, Palmiro Togliatti.

5.18. Quick to discern transformations in the western world and the advantages the Italian working classes could draw from the economic organisation of Europe, in 1960 the Italian Communist Party ended its radical opposition to the building of Europe. It was then, at the Conference of Communist Parties in Moscow, that the Italian Communists introduced the concept of the European Common Market being a "permanent fact".

5.19. The Italian Communist Party was subsequently followed by the communist parties of most of the other countries of Western Europe.

5.20. However, it continued to call for a reorientation of Community Europe as was witnessed by the proposals submitted for the Ninth Party Congress in 1965 :

"The problem of a profound transformation of the EEC on the basis of a revision of the Treaties of Rome is on the agenda. In this respect, any prospect of economic programming for little Europe, as proposed by the monopolist groups, will be rejected, and a call will be made for full freedom in national economic planning. Guarantees will

puisse mettre en évidence le caractère non exclusivement militaire de l'Alliance.

Ainsi, l'unification européenne est-elle destinée avant tout à permettre la constitution d'un *partnership* entre égaux avec l'allié nord-américain, ce *partnership* étant lui-même un stimulant de l'unification européenne.»

5.12. Assez caractéristique de cette tendance a été le projet présenté à l'O.T.A.N. par M. Amintore Fanfani, alors ministre des affaires étrangères, sous le titre: «Le retard technologique de l'Europe et la nécessité de rendre vie à la coopération internationale.» Soucieux, comme tous les gouvernements européens, de combler le retard technologique de l'Europe, le gouvernement italien proposait de placer à l'O.T.A.N., c'est-à-dire dans un cadre occidental comprenant les Etats-Unis, et non dans une organisation européenne, une coopération dont la nécessité n'échappe à personne.

5.13. Il n'est donc pas douteux que la démocratie chrétienne italienne désire un élargissement des Communautés européennes à l'ensemble de l'Europe occidentale et les péripéties des relations entre l'Italie et l'Autriche ne s'expliquent que par les difficultés nées du problème local du Tyrol du sud, non par une conception restrictive de l'avenir de l'Europe.

5.14. D'autre part, tout en reconnaissant les bienfaits apportés par le Marché commun à l'économie italienne, la démocratie chrétienne envisage, par delà la Communauté Economique Européenne, la constitution de ce «Grand Etat» européen que souhaitait déjà A. de Gasperi. Elle s'est montrée résolument favorable à l'adoption du principe majoritaire au Conseil des Communautés, et à la constitution d'un parlement européen élu au suffrage universel:

«La force explosive d'un parlement élu», déclare ainsi M. Rumor, «réside tout particulièrement dans ses capacités de faire converger sur un point donné de responsabilités et de pouvoir toutes les instances d'ordre social, vagues et informes, si justifiées qu'elles soient, en tirant de leur contexte une investiture naturelle pour l'exercice du pouvoir au nom de la zone territoriale et de la population qu'elle comprend.»

5.15. Une telle conception du Grand Etat européen est profondément différente de celle qu'a pu défendre à certains moments le gaullisme.

En effet, c'est beaucoup plus sur l'élaboration d'institutions communes, sur la promotion d'une société européenne que sur la vision d'une politique étrangère européenne que se fonde la pensée politique de la démocratie chrétienne. Il n'est pas douteux qu'elle rejette résolument l'idée que l'Europe puisse jouer dans le monde le rôle d'une «troisième force».

5.16. Enfin, M. Rumor, suivant ici aussi la ligne tracée jadis par A. de Gasperi, voudrait que la démocratie chrétienne s'organise dès maintenant à l'échelle européenne pour promouvoir une idéologie qui n'est pas propre à la démocratie chrétienne italienne, mais qui est, dans une large mesure, partagée par les partis démocrates-chrétiens de l'Europe continentale.

#### (ii) Le parti communiste

5.17. Avec 8 millions et demi de voix et 177 sièges à la Chambre des députés, le parti communiste italien constitue la seconde force politique du pays. Ecarté des responsabilités gouvernementales, il exerce néanmoins une influence profonde dans le pays, grâce en particulier, à l'impulsion que lui a longtemps donnée son secrétaire général, M. Palmiro Togliatti.

5.18. Particulièrement apte à saisir les transformations du monde occidental et les avantages que la classe ouvrière italienne pouvait tirer d'une organisation économique de l'Europe, le parti communiste italien a cessé, dès 1960, d'opposer un refus radical à la construction de l'Europe. A cette date, en effet, les communistes italiens ont présenté à la conférence des partis communistes à Moscou, la conception selon laquelle le Marché commun européen constituait «un fait permanent».

5.19. Le parti communiste italien a été, par la suite, suivi par les partis communistes de la plupart des autres pays de l'Europe occidentale.

5.20. Néanmoins, le parti communiste italien n'a cessé de demander une orientation nouvelle de l'Europe communautaire. Ainsi, les projets de thèse du IX<sup>e</sup> congrès de ce parti, en 1965, préconisaient:

«Le problème d'une profonde transformation de la C.E.E. sur la base d'une révision des Traités de Rome est à l'ordre du jour. A cet égard, toute perspective de programmation économique pour la petite Europe, telle que l'ont proposé les groupes monopolistes, sera rejetée et l'on exigera une entière liberté pour la plani-

also have to be given for the prerogatives, the duties of supervision and ratification of the national parliament in respect of Community decisions."

5.21. On the other hand, the Italian Communist Party has shown its interest in taking part in Community decisions so as to make its influence felt at this level :

"We are in favour of forms of economic co-operation which include the countries of the EEC, Britain and the countries of EFTA, and also the socialist countries, and which imply new relations with countries of the third world and, first and foremost, with those of Africa and the Middle East so as to promote democratic evolution and social progress against the predominance of the large industrial and financial concentrations and against neo-colonialism."

5.22. Thus, the Italian Communist Party refuses any strengthening of the supranational authorities but at the same time asks for the right to take part in the activities of the European parliamentary assemblies.

5.23. As Mr. Longo said at the Eleventh Party Congress in 1966, it is therefore from within the EEC that the Communist Party wishes to act in order to transform this Community. Having been granted four seats in January 1969 in the Italian Delegation to the European Parliament, it will perhaps be able to define a true European policy.

5.24. Conversely, the Italian Communists reject their country's membership of NATO, which they wish to be disbanded, together with the Warsaw Pact, when the opportunity arises in 1969, and their positions are aligned on those of the Soviet Union in respect of the disarmament question, recognition of the German Democratic Republic and the Oder-Neisse line.

5.25. The Czechoslovak affair however has led the Italian Communist Party to move much farther away from the Soviet Union's position than any of the other European communist parties. Speaking on behalf of the Italian Communist Party, Mr. Longo not only criticised the Soviet intervention but expressed his preference for the liberal path chosen by the Czechoslovak Communist Party. The public adoption of such a position can but facilitate the reintegration of the

communists in political life and increase the communist party's influence in Italy and elsewhere.

### (iii) *The socialist parties*

5.26. The Unified Socialist Party of Italy was formed in 1966 as a result of the merger between the former Italian Socialist Party of Pietro Nenni and the Italian Social Democrat Party of Giuseppe Saragat ; a number of independent socialists also joined.

5.27. The European policy programme of this new party was drawn up on 30th October 1966 and it seems to be something of a compromise between the neutralist tendencies of Mr. Nenni's followers and the dominating Atlantic tendencies of Mr. Saragat's group.

5.28. Thus, the party states that its long-term aim remains the dissolution of military blocs but it nevertheless agrees to Italy's membership of the Atlantic Pact "insofar as it is interpreted as being defensive and is limited to a geographical area".

5.29. In the strictly European field the new party states that it is fully in favour of the unification of Europe, the enlargement of the EEC to include the United Kingdom and the EFTA countries and the election of a European parliament by universal suffrage. But, like the Communist Party, the Unified Socialist Party wishes the unions to play a more important part in Community decisions. In pursuit of this aim, it proposes the creation of supranational European trades unions.

5.30. In its 30th October 1966 programme, the Unified Socialist Party called for :

"Continuing co-operation between Italian trades unions and the trades unions of the EEC countries which have the same interest as us in controlling capitalist monopolies and establishing an overall European programme."

5.31. It is certain that the union of socialists has given new impetus to these ideas. Nevertheless, the Unified Socialist Party lost a large number of votes in the 1968 elections when it obtained only 4,600,000 votes and 91 seats, thus losing more than 1,400,000 votes and 23 seats, which went to a new party: the Proletarian Socialist Party, which inherited the revolutionary tendencies

fication économique nationale. Il faudra aussi garantir les prérogatives, les fonctions de contrôle et de ratification du parlement national à l'égard des décisions communautaires.»

5.21. En revanche, le parti communiste italien a manifesté son intérêt à participer aux décisions communautaires afin de faire sentir son influence à ce niveau:

«Nous sommes partisans des formes de coopération économique qui comportent les pays de la C.E.E., la Grande-Bretagne et les pays de l'A.E.L.E., comme aussi les pays socialistes et qui impliquent de nouvelles relations avec les pays du tiers monde, et d'abord avec ceux de l'Afrique et du Moyen-Orient, de façon à favoriser l'évolution démocratique et le progrès social contre la prédominance des grandes concentrations industrielles et financières et contre le néo-colonialisme.»

5.22. Le parti communiste italien refuse donc tout renforcement des autorités supranationales, mais demande en même temps le droit de participer aux activités des assemblées parlementaires européennes.

5.23. C'est donc, comme l'a déclaré M. Longo au XI<sup>e</sup> congrès du parti en 1966, de l'intérieur de la C.E.E. que le parti communiste veut agir pour transformer cette communauté. La possibilité qui lui a été accordée, en janvier 1969, d'occuper quatre sièges dans la délégation italienne du Parlement européen lui permettra peut-être de préciser une politique européenne véritable.

5.24. A l'inverse, les communistes italiens rejettent la participation de leur pays à l'O.T.A.N. dont ils demandent la dissolution, ainsi que celle du Pacte de Varsovie, après l'échéance de 1969, et sur la question du désarmement, comme sur celle de la reconnaissance de la D.D.R. et de la ligne Oder-Neisse, leurs positions sont alignées sur celles de l'Union Soviétique.

5.25. L'affaire tchécoslovaque a toutefois conduit le parti communiste italien à prendre, à l'égard de l'Union Soviétique, des distances plus grandes que celles qu'ont cru pouvoir prendre la plupart des autres partis communistes européens. En effet, le parti communiste italien, par la voix de M. Longo, ne s'est pas contenté de réprouver l'intervention soviétique, mais il a exprimé sa préférence pour la voie libérale choisie par le parti communiste tchécoslovaque.

L'adoption publique d'une telle position ne peut que faciliter la réintégration du parti communiste dans la vie politique et accroître son influence en Italie et dans le monde.

### (iii) Les partis socialistes

5.26. Le parti socialiste unifié d'Italie est né en 1966 de la fusion de l'ancien parti socialiste italien de Pietro Nenni et du parti social démocrate italien de Giuseppe Saragat; un certain nombre de socialistes indépendants y ont adhéré.

5.27. Le programme de ce nouveau parti en matière de politique européenne a été fixé le 30 octobre 1966 et il n'est pas douteux qu'il constitue un compromis entre la tendance neutraliste de l'ancien parti nenniste et la tendance atlantique qui dominait dans le parti de M. Saragat.

5.28. Ainsi, le parti proclame que son objectif à long terme reste la dissolution des blocs militaires, mais que, néanmoins, il approuve l'adhésion de l'Italie au Pacte atlantique «dans la mesure où elle est interprétée de façon défensive et où elle est limitée à une zone géographique.»

5.29. Dans le domaine strictement européen, le nouveau parti se déclare entièrement favorable à l'unification de l'Europe, à l'extension de la C.E.E. au Royaume-Uni et aux pays de l'A.E.L.E., à l'élection d'un Parlement européen au suffrage universel. Mais tout comme le parti communiste, le parti socialiste unifié réclame une participation beaucoup plus importante que par le passé des syndicats aux décisions communautaires. Il envisage, pour y parvenir, la création de syndicats européens supranationaux.

5.30. Ainsi, dans son programme du 30 octobre 1966, le parti socialiste unifié a demandé:

«la coopération permanente des syndicats italiens avec les syndicats des pays de la C.E.E. qui ont le même intérêt que nous au contrôle des cartels capitalistes et à l'établissement d'un programme général européen.»

5.31. Il n'est pas douteux que l'union des socialistes a donné une force nouvelle à ces idées. Néanmoins, le parti socialiste unifié a perdu un nombre important de voix aux élections de 1968. En effet, il n'a recueilli alors que 4.600.000 voix et 91 sièges, perdant ainsi plus de 1.400.000 voix et 23 sièges qui sont allés à un nouveau parti: le parti socialiste proléta-

which were abandoned in the alliance between the Unified Socialist Party and the Christian Democrat Party.

**(iv) The right-wing parties**

5.32. An extremely wide variety of trends is to be found among these groups. In terms of foreign policy, the Italian Republican Party (600,000 votes and 9 seats) and the Liberal Party (1,850,000 votes and 31 seats) can be likened to the Christian Democrat Party. They are the possible alternative to an opening towards the left and have proved themselves to be among the strongest supporters of enlarging the EEC, Italian participation in NATO and the strengthening of the European institutions.

5.33. On the other hand, the Monarchist Party (400,000 votes and 6 seats), the Italian Social Movement (1,400,000 votes and 4 seats), linked to memories of fascism, and the various regional parties (500,000 votes and 3 seats) are but marginal elements on the Italian political scene and the themes of European policy play only an accessory rôle in their attacks on the government.

5.34. To conclude, a remarkable degree of convergence can be seen between the views of the different Italian parties with regard to European matters. Even the Communist Party is far from defending a position which is radically opposed to Europe.

5.35. Consequently, and also because of its geographical position and its constant concern for a balanced situation, in the years to come Italy may be in a position to play a decisive rôle in promoting the building of Europe.

**II. Economic forces**

5.36. The Italian economy is certainly the one which has profited the most from the customs union of the European Economic Community. Industry was developed later in Italy than in the other countries of Western Europe. A more than adequate supply of manpower kept salaries lower in Italy than in the other countries. Regional underdevelopment was more marked in Southern Italy than in other areas of Europe. The opening of the frontiers was therefore advantageous for Italian industry, whose exports have increased considerably. Manpower availed itself of possibilities of employment in Germany, France and Benelux. The European Fund provided backing

for regional development. It is not therefore surprising that, on the whole, economic forces in Italy have been very much in favour of the economic union of Europe.

**(i) In agriculture**

5.37. The structure of Italian agriculture is less homogeneous than in most of the other European countries. Whereas small farms are the rule in the north, in the south, in spite of fairly rapid changes, there are still large estates employing considerable numbers of agricultural workers. A fairly large proportion of the active population — i.e. 20 % — is working in agriculture, but, as in the other countries of Western Europe, this figure is dropping fairly quickly.

5.38. As a Mediterranean country, much of Italy's produce meets with no competition from the other Common Market countries.

5.39. Like French farmers, Italian farmers hope to find permanent outlets for their produce in the European Common Market and also the financing necessary for improving the soil and production methods.

5.40. However it may have voted in the elections, it is certain that the agricultural population helped to guide the Italian parties towards European co-operation.

**(ii) In industry**

5.41. Although often much younger than industries in other countries of Western Europe, Italian industry has in many respects managed to become highly concentrated and has achieved a remarkable degree of technical perfection, particularly in electronics and in certain branches of the chemical and textile industries.

5.42. Conversely, Italy has relatively few extractive industries and its iron and steel industry fails to meet its requirements.

5.43. Thus, Italian industry has been able to profit by the creation of the European market in two

rien, héritier des tendances révolutionnaires abandonnées lors de l'alliance entre le parti socialiste unifié et la démocratie chrétienne.

#### (iv) *Les partis de droite*

5.32. Il faut distinguer parmi ces groupes des tendances extrêmement diverses. En fait, le parti républicain italien (600.000 voix et 9 sièges) et le parti libéral (1.850.000 voix et 31 sièges) ne se distinguent pas sur le plan de la politique étrangère de la démocratie chrétienne. Ils constituent l'alternative éventuelle à l'ouverture à gauche et se sont montrés parmi les plus fermes partisans de l'élargissement de la C.E.E., de la participation italienne à l'O.T.A.N. et du renforcement des institutions européennes.

5.33. Au contraire, le parti monarchiste (400.000 voix et 6 sièges), le mouvement social italien (1.400.000 voix et 4 sièges) lié au souvenir du fascisme et les divers partis régionaux (500.000 voix et 3 sièges) ne représentent que des éléments marginaux de la politique italienne et les thèmes de politique européenne ne jouent qu'un rôle tout à fait accessoire dans leurs attaques contre le gouvernement.

5.34. En conclusion, l'on peut souligner une convergence remarquable entre les points de vue des différents partis italiens en matière européenne. Même le parti communiste est loin de défendre des positions d'opposition radicale.

5.35. De ce fait, et aussi à cause de sa position géographique, de son permanent souci de l'équilibre, l'Italie peut être en mesure de jouer, au cours des prochaines années, un rôle décisif pour faire avancer la construction de l'Europe.

## II. *Les forces économiques*

5.36. L'économie italienne est certainement celle qui a le plus profité de l'union douanière créée par la Communauté Economique Européenne. En effet, le développement industriel de l'Italie a été plus tardif que celui des autres pays de l'Europe occidentale. La pression d'une main-d'œuvre surabondante faisait que les salaires étaient plus bas en Italie que chez ses concurrents. Le sous-développement régional était plus marqué, en Italie du sud notamment, que dans les autres régions européennes. L'ouverture des frontières a donc été favorable à l'industrie italienne dont les exportations se sont considérablement accrues. La main-d'œuvre a profité

des emplois que lui offraient l'Allemagne, la France et les pays du Benelux. Le développement régional a tiré parti du fonds européen. Il n'est donc pas surprenant que dans l'ensemble les forces économiques italiennes aient adopté des positions très favorables à l'union économique de l'Europe.

#### (i) *Les agriculteurs*

5.37. L'agriculture italienne est moins homogène dans ses structures que celle de la plupart des autres pays européens. En effet, tandis que la petite exploitation domine dans le nord de l'Italie, l'Italie du sud connaît encore, malgré une transformation assez rapide, la grande propriété foncière employant un nombre important d'ouvriers agricoles. La population agricole représente d'ailleurs une fraction relativement importante de la population italienne, plus de 20% de l'ensemble de la population active. Comme dans les autres pays d'Europe occidentale, elle tend à décliner assez rapidement.

5.38. D'autre part, la situation méditerranéenne de l'Italie fait que son agriculture produit un certain nombre de denrées pour lesquelles elle ne rencontre pas de concurrent à l'intérieur du Marché commun.

5.39. Tout comme les agriculteurs français, les agriculteurs italiens peuvent espérer trouver dans le Marché commun européen le moyen d'assurer un débouché permanent à leur production et aussi les fonds nécessaires à l'amélioration des sols et des méthodes de production.

5.40. Il n'est pas douteux que l'élément agricole, de quelque côté que se soient dirigées ses voix lors des élections, a contribué à orienter les partis italiens vers la coopération européenne.

#### (ii) *Les industriels*

5.41. De création souvent plus récente que les industries des autres pays de l'Europe occidentale, l'industrie italienne est parvenue, dans de nombreux domaines, d'une part à une très forte concentration, d'autre part à une remarquable perfection technique, notamment dans le domaine de l'électronique, de certaines industries chimiques et de certaines industries textiles.

5.42. A l'inverse, l'Italie est relativement peu pourvue d'industries extractives et sa sidérurgie ne suffit pas à ses besoins.

5.43. Ainsi, l'industrie italienne a pu profiter de la création d'un marché européen à deux

respects : on the one hand, it has found the raw materials and semi-finished products it required and, on the other hand, thanks to its technical ability and relatively cheap manpower, it has quickly been able to gain an extremely advantageous foothold in the markets of six-power Europe.

5.44. Finally, vast sums of foreign capital have been invested in Italy and this has helped its remarkable industrial development in recent years.

5.45. It is not therefore surprising that Italian industrial circles have been very much in favour of the European idea. But, in their view, further progress towards free trade extended to the whole of the western world is still desirable and they have absolutely no wish for the flow of American capital to dry up.

#### (iii) Trades unions

5.46. The Italian workers also saw advantage in close co-operation in Europe because of the benefits to Italian industry and also because the temporary emigration of a large number of Italian workers allowed salaries to rise quickly. There can be no doubt that the influence of the trades unions was decisive in the Italian Communist Party's acceptance of Community Europe.

5.47. The Italian Confederation of Trades Unions (CISL) has continuously worked for greater European integration and the enlargement of the Communities.

5.48. In February 1967, the CISL published a programme describing its intentions with regard to European questions. This programme includes :

- (a) a call for measures to develop employment on the European market ;
- (b) the strengthening of regional policy programmes ;
- (c) the working out of a concerted policy of wages and savings so that the improvement of working conditions will not jeopardise the necessary investments ;
- (d) research for a joint policy for trades unions within Community Europe so

that they will be able to examine, together with the EEC Commission, the problems which concern them directly.

5.49. The programme of the Italian Labour Union is not far removed from that of the CISL. Speaking in Brussels in January 1967, Mr. Viglianesi, Secretary-General of this group stated :

" A European programme will be prepared. That is all very well, it is exactly what we want, but the trades unions still have no partners because there is no provision for this in the Community system... Agreement must be reached on programming and also on how to interpret and direct economic policy. Finally, a true union of European syndicates must be created. "

#### (iv) The élite

5.50. It is clear that, on the whole, the Italian élite is also in favour of strengthening the European Communities and enlarging them. It has also provided a large number of officials for the European organisations. A prominent place has been devoted to the teaching of European problems in Italian universities.

5.51. The Italian élite's view of the significance of Europe however is not quite the same as that of the French élite. For the Italians, it is a question of moving towards a greater cohesion of western society. Problems of foreign policy, particularly military problems which have become acute in Italy because of the growth of Soviet influence in the Mediterranean, are considered as matters for the western world as a whole rather than as purely European problems.

### III. Ideological forces

5.52. These forces certainly play a primary rôle in Italian society. A full survey of the whole scene is not possible in the framework of this report and consideration will therefore be given only to the three main forces.

5.53. (a) The Catholic Church obviously has a considerable influence on Italian society. It is



points de vue: d'une part, elle y a trouvé les matières premières et les produits semi-finis dont elle avait besoin; d'autre part, elle a pu, grâce à sa perfection technique et au bon marché relatif de sa main-d'œuvre, acquérir très rapidement des positions extrêmement favorables sur les marchés de l'Europe des Six.

5.44. Enfin, l'Italie a pu bénéficier d'investissements extérieurs importants qui ont beaucoup contribué au remarquable développement industriel qu'elle a connu au cours des dernières années.

5.45. Il n'est donc pas surprenant que les milieux industriels italiens se soient montrés particulièrement favorables à l'entreprise européenne. Mais, à leurs yeux, de nouveaux progrès vers un libre-échange étendu à l'ensemble du monde occidental demeurent souhaitables et ils ne désirent nullement voir se tarir l'afflux de capitaux américains.

#### (iii) Les syndicats

5.46. Les intérêts des ouvriers italiens allaient également dans le sens d'une étroite coopération européenne, à cause des bénéfices qu'en tirait l'industrie italienne et aussi parce que l'émigration temporaire d'une partie importante de la main-d'œuvre italienne permettait une élévation rapide des salaires. Il n'est pas douteux que l'influence des syndicats a été décisive sur l'évolution du parti communiste italien vers une acceptation de l'Europe communautaire.

5.47. Ainsi, la Confédération italienne des syndicats ouvriers (C.I.S.L.) n'a cessé de pousser à une intégration européenne plus grande ainsi qu'à l'élargissement des Communautés.

5.48. En février 1967, la C.I.S.L. a publié un programme précisant ses intentions en matière européenne. Ce programme comprend:

- (a) L'exigence de mesures destinées à accroître l'offre d'emploi sur le marché européen;
- (b) Le renforcement des programmes de politique régionale;
- (c) L'élaboration d'une politique concertée des salaires et de l'épargne de façon à ce que l'amélioration de la condition ouvrière ne puisse porter atteinte aux investissements nécessaires;
- (d) La recherche d'une politique commune des syndicats à l'intérieur de l'Eu-

rope communautaire de façon à ce qu'ils soient en mesure d'examiner, avec la Commission de la C.E.E., les problèmes qui les intéressent directement.

5.49. Le programme de l'Union italienne du travail n'est pas profondément différent de celui de la C.I.S.L. Ainsi, M. Viglianesi, Secrétaire général de cette confédération, déclarait à Bruxelles, en janvier 1967:

«L'on préparera un programme européen. C'est très bien; c'est exactement ce que nous voulons, mais les syndicats n'ont pas encore de partenaires parce que le système communautaire ne le prévoit pas... Il faut parvenir à un accord sur la programmation et aussi sur la façon d'interpréter et d'orienter la politique conjoncturelle. Finalement, il faut créer une véritable union syndicale européenne.»

#### (iv) Les élites

5.50. Il n'est pas douteux que, dans leur majorité, les élites italiennes soient également favorables au renforcement des Communautés européennes et à leur élargissement. Elles ont su fournir un nombre important de fonctionnaires aux organisations européennes. Les universités italiennes ont donné une place importante à l'enseignement des problèmes européens.

5.51. Toutefois, il est certain que l'Europe a une signification un peu différente pour les élites italiennes que pour les élites françaises. Elle est bien davantage, pour les Italiens, un pas vers une cohésion plus grande de la société occidentale et les problèmes de politique étrangère, en particulier les problèmes militaires devenus particulièrement sensibles à l'opinion italienne en raison de l'accroissement de l'influence soviétique en Méditerranée, sont considérés beaucoup plus comme des problèmes du monde occidental dans son ensemble que comme des problèmes proprement européens.

### III. Les forces idéologiques

5.52. Ces forces jouent certainement, dans la société italienne, un rôle de tout premier plan. Il est impossible d'en faire ici un tableau exhaustif et nous nous contenterons d'essayer de dégager trois des plus importantes.

5.53. (a) L'église catholique exerce évidemment une influence considérable sur la société ita-

largely responsible for the course followed by the Christian Democrat Party. Its attitude towards European questions has hardly varied since the end of the second world war. On the one hand, the Catholic Church is concerned to prevent the spread to Western Europe of communist ideology and power, and on the other hand it wishes to prevent any renewal of the national conflicts which were rife in Europe during the first half of this century. There are no grounds for claiming that it wishes to set up a predominantly Catholic Western Europe to the exclusion of Britain and the Scandinavian countries. Quite the contrary, for a long time now the policy of Catholicism has been to enlarge the European Communities.

5.54. (b) The extremely active intellectual life in Italy has led to a wide range of political thinking. While the aim of some is to propagate European ideology, it is rare to find anyone who is hostile to the prospect of building Europe, even if interpretations of this idea sometimes differ.

5.55. In this, the Italian intellectuals follow in the steps of their forefathers of the Renaissance era and, more than others, they have risen above the over-narrow framework of purely national culture to embrace ideas from many sources.

5.56. (c) Like other countries of Western Europe, Italy has experienced considerable unrest amongst students in recent months. The disturbances in Italy, however, were not dominated by ultra-revolutionary elements but stemmed from claims concerned purely with university matters and certain demands for political reforms.

5.57. Student organisations of very different callings ranging from the traditional right-wing to the left, including both denominational and strictly secular groups, took part in these demonstrations and often played a leading rôle. Whereas in France or in Germany the student unrest seems to have been dominated by an anarchist-type ideology, in Italy a far more realistic reformist trend held the centre of the stage.

5.58. Consequently, it cannot be said that the challenge to western civilisation was as radical as elsewhere and the anti-European aspect of the student movement is far from dominant in Italy.

### Conclusions

5.59. The Italian trades unions' and Communist Party's support, even relative, for the European cause, is characteristic of the overall trend in Italian society. Since economic and social problems are of particular gravity in Italy, it seems that the people of Italy have understood that their country could effect the necessary changes only by belonging to a united Europe, at least where economic matters are concerned.

5.60. So far, Community Europe has largely come up to the expectations of its proponents in Italy. Most probably, Italy will continue to afford determined support for the greater cohesion and geographical extension of Europe, as long as this course allows a rapid expansion of the economy, outlets for Italy's wealth of manpower and advantages for Italian workers through the harmonisation of social policies.

5.61. But for this trend to continue, Europe must offer Italy the security it needs from the military viewpoint, i.e. it must remain closely associated, at least in the field of defence, with the strength of the United States, which alone can provide Italy with adequate guarantees in the event of serious threats in the Mediterranean area.

5.62. Europe must also take account of the efforts made by Italy to integrate its working class and the least-favoured elements of its peasant classes into Italian political life.

5.63. It is essential for a share in the building of Europe to be taken by the representatives of these social groups, including the Italian Communist Party.

5.64. Likewise, the Italian trades unions must obtain satisfaction for their claim to take a more active part in the life of Community Europe.

lienne. Elle inspire, dans une large mesure, l'orientation du parti démocrate-chrétien. Son attitude, à propos des questions européennes, n'a guère varié depuis la fin de la seconde guerre mondiale. D'une part, l'église catholique se montre soucieuse d'empêcher un progrès de l'idéologie et de la puissance communistes vers l'Europe occidentale. D'autre part, elle a constamment manifesté le souci d'éviter la renaissance des conflits nationaux qu'a connus l'Europe dans la première moitié de ce siècle. L'on ne saurait prétendre qu'elle vise à la constitution d'une Europe occidentale à prépondérance catholique dont seraient écartés l'Angleterre et les pays scandinaves. Bien au contraire, la politique de la démocratie chrétienne vise depuis longtemps déjà à l'élargissement des Communautés européennes.

5.54. (b) La vie intellectuelle extrêmement active en Italie a vu naître un nombre considérable de groupes de pensée extrêmement divers. Si certains d'entre eux se sont donné pour objectif la propagation d'une idéologie européenne, rares sont ceux qui se sont montrés hostiles aux perspectives de construction de l'Europe, même si le contenu qu'ils mettaient derrière ces mots n'était pas toujours le même.

5.55. Les intellectuels italiens, se montrant en cela les héritiers de leurs précurseurs de la Renaissance, ont, plus que d'autres, su dépasser le cadre trop étroit d'une culture purement nationale et se sont montrés extrêmement ouverts aux idées d'origines les plus diverses.

5.56. (c) L'Italie a connu, comme les autres pays de l'Europe occidentale, une vive agitation étudiante au cours des derniers mois. Toutefois, cette agitation n'a pas été en Italie dominée par des éléments ultra-révolutionnaires. L'agitation étudiante s'est développée à partir de certaines revendications d'ordre purement universitaire et d'un certain nombre de demandes de réformes d'ordre politique.

5.57. Les organisations étudiantes les plus diverses, aussi bien celles de la droite traditionnelle que celles de la gauche, aussi bien certains groupements confessionnels que des mouvements d'orientation nettement laïque, ont participé à cette agitation et en ont souvent pris la tête. Ainsi, alors qu'en France ou en Allemagne une idéologie anarchisante semble avoir dominé l'agitation étudiante, en Italie des tendances réformistes infiniment plus réalistes y ont tenu une place essentielle.

5.58. De ce fait, l'on ne peut pas dire que la mise en cause de la civilisation occidentale ait été aussi radicale qu'ailleurs et l'aspect anti-européen du mouvement étudiant est loin d'être dominant en Italie.

### Conclusions

5.59. Le ralliement, même relatif, du parti communiste et des syndicats italiens à la cause européenne caractérise admirablement l'orientation de l'ensemble de la société italienne. Il semble que, parce que les problèmes économiques et sociaux de l'Italie connaissent une gravité particulière, le peuple italien ait compris que la transformation nécessaire de l'Italie ne pouvait se faire que par l'appartenance de l'Italie à une Europe unie, au moins sur le plan économique.

5.60. Jusqu'à présent, l'Europe communautaire a, dans une large mesure, répondu à l'attente de ceux qui avaient été ses promoteurs en Italie. Tant qu'elle permettra une expansion rapide de l'économie, tant qu'elle offrira des débouchés à la main-d'œuvre surabondante de l'Italie, tant que l'harmonisation des politiques sociales sera favorable aux travailleurs italiens, il est très probable que l'Italie restera un des pays les plus décidés à faire progresser l'Europe à la fois vers une plus grande cohésion et vers une plus grande ampleur géographique.

5.61. Il importe, toutefois, pour que cette orientation ne puisse être remise en question, que l'Europe offre à l'Italie la sécurité dont elle a besoin sur le plan militaire, c'est-à-dire qu'elle reste étroitement associée, au moins dans le domaine de la défense, à la puissance américaine, la seule qui puisse offrir des garanties suffisantes à l'Italie au cas où des menaces sérieuses se feraient sentir dans le bassin méditerranéen.

5.62. Il faut, d'autre part, que cette Europe tienne compte des efforts réalisés par l'Italie pour intégrer sa classe ouvrière et les éléments les plus défavorisés de sa paysannerie dans la société politique italienne.

5.63. Il est essentiel que la participation à la construction de l'Europe soit aussi le fait des représentants de ces groupes sociaux et notamment du parti communiste italien.

5.64. De même, il importe que les syndicats italiens voient satisfaite leur revendication de participer de façon plus active à la vie de l'Europe communautaire.

## CHAPTER VI

*Luxembourg**Introduction*

6.1. In view of its size and population, Luxembourg, as a force, cannot be compared with its neighbours. It is without access to the sea and has no universities. Although it has important industrial interests in certain sectors such as iron and steel, it is heavily dependent on imports from abroad and cannot therefore be tempted to follow its own independent course in the economic, political or cultural fields as is sometimes the case with larger European countries.

6.2. Situated on the frontiers of France and Germany, Luxembourg belongs to two cultural spheres. It has been invaded on numerous occasions in the course of its history and its security, its survival even, depend on friendly relations between France and Germany. It is not therefore surprising that, with the approval of almost the entire population, Luxembourg has taken part in every movement to bring the European countries together — Benelux and all the European institutions.

6.3. Now that the problem of Britain's accession to the Common Market has arisen, Luxembourg is in a delicate position. On the one hand, it is certain that a very large majority of the population wished Community Europe to be strengthened and the United Kingdom to join, thus providing an added guarantee against a renewal of Franco-German rivalry. It was difficult, however, for Luxembourg to agree to Community Europe being enlarged at the expense of co-operation between its immediate neighbours. The Luxembourg Government was extremely active in the diplomatic field during the 1967-68 crisis and has always striven to reconcile the prospects of enlargement with the maintenance of co-operation between the Five and France.

*I. Organised political forces*

6.4. The same main political groups are to be found in Luxembourg as in most continental Euro-

pean countries: Liberals, Christian Democrats, Socialists and Communists.

6.5. Socialists and Christian Socialists have been in power for several years, but the December 1968 elections showed a marked swing towards the Democratic (Liberal) Party and at the time of writing it is not certain that the former majority will remain unchanged. In fact, there are only slight variations in the foreign policies of the three main Luxembourg parties. They share the same conviction that only Community Europe can solve Luxembourg's main problems and, for them, there can be no defence policy outside the Western Alliance. They accept the principle of electing a European parliament by universal suffrage and are prepared to relinquish sovereignty as necessary to achieve this end.

6.6. During the 1967 crisis, however, the debates in the Luxembourg Chamber brought out some slight differences in the attitude of the parties. On 5th December 1967, the spokesmen of the Christian Socialist and Socialist Parties criticised in like terms the President of the French Republic for deviating from the Community spirit and the aims set by the signatories of the Rome Treaty. Speaking on behalf of the Christian Socialists, Mr. Herr nevertheless showed that he wished to avoid a serious crisis arising from differences between France and its partners, and he asked the government to be prepared to seek arrangements with the United Kingdom "provided they lead directly or indirectly to the goal, i.e. to the accession of Britain and the other applicant States".

6.7. On behalf of the Socialists, Mr. Krieps stated that the wish to enlarge the Communities must not mask Britain's problems and the problems of safeguarding, consolidating or extending joint achievements.

6.8. On behalf of the Democratic Party, Mr. Thorn adopted a more cautious approach. He believed that France did not bear sole responsibility for the crisis and that the Five which, together

## CHAPITRE VI

*Le Luxembourg**Introduction*

6.1. Le Luxembourg, de par sa taille et de par le nombre de ses habitants, ne représente pas une puissance comparable à celle de ses voisins. Sans ouverture sur la mer, dépourvu d'universités, disposant d'une industrie particulièrement puissante dans certains secteurs comme la sidérurgie, mais dépendant de l'étranger pour une part extrêmement importante de sa consommation, le Luxembourg ne peut être tenté, comme les plus grands pays européens le sont parfois, de chercher seul sa voie dans le domaine économique, dans le domaine politique ou dans le domaine culturel.

6.2. Aux frontières de la France et de l'Allemagne, le Luxembourg appartient à la fois aux deux domaines culturels. Il a subi de nombreuses invasions au cours de son histoire et, seule, la bonne entente entre la France et l'Allemagne peut assurer sa sécurité, voire sa survie. Dans ces conditions, il n'est pas étonnant que le Luxembourg ait participé, avec l'approbation de la quasi-unanimité de sa population, à toutes les entreprises de regroupement de pays européens, au Benelux et à toutes les institutions européennes.

6.3. Au moment où s'est posé le problème de l'adhésion britannique au Marché commun, le Luxembourg s'est toutefois trouvé dans une situation délicate. D'une part, il n'est pas douteux que les Luxembourgeois aient, dans leur très grande majorité, désiré à la fois le renforcement de l'Europe communautaire et l'adhésion du Royaume-Uni qui eût constitué une nouvelle garantie contre une reprise des rivalités franco-allemandes. Toutefois, le Luxembourg pouvait difficilement accepter qu'un élargissement de l'Europe communautaire se fasse aux dépens de la coopération entre les pays qui sont directement ses voisins. L'action diplomatique du gouvernement luxembourgeois a été extrêmement importante au cours de la crise de 1967 et 1968 et elle a toujours tendu à concilier les perspectives d'élargissement avec le maintien de la coopération entre les Cinq et la France.

**I. Les forces politiques organisées**

6.4. L'on trouve, au Luxembourg, les mêmes grandes formations politiques que dans la plu-

part des pays de l'Europe continentale: libérale, démocrate chrétienne, socialiste et communiste.

6.5. Socialistes et chrétiens sociaux ont occupé le pouvoir au cours des dernières années, mais les élections de décembre 1968 ont amené un renforcement notable du parti démocratique (libéral) et il n'est pas sûr, au moment où ce rapport est rédigé, que l'ancienne majorité soit reconduite. En fait, les différences entre l'orientation de la politique étrangère des trois grands partis luxembourgeois sont minimes. Ils partagent la même conviction que seule l'Europe communautaire peut résoudre les problèmes essentiels du Luxembourg et ils ne conçoivent pas de politique de défense en dehors de l'alliance occidentale. Ils admettent le principe de l'élection d'un parlement européen au suffrage universel et se déclarent prêts aux abandons de souveraineté nécessaires pour y parvenir.

6.6. Les débats qui ont eu lieu à la Chambre luxembourgeoise, au cours de la crise de 1967, ont toutefois révélé quelques nuances dans les attitudes de ces partis. Le 5 décembre 1967, les porte-parole du parti chrétien social et du parti socialiste se sont exprimés de façon assez analogue pour reprocher au Président de la République Française d'avoir agi de façon peu conforme à l'esprit communautaire et aux objectifs que s'étaient fixés les signataires du Traité de Rome. Au nom des chrétiens sociaux, M. Herr a toutefois manifesté le souci d'éviter que les divergences entre la France et ses partenaires n'aboutissent à une crise grave et il a demandé au gouvernement de se montrer prêt à rechercher des arrangements avec le Royaume-Uni «à condition que, directement ou indirectement, ils aboutissent au but, c'est-à-dire à l'adhésion de l'Angleterre et des autres Etats qui l'ont demandée».

6.7. Pour les socialistes, M. Krieps a indiqué qu'à leurs yeux, le désir de voir élargir les Communautés ne doit cependant pas faire perdre de vue tant les problèmes britanniques que les problèmes relatifs à la sauvegarde, à la consolidation ou à l'extension des réalisations communes.

6.8. Pour le parti démocratique, M. Thorn s'est exprimé de façon plus nuancée. Il a indiqué, en effet, qu'à ses yeux, la responsabilité de la crise n'incombait pas uniquement au gouvernement

with France, formed the Common Market were far from agreement on a co-ordinated policy. He even stated that he thought another European conference should be convened to revive the political union. Retaliatory measures should be avoided and six, not five-power meetings held in order to find a valid solution, even if accession were to be sought through association: "We must clearly affirm", he stated, "that we feel Europe without France would not even be a substitute for Europe".

6.9. In the discussions, moreover, Mr. Grégoire, Minister for Foreign Affairs, had said that although Luxembourg was still in favour of enlarging the Communities, he believed it would involve many drawbacks:

"A serious problem has arisen... at institutional level. The enlargement of the Communities would lead to the enlargement of its organs, i.e. an increase in the number of members of the Council, the Commission, the Parliament and the Court. Our say in matters would be reduced proportionally. At present, we have an advantage since our institutional influence in the Communities is determined more in relation to our international standing as an independent and sovereign country than in relation to our economic or demographic importance. The accession of new members cannot fail to reduce our institutional impact. This is a very real and heavy sacrifice that we shall have to make for the sake of more fundamental political and practical interests."

6.10. Such a sacrifice would be greater still if the principle of majority voting were introduced in the Communities.

6.11. The Luxembourg Communist Party, whose importance is far from negligible, has adopted a totally different attitude to that of the other parties, and different again to that of the French and Italian Communist Parties. Dominated by a fairly small group, the Luxembourg Communist Party still adheres quite strictly to orthodox stalinism; among the electorate, it is trying to take advantage of any radical opposition to the government, and at the same time is making the most of its position in local government. It still considers Community Europe as an instrument of capitalist interests and consequently takes no interest in

differences over the admission of the United Kingdom to the European Communities. At the time of the Czechoslovak crisis, it was the first and only Western European Communist Party to give unreserved approval to the Soviet intervention in Czechoslovakia, but this did not prevent it from winning votes in the December 1968 elections. It is hardly likely, however, that foreign policy matters had a decisive influence on electors on that occasion.

## II. Economic forces

6.12. Iron ore and the production of iron and steel occupy a prominent place in Luxembourg's industrial economy. The technical perfection of its iron and steel has given it a strong position in foreign markets. It made the most of the markets opened by the ECSC and is not disturbed by the prospect of competition from British industry. The only very large iron and steel firm in Luxembourg is moreover a European firm in terms of capital, sites in several European countries and the staff it employs. It is therefore normal for Luxembourg industrialists to back any chance of new markets for Luxembourg products.

6.13. For Luxembourg industrial circles, moreover, the constitution of a European market does not imply closing other markets nor does it make them fear economic influences from outside Europe. "In fact", stated Mr. Krieps in the debate on 5th December 1967, "we have been living for years under the management of foreign capital and in any event we have no choice". But this has not prevented some members of each political party expressing a desire to see Europe as a political entity in face of the United States.

6.14. The case of agriculture is slightly different. The financing system of the Community agricultural policy is quite favourable to Luxembourg agriculture, which has no wish to see this system changed in the near future. Admittedly, the accession of the United Kingdom might require

français et que les Cinq qui, avec la France, forment le Marché commun, étaient loin de s'être mis d'accord sur une politique coordonnée. Il a même indiqué qu'il lui paraissait nécessaire qu'une nouvelle conférence européenne relance l'union politique et a recommandé de s'abstenir de toute mesure de rétorsion, de se réunir à Six et non à Cinq pour trouver une solution valable même si l'admission doit être cherchée par l'intermédiaire d'une association: «Nous devons affirmer clairement», a-t-il précisé, «qu'à notre sentiment, une Europe sans la France ne pourrait même pas être un 'ersatz' d'Europe».

6.9. M. Grégoire, Ministre des affaires étrangères, avait d'ailleurs précisé, au cours des débats, que si le Luxembourg restait favorable à l'élargissement, cet élargissement n'allait pas pour lui sans de sérieux inconvénients:

«Un problème grave se pose... sur le plan institutionnel. L'agrandissement des Communautés entraînera l'élargissement des organes, plus précisément l'accroissement du nombre des membres du Conseil, de la Commission, du Parlement et de la Cour. Cet accroissement réduira notre poids proportionnel. Actuellement, celui-ci nous est avantageux, car notre influence institutionnelle dans les Communautés est déterminée plus par rapport à notre statut international de pays indépendant et souverain que par référence à notre poids économique ou démographique. L'accession de nouveaux membres ne pourra que réduire notre impact institutionnel; c'est un sacrifice très réel et très lourd qu'il faudra assurément accepter en vue d'intérêts politiques et pratiques plus fondamentaux.»

6.10. Ces sacrifices sont susceptibles de devenir plus lourds encore si le principe du vote majoritaire est introduit dans les Communautés.

6.11. Le parti communiste luxembourgeois, dont l'importance est loin d'être négligeable, a toutefois adopté une attitude profondément différente de celle des autres partis, mais aussi assez distincte de celle qu'ont adoptée les partis communistes français et italien. Dominé par un groupe assez restreint, le parti communiste luxembourgeois continue à se montrer l'un des plus rigoureux dans l'orthodoxie stalinienne; il cherche à tirer parti, auprès des électeurs, d'une attitude d'opposition radicale au gouvernement en même temps que d'une gestion attentive des responsabilités locales dont il a la charge. Il continue à

ne considérer l'Europe communautaire que comme une combinaison d'intérêts capitalistes et il s'est, par conséquent, totalement désintéressé du conflit sur l'admission du Royaume-Uni aux Communautés européennes. Lors de la crise tchécoslovaque, il fut le premier parti communiste de l'Europe occidentale et le seul à avoir approuvé sans réserve l'intervention soviétique en Tchécoslovaquie, ce qui ne l'a pas empêché de gagner des suffrages aux élections de décembre 1968, mais il est peu probable que des préoccupations de politique étrangère aient exercé une influence décisive sur les électeurs luxembourgeois en cette occasion.

## II. Les forces économiques

6.12. L'exploitation du minerai de fer et la sidérurgie occupent une place prépondérante dans l'économie industrielle du Luxembourg. Cette sidérurgie est solidement implantée sur les marchés extérieurs grâce à sa perfection technique; elle a profité de l'ouverture des marchés que lui a procurés la C.E.C.A. et la concurrence de la sidérurgie britannique ne semble guère l'inquiéter. La seule entreprise sidérurgique luxembourgeoise de très grande importance est d'ailleurs, en fait, une entreprise européenne, tant par ses capitaux que par son implantation dans plusieurs pays européens et par le personnel employé. Il est donc normal que les industriels luxembourgeois se soient montrés favorables à tout ce qui constitue une ouverture de nouveaux marchés à la production luxembourgeoise.

6.13. La constitution d'un marché européen n'implique d'ailleurs pas aux yeux des milieux industriels luxembourgeois une fermeture à d'autres marchés, ni la crainte d'influences économiques extérieures à l'Europe. «En effet», a précisé M. Krieps lors du débat du 5 décembre 1967, «nous vivons depuis des années sous la direction de capitaux étrangers et nous n'avons d'ailleurs aucun choix». Ceci n'a pas empêché certains membres de chacun des partis politiques d'exprimer leur désir de voir l'Europe se manifester comme une entité politique en face des Etats-Unis.

6.14. Le cas de l'agriculture est un peu différent. Le système de financement de la politique agricole communautaire est assez favorable à l'agriculture luxembourgeoise qui ne désire pas une refonte totale de ce système avant l'expiration d'un long délai. Certes, l'adhésion du

this system to be reconsidered and Luxembourg recognises that the outright acceptance of the financial regulations would place too heavy a burden on the British balance of payments ; but the addition of the British market would provide new outlets for Luxembourg agricultural produce which would compensate for greater sacrifices in terms of national contributions to the common agricultural fund, provided the basic principle of the common agricultural policy is not called in question.

### **Conclusions**

6.15. It is very difficult to discern any ideological forces peculiar to Luxembourg. The absence of universities has restricted agitation by an "extra-parliamentary opposition" over the Vietnam question to very few people. Conversely, what

has been happening beyond its frontiers, particularly in Germany and France, has not passed unnoticed.

6.16. On the whole, Luxembourg has gained much from the formation of six-power Europe. In particular, it is the seat of the ECSC and the European Parliament and knows that an enlargement of the Communities or even a rearrangement of the Community bodies might not necessarily be to its advantage. The presence of European officials has helped trade — any increase in the number of customers being immediately felt in a small country — and has made Luxembourg public opinion more aware of problems concerning the whole of Europe. However, apart from the Communist Party, the full range of opinion in Luxembourg has shown a readiness to make considerable financial and political sacrifices in the higher interests of European integration.



Royaume-Uni risque de mettre en cause ce système et le Luxembourg reconnaît que l'acceptation pure et simple des règlements financiers imposerait des charges trop lourdes à la balance des paiements britannique; mais l'intégration du marché anglais ouvrirait de nouvelles perspectives aux produits agricoles luxembourgeois et l'agriculture luxembourgeoise semble prête à faire des sacrifices sérieux lors d'un changement des contributions nationales au fonds commun agricole, à condition que le principe même sur lequel repose la politique agricole commune ne soit pas mis en question.

### **Conclusions**

6.15. Il est très difficile de discerner des forces idéologiques proprement luxembourgeoises. L'absence d'universités a circonscrit à un très petit nombre de personnes l'agitation d'une «opposition extra-parlementaire» qui s'est manifestée

à propos du Vietnam. En revanche, la société luxembourgeoise a été sensible à ce qui s'est passé hors de ses frontières, notamment en Allemagne et en France.

6.16. Dans l'ensemble, le Luxembourg a considérablement profité de la constitution de l'Europe des Six. Il a notamment reçu le siège de la C.E.C.A. et du Parlement européen et il sait qu'un élargissement des Communautés, ou même un regroupement des organes communautaires, risque fort de ne pas lui être aussi favorable. La présence de fonctionnaires européens a non seulement favorisé un commerce, sensible dans un petit pays à tout accroissement de sa clientèle, mais elle a rendu plus sensible l'opinion luxembourgeoise aux problèmes concernant l'ensemble de l'Europe. Pourtant, à l'exception du parti communiste, tout ce qui représente l'opinion luxembourgeoise s'est montré prêt à faire des sacrifices importants sur le plan financier et sur le plan politique, ceci dans l'intérêt supérieur de l'intégration européenne.

## CHAPTER VII

*Netherlands**Introduction*

7.1. Ever since the wars against Spain in the sixteenth century, political life in the Netherlands has been deeply marked by religious struggles. Today, political forces are still to a large extent divided along denominational lines. Among both Catholics and Protestants, those who intend politics to be based on the Christian religion at all times and in all places are grouped in denominational political parties. This concept, born of the wars against Spain and maintained throughout modern history by the Princes of the House of Orange, is characteristic of society in the Netherlands and appears both in political and in cultural life in the form of associations of all kinds and denominations, in education, trade and even sport.

7.2. On the Catholic side, a large party has been able to hold its own in spite of a certain diversity of trends in Dutch Catholicism. On the Protestant side, differing theological tendencies led to the constitution of four separate parties only two of which are fairly important at national level. In addition to the denominational parties, there are parties with an ideological basis: these are the major trends which are to be found throughout communist, socialist and liberal Europe. Finally, a new type of political group has appeared very recently, based rather on the search for efficiency in the economic and social field and on a desire to renovate the structure of State and society than on ideological principles.

7.3. Another very important feature of Netherlands political life is the monarchical system. Although wide open to European and international life, Netherlands society, for the most part, still seems to be very attached to the monarchy and the actual person of the Queen. This is true even of the extreme left, and the Communist Party's programme refers to the maintenance of the monarchical system. The maintenance of the monarchy raises a problem in regard to the sovereignty of the Netherlands Royal House in a possible European union. In

this respect, if Europe were opened to the Scandinavian countries and the United Kingdom, whose institutions and customs are very similar to those of the Netherlands, this would be an important guarantee of the maintenance of the monarchical system.

7.4. The Dutch people have always had a profound dislike of all that is revolutionary. The programme of the Christian Historical Union contains a rejection of revolution, which "produced the negation of divine sovereignty with regard to politics". This is therefore a condemnation not only of the communist revolutions but even, and perhaps mainly, the French revolution; the Dutch revolution in the sixteenth century was not a true revolution but a national revolt, caused mainly by a religious difference between the Dutch people and Philip II of Spain. This revolution was the only one to have been accepted by the Dutch people, whereas the French, Russian or even, apparently, the American revolutions have often been misunderstood.

7.5. This doubtless explains the very strong reaction of Netherlands society to the unrest among the younger generation and in particular to the "Provos" in Amsterdam, who were not able to hold out. Student demonstrations have so far been much more limited than in most other Western European countries.

7.6. Again, ever since the middle ages, the country has been turned towards the sea, foreign trade and relations with the whole world. Yet it belongs to continental Europe and to a very large extent owes its prosperity to its position on the mouths of the Rhine and the Maas, making it the outlet for the most active regions of Western Europe. Thus, the Dutch cannot agree to forming part of a continental Europe closed to the outside world, as at the time of the French Empire, but neither is it possible for them to consider themselves as a purely maritime and colonial power beyond the influence of the continent. The loss of Indonesia and the Dutch empire did not enable them to escape these governing factors. It is not surprising, therefore, to note that since 1947 the Netherlands, while belonging to the European organisations which have been

## CHAPITRE VII

*Les Pays-Bas***Introduction**

7.1. Depuis les guerres contre l'Espagne, au XVI<sup>e</sup> siècle, la vie politique aux Pays-Bas a été marquée profondément par les luttes religieuses. Aujourd'hui encore, la répartition des forces politiques se fait, dans une large mesure, en fonction de divergences confessionnelles. Aussi bien du côté catholique que du côté protestant, ceux qui entendent fonder, en tout cas et partout, la vie politique sur la religion chrétienne se sont groupés en partis politiques confessionnels. Cette conception issue des guerres contre l'Espagne, nourrie, au cours de l'histoire moderne, par les princes de la maison d'Orange, est caractéristique de la société néerlandaise et se manifeste aussi bien dans la vie politique que dans la vie culturelle par des associations de toutes couleurs et de toutes confessions, dans l'éducation, dans le commerce ou même dans les sports.

7.2. Du côté catholique, un grand parti a pu se maintenir malgré une certaine diversité d'orientations dans le catholicisme néerlandais. Du côté protestant, des divergences entre des tendances théologiques ont amené la constitution de quatre partis différents dont deux seulement ont une importance assez grande sur le plan national. Aux partis confessionnels se sont ajoutés les partis fondés sur une base idéologique : ce sont les grandes tendances que l'on retrouve dans toute l'Europe : le communisme, le socialisme et le libéralisme. Enfin, à une époque toute récente, est apparu un nouveau type de groupement politique fondé davantage sur la recherche d'une efficacité dans le domaine économique et social et sur une volonté de rénover les structures de l'Etat et de la société que sur des principes idéologiques.

7.3. D'autre part, la vie politique néerlandaise est très fortement marquée par le système monarchique. Bien que très ouverte à la vie européenne et internationale, la société néerlandaise semble, dans sa grande majorité, demeurer très attachée à l'institution monarchique et à la personne même de la Reine. Ceci demeure vrai, même à l'extrême gauche, et le programme du parti communiste se réfère au maintien du système monarchique. Le maintien de la monarchie pose deux problèmes : d'une part, celui de la souveraineté de la maison royale néerlandaise à l'intérieur d'une

éventuelle union européenne. A cet égard, une Europe ouverte aux pays scandinaves et au Royaume-Uni, très proches par leurs institutions et leurs mœurs des Pays-Bas, constituerait une garantie importante du maintien du système monarchique.

7.4. D'autre part, le peuple néerlandais manifeste une profonde répugnance à l'égard de tout ce qui est révolutionnaire. Le programme de l'Union chrétienne historique indique qu'il rejette la révolution qui « a produit la négation de la souveraineté divine en matière politique ». Ceci est donc une condamnation, non pas seulement des révolutions communistes, mais même et surtout peut-être de la révolution française ; la révolution néerlandaise au XVI<sup>e</sup> siècle n'a pas été une révolution véritable mais une révolte nationale, fondée avant tout sur une divergence religieuse entre le peuple des Pays-Bas et Philippe II d'Espagne. Cette révolution est la seule qui ait été acceptée par le peuple néerlandais, alors que la révolution française, la révolution russe, et même, semble-t-il, la révolution américaine ont souvent été mal comprises.

7.5. Ceci explique sans doute la réaction très vive de la société hollandaise lors des agitations de la jeunesse et, en particulier celle des *provos* d'Amsterdam qui n'ont pu tenir la rue. Les manifestations étudiantes ont été, jusqu'à présent, beaucoup plus limitées que dans la plupart des autres pays d'Europe occidentale.

7.6. En troisième lieu, la Hollande est, depuis le Moyen Age, un pays tourné vers la mer, le commerce extérieur et les relations avec le monde entier. Pourtant, la Hollande appartient à l'Europe continentale et elle doit, dans une très large mesure, sa prospérité à sa position sur l'embouchure du Rhin et de la Meuse qui en font le débouché des régions les plus actives de l'Europe occidentale. Ainsi, les Hollandais ne peuvent pas accepter d'appartenir, comme au temps de l'Empire français, à une Europe continentale fermée sur le monde extérieur, mais pas davantage il ne leur est possible de se considérer comme une puissance purement maritime et coloniale échappant aux influences du continent. La perte de l'Indonésie et de l'empire néerlandais ne leur a pas permis d'échapper à ces impératifs. Il n'est donc pas surprenant de constater que, depuis

set up, has always shown a certain dislike, on the one hand, of all that might lead to an over-strong and centralised European union and, on the other, of all that might isolate Europe from the Atlantic world, the United States and even, to a certain extent, the countries of Eastern Europe. The Netherlands was therefore rather hesitant about taking part in the negotiations on the ECSC and was late in participating in the Paris negotiations which should have resulted in the EDC. Finally, it is pressing particularly strongly for the enlargement of the European Communities.

7.7. Lastly, it must be noted that during the twentieth century the Netherlands has undergone a demographic change out of all proportion to the increase in the population of the other Western European countries. Emigration, which was on a very large scale until the nineteenth century, is far less nowadays, but the birth rate is still fairly high ; there is a particularly large proportion of young people in the present population, which calls for corrections to certain facts which might be deduced from economic statistics alone. Thus, the average per capita standard of living in the Netherlands is among the lowest in Western Europe. However, if the income is divided by the figure for the active population, one of the highest proportions is obtained. It may therefore be inferred that the true wealth of the Netherlands is greater than it seems and that there will consequently be a rapid rise in the standard of living of the people in a few years' time, even if production does not increase.

### **I. Organised political forces**

7.8. The division of political tendencies among the parties is very complicated because of the large number of political organisations, but at the same time a system of proportional representation maintains remarkable stability in the parliamentary groups. Thus, from 1948 to 1967, the denominational parties obtained a number of seats in the general elections which varied only from 73 to 86, i.e. 42 to 50 for the Popular Catholic Party and 29 to 36 for the Protestant parties as a whole. Similarly, the left-wing parties obtained 46 to 57 seats, the Liberals 12 to 17,

whereas the new parties which did not exist immediately after the war obtained only 14 seats in the Second Chamber of the States-General in 1967.

#### **(i) The denominational parties**

7.9. Only two of the four Protestant parties have real national political importance: the Anti-Revolutionary Party, which obtained from 13 to 20 seats, and the Christian Historical Union which regularly obtained 12 or 13. These parties have thus held their own to a remarkable extent and the number of votes which they have obtained hardly seems to have been dependent on the hazards of political life. They have probably suffered more from two internal trends, one aimed at removing the denominational label from these parties and encouraging a renewed movement with left-wing tendencies, and the other, common to the Protestant parties and the Popular Catholic Party, aimed at regrouping the denominational parties in one large party on the lines of the German Christian Democrat Union. Talks were held in 1966 but have so far led only to the formation of a "Netherlands team" affiliated to the European Union of Christian Democrats.

7.10. In foreign policy at any rate, there is little to distinguish these parties from the Popular Catholic Party. This party, which paid fairly close allegiance to the Church until the Second Vatican Council, seems to have suffered from the recent evolution of the Papacy which has placed Netherlands Catholicism, which is particularly open to modern society, in a rather delicate position. Renewal at denominational level has led to a search for a new political philosophy and in 1967 a number of electors left this party, which obtained 32 % of the votes in 1963, but only 26.05 % in 1967. Several members of parliament with "radical" tendencies have formed a separate group in the States-General.

7.11. A member of the Popular Catholic Party, Mr. Joseph Luns, has directed Netherlands foreign policy for eighteen years, and it may therefore be said that the denominational parties have a preponderant influence on the course of this policy. All these parties proclaim themselves attached to the aim of a "united, democratic, supranational and open Europe", to quote the programme of the Popular Catholic Party. It may, however, be wondered whether the democratic and open aspects are not more important

1947, les Pays-Bas, tout en adhérant aux organisations européennes qui se sont créées, ont toujours manifesté une certaine répugnance, d'une part à tout ce qui pouvait conduire à une union européenne trop forte et trop centralisée et, d'autre part, à tout ce qui pourrait isoler cette Europe du monde atlantique, des Etats-Unis et même, dans une certaine mesure, des pays de l'Europe de l'est. Ainsi, les Pays-Bas ont-ils manifesté une certaine hésitation à participer aux négociations sur la C.E.C.A. ; de même, ils n'ont adhéré que tardivement à la négociation de Paris qui aurait dû donner naissance à la C.E.D. Enfin, ils exercent une pression particulièrement forte en faveur d'un élargissement des Communautés européennes.

7.7. En dernier lieu, il nous faut constater que les Pays-Bas ont subi, au cours du XX<sup>e</sup> siècle, une transformation démographique sans commune mesure avec l'augmentation de la population que connaissaient les autres pays d'Europe occidentale. L'émigration, qui avait été fort importante au XIX<sup>e</sup> siècle encore, l'est beaucoup moins aujourd'hui, mais le taux de natalité demeure relativement élevé ; dans la population actuelle, la proportion de la jeunesse est particulièrement forte. Ceci permet de corriger certaines constatations que l'on pourrait faire à partir des seules statistiques économiques. En effet, le niveau de vie moyen par habitant, aux Pays-Bas, est parmi les plus bas de l'Europe occidentale. Pourtant, si l'on divisait ce revenu par le chiffre de la population active, on obtiendrait une des proportions les plus élevées. Ceci permet donc d'induire que la richesse réelle des Néerlandais est plus grande qu'elle ne paraît et que, par conséquent, l'on verra d'ici peu d'années le niveau de vie des habitants s'élever rapidement, à supposer même que la production n'augmente pas.

### I. Les forces politiques organisées

7.8. La répartition des tendances politiques entre les partis demeure fort compliquée à cause du grand nombre des organisations politiques, mais en même temps un système de représentation proportionnelle maintient une stabilité remarquable des groupes parlementaires. Ainsi, de 1948 à 1967, les partis confessionnels ont remporté aux élections législatives un nombre de sièges qui n'a varié que de 73 à 86, soit de 42 à 50 pour le Parti populaire catholique, de 29 à 36 pour l'ensemble des partis protestants. De même, les partis de gauche ont obtenu de 46 à 57 sièges,

les libéraux de 12 à 17, les nouveaux partis qui n'existaient pas au lendemain de la guerre n'ayant obtenu que 14 sièges à la Seconde chambre des Etats généraux en 1967.

#### (i) Les partis confessionnels

7.9. Parmi les quatre partis protestants, deux seulement ont une importance politique nationale réelle : le Parti anti-révolutionnaire qui a obtenu de 13 à 20 sièges et l'Union chrétienne historique qui en a obtenu régulièrement 12 ou 13. Ces partis se sont donc remarquablement maintenus et le nombre des suffrages qu'ils ont obtenus semble ne guère avoir dépendu des aléas de la vie politique. Ils ont toutefois connu certaines difficultés à cause de deux courants internes : l'un visant à enlever à ces partis l'étiquette confessionnelle et à susciter un mouvement de renouveau orienté vers la gauche, l'autre commun aux partis protestants et au Parti populaire catholique, visant à regrouper les partis confessionnels dans un grand parti s'inspirant du modèle de l'Union démocrate chrétienne allemande. Des pourparlers ont été entrepris en 1966 et ils n'ont abouti, jusqu'à présent, qu'à la formation d'une « équipe néerlandaise » affiliée à l'Union européenne des démocrates-chrétiens.

7.10. Ces partis se distinguent peu, pour la politique étrangère en tout cas, du Parti populaire catholique. Ce parti, assez étroitement inféodé à l'église jusqu'au second concile du Vatican, semble avoir souffert de l'évolution récente de la papauté qui a mis dans une situation assez délicate le catholicisme particulièrement ouvert sur la société moderne qui domine aux Pays-Bas. Le renouveau sur le plan confessionnel a amené la recherche d'une nouvelle philosophie politique et un certain nombre d'électeurs ont, en 1967, abandonné ce parti qui, groupant 32 % des voix en 1963, n'en obtenait plus que 26,05 % en 1967. Quelques députés, de tendance « radicale », ont formé un groupe particulier aux Etats généraux.

7.11. C'est un membre du Parti populaire catholique, M. Joseph Luns, qui depuis dix-huit ans dirige la politique extérieure des Pays-Bas, et l'on peut donc dire que l'influence des partis confessionnels a été prépondérante sur l'orientation de cette politique. Tous ces partis se déclarent attachés à l'objectif d'une « Europe unie, démocratique, supranationale et ouverte », selon le programme du Parti populaire catholique. L'on peut toutefois se demander si l'aspect démocratique et l'aspect ouvert ne sont pas, aux yeux

in the eyes of many than the united and supra-national aspects. The Protestant parties show even more clearly than the Catholic Party their concern to maintain full monarchical and parliamentary sovereignty in the Netherlands whatever happens. They all want effective parliamentary supervision of the Community bodies, the merger of the Communities and a strengthening of the European Parliament, to be elected by direct universal suffrage. They all want progress on joint policies for taxation as for social, financial and economic questions, and close co-operation in the field of technology. But they all consider the first aim of Netherlands foreign policy to be the accession of the United Kingdom to the European Communities.

7.12. However, as Mr. Luns said on the tenth anniversary of the Rome Treaty, Europe should not be "an aim in itself".

7.13. In the defence field, the Netherlands rejects all that might be considered to weaken NATO and co-operation with the United States. Thus, on 29th December 1966, Mr. Luns stated that "the security of Europe can be ensured only by co-operation in the Atlantic Alliance", which he does not consider to exclude a certain right for Europeans to discuss nuclear defence. In the course of discussions on possible changes to the Atlantic Organisation, the Netherlands has repeated several times that it considers the Atlantic Alliance to be sacrosanct. The Christian Historical Union has even stated that American hegemony in NATO must be recognised but that at the same time the Netherlands had to fulfil its duty to the Alliance by maintaining a sufficient level of weapons and forces in the Alliance.

7.14. These parties have had less reservations with regard to the non-proliferation treaty than Christian Democrat parties in the rest of Europe. At the same time, the Christian Historical Union, like the Popular Catholic Party, attaches great importance to continuing the détente by establishing trade and cultural relations with the Soviet Union and the Eastern European countries.

**(ii) The ideological parties**

7.15. Two main tendencies may be distinguished among these parties : one of these is on the left,

with a small Communist Party which is itself separate from an extreme left-wing revolutionary and pacifist party. In 1967, these two parties obtained 5 and 4 seats respectively in the Second Chamber.

7.16. The Labour Party, which is a member of the Socialist International, vies with the Popular Catholic Party for the first place among Netherlands parties. Exhausted perhaps by a long period in power, it obtained only 37 seats in 1967, whereas it had had 50 in 1956. This party came into being after the second world war when the former Socialist and Centre-Left Parties and Catholic and Protestant socialist-inclined groups were merged. It attempted to unite in a single political group all those who wanted improved working conditions and living standards for wage-earners and did not exclude constant State intervention in the economic and social field. This party does not therefore claim to be revolutionary, but is humanist and reformist in the traditions of socialism. It made a remarkable leap forward at the start, but this leap forward seems to have stopped since 1963 and groups of varying importance are being formed in the Labour Party which wish to return to the socialist ideal in its traditionally pure form.

7.17. In its 1959 programme, the Labour Party proclaimed that Europe should unite in order to be able to advance along the road of peaceful and democratic international co-operation. Europe should therefore set up a strong supra-national, economic and political community in the framework of general co-operation between nations. It therefore called for a European community with a federalist structure and bodies responsible for political leadership and parliamentary supervision.

7.18. The 1967 electoral programme called for support for Britain's application for membership of the European Communities and the strengthening of the powers of the Commission and the prerogatives of the European Parliament. Finally, in the military field, the Socialist Party called for improved co-operation in NATO adapted to lasting détente and true understanding between East and West. However, the party rejected the idea of a European nuclear force and, moreover, greatly disliked the idea of European countries with undemocratic régimes being associated either with the European Communities or with NATO.

de beaucoup, plus importants que l'aspect unitaire et l'aspect supranational. Les partis protestants manifestent plus nettement encore que le parti catholique leur souci de maintenir en tout état de cause la pleine souveraineté monarchique et parlementaire aux Pays-Bas. Tous demandent un contrôle parlementaire efficace sur les instances communautaires, la fusion des Communautés et un renforcement du Parlement européen par des élections au suffrage universel direct. Tous souhaitent des progrès de la politique commune dans les domaines fiscal, social, financier et économique et une coopération étroite dans le domaine de la technologie. Mais tous assignent, comme premier objectif à la politique étrangère des Pays-Bas, l'adhésion du Royaume-Uni aux Communautés européennes.

7.12. Toutefois, pour reprendre une formule de M. Luns, prononcée lors du dixième anniversaire du Traité de Rome, l'Europe ne constitue pas pour eux « un but en soi ».

7.13. Dans le domaine de la défense, les Pays-Bas se refusent à tout ce qui pourrait être considéré comme un affaiblissement de l'O.T.A.N. et de la coopération avec les Etats-Unis. Ainsi, le 29 décembre 1966, M. Luns déclarait : « La sécurité de l'Europe ne peut être assurée que par une coopération dans l'Alliance atlantique ». Ce qui n'exclut pas, à ses yeux, l'octroi aux Européens d'un certain droit de délibération sur la défense atomique. Au cours des conversations portant sur une éventuelle révision de l'organisation atlantique, le gouvernement des Pays-Bas a fait savoir, à plusieurs reprises, qu'il considérait l'Alliance atlantique comme intangible. Le Parti chrétien historique précisait même qu'il fallait reconnaître l'hégémonie américaine dans l'O.T.A.N. mais qu'en même temps, les Pays-Bas avaient à remplir leur devoir à l'égard de l'Alliance par le maintien d'un niveau suffisant de leurs armements et de leurs forces à l'intérieur de l'Alliance.

7.14. A l'égard du traité de non-prolifération, l'attitude de ces partis a été moins réservée que celle des partis démocrates-chrétiens dans le reste de l'Europe. En même temps, l'Union chrétienne historique, tout comme le Parti catholique populaire, accorde une grande importance à la poursuite de la détente par la création de relations commerciales et culturelles avec l'Union Soviétique et les pays de l'Europe de l'est.

#### (ii) *Les partis idéologiques*

7.15. L'on peut distinguer, parmi ces partis, deux grandes tendances. L'une se situe à gauche,

avec un petit parti communiste, lui-même distinct d'un parti d'extrême-gauche, révolutionnaire et pacifiste. Ils ont obtenu, en 1967, respectivement 5 et 4 sièges à la Seconde chambre.

7.16. Le Parti du travail, membre de l'Internationale socialiste, dispute au Parti catholique populaire la première place parmi les partis néerlandais. Usé peut-être par un long séjour au pouvoir, il n'a obtenu en 1967 que 37 sièges alors qu'il en avait eu 50 en 1956. Ce parti est né après la seconde guerre mondiale d'une refonte de l'ancien parti socialiste, de l'ancien parti du centre gauche et de cercles socialisants catholiques et protestants. Il a tenté de réunir, en un seul groupe politique, tous ceux qui voulaient l'amélioration des conditions de travail et de vie des salariés et ne rejetaient pas une intervention constante de l'Etat dans le domaine économique et social. C'est dire que ce parti ne se veut pas révolutionnaire, mais se situe dans la tradition du socialisme humaniste et réformiste. Il a connu un essor initial remarquable. Mais depuis 1963, cet élan semble arrêté et l'on voit se reformer, au sein du parti travailliste, des groupes plus ou moins importants demandant un retour à l'idéal socialiste dans sa pureté traditionnelle.

7.17. Dans son programme de 1959, le Parti du travail proclamait que l'Europe devait trouver son unité pour pouvoir progresser sur la voie d'une coopération internationale pacifique et démocratique. L'Europe devait donc constituer une forte communauté supranationale, économique et politique, dans le cadre de la coopération générale des peuples. Il demandait donc une communauté européenne dotée d'une structure fédéraliste avec des organes de direction politique et de contrôle parlementaire.

7.18. Le programme électoral de 1967 demandait le soutien de la candidature britannique aux Communautés européennes, le renforcement des pouvoirs de la Commission et des prérogatives du Parlement européen. Enfin, dans le domaine militaire, le parti socialiste demandait l'amélioration de la coopération dans l'O.T.A.N. dont la direction devait être adaptée à une détente durable et à une entente véritable entre l'Est et l'Ouest. Toutefois, le parti rejetait l'idée d'une force atomique européenne et, par ailleurs, manifestait la plus grande répugnance à l'association de pays européens dont le régime n'était pas démocratique, tant aux Communautés européennes qu'à l'O.T.A.N.

7.19. On the right wing, the People's Party for Freedom and Democracy differs little from Liberal Parties in other Western European countries. Since 1948, it has had between 12 and 17 seats in the Second Chamber. It, too, proclaims itself in favour of European integration on a democratic basis, but not forming a "continental bloc". In its 1967 programme, it advocated a "Europe united in the framework of the Atlantic community", pursuing a liberal internal and external policy by means of better co-operation with the United States. However, the Liberal Party has reservations about supranational structures. It considers essential national interests must be protected when economic Europe is built, and in 1967 it expressed the desire that only matters "which can most easily find a solution in the European framework" be submitted to the supranational bodies.

7.20. In the political and defence fields, the Liberal Party wants relations between the European States, the United States and Canada to be strengthened, and is firmly in favour of the non-proliferation treaty.

### (iii) *The new parties*

7.21. The Farmers' Party was set up at the time of the 1963 elections to defend the special interests of different rural, but also urban, social groups directly concerned by the development of the Common Market, especially in the agricultural field. It could be assimilated to the Poujadist Party in France.

7.22. The success of the Netherlands' agricultural policy immediately after the war and the very remarkable adaptation of production to market conditions mean that Netherlands farmers are less attached than those of most other countries to conservative protectionism. So far, Netherlands agriculture has benefited a great deal from the Common Market and does not seem to fear a development of the agricultural market enabling the play of competition, at any rate within Community Europe, to be as regular as possible. The general growth of the Dutch economy in the last five years did not make recruitment for such a party an easy matter.

7.23. The "1966 Democrats" Party was born of the desire of intellectuals and younger people to renew the traditional democratic life of the Netherlands. It represents neither an ideology nor a particular social group and has been able to take advantage of the disappointments of the electorate after the long division of power between the main Catholic, Socialist and Protestant political groups. Internal political matters — reform of institutions and reorganisation of the economy — predominate in this party, which is still rather small, and its views on foreign policy do not differ greatly from those of the other parties. Like the Farmers' Party, it has had 7 seats in the Second Chamber since the 1967 elections.

## II. *Economic forces*

7.24. These forces obviously play an important rôle in the Netherlands, where the economy is closely linked with foreign trade. At the present time, almost 60 % of Dutch trade is with the EEC countries, but Britain still occupies fourth place for both imports and exports, and therefore provides the Netherlands with a major market for a number of industrial sectors, particularly steel and oil, and also for agriculture.

7.25. Generally speaking, Dutch industry has benefited from the opening of frontiers towards continental Europe and industrial circles are in favour of the EEC and its possible enlargement, even if the prospect of British accession causes concern to certain sectors such as the cotton industry, which fear the inflow of cheap products from certain Commonwealth countries, while British competition may be dangerous for the wool industry. However, there are several very large firms such as Royal Dutch and Unilever in the Netherlands which are already Anglo-Dutch and consequently favour Britain's accession, even if this provides them with only a few trade advantages since they are already well-placed in the United Kingdom.

7.26. The trades unions have always been in favour of the economic unification of Europe. When the Rome Treaty was signed, they approved the institution of the EEC but above all as a first step towards European unity.



7.19. A droite de l'éventail politique, le Parti populaire pour la liberté et la démocratie n'est pas très différent des partis libéraux des autres pays de l'Europe occidentale. Le nombre de ses sièges à la Seconde chambre a varié, depuis 1948, entre 12 et 17. Il se proclame, lui aussi, favorable à une intégration européenne fondée sur des bases démocratiques mais qui ne constitue pas un « bloc continental ». Dans son programme de 1967, il préconisait « une Europe unie dans le cadre de la communauté atlantique » menant à l'intérieur, comme à l'extérieur, une politique libérale grâce à une meilleure collaboration avec les Etats-Unis. Toutefois, le parti libéral se montre assez réservé sur la question des structures supranationales. Il s'agit pour lui de préserver, dans la construction de l'Europe économique, les intérêts nationaux essentiels et il exprimait, en 1967, le désir que ne soient soumises à des institutions supranationales que les affaires « qui peuvent plus facilement trouver une solution dans le cadre européen ».

7.20. Dans le domaine politique comme dans celui de la défense, le parti libéral demandait un renforcement des relations entre les Etats européens, les Etats-Unis et le Canada et s'exprimait nettement en faveur du traité de non-prolifération.

### (iii) Les nouveaux partis

7.21. Le Parti paysan s'est formé à l'occasion des élections de 1963 pour défendre les intérêts particuliers de divers groupes sociaux ruraux et même urbains directement intéressés par le développement du Marché commun, notamment dans le domaine agricole. Il peut être assimilé au parti poujadiste en France.

7.22. Le succès de la politique agricole menée par les Pays-Bas au lendemain de la guerre, l'adaptation très remarquable de la production aux conditions du marché, font que les agriculteurs néerlandais se montrent moins attachés que ceux de la plupart des autres pays à un protectionnisme conservateur. L'agriculture néerlandaise a, jusqu'à présent, tiré de larges profits du Marché commun et elle ne semble pas craindre un développement du marché commun agricole permettant un jeu aussi régulier que possible de la concurrence, à l'intérieur en tout cas de l'Europe communautaire. La croissance générale de l'économie néerlandaise au cours des cinq dernières années n'a pas ouvert à ce parti de vastes possibilités de recrutement.

7.23. Le Parti « Démocratie 1966 » est né d'un désir manifesté par des intellectuels et des éléments jeunes de renouveler la vie démocratique traditionnelle des Pays-Bas. Ce parti ne représente ni une idéologie, ni un groupe social particulier et il a su profiter des déceptions des électeurs après le long partage du pouvoir entre les grands groupes politiques catholiques, socialistes et protestants. Ce sont les thèmes de politique intérieure, réforme des institutions et réorganisation de l'économie, qui dominent ce parti encore peu nombreux et ses vues en matière de politique étrangère ne diffèrent pas profondément de celles des autres partis. Comme le Parti paysan, il détient 7 sièges à la Seconde chambre des Etats généraux élue en 1967.

## II. Les forces économiques

7.24. Ces forces jouent évidemment un rôle important aux Pays-Bas dont l'activité économique est en grande partie orientée vers le commerce extérieur. Actuellement, près de 60 % des échanges néerlandais se font avec les pays de la C.E.E., mais la Grande-Bretagne est toujours le quatrième partenaire des Pays-Bas tant pour les importations que pour les exportations. Elle constitue donc un marché important pour nombre de secteurs industriels, notamment ceux de l'acier et du pétrole, et aussi pour l'agriculture.

7.25. D'une façon générale, l'industrie néerlandaise a profité de l'ouverture des frontières vers l'Europe continentale et les milieux industriels sont favorables à la C.E.E. et à son élargissement éventuel, même si la perspective d'une adhésion britannique inquiète certaines branches qui craignent l'afflux de produits bon marché en provenance de certains pays du Commonwealth, ainsi l'industrie cotonnière, tandis que la concurrence anglaise peut être dangereuse pour leur industrie lainière. Toutefois, l'industrie néerlandaise compte quelques très grandes entreprises comme la Royal Dutch ou Unilever qui sont déjà des entreprises anglo-néerlandaises et qui, par conséquent, sont favorables à une adhésion britannique, même si celle-ci ne peut leur procurer que peu d'avantages commerciaux puisqu'elles sont déjà bien implantées dans le Royaume-Uni.

7.26. Les syndicats ouvriers, pour leur part, se sont toujours montrés favorables à l'unification économique de l'Europe. Lors de la signature du Traité de Rome, ils avaient approuvé la constitution de la C.E.E. mais surtout comme un premier pas vers l'unité européenne.

7.27. The Netherlands attitude towards agricultural matters is different to that of most other European countries. Dutch agriculture is highly competitive because it is organised on modern lines and has much to gain from an enlargement of the Common Market. Favouring free trade, it considers the United Kingdom, which is already a good customer, as potentially one of the utmost importance.

7.28. In most sectors of the economy, therefore, the Netherlands is in favour of Community Europe and of its enlargement in particular by the accession of Britain. Never having been protectionist, the Netherlands sees vast possibilities for the development of the Dutch economy in the opening of the European market to the world.

### III. Public opinion and European problems

7.29. In August 1967, the Netherlands Public Opinion Institute made several surveys to determine the attitude of Dutch public opinion towards European problems. The replies to two questions seem particularly revealing :

(i) Are you for or against Britain joining the EEC ?

For : 63 %

Against : 4 %

No opinion : 33 %

(ii) If France continues to oppose Britain's entry, which solution would you prefer : The present Common Market without Britain or a Common Market with Britain but without France ?

For the present Common  
Market without Britain : 12 %

With Britain but without  
France : 48 %

No opinion : 40 %

7.30. Dutch public opinion is therefore remarkably firm in its concept of Europe. It accepts the Community aspect but wants a broad approach to trade including the accession of Britain for both economic and political reasons. It is therefore normal for the programmes of all the political parties, except the communist and a small extreme right-wing protestant party, to contain professions of faith in European unity, with safeguards for national prerogatives in the case of the denominational parties. It may thus be concluded that an extremely large section of the electorate (at least 87 %), is decidedly in favour of a Community Europe.

7.31. It is, however, difficult to determine what is the majority view of relations between the European States. It is certain that since the crises caused by French policy, Dutch public opinion fears continental and French hegemony and a reason behind its desire for the United Kingdom to join the European Communities is that it wishes to re-establish a balance between the powers which the conclusion of the Franco-German Treaty seemed to threaten.

7.32. The question of how far a truly supra-national Europe would satisfy Dutch public opinion and to what extent it would prefer wider markets to the constitution of a true European entity, is not really relevant at present, mainly because of France's policy, and the Dutch Government can obtain the wide support of public opinion in calling for the enlargement of the Communities and the strengthening of supra-national structures.

7.27. Dans le domaine agricole, les réactions néerlandaises sont différentes de celles de la plupart des autres pays européens. En effet, l'agriculture néerlandaise, très compétitive parce que organisée selon les normes les plus modernes, a tout intérêt à un élargissement du Marché commun. Libre-échangiste, elle considère le Royaume-Uni, qui est déjà un bon client, comme un client potentiel de première importance.

7.28. Ainsi, dans la grande majorité des secteurs de la vie économique, les Pays-Bas se montrent favorables à la fois à une Europe communautaire et à l'élargissement des Communautés actuelles par l'adhésion surtout de la Grande-Bretagne. Ce pays, qui n'a jamais été protectionniste, voit toujours dans l'ouverture du marché européen sur le monde des possibilités de développement importantes pour l'économie néerlandaise.

### III. L'opinion publique devant les problèmes européens

7.29. Au cours du mois d'août 1967, l'Institut néerlandais d'opinion publique a réalisé plusieurs sondages qui permettent de connaître l'orientation de l'opinion néerlandaise en face des problèmes européens. Les réponses apportées à deux questions nous paraissent particulièrement révélatrices :

(i) Est-ce que vous êtes pour ou contre l'entrée de l'Angleterre dans la C.E.E. ?

Pour : 63 %

Contre : 4 %

Sans opinion : 33 %

(ii) Si la France continue à s'opposer à l'entrée de l'Angleterre dans le Marché commun, vers quelle solution iraient vos préférences : Le Marché commun existant sans l'Angleterre ou un Marché commun avec l'Angleterre mais sans la France ?

Pour la C.E.E. existante,  
sans l'Angleterre : 12 %

Avec l'Angleterre et sans  
la France : 48 %

Sans opinion : 40 %

7.30. L'opinion hollandaise manifeste donc une unanimité assez remarquable dans une conception de l'Europe dont elle accepte certes le caractère communautaire mais qu'elle tient à voir largement ouverte sur le plan commercial et où elle tient à voir entrer l'Angleterre pour des raisons à la fois économiques et politiques. Il est donc normal que l'on trouve au programme de tous les partis politiques, sauf à celui des communistes et d'un petit parti protestant d'extrême droite, des professions de foi en faveur de l'unité européenne avec la seule sauvegarde des prérogatives nationales dans le cas des partis confessionnels. L'on pourrait en conclure qu'une partie extrêmement importante du corps électoral s'est clairement prononcée en faveur d'une Europe communautaire. Il s'agirait de 87 % au moins des électeurs.

7.31. Toutefois, il demeure difficile de discerner quelle conception des relations entre les États européens aurait la faveur de la majorité de l'opinion néerlandaise. Il est certain que depuis les crises provoquées par la politique française, l'opinion néerlandaise redoute une hégémonie continentale et française et qu'un des motifs de son désir de voir le Royaume-Uni adhérer aux Communautés européennes vient de ce qu'elle veut rétablir un équilibre entre les puissances que la conclusion du Traité franco-allemand lui a paru menacer.

7.32. La question de savoir dans quelle mesure la constitution d'une Europe sur une base véritablement supranationale satisfait l'opinion néerlandaise et dans quelle mesure cette opinion vise davantage à une ouverture des marchés qu'à la constitution d'une véritable entité européenne, ne se pose pas véritablement à l'heure actuelle, à cause surtout de la politique menée par la France, et le gouvernement néerlandais peut trouver un appui extrêmement large dans l'opinion publique pour demander à la fois l'élargissement des Communautés et un renforcement des structures supranationales.

## CHAPTER VIII

*United Kingdom**Introduction*

8.1. The process of change in British political society is relatively slow, developments being effected step by step. In spite of the conviction with which the traditional parties express their support for Europe, and the positive — though in the last two years somewhat hesitant — response from public opinion in this respect, traditional links with the Commonwealth cannot be severed and replaced by links with the continent without some mental reservations, difficulty and perhaps even opposition.

8.2. The reticence encountered across all British political circles is quite probably due to the twice-repeated veto of the French Government on the attempts by two British Governments to join the EEC. There is also a minority of prominent members of the two main parties who, as a matter of principle, refuse to support any policy which would link Britain with the EEC and all that that implies.

8.3. The determination of a strong majority of political leaders from the two main parties, who insist on directing Britain's policy along a European course and on Britain becoming a member of the EEC in spite of all the difficulties, is certainly sponsored by the fact that the country has no alternative political solution.

8.4. Only a very small minority believes in the possibility of a closer Anglo-American alliance, as in the NAFTA proposal for instance, and practically no-one entertains the only other possibility in the event of Britain not being able to accede to the EEC in the foreseeable future, i.e. falling back to a neutral position after the fashion of Sweden. Moreover, this would be a radical break with the country's historical political traditions and any such step would cost it far more than joining up with Europe.

8.5. In this respect, it must not be forgotten that the possibility of being forced into choosing between Europe and the United States has been considered by many British politicians as nothing less than a nightmare, as was the case

for the Germans when they had to choose between the United States and a Europe led by France.

8.6. There is of course some loss of confidence in general in the political system in force. Certain weaknesses and shortcomings of the traditional parliamentary system in relation to the political authorities and, *a fortiori*, to a broad section of public opinion representative of modern industrial society, are also manifest in the country which produced the mother of parliaments. In Britain, as in the majority of the other European countries with a democratic parliamentary system, many citizens — from every political party, moreover — feel there is a lack of leadership. This is due to the fact that, as in the Federal Republic, Italy, Belgium, Denmark and elsewhere, public opinion blames the lack of drive on the part of the government and parliament for the constant growth of political and social problems at home and the inevitably rising number of compromises and somewhat unpopular measures in foreign policy.

8.7. Admittedly, in Britain it is even less possible than elsewhere to disregard the consequences of this deterioration of confidence in traditional democratic institutions. The loss of authority of the democratic State and its institutions is perhaps less noticeable in Britain because of the traditional cohesion of society, but, with regard to Europe, it is difficult to say whether at political level it does not lead to as much cynicism and reservation on the part of the younger generation towards the process of supranational integration as in other countries.

8.8. In Britain, too, organised political forces are beginning to realise that public opinion remains impassive to measures which the government and opposition sometimes find necessary for fulfilling commitments to the Atlantic Alliance or for maintaining European and Atlantic solidarity. The resulting caution and reserve — particularly with regard to East-West relations — contribute still further to undermining Europe's joint political aims.

8.9. There is one point on which the concepts of the British Government and political parties

## CHAPITRE VIII

*Le Royaume-Uni**Introduction*

8.1. La société politique britannique connaît une évolution relativement lente qui ne se produit que par paliers. Malgré toute la conviction avec laquelle les partis traditionnels se déclarent partisans de l'Europe et l'écho positif, un peu hésitant sans doute ces deux dernières années, que cette prise de position a trouvé dans l'opinion publique, le relâchement des liens traditionnels avec le Commonwealth et le rapprochement du continent ne s'opèrent pas sans restriction mentale, sans difficultés et quelquefois, sans opposition.

8.2. Sans doute, l'abondance des réserves mentales rencontrées dans tous les milieux politiques britanniques est-elle due au veto opposé à deux reprises par le gouvernement français aux tentatives d'adhésion de deux gouvernements britanniques à la C.E.E. Pourtant il existe, dans les deux grands partis britanniques, une minorité de personnalités éminentes qui déclarent se défier par principe d'une politique de rattachement de la Grande-Bretagne à la C.E.E. et de ses conséquences inéluctables.

8.3. La détermination d'une grande majorité des leaders politiques des deux grands partis britanniques qui insiste pour que la Grande-Bretagne non seulement oriente toute sa politique vers l'Europe, mais encore, malgré toutes les difficultés, devienne membre de la C.E.E., est certainement due, également, au fait que le pays ne dispose d'aucune solution politique de rechange.

8.4. Seule une faible minorité croit en la possibilité d'une alliance anglo-américaine plus étroite, comme dans le projet de la N.A.F.T.A. La seule autre possibilité, si l'adhésion britannique à la C.E.E. ne peut intervenir dans un avenir prévisible — le retrait sur une position neutre du type suédois — n'est envisagée sérieusement que par un très petit nombre de personnalités. Elle constituerait d'ailleurs, fondamentalement, une rupture avec les traditions politiques historiques du pays, beaucoup plus douloureuse que le rattachement à l'Europe.

8.5. Il ne faut pas oublier à cet égard que l'éventualité d'être contraints, en cas de force majeure, à choisir entre l'Europe et les Etats-Unis, a été pour nombre d'hommes politiques britanniques rien moins qu'un cauchemar, comme ce fut le cas

pour les Allemands lorsqu'il s'est agi d'opter entre les Etats-Unis et une Europe dirigée par la France.

8.6. Naturellement, une certaine perte de confiance générale vis-à-vis du système politique en vigueur ne manque pas de se faire sentir. Certaines faiblesses, certaines lacunes du parlementarisme traditionnel dans ses rapports avec le pouvoir politique, et plus encore, par rapport à une grande partie de l'opinion publique, qui caractérise la société industrielle moderne, se manifestent aussi dans le pays qui a vu naître le parlement. En Angleterre, comme dans la majorité des autres pays d'Europe à régime parlementaire et démocratique, nombre de citoyens — dans tous les partis politiques, du reste — ont conscience d'un manque de direction. Cela est dû à ce que l'opinion publique, tout comme en République fédérale, en Italie, en Belgique, au Danemark et ailleurs, impute au manque d'énergie du gouvernement et du parlement l'accroissement constant du nombre des problèmes politiques et sociaux à résoudre à l'intérieur et l'accroissement inévitable du nombre des compromis et des considérations peu populaires dans le domaine de la politique internationale.

8.7. Certes, en Angleterre encore moins qu'ailleurs, on ne peut faire abstraction des conséquences de cette détérioration de la confiance envers les institutions démocratiques traditionnelles. La perte d'autorité de l'Etat démocratique et de ses institutions est peut-être moins sensible en Grande-Bretagne du fait de la cohésion traditionnelle de la société, mais il est difficile de dire si, à propos de l'Europe, elle ne suscite pas sur le plan politique, parmi les jeunes générations, autant de cynisme et de réserves envers le processus d'intégration supranationale que dans d'autres pays.

8.8. En Angleterre, aussi, les forces politiques organisées commencent à s'apercevoir que l'opinion publique réagit sans passion aux mesures que le gouvernement et l'opposition considèrent parfois comme nécessaires pour remplir les obligations contractées vis-à-vis de l'Alliance atlantique ou pour maintenir la solidarité européenne et atlantique. La réserve et la prudence qui en résultent — particulièrement lorsqu'il s'agit des relations Est-Ouest — concourent encore à saper les objectifs politiques communs de l'Europe.

8.9. Sur un point assurément, le gouvernement et les partis britanniques se séparent nettement des

differ clearly from those of the parties of their WEU partners. With regard to commitments East of Suez, the Labour Party is anxious to maintain a British military presence until 1970 at least, with the possibility of subsequently renewing certain assistance agreements with Singapore and Malaysia. It also intends to remain a member of CENTO and SEATO.

8.10. A clear majority of the Conservative Party considers it important for Britain to maintain some of its commitments East of Suez, which is not necessarily incompatible with the interests of the other WEU countries.

8.11. British political forces, apart from the Communist Party, which is not large, are therefore in favour — though in very different ways and for different periods — of maintaining the Alliance's military commitments East of Suez, whereas most of Britain's continental WEU partners show little enthusiasm for such ties.

8.12. In another respect, the present position of the British parties — except for the Liberals — is closer to the French concept of Europe than to the old idea of a high degree of integration in the leadership and administration of Europe. Whereas, in a number of official statements, both the ruling and the opposition parties have declared that they accept the principle of majority voting in the institutions where political decisions would be taken after the enlargement of the EEC, they are categorically opposed to any relinquishment of sovereign rights and competences in favour of an integrated European organisation. Although in this respect account must still be taken of the traditional pragmatism of British political forces, in accordance with which a solution to these problems would be sought only after accession to the EEC, this attitude nevertheless clearly shows a historically understandable difference in Britain's approach to Europe.

### **I. Organised political forces**

8.13. There are only slight differences in the attitude of the main British political parties and other organised political forces towards Europe. The only categorical opposition comes from the Communist Party. Apart from this, there are minorities in both the Labour Party and the Conservative Party which advocate greater inde-

pendence vis-à-vis the continent and the strengthening of political and economic links with the United States and the Commonwealth. This minority opinion is more strongly represented among leading elements of the Labour Party than of the Conservative Party, now in opposition. Speakers of both parties point to the possibility, in the event of Britain's application for membership of the Common Market continuing to be rejected, of a reversal of public opinion and a revision of the European policy now being pursued by the two main parties.

#### **(i) The Labour Party**

8.14. It was economic rather than political considerations which led the Labour Party, under the leadership of Harold Wilson and George Brown, to take a decisive turn in 1960 towards a European policy which until then had had the support of only a minority. British exports to the Commonwealth, which traditionally accounted for 40 to 50 % of the volume of Britain's foreign trade, fell to 20 to 25 %. Conversely, trade with Western European countries increased sharply and, at its 1966, 1967 and 1968 conferences, the Labour Party made no secret of the fact that the future of the British economy depended on close links with the continent of Europe. In 1962, for the first time, the Labour Party showed a positive approach to the question of accession to the EEC, although it still insisted on Britain's right to direct its own foreign policy and economic planning. These reservations are the terms of the problem which still faces the Labour Party, i.e. Britain's entry into a Community organised in accordance with the standards of liberal capitalism.

8.15. Nevertheless, in 1966 the party affirmed in its manifesto "Time for decision" that Britain must be prepared to enter the Community, provided its fundamental interests and those of the Commonwealth were safeguarded.

8.16. In November 1966, however, the Prime Minister, Mr. Wilson, announced that the conditions and position of his country with regard to its entry into the EEC had been reconsidered from every angle. Then, on 2nd May 1967, Britain's application for membership was announced in the Commons and an assurance was given that the Labour Party would not insist on any special guarantees.

conceptions politiques des partis de leurs partenaires de l'U.E.O. En ce qui concerne l'engagement à l'est de Suez, le parti travailliste tient à maintenir la présence militaire britannique au moins jusqu'en 1970 avec la possibilité de reconduire ensuite certains accords d'assistance avec Singapour et la Malaisie et il a l'intention de rester membre du C.E.N.T.O. et de l'O.T.A.S.E.

8.10. Pour une majorité évidente des conservateurs, il importe que la Grande-Bretagne maintienne certains de ses engagements à l'est de Suez, ce qui n'est pas nécessairement incompatible avec les intérêts des autres pays de l'U.E.O.

8.11. Les forces politiques britanniques, à l'exception du parti communiste qui est peu important, défendent donc de façon fort différente et pour une durée différente il est vrai, le maintien des obligations militaires de l'Alliance à l'est de Suez, alors que presque tous les partis des partenaires continentaux de la Grande-Bretagne au sein de l'U.E.O. manifestent peu d'empressement pour se lier par des engagements de cette nature.

8.12. Sur un autre point, la position actuelle des partis britanniques — à l'exception des libéraux — est plus proche de la conception française de l'Europe que de la vieille idée d'une Europe à direction et à administration fortement intégrées. Si, dans une série de prises de position, le parti au pouvoir et l'opposition se sont déclarés favorables au principe du vote majoritaire dans les institutions où, après l'élargissement de la C.E.E., seraient prises les décisions politiques, ils s'opposent catégoriquement à l'abandon des droits de souveraineté et à la remise de ces droits et de ces compétences à une organisation européenne intégrée. S'il faut encore tenir compte, à cet égard, du pragmatisme traditionnel des forces politiques britanniques selon lequel la solution de ces problèmes ne sera envisagée qu'après l'adhésion à la C.E.E., cette attitude traduit néanmoins manifestement une nuance historiquement compréhensible de l'attitude britannique envers l'Europe.

### **I. Les forces politiques organisées**

8.13. L'attitude envers l'Europe des grands partis politiques britanniques et des autres forces politiques organisées du pays ne se distingue que par des nuances. Seul le parti communiste y est catégoriquement opposé. Ceci dit, il existe, tant dans le parti travailliste que dans le parti conservateur, des minorités qui préconisent une politique plus

indépendante de celle du continent, et le renforcement des liens politiques et économiques avec les Etats-Unis et le Commonwealth. Elles sont plus fortement représentées dans l'aile marchante du parti travailliste que dans celle du parti conservateur, actuellement dans l'opposition. Les orateurs des deux partis n'excluent pas la possibilité, si la candidature de l'Angleterre au Marché commun continue d'être repoussée, non seulement d'un retournement de l'opinion publique mais aussi d'une révision de la politique européenne actuellement suivie par les deux grands partis.

#### **(1) Le parti travailliste**

8.14. Ce sont des considérations économiques plutôt que politiques qui ont poussé le parti travailliste, sous la direction de M. Harold Wilson et de M. George Brown, à prendre, à partir de 1960, un tournant décisif en faveur d'une politique européenne qui n'était, jusqu'alors, préconisée que par une minorité. Les exportations britanniques vers le Commonwealth, qui représentaient traditionnellement de 40 à 50 % du volume du commerce extérieur de l'Angleterre, ont baissé de 20 à 25 %. En revanche, les échanges avec les pays de l'Europe occidentale ont fortement augmenté et, lors des congrès de 1966, 1967 et 1968, le parti travailliste n'a pas caché que l'avenir de l'économie britannique dépendait d'une liaison étroite avec le continent européen. En 1962, le parti travailliste avait marqué pour la première fois une attitude positive à l'égard de l'adhésion à la C.E.E. en réclamant cependant expressément le droit pour la Grande-Bretagne d'avoir une politique étrangère et une planification économique qui lui soient propres. Ces réserves sont les termes du problème, toujours présent pour le parti travailliste, de l'entrée de la Grande-Bretagne dans une communauté organisée selon les normes du capitalisme libéral.

8.15. Néanmoins, le parti affirma en 1966, dans son manifeste intitulé « L'heure de la décision », que la Grande-Bretagne devait être prête à entrer dans la Communauté, à condition que fussent sauvegardés ses intérêts fondamentaux et ceux du Commonwealth.

8.16. Dès novembre 1966, le premier ministre, M. Wilson, annonçait cependant que les conditions et la position de son pays à l'égard de son entrée dans la C.E.E. avaient été réexaminées sous tous les angles. Puis, le 2 mai 1967, fut annoncée aux Communes la demande d'adhésion de la Grande-Bretagne, assortie de l'assurance que le gouvernement travailliste n'exigeait aucune garantie particulière.

8.17. The Scarborough Conference in October 1967 finally ratified this decision. Economic riders were left unmentioned in the explanations of the party's Executive Committee, in view of the need to keep up with the progress achieved at international level in the economic and technological fields. The revival of Britain's economy was impossible without a share in this progress, and the government had therefore proposed creating a technological community.

8.18. Of equal interest is the party's explanation of its reason for abandoning its reservations with regard to foreign policy and defence. Fears about the drive for federalism had been allayed. Henceforth, there could no longer be any doubt that freedom to decide a nation's foreign policy was entirely compatible with Common Market membership.

8.19. This attitude conceals the still clear-cut opposition of a large part of the Labour electorate to the American concept of "Europe speaking with one voice". In this connection, it may be stressed that suggestions such as ministerial councils and integrated committees, hardly topical at the moment but nevertheless significant in the concept of Europe held by a number of parties on the continent are equally difficult to accept, at least for the time being, in the defence and foreign policy fields. Perhaps, as Lord Gladwyn said in the discussion in the General Affairs Committee, opinion in this regard could rapidly change under some suitable Ministerial direction.

8.20. At the Scarborough Conference in 1967, the Labour Party's Executive Committee set out its views on Europe as follows:

" .....

### 2. *The new Europe*

The Labour Party welcomes the achievements of the European Community since its conception in 1950. We believe that the common effort of six nations in whose past there is so much discord and strife has a significance not only for the countries concerned but also for Europe and the entire world. We have seen how common attainment has surpassed what was possible for the six individual States.

Throughout history Great Britain has played a decisive rôle in many parts of the world. Her traditions of industrial inventiveness and international trading have brought world-wide interests and responsibilities. But the most critical of Britain's challenges have come in Europe and it is in our own continent that Britain has been called upon repeatedly to play a leading part.

Today we confront the fundamental problem of whether Europe herself, given a new unity and a new strength, can make her rightful contribution to the peace of the world and to the development of continents less wealthy than our own. We must determine too, what rôle Britain must play in this new Europe.

### 3. *Britain's responsibilities*

Labour's approach to Europe has always taken into account the responsibilities which Britain has undertaken in relation to other countries outside Europe.

#### (a) *The Commonwealth*

.....

We must recognise that the reductions in Commonwealth preference and the developments of new links and markets by Commonwealth countries have been major factors in this changing pattern as well as Britain's increasing involvement in Europe ...

.....

The Labour Party, aware of the consultation between the British and Commonwealth Governments, supports the Labour Government in its firm objective of safeguarding the essential interests of the Commonwealth.

#### (b) *Foreign Policy*

The Labour Party recognises that in an age of interdependence a balance must be struck between the common destiny which as a matter of fact we share with our



8.17. Le congrès de Scarborough entérina définitivement cette décision en octobre 1967. Les réserves d'ordre économique furent passées sous silence dans les explications du comité exécutif du parti, étant donné la nécessité de suivre les progrès réalisés sur le plan international dans le domaine de l'économie et de la technologie. La renaissance de l'économie britannique était impossible sans la participation à ces progrès et c'est pourquoi le gouvernement avait proposé la création d'une communauté technologique.

8.18. Tout aussi intéressante est la raison avancée pour justifier l'abandon, par le parti, des réserves qu'il formulait à l'égard de la politique étrangère et de la politique de défense. Les craintes relatives à une fédéralisation de la Communauté étaient devenues sans objet. Désormais, il ne pouvait plus faire de doute que la liberté de décider de la politique étrangère du pays était compatible, à tous égards, avec l'appartenance à la C.E.E.

8.19. Cette attitude masque l'opposition toujours aussi nette d'une grande partie de l'électorat travailliste à la conception américaine d'une « Europe parlant d'une seule voix ». On peut, à ce propos, souligner qu'une formule comme celle de conseils ministériels et commissions intégrées, peu actuelle pour l'instant mais pourtant significative de la conception de l'Europe proposée par nombre de partis du continent, ne semble pas non plus considérée comme acceptable, provisoirement au moins, dans le domaine de la défense ni dans celui de la politique étrangère. Peut-être, comme l'a indiqué Lord Gladwyn au cours des débats de la Commission des Affaires Générales, l'opinion pourrait-elle évoluer rapidement sous l'effet d'une pression ministérielle appropriée.

8.20. Au congrès de Scarborough, en 1967, le comité exécutif du parti travailliste a exposé sa conception de l'Europe dans les termes suivants :

«.....

## 2. La nouvelle Europe

Le parti travailliste se félicite des réalisations de la Communauté européenne depuis sa création en 1950. Nous pensons que l'effort collectif de six nations, au passé riche en discordes et querelles, a une signification non seulement pour les pays intéressés mais aussi pour l'Europe et le monde entier. Nous avons vu comment les réalisations communes ont dépassé les possibilités individuelles de ces six Etats.

Au cours de l'histoire, la Grande-Bretagne a joué un rôle décisif en maintes parties du globe. Ses traditions dans le domaine de l'invention industrielle et du commerce international lui ont valu des intérêts et des responsabilités dans le monde entier. Mais les défis les plus dangereux sont venus d'Europe et c'est sur notre propre continent que la Grande-Bretagne a été appelée à jouer, à maintes reprises, un rôle prédominant.

Aujourd'hui, nous nous trouvons devant le problème fondamental de savoir si l'Europe elle-même, dotée d'une unité et d'une puissance nouvelles, peut apporter sa juste contribution à la paix du monde et à la mise en valeur des continents moins riches que le nôtre. Nous devons déterminer également le rôle que la Grande-Bretagne doit jouer dans cette nouvelle Europe.

## 3. Les responsabilités de la Grande-Bretagne

Dans sa politique vis-à-vis de l'Europe, le parti travailliste a toujours tenu compte des responsabilités que la Grande-Bretagne a prises à l'égard d'autres pays situés hors d'Europe.

### (a) Le Commonwealth

.....

Il nous faut admettre que les réductions apportées au régime préférentiel du Commonwealth et la création de nouveaux liens et de nouveaux marchés par les pays du Commonwealth, ont été déterminants dans cette évolution, de même que l'engagement croissant de la Grande-Bretagne en Europe...

.....

Le parti travailliste, qui n'ignore pas les consultations menées entre le gouvernement britannique et les gouvernements du Commonwealth, soutient le gouvernement travailliste dans sa détermination de sauvegarder les intérêts essentiels du Commonwealth.

### (b) Politique étrangère

Le parti travailliste reconnaît qu'à l'époque de l'interdépendance, il importe d'établir un équilibre entre le destin commun que nous partageons nécessairement avec nos

neighbours in Europe and the maintenance of national independence and freedom of action ...

.....

It is also apparent from the foreign policies now pursued by all governments of the Six, that membership of the EEC cannot by itself be considered to involve any diminution of the ability of member States to pursue independent foreign policies.

#### (c) *EFTA*

The Labour Government has fulfilled its pledge to keep in the closest touch with our fellow members of the European Free Trade Association. From the moment in Vienna in May 1965 when the EFTA Heads of Government decided to make new efforts to bridge the growing economic gap in Western Europe, the British Government has acted with the full accord of our EFTA partners... In fact, all members of EFTA have shown their willingness to contribute to bridging the economic divide in Europe ...

#### 4. *Economic and social policies*

The economic progress of the member States of the EEC has been impressive.

The EEC has achieved a high rate of industrial growth and a steady rise in real living standards. This alone, however, does not guarantee a solution to Britain's economic problems, and entry into the EEC would certainly be no panacea. In the short term, increased competition from the Six and the structural changes here necessary to meet them, would undoubtedly hit sections of the British economy.

The Labour Party welcomes the Government's clear intent to counter any personal hardship that might be caused, by developing and using to the full Britain's system of social benefits.

.....

We, therefore, urge the British Government to reaffirm that under the Treaty of Rome we would be committed with the other EEC members to harmonise social policies in an upward direction ...

The Labour Party welcomes the Government's statement that entry into the EEC will not in itself prevent further nationalisation nor the development and expansion of the mechanisms to assist economic planning in Britain ...

We are in particular concerned about the problem which might arise from the free movement of capital ...

#### 5. *British agriculture and the common agricultural policy*

The Labour Party recognises the incompatibility of the British support system for agriculture and the common agricultural policy adopted by the EEC ...

The Labour Party considers that a transitional period to mitigate the effects of Britain's entry into the EEC is more essential in this field than in any other. The Labour Party accordingly welcomes the Government's assurance that measures will be taken to ensure that the effect of any price increases does not fall unfairly on those who can least afford to bear the additional burden, such as those with large families and those in the lowest income range.

We also support the Government fully in its intentions to negotiate with the EEC:

- (i) An annual agricultural price review.
- (ii) An assured supply of liquid milk throughout the year.
- (iii) An equitable arrangement for financing the common agricultural policy, in which Britain would pay its full budgetary contribution but would not be called upon to shoulder a totally disproportionate financial burden.

voisins d'Europe et le maintien de l'indépendance et de la liberté d'action de notre pays...

.....

Il ressort également des politiques étrangères poursuivies actuellement par tous les gouvernements des Six, que l'adhésion à la C.E.E. ne peut être considérée en soi comme affectant la liberté des pays membres de poursuivre des politiques étrangères indépendantes.

(c) *A.E.L.E.*

Le gouvernement travailliste a rempli l'engagement qu'il avait pris de rester en contact étroit avec nos amis de l'Association Européenne de Libre-Echange. Depuis le jour où, à Vienne, en mai 1965, les chefs de gouvernement de l'A.E.L.E. ont décidé de faire de nouveaux efforts pour combler le fossé économique qui s'élargit en Europe occidentale, le gouvernement britannique a agi en plein accord avec nos partenaires de l'A.E.L.E. ... En fait, tous les membres de l'A.E.L.E. ont témoigné leur volonté d'aider à faire disparaître la division économique de l'Europe...

4. *Les politiques économiques et sociales*

Les progrès économiques réalisés par les pays membres de la C.E.E. ont été impressionnants.

La C.E.E. a atteint un taux élevé de croissance industrielle et obtenu une élévation continue des niveaux de vie réels. Ceci ne suffit pas, toutefois, pour garantir en soi la solution des problèmes économiques de la Grande-Bretagne, et l'entrée dans la C.E.E. ne serait certainement pas une panacée. A court terme, la concurrence accrue des Six et les modifications structurelles qui s'imposeraient chez nous pour y faire face, frapperaient sans doute durement certains secteurs de l'économie britannique.

Le parti travailliste se félicite de l'intention nettement formulée par le gouvernement de compenser les conséquences personnelles douloureuses qui pourraient en résulter par l'extension et la pleine utilisation du système britannique d'avantages sociaux.

.....

C'est pourquoi nous demandons instamment au gouvernement britannique de réaffirmer qu'en vertu du Traité de Rome, nous serions obligés, comme les autres pays membres de la C.E.E., d'harmoniser les politiques sociales dans le sens d'une amélioration...

Le parti travailliste se félicite de la déclaration du gouvernement selon laquelle l'entrée dans la C.E.E. n'empêcherait pas en soi d'autres nationalisations ni la création et l'expansion des mécanismes destinés à favoriser la planification économique en Grande-Bretagne...

Nous nous inquiétons, en particulier, du problème que pourrait soulever la libre circulation des capitaux...

5. *L'agriculture britannique et la politique agricole commune*

Le parti travailliste reconnaît l'incompatibilité du système britannique d'aide à l'agriculture et de la politique agricole commune adoptée par la C.E.E. ...

Le parti travailliste considère que, dans ce domaine plus qu'en aucun autre, une période de transition est nécessaire pour atténuer les effets de l'entrée de la Grande-Bretagne dans la C.E.E. Le parti travailliste se félicite donc de l'assurance donnée par le gouvernement que des mesures seront prises pour que l'effet de la hausse des prix ne retombe pas injustement sur ceux qui sont le moins à même de supporter cette charge supplémentaire, par exemple les familles nombreuses et les petits contribuables.

En outre, nous appuyons totalement le gouvernement lorsqu'il se propose de négocier avec la C.E.E. :

- (i) la révision annuelle des prix agricoles ;
- (ii) la fourniture garantie de lait liquide pendant toute l'année ;
- (iii) un accord équitable pour le financement de la politique agricole commune permettant à la Grande-Bretagne de verser la totalité de sa contribution sans être obligée de supporter des charges financières tout à fait disproportionnées.

### 6. *The challenge and the opportunity*

The major effect on Britain's economy of entry into the EEC would be to increase enormously her potential home market...

This could be the base from which Western European industry, including of course British industry, could compete on equal terms with the giant industrial complexes of the United States and the Soviet Union.

British industry, through the opportunities of scale, through its access to the larger market, would be presented with opportunities for rationalisation and for new incentives which could benefit and increase its sales not only in Europe but outside...

The technological gap between the United States (and in time the USSR) and the countries of Western Europe is increasing. The individual economies of European countries like Britain are not on a scale to afford a base for those technologically advanced industries...

Our scientists are second to none. This, allied to our leading position in certain key industries, our commercial know-how and our wide range of manufacturing industries, equips us to give a new impetus to the technological and industrial advance of a wider European Community.

The major attraction of EEC membership in the economic and technological fields is that it offers Britain the prospect of integration in conditions of partnership rather than of subordination to any single large market.

We must also recognise the political advantages that could be derived from an enlarged Community. A strong and unified Western Europe would be able to work with greater effect to influence the policies of the super powers of the United States and the Soviet Union.

The Labour Party regards the enlargement of the EEC as a first step towards the creation of a wider and more unified continent...

Britain, inside the Common Market, must remain faithful to her basic commitment

to reduce East-West tensions, promote disarmament and seek the most effective means of assisting the development of the poorer countries...

We believe that the British Government has sought membership of the EEC in a manner fully in accord with the principles and objectives of the Labour Party. That is why the Labour Party fully supports Britain's application to enter the EEC.

....."

8.21. The Labour Party's views regarding Britain's share in the defence of Europe in the framework of NATO are given in the chapter "Policy and organisation", paragraphs 7 to 15, of the government's statement of February 1968 on the defence budget:

#### *"NATO and the defence of Europe*

7. The foundation of Britain's security now, as always, lies in the maintenance of peace in Europe. Our first priority, therefore, must still be to give the fullest possible support to the North Atlantic Alliance. Our contribution will be formidable...

8. With our active encouragement, a major step forward has been taken in NATO defence planning. In the light of the political, strategic and economic guidance given by the NATO Defence Ministers in May, the NATO military authorities have developed a new strategic concept to replace that of 1956. This new strategic concept was approved in December and reflects our views... First, it is recognised that the assessment of the military threat which the Alliance faces should take into account the political intentions as well as the military strength of the Warsaw Pact countries. Secondly, it is also recognised that we should receive timely ... warning of any change in the political situation ... Thirdly, it is accepted that NATO strategy should be based on the forces that member countries are prepared to provide. It is also agreed that, within the total resources available to NATO, adjustments should be made... with the object of extending the conven-

## 6. *Le défi et les chances qu'il offre*

L'entrée de la Grande-Bretagne dans la C.E.E. aurait pour principal effet, sur le plan économique, une énorme expansion de son marché intérieur potentiel...

C'est sur cette base que l'industrie de l'Europe occidentale, y compris, évidemment, l'industrie britannique, pourrait parvenir à concurrencer sur un pied d'égalité les complexes industriels géants des Etats-Unis et de l'Union Soviétique.

L'industrie britannique, par le jeu des dimensions offertes par l'accès à un marché plus vaste, se verrait offrir des possibilités de rationalisation et de nouveaux stimulants qui pourraient favoriser et augmenter ses ventes, non seulement à l'intérieur, mais à l'extérieur de l'Europe...

L'écart technologique entre les Etats-Unis d'Amérique (et un jour avec l'U.R.S.S.) et les pays d'Europe occidentale continue de croître. Les économies nationales des pays européens tels que la Grande-Bretagne n'offrent pas de base suffisante pour soutenir les industries de pointe...

Nos savants ne le cèdent à personne. Si l'on ajoute à cela notre position prédominante dans certaines industries-clés, notre habileté commerciale et notre vaste gamme d'industries de transformation, nous sommes parés pour donner une nouvelle impulsion aux progrès technologiques et industriels d'une Communauté européenne élargie.

Dans les secteurs économique et technologique, l'adhésion de la Grande-Bretagne à la C.E.E. a surtout pour intérêt de lui offrir la perspective d'une intégration sur la base d'une association plutôt que d'une subordination à un vaste marché unique.

Nous devons aussi reconnaître les avantages politiques qui pourraient découler d'une Communauté élargie. Une Europe occidentale forte et unie parviendrait plus aisément à influencer les politiques des superpuissances que sont les Etats-Unis et l'Union Soviétique.

Le parti travailliste considère l'élargissement de la C.E.E. comme un premier pas vers la création d'un continent plus vaste et plus unifié...

La Grande-Bretagne, au sein du Marché commun, doit rester fidèle à son engage-

ment fondamental qui est de réduire les tensions Est-Ouest, de favoriser le désarmement et de rechercher les moyens les plus efficaces d'aider au développement des pays plus pauvres...

Nous pensons que le gouvernement britannique a recherché l'adhésion à la C.E.E. d'une manière qui s'harmonise parfaitement avec les principes et les objectifs du parti travailliste. C'est pourquoi le parti travailliste apporte son appui total à la candidature britannique à la C.E.E.

..... »

8.21. Les conceptions du parti travailliste sur la participation de la Grande-Bretagne à la défense de l'Europe dans le cadre de l'O.T.A.N. figurent au chapitre « Politique et organisation », paragraphes 7 à 15, de la déclaration gouvernementale de février 1968 sur le budget de la défense, et sont formulées comme suit :

### « *L'O.T.A.N. et la défense de l'Europe*

7. La sécurité de la Grande-Bretagne repose aujourd'hui comme toujours, sur le maintien de la paix en Europe. Par conséquent, nous devons en priorité maintenir l'appui le plus large à l'Alliance atlantique. Notre contribution sera d'une efficacité redoutable...

8. Avec notre soutien actif, une étape importante a été franchie dans l'établissement des plans de défense de l'O.T.A.N. A la lumière des directives politiques, stratégiques et économiques données par les ministres de la défense au mois de mai, les autorités militaires de l'O.T.A.N. ont élaboré un nouveau concept stratégique qui doit remplacer celui de 1956. Ce dernier a été approuvé en décembre et correspond à nos vues... Premièrement, il est admis que l'évaluation de la menace militaire à laquelle l'Alliance doit faire face devrait tenir compte des intentions politiques tout autant que des forces militaires des pays du Pacte de Varsovie. En second lieu, il est reconnu que nous devons être avertis en temps voulu... de toute modification de la situation politique... Troisièmement, on est d'accord pour que la stratégie de l'O.T.A.N. repose sur les forces que les pays membres sont disposés à fournir. Il est également reconnu que, dans le cadre des ressources globales mises à la disposition de

tional phase of hostilities, should war break out; this would give more time in which any decision to use nuclear weapons could be taken.

9. The next stage is to draw up military plans and adjust future force planning on the basis of the new military concept.

10. The approval by the NATO Defence Ministers in December of a force plan for the period up to 1972 completed the first stage in the new procedure for establishing force requirements for five years ahead...

11. Our NATO and WEU allies have now accepted the move of a brigade of BAOR and a squadron of RAF Germany to the United Kingdom. This redeployment is now taking place. The brigade... will remain under the operational command of C.-in-C., BAOR, and be ready to return to Germany at short notice should the need arise; it will go to Germany each year for training... But the devaluation of the pound will increase the foreign exchange cost of maintaining our forces in Germany. We are, therefore, discussing with the German Government ways and means of meeting our stationing costs ...

12. At their meeting in December, the NATO Defence Ministers also decided to establish a Standing Naval Force, Atlantic. ... This multi-national force of five or six frigates, to which the United Kingdom contributes one, operates in the Atlantic. It is the first of its kind, and we hope that it will be a precedent for other similar arrangements.

13. The first of the British Polaris submarines will become fully operational this year and will then be assigned to NATO.

14. The Government considers it essential to associate the non-nuclear members of

NATO closely with the Alliance's nuclear policy and planning ...

15. The NDAC has accepted a report of the Nuclear Planning Group about the strategic nuclear forces available to the Alliance ... The Group has ... commissioned a number of detailed studies on the rôle of tactical nuclear weapons in different circumstances on various parts of the front. It has commissioned other studies on the relevance of anti-ballistic missiles to the defence of NATO Europe and on means of improving national participation in the Alliance's nuclear planning. European members of the Alliance are playing a leading part in these studies.

....."

8.22. In spite of this statement, the long-term aim of the Labour Party's defence policy is clear: the internationalisation of nuclear weapons.

8.23. Official statements by the Labour Party, like those of the other British parties, leave unmentioned the more far-reaching political proposals for Europe advanced by parties on the continent. But it is perfectly obvious that in the Labour Party thought is also being given to the possible political shape of Europe and its frontiers. These considerations differ slightly however from those of continental Social Democrat Parties with regard to the problem of the entry of communist or non-democratic Western European States into the European institutions. For the Labour Party, there is a theoretical as well as pragmatic side to this problem while the continental Social Democrat Parties keep to the question of principle. In spite of often quite heated debates on the internal situation in Spain, Portugal or Greece, there is a tendency in the Labour Party to think that western dictatorships are more easily influenced than States such as Yugoslavia, Czechoslovakia or Hungary. Until the Gibraltar dispute on the pragmatic side this attitude led to frequent study or information visits to Spain by parliamentary and trades union delegations.

8.24. Finally, it must not be forgotten that the Labour Party, in spite of its official position, is under some pressure from its members and sympathisers where its German policy is con-

l'O.T.A.N., des ajustements doivent intervenir... en vue de permettre l'extension de la phase conventionnelle des hostilités si la guerre éclatait. Cette mesure laisserait de plus longs délais pour toute décision éventuelle d'utiliser les armes nucléaires.

9. Le stade suivant est celui de l'établissement des plans militaires et de l'ajustement des plans de forces futurs, d'après le nouveau concept militaire.

10. En approuvant en décembre un plan de forces pour la période s'étendant jusqu'en 1972, les ministres de la défense de l'O.T.A.N. ont réalisé la première phase de la nouvelle procédure visant à déterminer les besoins pour cinq ans...

11. Nos alliés de l'O.T.A.N. et de l'U.E.O. ont maintenant accepté le retour au Royaume-Uni d'une brigade de l'Armée britannique du Rhin et d'un escadron de la R.A.F. jusqu'ici stationnés en Allemagne. Ce redéploiement intervient actuellement. La brigade... restera sous le commandement opérationnel du commandant en chef de l'Armée britannique du Rhin, et sera prête à retourner en Allemagne dans les plus brefs délais en cas de besoin; elle se rendra en Allemagne chaque année en vue de s'entraîner... Mais la dévaluation de la livre augmentera le coût en devises étrangères du maintien de nos troupes en Allemagne. Nous poursuivons donc actuellement des conversations avec le gouvernement allemand en vue de déterminer la manière dont nous pourrions couvrir nos frais de stationnement...

12. Les ministres de la défense de l'O.T.A.N. ont également décidé, à leur réunion de décembre, de constituer une Force navale permanente de l'Atlantique... Cette force multinationale de cinq ou six frégates, dont l'une représente la contribution du Royaume-Uni, opère dans l'Atlantique. C'est la première de son espèce, et nous espérons qu'elle créera un précédent pour de futures dispositions analogues.

13. Le premier des sous-marins Polaris britanniques deviendra totalement opérationnel cette année et sera alors affecté à l'O.T.A.N.

14. Le gouvernement estime qu'il est indispensable d'associer étroitement les membres

non nucléaires de l'O.T.A.N. à la politique et aux plans nucléaires de l'Alliance...

15. Le Comité des questions de défense nucléaires a accepté un rapport du Groupe des plans nucléaires sur les forces stratégiques nucléaires dont dispose l'Alliance... Le groupe a... patronné un certain nombre d'études détaillées sur le rôle des armes nucléaires tactiques et sur l'utilité des engins anti-missiles pour la défense de l'Europe, ainsi que les moyens d'améliorer la participation nationale aux plans nucléaires de l'O.T.A.N. Les pays européens de l'Alliance y jouent un rôle prépondérant.

..... >

8.22. Malgré cette déclaration, on voit très nettement quel est l'objectif à long terme de la politique du parti travailliste en matière de défense : l'internationalisation des armes nucléaires.

8.23. Les déclarations officielles du parti travailliste, comme celles des autres partis britanniques, passent sous silence les formules politiques plus vastes proposées pour l'Europe par les partis du continent. Mais il est tout à fait évident qu'au sein du parti travailliste, on réfléchit aussi à la configuration politique possible de l'Europe et de ses frontières. Ces considérations diffèrent pourtant, par quelques nuances, de celles des partis sociaux-démocrates continentaux sur le problème de l'entrée des Etats communistes ou des Etats non démocratiques d'Europe occidentale dans les institutions européennes. Pour le parti travailliste, ce problème revêt à la fois un aspect théorique et un aspect pragmatique, tandis que les partis sociaux-démocrates du continent s'en tiennent, à cet égard, à une position de principe. On incline à penser au sein du parti travailliste, malgré des polémiques souvent passionnées sur la situation intérieure de l'Espagne, du Portugal ou de la Grèce, que les dictatures occidentales sont plus faciles à influencer que des Etats comme la Yougoslavie, la République tchécoslovaque ou la Hongrie. Sur le plan pragmatique, cette attitude s'est traduite également, jusqu'au conflit de Gibraltar, par la visite en Espagne de nombreuses délégations parlementaires et syndicales en voyages d'études ou d'information.

8.24. Enfin, il ne faut pas non plus méconnaître que le parti travailliste, malgré sa position officielle, subit en ce qui concerne la politique allemande une certaine pression de la part de ses

cerned. It is being called upon to support international recognition of the German Democratic Republic and a peaceful European order based on the existence of two German States.

*(ii) The Conservative Party*

8.25. The British Conservative Government's first announcement, on 31st July 1961, of its intention to try to bring Britain into the EEC provided evidence of an evolution in the Conservative Party's European policy, which had been started by Winston Churchill in 1950.

8.26. The Conservatives' faith in Europe has always been based on motives which are more political and less economic than those of the Labour Party, which is understandable since, for them, the economic organisation of Europe on capitalist principles raised no problems.

8.27. In principle, there is now no marked difference between the concepts of the Conservative Party and those of the present British Government with regard to Britain's accession to the EEC. Admittedly, integration is perhaps more acceptable at present to the Conservative Party than to the Labour Party, but the former is far more determined than the Labour Government to maintain certain positions and commitments East of Suez and this might be an obstacle to the elaboration of a joint European foreign and defence policy.

8.28. In a defence policy speech in the Commons in March 1968, the leader of the Conservative Party, Mr. Edward Heath, explained that this attitude was dictated by the fact that the necessary presence of United States forces in Europe must not be prejudiced by abandoning the Western Alliance's positions East of Suez and imposing additional commitments on the United States instead of relieving them of part of the burden.

8.29. The Conservative Party, which had considered itself the main champion of Britain's accession to the EEC, was placed in a particularly delicate position by the breakdown of the negotiations for accession in January 1963. At that time, few thought an early accession was still possible and most of the party's members shared the view of Lord Home, the Secretary of State for Foreign Affairs:

"Clearly there is no possibility of Britain joining the Common Market as long as the present French Government is in power."

8.30. But the idea soon spread in the Conservative Party that this setback had in no way changed the need to strengthen the unity of Western Europe and, in April 1965, 23 Conservative members of parliament, including Edward Heath, published a pamphlet in which they proposed to continue working for the unity of Europe in the political and defence fields as well as in the economic field. They emphasised that:

"The Conservative Party must declare that it is its policy to join Europe by whatever means is best upon its being returned to power."

8.31. When the Labour Government in turn decided to apply for membership, the main Conservative criticism was that the Labour Party, which was European in the economic field, would not accept all the political and military consequences of joining the European Community. On 9th May 1967, Edward Heath told the House of Commons:

"... As that moves forward I believe that Europe will want to do more for its own defence; it would be most extraordinary if it did not. I believe that this is where the Prime Minister failed to bridge this all important gap. He did not convince us on how Europe can exert its influence in the world unless it has the organisation for unity and is prepared to deal with the political and defence problems.

This brings us to the policies of the last few months, in which there have been divergencies between Britain and the countries of the Community — very important and deep divergencies. Of course, we must stand up for our national interests, but the question which has been facing us is how we do so and with whom.

Let us take the question of the Kennedy round. This has obviously been a situation in which we have been separated from the Community on many issues.



adhérents et de ses sympathisants. Cette pression s'exerce en faveur d'une reconnaissance internationale de la République Démocratique Allemande et d'un ordre pacifique en Europe fondé sur l'existence de deux Etats allemands.

*(ii) Le parti conservateur*

8.25. Quand le gouvernement conservateur britannique a annoncé pour la première fois, le 31 juillet 1961, qu'il s'efforçait d'obtenir l'adhésion de la Grande-Bretagne à la C.E.E., une évolution est apparue dans la politique européenne du parti conservateur, inaugurée en 1950 par Winston Churchill.

8.26. L'adhésion des conservateurs à l'Europe a toujours reposé sur des motifs plus politiques et moins économiques que ceux des travaillistes, ce qui est compréhensible étant donné que, pour eux, l'organisation économique de l'Europe d'après les principes capitalistes ne posait pas de problèmes.

8.27. Dans le principe, il n'y a pas aujourd'hui de différence notable entre les conceptions du parti conservateur et celles du gouvernement britannique actuel sur le problème de l'adhésion britannique à la C.E.E. Certes, l'intégration satisfait peut-être actuellement un peu plus les conservateurs que les travaillistes mais les premiers défendent avec beaucoup plus de détermination que le gouvernement travailliste le maintien de certaines positions et de certains engagements d'assistance à l'est de Suez, ce qui pourrait peut-être constituer un obstacle à la formulation d'une politique européenne commune en matière de politique étrangère et de défense.

8.28. Dans le discours qu'il a prononcé aux Communes sur la politique de défense en mars 1968, le chef du parti conservateur, M. Edward Heath, a expliqué cette attitude par la nécessité de ne pas porter préjudice à la nécessaire présence des forces américaines en Europe en abandonnant les positions de l'Alliance occidentale à l'est de Suez et en imposant aux Etats-Unis des engagements supplémentaires au lieu de les en décharger.

8.29. Il est évident que l'échec des négociations en vue d'une adhésion à la C.E.E. en janvier 1963 a mis le parti conservateur, qui se voulait le principal champion de cette adhésion, dans une situation particulièrement délicate. A cette époque, rares étaient ceux qui pensaient qu'une adhésion assez prochaine demeurerait encore possible, et la plupart de ses membres partageaient le point de vue du ministre des affaires étrangères, Lord Home :

« Il est clair qu'il n'y a pas de possibilité pour la Grande-Bretagne d'adhérer au Marché commun tant que l'actuel gouvernement français demeure au pouvoir. »

8.30. Mais bientôt, l'idée s'est répandue à l'intérieur du parti conservateur que cet échec n'avait rien changé à la nécessité de renforcer l'unité de l'Europe occidentale et, en avril 1965, vingt-trois députés conservateurs, parmi lesquels M. Edward Heath, ont publié une brochure dans laquelle ils proposaient de poursuivre l'action en vue de l'unité de l'Europe dans le domaine politique et dans celui de la défense en même temps que dans le domaine économique. Ils soulignaient :

« Le parti conservateur doit proclamer que sa politique est d'adhérer à l'Europe par les moyens qui seront les meilleurs quand il sera revenu au pouvoir. »

8.31. Quand le gouvernement travailliste s'est, à son tour, décidé à faire acte de candidature, la principale critique des conservateurs portait sur le fait qu'à leurs yeux, les travaillistes, se montrant européens dans le domaine économique, ne tiraient pas, dans le domaine politique et militaire, toutes les conséquences d'une éventuelle participation à l'Europe communautaire. Ainsi, M. Edward Heath déclarait, le 9 mai 1967, devant la Chambre des communes :

« ... Je pense que l'Europe voudra faire davantage pour sa propre défense. Il serait tout à fait extraordinaire qu'elle ne le fasse pas. Je pense que c'est sur ce point que le premier ministre n'a pas su franchir un pas extrêmement important. Il ne nous a pas montré, de façon convaincante, comment l'Europe peut exercer son influence dans le monde si elle n'a pas d'organisation unitaire et si elle n'est pas disposée à aborder les problèmes politiques et ceux de la défense.

Ceci nous conduit à la politique de ces derniers mois, sur laquelle il y a eu des divergences très importantes et très profondes entre la Grande-Bretagne et les pays de la Communauté. Naturellement, nous devons défendre nos intérêts nationaux, mais la question que nous avons eue à résoudre est de savoir comment et avec qui le faire.

Prenons la question de la négociation Kennedy. C'est une affaire à propos de laquelle nous avons gardé nos distances vis-à-vis de la Communauté sur de nombreux points.

Again, taking the non-proliferation treaty, we did not go to the lengths to which we should have gone as a country to ensure that the civil use of atomic energy in Euratom and the Community was not in any way damaged. This was fundamental.

In the international financial arrangements, we have not been thinking as a member of the Community and of a wider Europe, which is the next stage. I give the Prime Minister every credit. He has come a very long way, and has brought his cabinet and party a very long way. But the next stage is for him to be thinking in terms of Europe and the interests of Europe, because the purpose of this development is to create an entity which redresses the balance with the United States and Canada on the other side of the Atlantic — redresses it in trade, commerce, agriculture, finance and, ultimately, in its political unity and, to some extent, in its defence arrangements. That is the purpose of the European unity which is developing ...”

8.32. For the Conservatives, too, the European line adopted by the party leaders is not undisputed. A right-wing minority advocates an independent British policy, closer relations with the Commonwealth and the development of the alliance with the United States. The party's official European policy has the continuing and unconditional support of a good half of its members and another third is prepared to accept it as satisfactory.

8.33. The Conservatives accept the present political structure of the EEC. Moreover, they are in favour of the majority vote in the Council of Ministers. Many of them would also like to have a democratically-elected European Parliament, but opinions are not quite unanimous in this respect: would such democratic elections imply the end of the delegation principle? The party's implicit reservations with regard to the situation after the accession of Britain to the EEC mainly concern the possible relinquishment of sovereignty.

8.34. The Conservative Party leaders do not dispute the fact that Britain's accession to the EEC would naturally have repercussions outside

the economic field. In particular, they consider that it would be advisable to extend the Community to the defence and technological fields. They would like a completely independent European pillar to be established in NATO; at the same time, they have doubts whether the British Polaris missiles will be effective in the mid-seventies, and stress the need to create a European nuclear policy committee on the lines of the McNamara Committee.

8.35. Apart from the creation of a NATO-integrated European defence community, some of the Conservative leaders have a view of the future technological community which is quite different to that of the Labour leaders and to the yet ill-defined concept of the parties of the other WEU countries. According to the Conservatives, this community must be based mainly on large firms of international dimensions such as Shell or Unilever, for example. They are convinced that joint technological progress will be made mainly by means of free enterprise and industrial research, but this should not preclude possible institutional solutions for the problems of a future technological community. At the end of 1966, the former Conservative Member of Parliament for Eton and Slough, Sir Anthony Meyer, published a study on behalf of the Conservative Party on the problems which would be raised by such a community.

8.36. In many respects, the Conservatives have a pragmatic approach to European policy. When one step has been taken, consideration is given to what the next one will be; thus, the future organisation of Europe will be considered after Britain's accession to the Community. This does not imply that the Conservative Party has not given consideration to the immediate consequences of this first step. In February 1968, it published a detailed study of the consequences of Britain's accession to the EEC in a number of fields considered as key sectors by public opinion: a comparison between British law and jurisprudence and the common law of the EEC, the incidence of the latter on British tax laws, agriculture, labour legislation, social insurance, transport and present British commercial law. It is interesting to note that the conclusions of this study are almost identical with those of the first study of the Brussels Commission on Britain's accession to the EEC, i.e. there are no insuperable obstacles.

Prenons aussi le traité de non-prolifération : nous ne sommes pas allés aussi loin que nous aurions dû pour garantir que l'usage civil de l'énergie atomique dans l'Europe et dans la Communauté ne subirait aucun dommage. C'était fondamental.

A propos des arrangements financiers internationaux, nous n'avons pas réagi comme un membre de la Communauté ni comme un membre d'une Europe plus large, bien que cela soit la prochaine étape. J'accorde un plein crédit au premier ministre. Il a parcouru un chemin considérable et il a fait parcourir une bien longue route à son cabinet et à son parti. Mais, pour lui, la prochaine étape c'est de penser en termes d'Europe et d'intérêts de l'Europe parce que le but assigné à cette politique est de créer une entité qui rétablisse l'équilibre avec les Etats-Unis et le Canada de l'autre côté de l'Atlantique, qui restaure sa puissance économique, commerciale, agricole, financière et finalement établisse son unité politique et, dans une certaine mesure, sa propre organisation de défense. C'est l'objectif de l'unité européenne telle qu'elle est en voie de se réaliser... »

8.32. Chez les conservateurs aussi, l'orientation européenne de la direction du parti n'est pas contestée. Une minorité située à l'aile droite du parti préconise, au contraire, une politique britannique indépendante et des relations plus étroites avec le Commonwealth, ainsi que le resserrement de l'alliance avec les Etats-Unis. La politique européenne de la direction du parti jouit constamment de l'appui inconditionnel d'une bonne moitié de ses membres et un autre tiers est disposé à s'en satisfaire.

8.33. Les conservateurs acceptent la structure politique de la C.E.E. telle qu'elle est actuellement. Ils sont, de plus, partisans du vote majoritaire dans les conseils des ministres. Beaucoup, parmi eux, voudraient également un parlement européen démocratiquement élu, mais, à cet égard, les avis ne sont pas tout à fait unanimes : cette élection démocratique impliquerait-elle la fin du principe de la délégation ? Les réserves implicites du parti à l'égard de la situation qui serait créée par l'adhésion de la Grande-Bretagne à la C.E.E. portent surtout sur le problème d'un abandon possible de souveraineté.

8.34. Les dirigeants du parti conservateur ne contestent pas que l'entrée de la Grande-Bretagne dans la C.E.E. aurait naturellement certaines

conséquences qui ne seraient pas d'ordre économique. À cet égard, ils considèrent surtout qu'il serait opportun d'étendre la Communauté aux domaines de la défense et de la technologie. Ils souhaitent la formation d'un pilier européen de l'O.T.A.N. complètement indépendant ; en même temps, ils formulent des doutes sur l'efficacité des fusées britanniques Polaris vers 1975 et insistent sur la nécessité de créer un comité européen de politique nucléaire sur le modèle du Comité McNamara.

8.35. Indépendamment de la création d'une communauté de défense européenne intégrée dans l'O.T.A.N., une partie des dirigeants conservateurs ont une conception de la future communauté technologique qui diffère considérablement de celle des dirigeants travaillistes et de celle, d'ailleurs peu concrète, des partis des autres pays de l'U.E.O. Selon les conservateurs, cette communauté doit s'appuyer essentiellement sur de grosses entreprises de dimensions internationales comme Shell ou Unilever, par exemple. Ils sont persuadés que les progrès technologiques communs résulteront surtout du jeu de la libre entreprise et de la recherche industrielle, mais ils ne souhaitent pas voir exclure pour autant toute solution institutionnelle des problèmes d'une éventuelle communauté technologique. Ainsi, l'ancien député conservateur d'Eton et Slough, Sir Anthony Meyer, a publié à la fin de 1966, pour le parti conservateur, une étude sur les problèmes que poserait cette communauté.

8.36. La politique européenne des conservateurs se caractérise elle aussi, sur nombre de points, par une optique pragmatique. Lorsqu'un premier pas a été franchi, on considère quel sera le suivant : ainsi, c'est après l'adhésion britannique à la Communauté que sera envisagée l'organisation future de l'Europe. Cela ne signifie nullement que le parti conservateur n'a pas réfléchi aux conséquences immédiates de ce premier pas. En février 1968, il a publié une étude analysant très en détail les conséquences de l'adhésion britannique à la C.E.E. dans toute une série de domaines que l'opinion publique considère comme névralgiques : les rapports entre le droit et la jurisprudence anglo-saxons et le droit coutumier de la C.E.E., les incidences de celui-ci sur le droit fiscal britannique, l'agriculture, la législation du travail, les assurances sociales, les transports et la législation commerciale britannique en vigueur. Il est intéressant de constater que les conclusions de cette étude sont presque identiques à celles de la première enquête effectuée par la Commission de Bruxelles sur l'entrée de la Grande-Bretagne dans la C.E.E., à savoir qu'il n'existe aucun obstacle insurmontable.

*(iii) The Liberal Party*

8.37. The British Liberal Party is just as clearly in favour of a European course for Britain as the Labour and Conservative Parties. Its political leaders, however, seem rather more inclined to consider compromise solutions in respect of a transitional period hitherto refused by the government and opposition. In this connection, they wish the British Government to exploit to greater advantage a number of openings afforded by contractual agreements already existing between Britain and certain continental countries.

8.38. They believe the present government should bring its financial and administrative organisation more into line with the circumstances which will prevail when Britain joins the EEC. In this respect, some of the party leaders have in mind a general reform of the British Government and administration. As it is now constituted, the British cabinet does not have the means to pursue an effective European policy. They therefore advocate setting up a restricted cabinet responsible only for drawing up political guidelines. With regard to the relinquishment of sovereign rights and the future structure of Europe, the Liberals have no specific ideas of their own which are noticeably different from those of the other two parties.

8.39. In its election manifesto of 10th March 1966, the Liberal Party presented the accession of Britain to the EEC as the main aim of Liberal foreign policy. In the defence field, the Liberals probably expressed more clearly than the other British parties the aims of a policy which is practically the same.

8.40. Reverting to the idea of an Atlantic partnership, the Liberal Party considers that joining a united Europe should make the United Kingdom a more effective Atlantic ally, which would enable it to influence United States policy. This intention to influence United States policy seems to be a prominent feature of British political concepts.

8.41. However, there was a particularly lively discussion on NATO at the Liberal Conference in Blackpool in 1967. The idea of the concomitant dissolution of the Atlantic and Warsaw Pacts was rejected by a large majority, but the offi-

cial resolution states that the Atlantic Alliance will be justified until a European security system has been set up. This stand seems to have been adopted to meet the wishes of the young Liberals, whose reservations with regard to United States policy are increasingly strong, particularly where the Vietnam war is concerned.

8.42. A European political philosophy which may be considered as that of the Party is to be found in the writings of a number of leading British Liberals rather than in the official Party statements, as is particularly the case for the book in which Lord Gladwyn raised the problem of relations between the United Kingdom and the European Communities in 1966. To quote a passage from the conclusions in this book<sup>1</sup>:

“ . . . . .

Nations, after all, cannot exist without some idea of what their right place is in the world and what they hope that the next generation may be able to accomplish. All human endeavour has its tragic side. No political end is ever wholly achieved, and when it is partially achieved there is always some other objective stretching away beyond. But in Europe at any rate there is no doubt that the national idea, the idea that the inhabitants of any one country have only one overriding duty, namely, to push the interests of their particular State, though it may be strong enough to frustrate the victory of any alternative ideology, has probably had its day. We may not any longer believe in the inevitability of progress — who could, with the dreadful example of man's inherent ferocity all around us? — but at least we can have before us some limited, concrete and on the face of it realisable end which might, as we see it, also contribute to the general good of humanity...

. . . . .

Certainly we shall not, as a nation, be down and out if we cannot get into the Market in the fairly near future. Provided

1. Lord Gladwyn: “The European idea”, London, 1966, pages 137 and 138.

**(iii) Le parti libéral**

8.37. Le parti libéral britannique se déclare, aussi nettement que le parti travailliste et le parti conservateur, en faveur d'une politique britannique tournée vers l'Europe. Ses dirigeants politiques paraissent cependant plus disposés à prendre en considération les solutions de compromis portant sur une phase transitoire qu'ont refusées jusqu'à présent le gouvernement et l'opposition. Dans cet ordre d'idées, ils souhaitent que le gouvernement britannique exploite davantage, et d'une manière plus subtile, toutes les possibilités qu'offrirait, à leurs yeux, une meilleure utilisation des accords contractuels qui existent déjà entre l'Angleterre et certaines parties du continent.

8.38. A leur avis, le gouvernement actuel devrait, en matière budgétaire aussi bien qu'administrative, s'adapter davantage à la situation qui sera créée par l'entrée dans la C.E.E. A cet égard, certaines personnalités appartenant à la direction du parti envisagent notamment une réforme générale du gouvernement et de l'administration britanniques. Dans sa structure actuelle, le cabinet britannique ne dispose pas des moyens d'action nécessaires pour mener à bien une politique fructueuse. Ils préconisent donc la création d'un cabinet restreint exclusivement chargé de formuler des directives politiques. En ce qui concerne l'abandon du droit de souveraineté et la structure future de l'Europe, les libéraux n'ont pas d'idées originales qui se distinguent sensiblement de celles des deux autres partis.

8.39. Dans son manifeste électoral du 10 mars 1966, le parti libéral a présenté l'adhésion de la Grande-Bretagne à la C.E.E. comme le but principal de la politique étrangère des libéraux. C'est probablement dans le domaine de la défense que les libéraux ont su exprimer plus nettement que les autres partis britanniques les objectifs d'une politique qui n'est guère différente de la leur.

8.40. Reprenant l'idée d'un partenariat atlantique, le parti libéral estime que l'adhésion à une Europe unie devrait faire du Royaume-Uni « un allié atlantique plus efficace », ce qui lui permettrait « d'exercer une influence » sur la politique américaine. Cette intention d'influencer la politique américaine semble être un élément dominant des conceptions politiques britanniques.

8.41. Toutefois, au congrès libéral de Blackpool, en 1967, la discussion sur l'O.T.A.N. a été particulièrement vive. L'idée d'une dissolution concomitante du Pacte atlantique et du Pacte de Varsovie a été écartée par une large majorité, mais

la résolution officielle déclare que l'Alliance atlantique demeure justifiée jusqu'à la création d'un système de sécurité européenne. Il semble que cette formule ait été adoptée pour répondre aux vœux des associations de jeunesse libérales dont les réserves à l'égard de la politique américaine sont de plus en plus importantes, notamment à propos de la guerre du Vietnam.

8.42. Plus encore que dans les déclarations officielles du parti, c'est dans les écrits d'un certain nombre des libéraux britanniques les plus éminents que l'on trouve exprimée une philosophie politique européenne dont on peut penser qu'elle est celle du parti. Tel est en particulier le cas du livre dans lequel Lord Gladwyn posait, en 1966, le problème des relations entre le Royaume-Uni et les Communautés européennes. L'on ne saurait mieux faire que de citer un passage des conclusions de ce livre<sup>1</sup> :

« . . . . .

Les nations, après tout, ne sauraient exister sans avoir quelque idée de la place qui leur revient dans le monde et des réalisations qu'elles peuvent espérer voir accomplies par la génération suivante. Toute entreprise humaine a son aspect tragique. Aucun objectif politique n'est jamais complètement atteint et s'il l'est en partie, il y en a toujours un autre pour prendre le relais. Mais, en Europe en tout cas, il est hors de doute que l'idée nationale, l'idée que le premier devoir du citoyen est de défendre les intérêts de son propre pays, a probablement fait son temps, même si elle est encore assez forte pour interdire la victoire de toute autre idéologie. Nous ne pouvons plus croire au caractère inéluctable du progrès — qui le pourrait, alors que tout autour de nous témoigne de la férocité foncière de l'homme ? — mais nous pouvons au moins nous fixer un objectif limité, concret, et apparemment réalisable qui pourrait, selon nous, contribuer également au bien général de l'humanité . . .

. . . . .

Assurément, nous ne serons pas ruinés en tant que nation si nous ne pouvons entrer dans le Marché commun dans un avenir

1. Lord Gladwyn : *The European idea*, Londres, 1966, pages 137 et 138.

there is no failure of the national will, we shall of course make the best of the alternatives to joining. Perhaps an economic crisis might even stimulate this national will. But that we and other European nations will still be in a dangerous situation if the dream really fades and we have to make do with one of these alternatives no one can possibly doubt. If in this country we can all, or most of us, say that a European solution on the broad lines that I have ventured to describe is what we want then, in spite of the difficulties, we shall have gone a long way towards achieving it. First the will, then the concept, then the act."

*(to) The Communist Party*

8.43. The British Communist Party's rôle in the country's policies is insignificant. With 30,000 members, it has not been able to return a single member of parliament since 1960. It is suffering the fate of a revolutionary party deprived of a revolutionary cause. "Our British party is a worry; it wants neither to grow nor to die", Dimitroff once said in the thirties, when he was still Secretary-General of the Komintern. Nevertheless, a few paragraphs should be devoted to this political party because it occupies a place in the Western European communist movement which is itself a real political force at European level.

8.44. The communists nevertheless have some influence in trades union circles. In 1965, the Prime Minister, Mr. Wilson, accused them of having had a hand in the widespread seamen's strike and, in the autumn of 1967, the Minister of Labour, Mr. Ray Gunter, accused them of preparing industrial chaos, an accusation which led to much controversy in British public opinion and particularly at the Trades Union Congress.

8.45. It would be more correct to say that the communists are too weak to wage a politically-advantageous economic struggle, but they have a knack for exploiting every opening and weakness in disputes between employers and workers. They also take advantage of the trades union members' lack of interest in electing officials to secure for themselves a number of key union positions out of all proportion to the insignificant number of really active communist members.

8.46. The British Communist Party is militantly anti-European. It claims that by joining the EEC Britain would lose its sovereignty, there would be a fantastic rise in prices, the social security and assistance system would be dismantled and the decisions of the Brussels Commission would encroach on the rights of Parliament. The communists accuse the United States of wishing to use Britain as a bridgehead in the EEC. Faced with certain political questions of security and the problem of establishing a lasting peaceful order in Europe, they persist in calling for the withdrawal of Britain from NATO, adding that the Warsaw Pact must also be denounced.

8.47. The best guarantee for peace in Europe is a military balance between the United States and the Soviet Union; the United Nations must also be given the possibility of intervening to settle regional and international conflicts. These over-simple, clumsy "recipes" show clearly that the British Communist Party has no intellectual elements worthy of the name. At the congress of European communist parties, held in Vienna from 9th to 11th May 1966, during which a kind of general statement on the European question was drawn up, the British Communist Party was represented only by two observers.

8.48. The Communist Party defined the policy it would like the British Government to follow in a pamphlet published in March 1967, as follows:

"Britain should work towards the unity of all Europe, and support an all European conference to discuss the expansion of all European trade, the development of an all European security system, and a nuclear free zone in Central Europe. This would bring about a great expansion of trade and be an important step towards world peace.

All restrictions on East-West trade should be lifted. We should promote a big expansion of trade with the newly independent countries, offering them favourable trading terms and low interest long-term credits, with trading agreements over many years. Our aim must be to trade with the whole world and prevent the disruption of the world market either by

assez proche. Si la volonté nationale ne fléchit pas, nous tirerons naturellement le meilleur parti des solutions autres que l'adhésion. Une crise économique pourrait peut-être stimuler cette volonté nationale, mais il est hors de doute que nous nous retrouverons, avec les autres pays européens, dans une situation dangereuse si le rêve s'évanouit vraiment et si nous devons nous contenter de l'une de ces solutions de rechange. Si le pays déclare à l'unanimité, ou dans sa majorité, qu'il souhaite une solution européenne suivant les grandes lignes que j'ai tenté d'esquisser, nous aurons alors, en dépit des difficultés, largement progressé sur la voie de sa réalisation. La volonté précède le concept, qui précède l'acte. »

*(iv) Le parti communiste*

8.43. Le parti communiste britannique joue, dans la politique du pays, un rôle pour ainsi dire insignifiant. Avec ses 30.000 inscrits, il n'a plus été en mesure, depuis 1950, d'envoyer un seul député aux Communes. Le parti communiste britannique est condamné au destin d'un parti révolutionnaire privé de situation révolutionnaire. « Notre parti britannique est notre souci, il ne veut ni croître ni mourir », a dit un jour Dimitroff, dans les années trente, alors qu'il était encore secrétaire général du Komintern. Nous avons cru néanmoins devoir consacrer quelques paragraphes à ce groupe politique parce qu'il tient une place non négligeable dans le mouvement communiste de l'Europe occidentale qui lui-même constitue, à l'échelon européen, une force politique réelle.

8.44. D'ailleurs, les communistes disposent d'une certaine influence dans les milieux syndicalistes. En 1965, le premier ministre, M. Wilson, les a accusés d'avoir joué un rôle dans la grande grève des marins et, à l'automne 1967, le ministre du travail, M. Ray Gunter, les a accusés à son tour de préparer le chaos industriel, accusation qui a soulevé des controverses dans l'opinion britannique et, notamment, au congrès des syndicats.

8.45. Il serait plus exact de dire que les communistes sont trop faibles pour orienter les luttes économiques dans un sens qui leur soit politiquement favorable, mais qu'ils ont l'art d'exploiter les failles et les faiblesses qui apparaissent dans les conflits entre employeurs et travailleurs. De plus, ils profitent de la faible participation des syndicalistes aux élections de leurs responsables pour s'assurer, dans les syndicats, une série de positions-clés tout à fait disproportionnée au nombre insignifiant de syndicalistes communistes réellement actifs.

8.46. Le parti communiste britannique fait preuve d'un anti-européanisme militant. Il soutient qu'en entrant dans la C.E.E., la Grande-Bretagne perdrait sa souveraineté, qu'il s'ensuivrait une hausse insensée des prix et un démantèlement du système de sécurité et d'assistance sociales et que les décisions de la Commission de Bruxelles empièteraient sur les droits du parlement. Les communistes accusent les Etats-Unis de vouloir simplement se servir de la Grande-Bretagne comme d'une tête de pont dans la C.E.E. Devant certaines questions politiques de sécurité et le problème de l'établissement d'un ordre de paix durable en Europe, ils persistent à exiger le retrait de l'Angleterre de l'O.T.A.N., en ajoutant que le Pacte de Varsovie doit également être dénoncé.

8.47. La meilleure garantie pour la paix en Europe est l'équilibre militaire entre les Etats-Unis et l'U.R.S.S. ; il faut, d'autre part, donner aux Nations Unies la possibilité d'intervenir pour régler les conflits régionaux et internationaux. Ces « recettes » quelque peu simplistes et malhabiles indiquent clairement que le parti communiste britannique est privé d'éléments intellectuels dignes de ce nom. Au congrès des partis communistes européens, qui s'est tenu à Vienne du 9 au 11 mai 1966 et au cours duquel a été élaborée une sorte de déclaration générale sur la question européenne, le parti communiste britannique n'était représenté que par deux observateurs.

8.48. Voici en quels termes le parti communiste définit, dans une brochure publiée en mars 1967, la politique qu'il voudrait voir suivre au gouvernement britannique :

« La Grande-Bretagne devrait contribuer à l'unité de toute l'Europe et préconiser la réunion d'une conférence paneuropéenne pour discuter de l'expansion du commerce dans toute l'Europe, de la mise au point d'un système de sécurité pour toute l'Europe et de la création d'une zone dénucléarisée au centre de l'Europe. Cela conduirait à une grande expansion du commerce et constituerait une importante étape vers la paix mondiale.

Toutes les restrictions au commerce Est-Ouest devraient être abolies. Nous devrions promouvoir une vaste expansion du commerce avec les pays venus récemment à l'indépendance en leur offrant des termes d'échange favorables et des crédits à long terme avec des intérêts peu élevés par le moyen d'accords commerciaux portant sur de nombreuses années. Notre but doit être

closed trading blocs or cold war discrimination.

The British people must do their utmost to force the government to end its support for the United States war against Vietnam, for this endangers the peace of the whole world and is one of the greatest obstacles in the way of the development of peaceful coexistence, trade and aid."

## II. Economic forces

### (i) In industry

8.49. The main argument of the opponents of Britain's accession to the EEC is that the British industry and economy cannot be matched with those of the continent because of their methods and position. This question cannot be considered in this report and your Rapporteur will merely examine what political course is followed by British industry.

8.50. Most representatives of British industry now seem to back the policy towards Europe advocated by the government and by the opposition. But there are some groups which consider that in the negotiations for the accession of Britain to the Common Market use should be made of the advantages afforded by certain key industries in Britain instead of arranging premature mergers with corresponding European groups by means of bilateral agreements.

8.51. On 20th March 1968, the Council of the Confederation of British Industries (CBI) issued the following statement which, on the whole, supports the government position:

"In the light of recent events — in particular, devaluation, the conclusion of the Kennedy round and the virtual rejection of Britain's application for EEC membership in December — the CBI Europe Steering Committee has reviewed its earlier findings. On 20th March, its conclusions were presented to the CBI Council, which has now issued the following statement:

The CBI Council, noting with regret the difficulties now standing in the way of negotiations for Britain's full membership of the European Community,

(1) Reaffirms the view expressed in the report of the CBI Europe Steering Committee in December 1966 that there would be a clear and progressive balance of advantage to British industry from membership of an enlarged Community.

(2) Considers that, while the effects of the Kennedy round and devaluation may mitigate the trading disadvantages of exclusion from the EEC, they do not remove them and there are many other compelling reasons for seeking entry into the Community, for the creation of a European economic unit requires more than the simple elimination of barriers to trade.

(3) Accordingly believes that Britain should remain undeterred by present difficulties and pursue her application for full membership under Article 237 of the Rome Treaty.

(4) Urges therefore that in the period before eventual entry every effort should be made by Britain to pave the way for future negotiations, having particularly in mind current proposals for extending European political and economic co-operation.

(5) Stresses the need, in particular, to narrow any divergences between British and Community legislation and practice that impede this aim.

(6) Reaffirms its belief that the bias of tax systems should be changed to accord greater incentives for effort, and is currently studying how the adoption of the Community's Tax on Value Added system could promote such a change.

(7) Emphasises again that a strong economy and sound balance of payments are a necessary basis for British membership.



de faire du commerce avec le monde entier et d'empêcher la rupture du marché mondial par la constitution de blocs commerciaux fermés ou par les discriminations de la guerre froide.

Le peuple britannique doit faire tout son possible pour obliger le gouvernement à mettre un terme au soutien qu'il accorde à la guerre que mènent les Etats-Unis contre le Vietnam parce que cette politique met la paix du monde entier en danger et qu'elle constitue l'un des plus grands obstacles au développement de la coexistence pacifique, du commerce et de l'aide. »

## II. Les forces économiques

### (i) Les industriels

8.49. Le principal argument des adversaires de l'adhésion de la Grande-Bretagne à la C.E.E. est que l'industrie et l'économie britanniques ne peuvent se mesurer à celles du continent en raison de leurs méthodes et de la situation dans laquelle elles se trouvent. L'examen de cette question ne saurait faire l'objet du présent rapport et votre rapporteur recherchera simplement dans quelle direction s'exerce l'influence politique de l'industrie britannique.

8.50. Il semble que la majorité des industriels britanniques appuient aujourd'hui la politique européenne préconisée tant par le gouvernement que par l'opposition. Certains groupes estiment, il est vrai, qu'il conviendrait d'utiliser, dans les négociations sur l'entrée de la Grande-Bretagne dans le Marché commun, les atouts que constituent certaines industries-clés anglaises au lieu de les faire fusionner prématurément avec des groupes européens correspondants par le jeu d'accords bilatéraux.

8.51. Le 20 mars 1968, le Conseil de la Confédération des industries britanniques (C.B.I.) a publié une déclaration dans laquelle il soutient, en substance, la position gouvernementale. Cette déclaration est ainsi conçue :

« A la lumière des récents événements — notamment la dévaluation, la conclusion de la négociation Kennedy et le rejet de fait de la candidature britannique à la C.E.E. en décembre — le Comité directeur de la C.B.I. pour l'Europe a réexaminé ses conclusions antérieures. Le 20 mars, il a présenté ses conclusions au Conseil de la C.B.I. qui publie aujourd'hui la déclaration suivante :

Le Conseil de la C.B.I., prenant note avec regret des difficultés qui entravent actuellement les négociations sur l'adhésion à part entière de la Grande-Bretagne à la Communauté Européenne,

(1) Réaffirme l'opinion exprimée en décembre 1966 dans le rapport du Comité directeur de la C.B.I. pour l'Europe, selon laquelle l'industrie britannique retirerait, en définitive, un avantage net et progressif de l'appartenance à une Communauté élargie ;

(2) Considère que, si les effets de la négociation Kennedy et de la dévaluation peuvent atténuer les inconvénients qu'entraînerait, sur le plan commercial, l'exclusion de la C.E.E., ils ne les suppriment pas pour autant et qu'il existe bien d'autres raisons déterminantes de rechercher l'entrée dans la Communauté, car la création d'une unité économique européenne exige davantage qu'une simple élimination des barrières douanières ;

(3) Estime en conséquence, que la Grande-Bretagne ne doit pas se laisser décourager par les difficultés présentes, mais doit maintenir sa demande d'adhésion pleine et entière en vertu de l'article 237 du Traité de Rome ;

(4) Demande donc instamment que, durant la période précédant l'entrée éventuelle, la Grande-Bretagne fasse tout son possible pour ouvrir la voie à de futures négociations, compte tenu notamment des propositions actuelles visant à étendre la coopération politique et économique en Europe ;

(5) Souligne la nécessité de réduire notamment les divergences entre la législation et la jurisprudence britanniques et celles de la Communauté qui pourraient empêcher d'atteindre ce but ;

(6) Réaffirme sa conviction qu'il conviendrait de modifier les systèmes fiscaux de manière à stimuler davantage les efforts ; il étudie en ce moment dans quelle mesure l'adoption du système communautaire de taxe à la valeur ajoutée pourrait favoriser cette modification ;

(7) Souligne à nouveau qu'une économie solide et une balance des paiements saine constituent un préalable indispensable à l'adhésion britannique ;

(8) Will seek to develop further effective co-operation among European industry, by engaging in continuing consultations with the industrial organisations of the Community, EFTA and the Republic of Ireland and by encouraging collaboration between trade associations towards the harmonisation of policy and the removal of technical and other non-tariff obstacles to the development of trade.

(9) Is convinced of the desirability of establishing machinery for developing advanced technological collaboration on a European basis in order to increase the competitiveness of European industry.

(10) Confirms both its belief that Europe's future lies in unity and its determination to go on working towards this end."

#### (ii) Trades unions

8.52. With certain reservations, the British trades unions are in favour of Britain joining the Common Market. In connection with these reservations, the special nature of the British trades union movement should be recalled since in a relatively slender framework it brings together an extraordinary number of individual trades unions which, whether large or small, cannot and do not wish to be placed in a minority position.

8.53. The trades union leaders consider that the building of Europe will be a long-drawn-out process which excludes the rapid creation of supranational institutions. They are also against depriving the Commission of decision-making powers in favour of the Council of Ministers and consider this as a retrograde step in the evolution towards a wider Europe. According to the Chairman of the TUC, Mr. George Woodcock, the Europe of the future can be organised only on the basis of councils of ministers in which account can be taken of national prerogatives. The only possible way is through unanimity. The TUC's attitude is backed by a century of experience.

8.54. Since the weakening of the Brussels Commission, the leading elements of the TUC see no immediate possibility of the trades unions influencing Community policy.

8.55. If an attempt is made to analyse in greater detail the position of the British trades unions with regard to Britain's entry into the EEC, it is quickly seen that in reality they are

not exactly supporters of it but they have merely stopped opposing it. At the same time there are fundamental differences between the TUC and the continental trades unions regarding the rôle of unions in European policy. On the other hand, the British unions have no opinion on the participation of workers in decisions; they are not therefore opposed to the right of participation being incorporated in the future European company law. The TUC is anxious to retain its traditional rôle, which is to guarantee the rights of workers by wage agreements. It also considers that this form of negotiation between employers and workers is the most lasting way of ensuring the political rights of workers.

8.56. It is therefore unthinkable for the TUC to take part in a solidarity strike on behalf of Britain's entry into the EEC which, as the continental unions have proposed, would be used as a political weapon against those who oppose the enlargement of the Common Market.

#### (iii) In agriculture

8.57. British agriculture has a completely negative position with regard to Britain joining the Common Market. While it might perhaps be thought that the obstacles to the inclusion of British agriculture in the EEC are not insuperable British farmers will continue to be reluctant for quite a long transitional period because of the following considerations:

- (a) the present British system grants far more aid to farmers than the EEC system;
- (b) much of the additional expenditure will have to be borne by the consumer. The rise in the cost of living is estimated at 10 to 15%;
- (c) apart from cereals and fresh meat, British agriculture, and the dairy industry in particular, would have more difficulty than at present in maintaining its position.

8.58. On the whole, however, what is valid for EEC farmers also holds good for British farmers: only sufficient flexibility and ease of adaptation will enable them to find a place in Europe. The lack of enthusiasm towards Europe encountered in British agriculture is therefore more of a psycho-political than an economic problem.

(8) Cherchera à accroître la coopération effective au sein de l'industrie européenne en ouvrant des consultations permanentes avec les organisations industrielles de la Communauté, de l'A.E.L.E. et de la République d'Irlande et en encourageant la collaboration entre les associations commerciales pour harmoniser les politiques et faire disparaître les obstacles techniques et autres entraves non tarifaires qui s'opposent à l'extension des échanges commerciaux ;

(9) Est convaincu qu'il est souhaitable de créer des mécanismes permettant d'accroître la collaboration dans les domaines technologiques de pointe dans le cadre européen, de manière à accroître la compétitivité de l'industrie européenne ;

(10) Réaffirme sa conviction que l'avenir de l'Europe réside dans l'unité et sa détermination de continuer à œuvrer dans ce but. »

#### (ii) Les syndicats

8.52. Les syndicats britanniques sont, avec certaines réserves, en faveur de l'entrée de la Grande-Bretagne dans le Marché commun. A propos de ces réserves, il convient de se rappeler le caractère particulier du mouvement syndicaliste britannique qui, malgré un appareil relativement réduit, réunit un nombre extraordinaire de syndicats particuliers qui, quelle que soit leur importance, ne peuvent pas et ne veulent pas être mis en minorité.

8.53. Les dirigeants syndicalistes britanniques estiment que l'unification de l'Europe sera un processus prolongé qui exclut la création rapide d'institutions supranationales. Ils s'opposent, en outre, à voir la Commission privée du pouvoir de décision au profit du Conseil des Ministres et considèrent cette mesure comme un changement irréversible dans l'évolution vers une Europe élargie. Selon le président du T.U.C., M. George Woodcock, l'Europe future ne peut s'organiser que sur la base de conseils des ministres où il pourra être tenu compte des réserves nationales. La seule voie possible est celle de l'unanimité. Le T.U.C. se voit confirmé dans cette attitude par un siècle d'expérience.

8.54. Depuis la création de la Commission de Bruxelles, l'aile marchante du T.U.C. ne voit plus de possibilités immédiates, pour les syndicats, d'influencer la politique de la Communauté.

8.55. Si l'on essaie d'analyser de plus près la position des syndicats britanniques à l'égard de l'entrée de la Grande-Bretagne dans la C.E.E., on constate rapidement qu'en réalité, ils n'en sont

pas exactement partisans, mais qu'entre-temps, ils ont tout simplement cessé de s'y opposer, encore qu'il existe des divergences fondamentales entre le T.U.C. et les syndicats du continent à propos du rôle des syndicats dans la politique européenne. En revanche, les syndicats britanniques n'ont pas d'opinion sur la participation des travailleurs aux décisions ; ils ne s'opposent donc pas non plus à ce que ce droit de participation soit incorporé dans le futur droit européen des sociétés. Le T.U.C. tient à conserver son rôle traditionnel qui est de garantir les droits des travailleurs dans les conventions sur les salaires. Il estime également que cette forme de négociation entre employeurs et travailleurs constitue la façon la plus durable d'assurer les droits politiques des travailleurs.

8.56. Dans ces conditions, il est impensable pour le T.U.C. de participer à une grève de solidarité en faveur de l'entrée de la Grande-Bretagne dans la C.E.E., grève qui, comme l'ont proposé les syndicats du continent, serait utilisée comme une arme politique contre les adversaires de l'élargissement du Marché commun.

#### (iii) Les agriculteurs

8.57. La position de l'agriculture britannique à l'égard de l'entrée de la Grande-Bretagne dans le Marché commun est complètement négative. Si l'on peut penser, à la rigueur, que les obstacles à l'insertion de l'agriculture britannique dans la C.E.E. ne sont pas insurmontables, il n'en reste pas moins que, pendant une période transitoire assez longue, subsisteront les oppositions formulées par les agriculteurs britanniques à l'égard de l'Europe :

- (a) Le système britannique actuel apporte aux agriculteurs une aide bien plus substantielle que les mesures consenties dans la C.E.E. ;
- (b) Une grande partie des frais supplémentaires doit retomber sur les utilisateurs. La hausse du coût de la vie est évaluée pour les consommateurs à 10 ou à 15% ;
- (c) Exception faite des céréales et des animaux de boucherie, l'agriculture britannique et, notamment, l'industrie laitière, aurait plus de difficultés qu'aujourd'hui à se maintenir.

8.58. Dans l'ensemble, néanmoins, ce qui est valable pour les agriculteurs de la C.E.E. l'est également pour les agriculteurs britanniques : seules une souplesse et une faculté d'adaptation suffisantes leur permettront de se faire une place en Europe. Le manque d'enthousiasme pour l'Europe qui se rencontre dans l'agriculture britannique est donc davantage un problème psycho-politique qu'un problème économique.

## APPENDIX I

**Speech by Mr. Harmel,  
Belgian Minister for Foreign Affairs,  
to the Organisation of European Journalists,  
Brussels**

**3rd October 1968**

Having the seat of the European Communities in Brussels involves duties for Belgium, which it endeavours to carry out to the best of its ability, and a few privileges. I include among the privileges the continuous presence of such a large number of experienced journalists in Brussels. I am therefore happy to see you all today and to pay tribute to your organisation as a symbol of the European character of our capital. Before replying to your questions, which I shall gladly do, I wish to give a brief summary of our ideas.

You, more than anyone else, are concerned with the trends of public opinion, since at one and the same time you help to shape it and portray its feelings. You therefore know better than I that almost everywhere there is dissatisfaction, impatience and disillusion with regard to the building of Europe.

This was already true at the beginning of the year. Whereas Britain's application for membership could and should have been a historical event for all Western Europe, what has in fact happened during the last eighteen months? Excellent documents such as the report by the Commission, imaginative and conciliatory proposals from various quarters... and then, after many setbacks, perseverance — at any rate by the policy-makers.

Yet onlookers, and particularly the intellectual younger generation of our countries, say that results are slender. This is true, at least in respect of our ambitions and the needs of Europe!

We too felt this helplessness with regard to events in Czechoslovakia. A European State, with a different régime from our own, admittedly, but historically and geographically close to us, is occupied by foreign troops. Other States feel threatened. But no European voice is loud enough to make itself heard over the noise of armies and no European power is

strong enough to guarantee respect of the law on our continent.

These are sad thoughts indeed, and in the circumstances I think we should together pass in review the foundations of our action. What are the pillars of the building of Europe? I personally see two.

Chronologically, five of us were linked by the Brussels Agreements of 1948, then seven of us by the Paris Agreements of 1954, which gave rise to WEU. Its meetings rarely lead to spectacular decisions. But over and above the institution, what counts are the mutual undertakings by which the European States affirm their aims in the widest and most formal terms. To quote the preamble to the Treaties of Brussels and Paris, the Contracting Parties are resolved "to promote the unity and to encourage the progressive integration of Europe". Further, Article VIII of the Treaty creates a Council of Ministers "for the purposes of strengthening peace and security and of promoting unity and of encouraging the progressive integration of Europe and closer co-operation between them and other European organisations". The text of this resolve to promote unity and integration, expressed twenty years ago, contains no limitation of time, nor is it restricted to certain sectors or specific countries. It is a fundamental statement of intent which has borne fruit, since our present European institutions stemmed from it. It was not by chance that the Intergovernmental Committee, instructed by the Messina Conference to draw up what was to become the Rome Treaty, originally included representatives of the seven signatories of the Paris Agreements. We consider that the Brussels and Paris Agreements have lost nothing of their value. Since they have borne fruit in the past, at least indirectly, we must ascertain whether these commitments, which are still valid, can still be as fruitful in the future.

## ANNEXE I

**Discours prononcé par M. Harmel,  
Ministre belge des affaires étrangères,  
devant l'Organisation des journalistes européens  
à Bruxelles**

3 octobre 1968

La présence à Bruxelles du siège des Communautés européennes entraîne pour la Belgique des devoirs, dont elle s'efforce de s'acquitter de son mieux, et quelques privilèges. Je compte parmi les privilèges le fait qu'un nombre aussi élevé de journalistes avertis soient présents en permanence à Bruxelles. C'est pourquoi je suis heureux de vous voir autour de moi aujourd'hui et de saluer en votre organisation un des symboles du caractère européen de notre capitale. Avant de répondre à vos questions, ce que je ferai bien volontiers, je voudrais résumer en quelques points notre pensée.

Vous êtes plus attentifs que tous autres aux mouvements de l'opinion publique, puisque vous contribuez à la fois à la former et à traduire ses sentiments; vous savez dès lors mieux que moi qu'une insatisfaction, une impatience, un désenchantement se manifestent un peu partout à l'égard de la construction européenne.

Ceci était déjà vrai au début de cette année. Alors que la demande d'entrée de la Grande-Bretagne aurait pu, et dû, être pour toute l'Europe occidentale un événement de portée historique, qu'avons-nous, en fait, vu depuis dix-huit mois? Des documents excellents comme le rapport de la Commission, des propositions imaginatives et conciliatrices venues de diverses parts... puis, au bout de beaucoup d'échecs, au moins la persévérance chez ceux qui doivent faire la politique.

Cependant, ceux qui nous regardent, et particulièrement la jeunesse intellectuelle de nos pays, disent que nos résultats sont maigres. C'est vrai, au moins au regard de nos ambitions et des besoins de l'Europe!

Ce sentiment d'impuissance, nous l'avons nous-mêmes senti dans l'affaire tchécoslovaque. Voici qu'un Etat européen, d'un régime différent du nôtre, sans doute, mais proche de nous par son histoire et sa géographie, est occupé par des troupes étrangères. Voici que d'autres Etats se sentent menacés. Mais nulle voix européenne n'est assez sonore pour se faire entendre par-

dessus le bruit des armées, nulle puissance européenne assez forte pour garantir le respect du droit sur notre continent.

Ce sont là, il faut en convenir, de tristes réflexions et, à cause de cette situation, il est bon, je crois, de réfléchir ensemble aux fondements de notre action. Quels sont les piliers de la construction européenne? Pour ma part, j'en vois deux.

Chronologiquement, nous nous sommes liés d'abord à Cinq par les Accords de Bruxelles de 1948, puis à Sept par ceux de Paris de 1954 d'où est sortie l'U.E.O. Ses réunions conduisent rarement à des décisions spectaculaires. Mais au-delà de l'institution, ce qui importe, ce sont ces engagements mutuels par lesquels les Etats européens affirment leurs buts de la façon la plus large, et la plus formelle. Le préambule du Traité de Bruxelles et Paris déclare que les Etats signataires sont résolus «à prendre les mesures nécessaires afin de promouvoir l'unité et d'encourager l'intégration progressive de l'Europe». Bien plus, l'article VIII du traité crée un conseil des ministres, «en vue de poursuivre une politique de paix, de renforcer leur sécurité, de promouvoir l'unité, d'encourager l'intégration progressive de l'Europe, et d'encourager une coopération plus étroite entre les Etats membres et avec les autres organisations européennes». Cette volonté d'unité et d'intégration, proclamée il y a vingt ans, ne contient dans son texte aucune limite de temps, elle n'est pas réservée à certains secteurs, elle ne précise même pas quels pays elle vise. C'est une déclaration de volonté, de caractère fondamental, et qui a été féconde puisque les institutions européennes que nous connaissons en sont sorties. Ce n'est pas par hasard que le Comité intergouvernemental, chargé par la Conférence de Messine d'élaborer ce qui allait devenir le Traité de Rome, comprenait à l'origine des représentants des sept signataires des Accords de Paris. Ces Accords de Bruxelles et de Paris gardent tout leur intérêt à nos yeux. Puisqu'ils ont porté, au moins indirectement, des fruits dans le passé, nous devons vérifier si ces engagements, qui sont

The second pillar is, of course, the Communities, where six of the seven European States have been able to put into practice in the economic and energy sectors the will for unity and integration which they affirmed in principle in WEU. There is no need for me to explain to you how successful this undertaking has been. It has never been more attractive than it is today. Yet we have also had our difficulties. Many of you will probably remember the critical period in the second half of 1965 when the supranational nature of the Community seemed at stake. The agreements reached in Luxembourg allowed the crisis to be overcome without affecting either the essential rôle of the Commission or the majority rule contained in the Treaty. I would recall that five States renewed their support for the principle of this rule. They are determined to use every possible means of loyal reconciliation for matters which require unanimity and also when the Treaty requires a majority vote, but they have undertaken to observe this rule when perseverance in reconciliation can go no further. Finally, I would add that neither the Europe of the Six nor the Europe of the Seven can find a place for "preferential solidarities". Our Communities must continue to be based on equal rights. The letter and spirit of the treaties would be violated if coalitions were formed either in the Common Market or in WEU against a member country, and also if one or two countries tried to impose hegemony over the others.

Having thus exposed to you my thoughts on the fundamentals of building Europe, a question arises. Where, when and how can we restore to Europe the creative ardour which alone can uphold faith in the idea of Europe? Where, when and how are we to move from the stage of statements of intent to the phase of concrete proposals?

First, let us consider the situation in the Communities, where, we must admit, we are stuck over the key question of enlargement. Since 29th December 1967, we have had no prospect of making an early start on the negotiations provided for in Article 237 of the Treaty. Since the last Council meeting, we know that new stores of imagination — and we still have a few put away — will be required to work out and establish without delay an interim relation-

ship with the applicant countries acceptable to the Six and Britain. To this end, we are insisting on the question of the candidatures remaining on the agenda of the Council and being discussed by it. That is the least we can do, eighteen months after the applications were made: it would be quite out of place to be discouraged or to discourage the States which have applied for membership.

We must also be specific about what we shall not do!

First, we shall respect the Treaty; its rules prevent forcing the accession of a new State when a member State exercises its veto. However great our disappointment, we shall abide by the procedure which we accepted when signing the Treaty. It would therefore be a false dilemma to give the impression that we would be prepared to bring Britain into the Communities even at the expense of France leaving. We are obviously attached to the six-power Communities. Moreover, as George Brown once said, Britain wants to join a living Community, not a dead one!

Secondly, the internal development of the Communities must continue, and I wish to be very clear on this point. Belgium is and will remain firmly attached to the development of the Communities in all fields covered by the Rome Treaty. We earnestly wish the Community, which is already organised in certain traditional sectors, to turn its attention now to sectors involving the highest percentage of technological development. It is this aspect that will keep the Community in the van of progress and protect its place and influence in the international concert. In this respect, the proposals for developing the Community made by Mr. Brandt last Friday will certainly be taken up by the Commission and will be discussed at a future Council meeting. But because of our concern for the future of the Communities, we are obliged to recognise that difficulties connected with the development of the Communities can, in the future as in the past, be overcome only with a high degree of political will on the part of the States. But experience in recent months has shown that there is an atmosphere of political uneasiness in the Communities in that five States have found that they are unable to make the sixth State understand or even hear their views on important subjects. Important

toujours valables, peuvent en porter encore d'aussi beaux à l'avenir.

Le deuxième pilier, ce sont évidemment les Communautés, par lesquelles six Etats européens parmi les sept ont pu traduire dans les faits, pour les secteurs économique et énergétique, la volonté d'unité et d'intégration qu'ils affirmaient en principe par l'U.E.O. Ce n'est pas à vous que je dois exposer le succès de cette entreprise. Elle n'a jamais été plus attractive qu'aujourd'hui. Pourtant, nous avons aussi eu nos difficultés. Beaucoup d'entre vous se souviennent sans doute de la crise du deuxième semestre de 1965 où le caractère supranational de la Communauté semblait en cause. Les accords conclus à Luxembourg ont permis de mettre un terme à la crise sans porter atteinte ni au rôle essentiel que doit jouer la Commission, ni à la règle du vote majoritaire contenue dans le traité. Je tiens à rappeler que cinq Etats ont réaffirmé leur attachement de principe à cette règle; ils sont résolus à utiliser toutes les voies de la conciliation loyale, pour les matières qui imposent l'unanimité, et aussi lorsque la règle du traité est celle de la majorité; mais ils se sont déclarés tenus à observer cette règle quand la voie de conciliation persévérante est épuisée. J'ajoute, enfin, que ni l'Europe des Six, ni l'Europe des Sept ne peuvent connaître, en leur sein, de «solidarités préférentielles». Nos Communautés doivent demeurer celles des droits égaux. La lettre et l'esprit des traités seraient dès lors violés si on voyait s'instaurer soit au Marché commun, soit à l'U.E.O. des coalitions contre un pays membre; de même si un ou deux pays entendaient imposer aux autres une volonté hégémonique.

A l'issue de cette réflexion, que je viens de faire avec vous, sur les bases de la construction européenne, une question se pose. Où, quand et comment pourrons-nous rendre à l'Europe l'ardeur créatrice qui seule peut entretenir la foi dans l'idée européenne? Où, quand et comment allons-nous dépasser le stade des déclarations d'intention pour entrer dans la phase des propositions concrètes?

Examinons, en premier lieu, la situation au sein des Communautés; nous devons constater que sur le problème-clé de l'élargissement, nous sommes embourbés. Nous connaissons, depuis le 29 décembre de l'année dernière, l'impossibilité d'ouvrir dans l'immédiat les négociations prévues par l'article 237 du traité. Nous savons depuis la dernière réunion du Conseil qu'il faudra de nouveaux trésors d'imagination — et nous en avons encore quelques réserves — pour dé-

couvrir et établir dans l'immédiat, des «relations d'attente» avec les pays candidats, qui soient acceptables par les Six et par la Grande-Bretagne. Pour provoquer cette recherche, nous tenons à ce que la question des candidatures reste à l'ordre du jour du Conseil et y soit discutée. C'est le moins que nous puissions faire, dix-huit mois après le dépôt des candidatures: il y aurait une sorte d'inconvenance à se décourager, ou à décourager les Etats qui ont fait acte de candidature.

Il faut être également précis sur ce que nous ne ferons pas!

D'abord, nous respecterons le traité; sa règle empêche de forcer l'adhésion d'un nouvel Etat, lorsqu'un Etat membre oppose son veto. Même si nous en sommes profondément déçus, nous nous soumettrons à la procédure que nous avons acceptée en signant le traité. Ce serait donc un faux dilemme de laisser croire que nous serions prêts à faire entrer la Grande-Bretagne, quitte à laisser la France sortir des Communautés. Il est clair que nous tenons à la Communauté des Six. D'ailleurs, comme l'a naguère déclaré George Brown, la Grande-Bretagne désire entrer dans une Communauté vivante et non dans une Communauté défunte!

Deuxième idée: il est nécessaire de poursuivre le développement interne des Communautés et je voudrais être très clair sur ce point. La Belgique est et restera fermement attachée au développement des Communautés dans tous les domaines couverts par le Traité de Rome. Nous souhaitons ardemment que la Communauté, qui a déjà mis en place ses structures dans certains secteurs traditionnels, s'attache maintenant également aux productions qui contiennent le plus haut pourcentage de développement technologique. En effet, ce sont celles-ci qui maintiendront la Communauté à la pointe du progrès et lui conserveront sa place et son influence dans le concert international. A cet égard, les propositions relatives au développement de la Communauté, formulées vendredi dernier par M. Brandt, seront certainement saisies par la Commission et viendront en discussion lors d'un prochain Conseil. Mais, parce que nous sommes attachés à l'avenir des Communautés, nous devons dire ceci: les difficultés propres au développement des Communautés ne pourront être surmontées, à l'avenir comme dans le passé, qu'avec une forte dose de volonté politique des Etats. Or, les expériences des derniers mois ont créé une atmosphère de malaise politique au sein des Communautés dans la mesure même où cinq

and significant progress in the development of the Communities requires an atmosphere of mutual understanding and goodwill.

As Mr. Brandt said, there is an obvious *de facto* link between the problem of enlarging the Communities and the problem of their development. We must be convinced that the internal development of the Communities, which everyone wants, can be neither an alibi nor a substitute for a joint political view of the future of Europe, expressed within the Communities or elsewhere. Even if Europe were to find an opening outside the Communities, we are convinced that at the end of the road the Communities will find their natural place at the centre of the Europe of tomorrow.

What are the other ways?

First, mention must be made of the problem of political co-operation and particularly the co-ordination of the foreign policies of the European countries. This course is set out in Article VIII of the Brussels Treaty, and it seems particularly appropriate in the present circumstances in Europe and in accordance with the wishes of public opinion. In agreement with our Benelux partners, we have the firm intention of discussing this problem at the next meeting of the WEU Council and making relevant proposals.

We wish to go beyond the stage of occasional consultations and have, as a minimum, compulsory consultations on jointly-agreed subjects, which would be an important step towards harmonising our foreign policies. These proposals will take account of past efforts and in particular of the need to set the work of our governments in an institutional context if success is to be achieved.

At the same time, and in the same forum no doubt, the question of defence must be raised. This falls naturally within the competence of WEU and is of particular importance since France has decided to remain outside the peacetime Atlantic military organisation. Systematic exchanges of views on defence problems might lead to co-ordinated defence action by the European States, leading to the

creation in NATO of what should be the European pillar of the Alliance.

We believe that no-one who wants a strong Europe can object to increased co-operation between European States in the military field and to better balanced relations in the Alliance. In this framework, and as a minimum, we wish to achieve the co-ordination of arms production and procurement in Europe.

We also wish to do something in the technological field as soon as possible, and here I wish to draw your attention to the remarkable report tabled the day before yesterday at the ELDO Conference in Paris by my colleague, Mr. Théo Lefèvre. After carrying out a mission of good offices, he gives the following description of the conditions to be met if European technological co-operation is to be effective:

1. It must cover all the major fields of advanced technology; specialised bodies for certain sectors have proved inadequate.
2. Solidarity must extend beyond the research stage into the production and marketing stages, which means the creation of industrial consortia, grouping firms from several States.
3. Solidarity must be long term in order to enable each country to be given a fair share of employment, business and new techniques through a series of programmes, this not being possible in a single programme without impairing efficiency.

These are the views of the Belgian Government.

Finally, an essential problem is that of currency, which suffers particularly from the division of Europe. Our currencies are linked by a *de facto* solidarity. Collectively, our countries are capable of playing a decisive rôle in world monetary policy. But what is lacking is an institution to organise this solidarity on an equitable basis and to exercise our full responsibility and power at world level.

Policy, defence, technology, currency: these are four roads leading to European co-operation which we wish to explore in the months to come.



Etats constataient l'incapacité de se faire comprendre, ou d'être entendus par le sixième sur des sujets importants. Des progrès importants, significatifs, dans le développement des Communautés, ont besoin d'une atmosphère de compréhension mutuelle et de *good-will*.

En cela, il y a, comme l'a dit M. Brandt, une parenté de fait évidente entre le problème de l'élargissement des Communautés et celui de leur développement. Il faut se convaincre que le thème du développement interne des Communautés, que tout le monde souhaite, ne peut servir ni d'alibi, ni de substitut, à une vision politique commune de l'avenir de l'Europe, qui s'exprime au sein des Communautés ou ailleurs. Même si l'ouverture de l'Europe se faisait ailleurs qu'au sein des Communautés, nous sommes persuadés, qu'au bout du chemin, les Communautés retrouveront leur place naturelle au centre de l'Europe de demain.

Quelles sont ces autres voies?

Il faut évoquer, en premier lieu, le problème de la coopération politique et notamment de la coordination des politiques étrangères des pays européens. Cette voie nous est indiquée par l'article VIII du Traité de Bruxelles; elle nous paraît particulièrement opportune dans les circonstances présentes en Europe et conforme aux vœux de nos opinions publiques. En accord avec nos partenaires du Benelux, nous avons la ferme intention de mettre ce problème en discussion lors de la prochaine session du Conseil de l'U.E.O. et d'y formuler des propositions.

Nous voulons dépasser le stade de la consultation occasionnelle pour atteindre au minimum celui de la consultation obligatoire sur les sujets retenus de commun accord, et faire de la sorte un pas important vers l'harmonisation de nos politiques extérieures. Ces propositions tiendront compte des efforts faits dans le passé et notamment de la nécessité d'appuyer nos travaux gouvernementaux sur une certaine structure institutionnelle si nous voulons réussir.

En même temps, nous devons, sans doute au même endroit, soulever la question de la défense. C'est dans la compétence naturelle de l'U.E.O., et cette affaire revêt une importance particulière depuis que la France a décidé de prendre ses distances vis-à-vis de l'organisation militaire atlantique de temps de paix. Des échanges de vues systématiques sur les problèmes de défense pourraient aboutir à une action défensive

coordonnée des Etats européens, permettant de créer, au sein de l'O.T.A.N., ce qui devrait être le pilier européen de l'Alliance.

Nous pensons que personne qui souhaite une Europe forte ne peut avoir d'objection à une coopération accrue entre Etats européens dans le domaine militaire et à des rapports mieux équilibrés au sein de l'Alliance. Dans ce cadre, et au minimum, nous souhaitons aboutir à une coordination européenne des fabrications et des achats d'armement.

Nous voulons encore, le plus tôt possible, entreprendre quelque chose dans le domaine de la technologie et là, je voudrais attirer votre attention sur le remarquable rapport déposé avant-hier à la conférence du C.E.C.L.E.S. à Paris par mon collègue M. Théo Lefèvre. A l'issue d'une enquête faite dans le cadre d'une mission de bons offices, il décrit comme suit les conditions auxquelles doit répondre la coopération technologique européenne si elle veut être efficace:

1. Elle doit s'étendre à tous les grands domaines de la technologie avancée; l'existence d'organismes spécialisés par secteurs se révèle inadéquate;
2. La solidarité doit être étendue au-delà du stade de la recherche jusqu'au stade de la production et de la commercialisation, ce qui suppose la création de consortiums industriels groupant des entreprises de plusieurs Etats;
3. La solidarité doit être étendue dans le temps afin de permettre, sur un ensemble de programmes, de donner à chaque pays une juste part des emplois, des affaires et des techniques nouvelles, ce qui ne peut se faire sur un seul programme sans nuire à l'efficacité.

Ces vues sont celles du gouvernement belge.

Enfin, s'impose à nous le problème de la monnaie, où la division de l'Europe est particulièrement néfaste. Nos monnaies sont liées par une solidarité de fait. Collectivement, nos pays sont à même de jouer un rôle déterminant dans la politique monétaire mondiale. Mais l'institution manque, qui permettrait d'organiser cette solidarité sur des bases équitables et d'exercer pleinement notre responsabilité et notre puissance sur le plan mondial.

Politique, défense, technologie, monnaie, voilà quatre avenues de la coopération européenne que nous voulons explorer dans les mois

The first two are clearly outside the Communities, whereas technology and currency affect them in some respects. Without raising legal problems and concerned only with effectiveness, the special forms of co-operation which these sectors call for should be organised with the Communities, and we would respect exactly the terms of Article VIII of the Treaty which I quoted earlier.

We wish to explore these new ideas on a seven-power basis with all the Western European States destined and with a commitment to unite. The aim is for the seven countries to advance along a new course. But if, having tried, it appears impossible to reach the goal with seven, this does not mean that the tool must be cast aside. I recalled earlier that the Common Market began with seven and ended up with six, in an open treaty. Moreover, States which are not members of WEU might be interested in such projects.

There may be many perfectly valid reasons why, at a given time, one State is not prepared to go on to a new stage when others are. We must not allow this to be a permanent brake, but if it

is, any hope of advancing the integration of Europe must be abandoned once and for all. No train would ever start if it was necessary to wait until all the passengers were ready to leave. The real rule is to try to avoid any defections, but not to be discouraged if a start has to be made with fewer than hoped!

I believe these conclusions are shared by many European leaders and that they show that the hour of decision has come. Either we now set up the organs and forms for this effective co-operation, or in face of present difficulties there will be an ever-growing trend to fall back on national programmes and policies.

To conclude, we must not take too narrow or legal a view of the situation. Europe is not exclusively six-power or seven-power, it is all the countries which, at a given time, in a given sector, are prepared to promote their unity and integration and accept the obligations and greatness of this task. Without waiting, therefore, let us build the Europe of European desires, everywhere possible, as we have so often said!

qui viennent. Les deux premières se situent nettement hors des Communautés, tandis que la technologie et la monnaie les touchent par certains aspects. Sans soulever de problèmes juridiques et dans un seul souci d'efficacité, il faudrait organiser avec les Communautés les formes particulières de coopération que ces secteurs demandent, et nous resterions exactement dans les termes de l'article VIII du traité que j'ai cité tout à l'heure.

Ces thèmes nouveaux, nous voulons les explorer à Sept avec tous les Etats d'Europe occidentale qui ont vocation de s'unir et qui s'y sont engagés. L'objectif est de progresser à Sept sur de nouvelles voies. Mais si, après l'avoir tenté, il s'avère impossible de conclure à Sept, rien ne dit qu'il faudra alors «abandonner l'outil». J'ai rappelé tantôt que le projet du Marché commun, commencé à Sept s'est conclu à Six, dans un traité ouvert. Des Etats non membres de l'U.E.O. pourraient d'ailleurs être intéressés par de tels projets.

Il peut y avoir beaucoup de raisons, parfaitement valables, pour lesquelles à un moment un Etat n'est pas disposé à franchir une étape alors que d'autres le sont. Ceci ne peut agir comme un

frein permanent, ou alors, il faut renoncer une fois pour toutes à faire progresser l'intégration européenne. Aucun train ne circulerait jamais s'il fallait attendre que tous les voyageurs soient tous prêts au départ. La vraie règle est de chercher à ce qu'il n'y ait aucune défection, mais de ne pas se décourager dans une entreprise s'il faut commencer moins nombreux qu'on l'eût espéré!

Je crois que ces conclusions sont partagées par de nombreux dirigeants européens. Je crois aussi qu'elles indiquent que nous sommes à l'heure du choix. Ou bien nous créons maintenant les organes et les méthodes de cette coopération efficace, ou bien, devant les difficultés actuelles, le repli sur les programmes et les politiques nationales va aller en s'accroissant.

Je crois, pour conclure, qu'il ne faut pas avoir une vue trop étriquée ou trop juridique des choses. L'Europe n'est exclusivement ni celle des Six, ni celle des Sept, c'est l'ensemble des pays qui, à un moment donné, dans un secteur, sont disposés à promouvoir leur unité et leur intégration, qui acceptent les servitudes et les grandeurs de cette tâche. Faisons donc sans attendre l'Europe des volontés européennes, comme nous l'avons dit souvent, «partout où elle est possible»!

## APPENDIX II

**Plan submitted by Mr. Debré to the Council of the European Communities**

4th November 1968

**Programme for strengthening the European Communities**

In the last ten years, the French Government has constantly given evidence of the importance it attaches to the European undertaking based on the Treaties of Paris and Rome establishing the European Communities. It is convinced that the remarkable expansion which has taken place in the member States during this period is largely due to joint action to apply the provisions of these treaties and that it is in the interests of France and each of its partners in the Communities to continue this effort without losing momentum. France, for its part, intends to follow this course and in this spirit proposes a programme for strengthening the European Communities.

Progress to date has been rapid and decisive in regard to the movement of goods, essential in the field of agriculture and important in other fields. Together with a growing interpenetration of men and ideas, the framework of a single market has been created more quickly than was initially thought possible and a major contribution has been made to economic progress in the member States.

New efforts must now be made by the governments which signed the treaties so that the work already accomplished will be brought to fulfilment in a greater economic union.

The French Government is aware of the magnitude and many different aspects of such a task. It means that decisions necessary for the smooth operation of the common agricultural policy must be taken in the coming months. It also means that the harmonisation started with the merger of the Community institutions must be completed by merging the treaties. It implies that the member States will pursue and strengthen co-operation in the field of economic and monetary policy.

But other decisions are necessary and urgent for improving the customs union that now exists and laying the foundations for the economic union. What has been achieved must be consolidated and work that is already far advanced must be completed without delay. Also, a new and decisive impetus must be given to the consideration of problems which must be solved if the Common Market, which has already started in the agricultural field, is to become fully operative in the industrial field. The present programme deals with all these questions.

\*\*

1. In a resolution of 26th July 1966, the member States agreed to harmonise their customs legislation before abolishing intra-Community customs duties insofar as this was necessary for avoiding certain diversions of trade.

Major decisions were taken in accordance with this resolution, but covering only part of the programme the Council had laid down. Other draft regulations and directives are still being discussed and it would obviously be desirable to speed up their adoption.

In this spirit, it is proposed that the Council adopt by 31st December 1968 all the draft regulations and directives concerning Community transit, free zones, active processing traffic, customs warehouses, payment of customs duties, Community prefinancing of refunds on exports and the provisional deposit of goods.

2. With a view to facilitating the free movement of goods within the Common Market, now freed from all tariff obstacles, it is proposed that the Council pay special attention to the progressive but early removal of technical obstacles to trade.

The Commission has made proposals in this respect in the form of a general programme

## ANNEXE II

**Plan présenté par M. Debré, Ministre français des affaires étrangères, au Conseil des Communautés européennes**

4 novembre 1968

**Programme relatif au renforcement des Communautés européennes**

Le gouvernement français a donné, au cours des dix dernières années, des témoignages constants de l'importance qu'il attache à l'entreprise européenne fondée sur les Traités de Paris et de Rome instituant les Communautés européennes. Il est convaincu que le climat remarquable d'expansion qu'ont connu les Etats membres au cours de cette période est, dans une large mesure, le fruit de l'action engagée en commun pour donner effet aux dispositions de ces traités, et que l'intérêt de la France, comme celui de chacun des partenaires de celle-ci dans les Communautés, est de poursuivre cet effort sans en diminuer le rythme. Son intention est de faire en sorte, pour ce qui le concerne, qu'il en aille ainsi, et c'est dans cet esprit qu'il propose un programme tendant à renforcer les Communautés européennes.

Les progrès réalisés jusqu'à présent ont été rapides et décisifs dans le domaine de la circulation des marchandises, essentiels dans celui de l'agriculture, importants dans d'autres domaines. Accompagnés par une interpénétration croissante des hommes et des idées, ils ont permis de créer le cadre d'un marché unique dans des délais plus rapides que ceux que l'on avait initialement jugés possibles, et ont contribué puissamment à assurer le progrès économique dans les Etats membres.

De nouveaux efforts attendent maintenant les gouvernements signataires des traités pour assurer, dans la voie d'une plus grande union économique, le succès de l'œuvre déjà réalisée.

Le gouvernement français est conscient de l'ampleur d'une telle tâche et de la diversité de ses aspects. Elle implique que des décisions nécessaires au bon fonctionnement de la politique agricole commune soient arrêtées dans les prochains mois. Elle implique également que soit mené à son terme par la fusion des traités l'effort d'harmonisation engagé avec la fusion des institutions des Communautés. Elle suppose que les Etats membres poursuivent et renforcent la coopération dans le domaine de la politique économique et monétaire.

Mais d'autres décisions sont nécessaires et urgentes pour assurer le perfectionnement de l'union douanière, maintenant acquise, et la réalisation des fondements de l'union économique. Il s'agit, pour une part, de consolider ce qui est acquis et de conclure à bref délai des travaux déjà très avancés. Il s'agit, d'autre part, de donner une impulsion nouvelle et décisive à l'examen de problèmes dont la solution est indispensable si l'on veut que le Marché commun, déjà engagé sur le plan agricole, connaisse sur le plan industriel un plein épanouissement. C'est sur l'ensemble de ces questions que porte le présent programme.

\*\*

1. Par une résolution du 26 juillet 1966, les Etats membres étaient convenus d'harmoniser, avant l'élimination des droits de douane intracommunautaires, leurs législations douanières dans la mesure nécessaire pour éviter certains détournements de trafic.

Conformément à cette résolution, d'importantes décisions ont été prises. Celles-ci ne couvrent cependant qu'une partie du programme que le Conseil s'était donné pour but de réaliser. D'autres projets de règlements et de directives sont toujours en discussion; il y aurait un intérêt évident à en hâter l'adoption.

Dans cet esprit, il est proposé au Conseil d'adopter, d'ici le 31 décembre 1968, l'ensemble des projets de règlements et de directives relatifs au transit communautaire, aux zones franches, au trafic de perfectionnement actif, aux entrepôts douaniers, au paiement des droits de douane, au préfinancement des restitutions et au dépôt provisoire des marchandises.

2. En vue de faciliter la libre circulation des marchandises à l'intérieur du Marché commun désormais libéré de tout obstacle tarifaire, il est proposé au Conseil d'apporter une attention toute particulière à la suppression progressive mais aussi rapide que possible des entraves techniques aux échanges.

La Commission a fait à ce sujet des propositions; celles-ci se présentent sous la forme d'un

accompanied by a time-table for the removal of these obstacles. These proposals are now being discussed.

It would be desirable to speed up these discussions so that the Council can give a ruling on a final time-table by 1st February 1969.

The diversity of the rules governing the manufacture and marketing of many products in each member State, particularly where food-stuffs are concerned, may hold up the internal expansion of trade and the formation of a homogenous market just as much as the existence of technical obstacles.

Directives for the harmonisation of national regulations with regard to a number of products are now being considered.

The Council should agree on the need to adopt them by 31st March 1969 and decide in the following weeks on any additional action which may seem necessary.

3. Rightly concerned that inventors should have wider territorial protection than that afforded by national legislation alone, the Community had a continuing interest in past years in the institution of a Community patent. However, work in this field was interrupted four years ago, in spite of the fact that the need for such protection is still as urgent as ever.

Other European States are also interested in this question. Moreover, it may be of advantage to the members of the Community to take part in a system for issuing patents extending beyond the territory of member States. For these reasons and for its own part, the French Government is prepared to resume six-power discussions on a European system for issuing patents. Other interested European countries would be invited to take part in this discussion as soon as the member countries have explained their views in this respect.

4. The French Government has always been strongly in favour of anything which might be done between member States to remove legal and fiscal obstacles to the formation of truly Community firms of Common Market dimensions.

It was in this spirit that a few years ago it took the initiative of proposing the elaboration of a European company statute and has since taken part in the work for this and for the definition of a system to facilitate mergers between firms in the Common Market.

It is still convinced that new impetus must be given to this work and that it must be completed. It would therefore be prepared to seek solutions for overcoming without delay the main difficulties so far encountered in the discussions on the European company. At the same time, a start should be made on drawing up the articles of this company as quickly as possible.

5. A consequence of the Common Market has been the development of co-operation agreements between firms in member States. This is a natural and desirable trend.

However, the provisions of the treaty and of Rule 17 on agreements could have hindered this evolution had the Commission not taken the initiative of interpreting them in such a way as to avoid this drawback.

It would however be useful for the Council to discuss this matter in order to clarify, in agreement with the Commission, the attitude which the Community should adopt in a field so important for its future.

6. Aware of the importance of co-operation between the member States of the Community in the fields of scientific research and technology, the French Government is still in favour of implementing the relevant resolution adopted by the Council on 31st October 1967.

In view of the delay, it considers that the Council should confirm the mandate given on 31st October 1967 to the *ad hoc* Working Party of the Medium-Term Economic Policy Committee and lay down a new time-table. In accordance with the decision of 31st October 1967, the Working Party could, if necessary, examine the inclusion of other fields of co-operation.

programme général assorti d'un calendrier pour la suppression de ces entraves. Ces propositions sont en cours de discussion.

Il serait souhaitable de les accélérer de telle façon que, d'ici le 1<sup>er</sup> février 1969, le Conseil soit en mesure de statuer sur un échéancier définitif.

La diversité des règles auxquelles sont assujetties, dans chacun des Etats membres, la fabrication et la commercialisation de nombreux produits, notamment dans le domaine alimentaire, peut freiner au même titre que l'existence d'entraves techniques l'expansion intérieure des échanges et la formation d'un marché homogène.

Des directives en vue de l'harmonisation des réglementations nationales intéressant un certain nombre de produits sont en cours d'examen.

Le Conseil devrait convenir de la nécessité de procéder à leur adoption avant le 31 mars 1969, et définir dans les semaines suivantes les actions complémentaires qui apparaîtraient nécessaires.

3. Préoccupée à juste titre d'assurer à ses inventeurs une protection territoriale plus étendue que celle qui résulte de la seule application des législations nationales, la Communauté avait porté, au cours des années passées, un intérêt soutenu à l'institution d'un brevet communautaire. Toutefois, les travaux entrepris dans ce domaine sont interrompus depuis quatre ans, bien que la préoccupation qui les avait suscités reste de la plus brûlante actualité.

Par ailleurs, d'autres Etats européens portent intérêt à cette question. Au reste, il peut être avantageux pour les membres de la Communauté de participer à un système de délivrance des brevets dépassant le territoire des Etats membres. Pour ces raisons et pour ce qui le concerne, le gouvernement français est disposé à reprendre à Six les discussions sur un système européen de délivrance des brevets. Les autres pays européens intéressés seraient invités à participer à cette discussion dès que les pays membres auront précisé leurs idées à ce sujet.

4. Le gouvernement français a toujours porté l'intérêt le plus soutenu à tout ce qui pourrait être entrepris entre les Etats membres pour éliminer les obstacles de nature juridique et fiscale qui s'opposent à la formation d'entreprises qui seraient adaptées aux dimensions du Marché commun et auraient un caractère vraiment communautaire.

C'est dans cet esprit qu'il avait pris, il y a quelques années, l'initiative de proposer l'élaboration d'un statut de société commerciale européenne et que, depuis lors, il a participé aux travaux entrepris à cet effet ainsi qu'à ceux relatifs à la définition d'un régime qui faciliterait les fusions entre entreprises du Marché commun.

Il reste convaincu de la nécessité de donner une impulsion nouvelle à ces travaux comme de la possibilité de les conduire à leur terme. Aussi serait-il prêt, pour ce qui le concerne, à rechercher les solutions permettant de surmonter rapidement les principales difficultés auxquelles se sont heurtées jusqu'ici les discussions relatives à la société commerciale européenne. Parallèlement, la rédaction des statuts de cette société devrait être entamée le plus rapidement possible.

5. La réalisation du Marché commun a notamment pour effet de développer les accords de coopération entre les entreprises des Etats membres. Il s'agit là d'une évolution à la fois naturelle et souhaitable.

Toutefois, les dispositions du traité et celles du Règlement n° 17 relatives aux ententes auraient pu gêner cette évolution si la Commission n'avait pris l'heureuse initiative d'interpréter les unes et les autres de telle façon qu'il n'en résulte pas un tel inconvénient.

Il y aurait avantage, cependant, à ce que le Conseil ait un débat à ce sujet de façon à mieux préciser, en accord avec la Commission, l'attitude que la Communauté devrait adopter dans un domaine aussi important pour son avenir.

6. Conscient de l'importance que pourrait revêtir une coopération des Etats membres de la Communauté dans les domaines de la recherche scientifique et de la technologie, le gouvernement français continue de souhaiter la mise en œuvre de la résolution adoptée à ce sujet par le Conseil le 31 octobre 1967.

Compte tenu du retard pris, il estime que le Conseil devrait confirmer le mandat donné le 31 octobre 1967 au groupe de travail ad hoc du Comité de politique économique à moyen terme, en l'assortissant d'un calendrier nouveau. Comme le prévoit la décision du 31 octobre 1967, le groupe de travail pourrait éventuellement modifier la liste des domaines pour lesquels seraient examinées les possibilités de coopération.

As from the preparatory stage, the possibility of external participation would also be considered and appropriate recommendations made if such participation appeared desirable, and the Council would give special consideration to this aspect of the problem.

7. The harmonisation of taxation on capital and indirect taxation is essential to the proper functioning of the Common Market. This, however, is not keeping pace with the increasing interpenetration of the capital markets of the member States and the accelerated completion of the customs union agreed upon.

A very wide field of action is open to the member States. To show their firm wish to advance quickly in this field, the French Government proposes that the Council agree to adopt a number of decisions and draw up an additional time-table by 31st March 1969.

It considers that one of the decisions to be taken by that date should deal with the taxation aspect of mergers on which the Commission has prepared overall proposals. Agreement should also be reached within the same period on the adoption of a directive on the taxation of group-capital.

With regard to excise, the first decisions should deal with the termination of discrimination already noted by the Commission.

8. Last July, the Council adopted a first set of texts on joint transport policy and new regulations are being studied.

Work in this field should enable the Council to adopt, before the end of the year, in accordance with its decision of 14th December 1967, the regulations on the normalisation of railway accounts and State action with regard to the public service commitments of transport. An

additional time-table should be laid down at the beginning of next year.

9. In the protocol of agreement on energy problems of 21st April 1964, the Council defined the aims of the common energy market. On 12th July 1967, it approved a report on Community policy with regard to oil and natural gas which sets out the lines to be followed, with particular regard to supplies and trade policy, and demonstrates the interest which should be shown in Community firms. On that occasion, the Council and the Commission agreed that work started in this field would be actively pursued.

The Commission is preparing a report on energy policy. It would be desirable for this report to be ready for submission to the Council before 31st December 1968.

\*  
\*\*

Procedure has been started for most of the abovementioned tasks. It should be pursued actively to allow the Council to consider these matters and take decisions within the prescribed time-limits.

There are other activities which should be brought up in the Council without delay, either because the work started can no longer be advanced satisfactorily at the level of experts or because it was brought to a standstill such a long time ago that further discussion by the Council seems necessary or, finally, because the matters in question have not yet been discussed by the Council.

The French Government wishes the Council to consider all these proposals at its meeting on 4th and 5th November.



Il demeurerait entendu, d'autre part, que dès les travaux préparatoires, la possibilité de participations extérieures serait examinée, que des recommandations pourraient être présentées à ce sujet si de telles participations apparaissent souhaitables, et que le Conseil examinerait tout particulièrement cet aspect du problème.

7. L'harmonisation de la fiscalité sur les capitaux et celles de la fiscalité indirecte sont indispensables au bon fonctionnement du Marché commun. Elles ne s'effectuent pas cependant au rythme qu'impliquent aussi bien l'interpénétration croissante des marchés de capitaux des Etats membres que l'accélération décidée dans la réalisation de l'union douanière.

Le champ d'action ouvert aux Etats membres est très vaste. Pour marquer leur ferme volonté de progresser rapidement dans ce domaine, le gouvernement français propose au Conseil de convenir d'adopter, avant le 31 mars 1969, un certain nombre de décisions et d'arrêter à cette date un calendrier complémentaire.

Il considère que l'une des décisions à prendre avant cette date devrait porter sur la fiscalité des fusions sur laquelle la Commission a établi des propositions d'ensemble. Un accord devrait également pouvoir se faire dans le même délai pour l'adoption d'une directive sur les impôts frappant les rassemblements de capitaux.

En ce qui concerne les accises, les premières décisions pourraient porter sur la suppression des discriminations déjà relevées par la Commission.

8. Le Conseil a arrêté en juillet dernier un premier groupe de textes relatifs à la politique commune des transports. Il a mis à l'étude de nouveaux règlements.

Les travaux dans ce domaine devraient être conduits de telle sorte que le Conseil adopte effectivement avant la fin de l'année, conformément à sa décision du 14 décembre 1967, les règlements relatifs à la normalisation des comptes des entreprises de chemins de fer et à

l'action des Etats en matière d'obligations de service public imposées aux transports. Un calendrier complémentaire devrait être arrêté au début de l'année prochaine.

9. Le Conseil a défini, dans le protocole d'accord relatif aux problèmes de l'énergie du 21 avril 1964, les objectifs du Marché commun de l'énergie. Il a approuvé, le 12 juillet 1967, un rapport sur la politique de la Communauté en matière de pétrole et de gaz naturel qui définit les orientations à suivre, notamment sur le plan des approvisionnements et de la politique commerciale, et qui marque l'intérêt qui doit être porté aux entreprises communautaires. A cette occasion, le Conseil et la Commission sont convenus que les travaux entrepris dans ce domaine seraient poursuivis activement.

Des travaux sont en cours au sein de la Commission pour l'élaboration d'un rapport sur la politique énergétique. Il conviendrait qu'ils fussent menés à leur terme dans des délais tels que le Conseil puisse être saisi de ce rapport avant le 31 décembre 1968.

\*  
\*\*

Pour la plupart des actions qui viennent d'être évoquées une procédure se trouve engagée. Il convient de veiller à ce que celle-ci soit poursuivie avec célérité, de telle manière que le Conseil puisse être saisi et prendre une décision dans les délais prévus.

D'autres actions doivent, au contraire, être évoquées au Conseil sans attendre, soit que les travaux entrepris ne puissent plus progresser de façon satisfaisante au niveau des experts, soit qu'interrompus depuis une longue période de temps, un nouveau débat au Conseil apparaisse nécessaire, soit enfin qu'il s'agisse de sujets dont le Conseil n'a pas encore débattu en tant que tels.

Le gouvernement français souhaite qu'à l'occasion de sa session des 4 et 5 novembre, le Conseil procède à un examen d'ensemble de ces propositions.

## APPENDIX III

***Declaration of Europe adopted at the  
European Parliamentary Congress, The Hague***

***8th-9th November 1968***

1. We, European members of parliament, assembled at The Hague on the twentieth anniversary of the Congress of Europe of 1948, declare that it is more than ever necessary and urgent to bring about the economic and political union of Europe.

2. During these last twenty years substantial progress has been made. But all further advance is now being held up. The present stalemate is undermining public faith in the European idea and encouraging a revival of nationalism. The essential momentum is being lost; and we are in danger not merely of making no further progress, but of slipping backwards.

3. The dominant influence of America and Russia is increasing; and China is on her way to becoming a third super power. The free nations of Europe have ceased to have any significant say in great international decisions, and the rape of Czechoslovakia is a sharp reminder of the continuing threat to their security. Meanwhile, the technological gap between the two sides of the Atlantic is getting ever wider.

4. So long as Europe remains divided, her position will continue to decline. But unity will not come about automatically, simply by waiting. It requires positive action and the will to take the necessary decisions.

5. The best and most natural way to unite Europe is to build up the foundations of the European Community which means simultaneously:

- (1) to complete the process of economic and social integration;
- (2) to strengthen progressively the democratic character of its institutions;

(3) to enlarge its membership by the admission of Britain and other European nations;

(4) to extend the competence of the Community to the wider political sphere.

The governments should make a fresh effort to compose their differences and go forward together.

6. But the peoples of Europe cannot afford to stand still any longer. If this road continues to be blocked by disagreement we call upon those governments which recognise the pressing need for European unity to seek other ways towards the integration of their policies in spheres outside the scope of the European Community and towards the setting up of the necessary common institutions with supranational powers and a solid democratic structure based on direct universal suffrage. The matters on which joint study and decision are needed include international affairs, defence and arms procurement. We ask that a conference of heads of government be convened for this purpose. Any agreements made should be open to subsequent accession by other countries.

7. The final decisions rest with governments and parliaments. But the active support of the people they represent is indispensable. We therefore appeal to all who share our aim, and particularly to the rising generation, to help by word and deed, to hasten the construction of the United States of Europe.

## ANNEXE III

**Déclaration de l'Europe adoptée par  
le Congrès parlementaire européen à La Haye**

8-9 novembre 1968

1. Nous, parlementaires d'Europe assemblés à La Haye lors du vingtième anniversaire du Congrès de l'Europe en 1948, proclamons la nécessité et l'urgence, plus impérieuse que jamais, de réaliser l'union économique et politique de l'Europe.

2. Ces vingt dernières années ont vu s'accomplir des progrès substantiels. Mais toute nouvelle progression se trouve maintenant compromise. L'impasse actuelle mine la foi que vouent les peuples à l'idée européenne et encourage la renaissance du nationalisme. L'impulsion décisive se perd et nous courons le danger non seulement de ne pas progresser davantage mais de reculer.

3. L'influence prépondérante de l'Amérique et de la Russie s'accroît et la Chine est en train de devenir une troisième superpuissance. Les nations libres d'Europe ont cessé de jouer un rôle significatif dans les grandes décisions internationales et le viol de la Tchécoslovaquie vient de leur rappeler que leur propre sécurité est toujours en cause. Entre-temps, l'écart technologique entre les deux côtés de l'Atlantique s'agrandit sans cesse.

4. Aussi longtemps que l'Europe demeurera divisée, ses positions continueront à s'affaiblir. Mais l'unité ne se réalisera pas automatiquement dans l'attente. Elle requiert une action positive et la volonté de prendre les décisions nécessaires.

5. La voie la meilleure et la plus naturelle pour unir l'Europe est de bâtir sur les fondations de la Communauté européenne, c'est-à-dire, tout à la fois:

- (1) achever le processus d'intégration économique et sociale;
- (2) renforcer progressivement le caractère démocratique de ses institutions;

(3) élargir sa composition par l'adhésion de la Grande-Bretagne et d'autres nations d'Europe;

(4) étendre la compétence de la Communauté à de plus larges domaines politiques.

Les gouvernements doivent tenter un nouvel effort pour éliminer leurs divergences et progresser tous ensemble.

6. Mais les peuples d'Europe ne peuvent demeurer plus longtemps immobiles. Si cette voie continue d'être bloquée par le désaccord, nous en appelons à tous les gouvernements qui reconnaissent le pressant besoin d'unité européenne, pour qu'ils recherchent d'autres moyens de progresser vers l'intégration de leurs politiques dans les domaines hors de la compétence de la Communauté européenne et vers l'établissement des institutions communes nécessaires, dotées de pouvoirs supranationaux et d'une structure démocratique solide fondée sur le suffrage universel direct. Les matières qui requièrent l'étude et la prise de décisions en commun comprennent essentiellement les affaires internationales, la défense et les armements. Nous demandons que se réunisse dans ce but une Conférence de chefs de gouvernements. Tout accord qui serait conclu devrait demeurer ouvert à l'adhésion ultérieure d'autres pays.

7. Les décisions finales appartiennent aux gouvernements et aux parlements. Mais le soutien actif des peuples qu'ils représentent est indispensable. C'est pourquoi nous faisons appel à tous ceux qui poursuivent nos objectifs, et spécialement à la jeunesse, pour qu'ils aident, par la parole et par l'action, à la construction des Etats-Unis d'Europe.

## APPENDIX IV

**Publication by the Campaign for Europe Movement**

September 1968

**A European policy for Britain****Summary of proposals****1. Choosing a new rôle**

Britain no longer has the means to be a major world power but has the opportunity to play a leading rôle in Europe which will lead to the eventual economic and political union of Europe. Because France at present wants to limit the effectiveness of European institutions, a new initiative should be taken by the British Government beyond their existing framework. Britain and other nations should negotiate a separate treaty to achieve a further measure of European integration.

**2. A technological community**

Advanced technological development requires more finance and larger markets than any one European nation can provide on its own, as a result of which there is a growing dependence in Europe on American technology. To develop strong technology in Europe, there should be greater co-operation between individual enterprises, aided by the development of common European company and patent laws, and a more powerful European capital market.

More joint governmental projects should be promoted. A European science foundation should be set up to co-ordinate research work throughout Europe. The establishment of a European technological authority, responsible to a European parliament, would further the progress of technology by promoting mergers, recommending common policies, and planning the future exploitation of natural resources on a European basis.

**3. A new economic policy**

European economic union has up to now been realised only in a customs union and a common agricultural policy. In other spheres,

national economic policies still hold. The development of common European policies could help to tackle some of the serious economic problems in the world. There should be a co-ordinated European policy of aid and trade agreements with the underdeveloped countries to narrow the gap between the rich and poor nations. Steps should be taken to create a European reserve currency system, to replace sterling's reserve rôle, and increase world liquidity. A common policy should be evolved to deal with balance of payments disequilibria.

**4. A European foreign and defence policy**

The present division of Europe into two armed camps under American and Russian influence is less rigid than in the past, but reunification, especially of Germany, is still only possible within a united Europe. Progress towards a détente could be made by a declaration by the West European nations that they would not interfere in the internal affairs of East European States, and by increased commercial relations between Eastern and Western Europe.

In defence affairs, all national forces should be placed under a common defence staff as a first step towards the creation of a European defence community with fully integrated armed forces. The defence community would guarantee Western Europe against Russian attack and prevent unilateral military action by a West European member State.

There should be a progressive enlargement of a nuclear free zone in Europe, with nuclear guarantees by the United States and Russia, with the hope of eventual withdrawal of American and Russian troops from Europe.

## ANNEXE IV

**Déclaration du mouvement « Campaign for Europe »****Septembre 1968****Une politique européenne pour la Grande-Bretagne****Résumé des propositions****1. Le choix d'un nouveau rôle**

La Grande-Bretagne n'a plus le moyen d'être une grande puissance mondiale, mais elle a la possibilité de jouer en Europe un rôle prédominant qui conduira peut-être à l'union économique et politique de ce continent. La France désirant actuellement limiter l'efficacité des institutions européennes, le gouvernement britannique devrait prendre l'initiative en dehors du cadre existant. La Grande-Bretagne et les autres pays devraient négocier un traité séparé, afin de parvenir à une intégration plus poussée de l'Europe.

**2. Une communauté technologique**

Le développement des technologies de pointe requiert davantage d'investissements et des débouchés plus larges que ne peut en fournir à lui seul un pays européen quelconque. D'où un assujettissement croissant de l'Europe à la technologie américaine. Le développement d'une technologie puissante en Europe exige une plus étroite coopération entre les entreprises industrielles qui s'appuie sur la création de sociétés européennes et d'un brevet européen, ainsi que l'extension du marché européen des capitaux.

Il conviendrait de favoriser l'établissement d'un plus grand nombre de programmes gouvernementaux communs et de créer une fondation scientifique européenne qui coordonnerait la recherche dans l'ensemble de l'Europe. La création d'une instance technologique européenne, responsable devant un parlement européen, encouragerait les progrès de la technologie en favorisant les fusions, en recommandant des politiques communes et en planifiant l'exploitation future des ressources naturelles sur une base européenne.

**3. Une nouvelle politique économique**

L'union économique de l'Europe s'est traduite uniquement, jusqu'à présent, par la création d'une union douanière et la formulation

d'une politique agricole commune. Dans les autres domaines, les politiques économiques nationales restent valables. L'élaboration de politiques communes permettrait à l'Europe de contribuer à la solution de certains graves problèmes économiques que connaît le monde. Il faudrait une politique européenne coordonnée en matière d'aide et d'accords commerciaux avec les pays en voie de développement afin de réduire l'écart entre les nations riches et les nations pauvres. Il faudrait prendre des mesures pour créer un système de monnaie de réserve européenne qui remplacerait la livre et augmenterait les liquidités mondiales. Il faudrait élaborer une politique commune pour régler les problèmes de balance des paiements.

**4. Une politique étrangère et une politique militaire européennes**

La division actuelle de l'Europe en deux camps armés placés sous l'influence américaine et soviétique est moins tranchée que par le passé, mais la réunification, notamment de l'Allemagne, ne reste possible que dans le cadre d'une Europe unie. Une déclaration des pays d'Europe occidentale, selon laquelle ils s'abstiendraient d'intervenir dans les affaires intérieures des Etats de l'Europe de l'est, et une intensification des relations commerciales entre les deux parties de l'Europe, permettraient une relance de la détente.

En ce qui concerne la défense, toutes les forces nationales devraient être placées sous l'autorité d'un état-major commun, ce qui constituerait le premier pas vers la création d'une communauté européenne de défense dont les forces armées seraient complètement intégrées. Cette communauté de défense garantirait l'Europe de l'ouest contre une attaque soviétique et préviendrait toute action militaire unilatérale de la part d'un Etat membre ouest-européen.

La zone dénucléarisée qui serait créée en Europe devrait être étendue progressivement, après avoir reçu la garantie nucléaire des Etats-Unis et de l'U.R.S.S., dans l'espoir d'un retrait éventuel des troupes américaines et soviétiques du continent européen.

### 5. *Regaining the initiative*

The initiative shown by the Benelux countries in pursuit of further European co-operation should be taken up by Britain. The British Government should declare its intention of working for full European union beyond the framework of the EEC. It should present a "package" of proposals in the fields of technology, currency, foreign affairs and defence, and propose a new community parallel to the EEC, but with wider powers to cover the proposed new fields of action, and to include all the States that wish to join.

The institutions of the new community would be similar to the EEC but with stronger powers for a European parliament, provision for the transition to a directly elected assembly, and possibly a second chamber similar to the American Senate in which regional authorities would have equal representation. The community should be merged with the EEC as soon as this proved possible.

.....

#### *Summing up*

It only remains to sum up the proposals put forward in this issue of our journal. It is

our view, shared, we believe, by the British Government and, indeed, by a substantial majority of informed opinion in this country — that Britain's future lies with Europe. Furthermore, that no feasible alternative would provide Britain with a world rôle except on the basis of a powerful and influential share in an all-European authority.

Recent proposals for tariff-free trade areas and other suggestions for liberalisation of international trade need not be incompatible with Britain's European aims. Indeed, there is reason to believe, following the Kennedy round, that in due course trading barriers between the EEC and the rest of the world will fall even further, and that some of the protectionist policies, such as the common agricultural policy, might in time undergo change.

The present stalemate in European construction provides Britain with a unique opportunity to seize the initiative and put forward a comprehensive but practical programme for getting European integration going again, and capturing the imagination, particularly of young Europeans, with a vision of a united Europe and the fulfilment of a dream worth working and fighting for.

### 5. Reprise de l'initiative

L'initiative des pays du Benelux concernant la poursuite de la coopération européenne devrait être reprise par la Grande-Bretagne. Le gouvernement britannique devrait affirmer son intention d'œuvrer pour une union complète de l'Europe transcendant le cadre de la C.E.E. Il devrait présenter un ensemble de propositions dans les domaines de la technologie, de la monnaie, des affaires étrangères et de la défense, et proposer la création d'une nouvelle communauté, parallèle à la C.E.E., mais dotée de pouvoirs accrus, qui couvrirait les nouveaux champs d'action proposés et comprendrait tous les Etats qui voudraient s'y joindre.

Les institutions de la nouvelle communauté seraient similaires à celles de la C.E.E. mais donneraient de plus larges pouvoirs à un parlement européen, avant de passer à une assemblée élue au suffrage direct; on pourrait également prévoir une seconde chambre, analogue au Sénat américain, dans laquelle les instances régionales seraient représentées sur un pied d'égalité. Cette communauté fusionnerait avec la C.E.E. dès que cela se révélerait possible.

.....

#### Résumé

Il ne reste qu'à résumer les propositions formulées dans le présent numéro de notre revue.

Nous pensons — et cet avis est partagé, croyons-nous, par le gouvernement britannique, et même par une forte majorité de l'opinion éclairée dans le pays — que l'avenir de la Grande-Bretagne se trouve en Europe. Nous pensons, en outre, qu'aucune solution de rechange viable ne peut redonner à la Grande-Bretagne un rôle mondial si ce n'est une participation «puissante et influente» à une instance paneuropéenne.

Les récentes propositions de création de zones de libre-échange et les autres suggestions tendant à la libéralisation du commerce international ne sont pas forcément incompatibles avec les visées européennes de la Grande-Bretagne. Tout donne même à penser, depuis la conclusion de la négociation Kennedy, qu'en temps voulu, les barrières commerciales qui séparent la C.E.E. du reste du monde s'abaisseront encore et que certaines politiques protectionnistes, telles que la politique agricole commune, changeront peut-être avec le temps.

L'impasse dans laquelle se trouve actuellement la construction de l'Europe donne à la Grande-Bretagne une occasion unique de prendre l'initiative et de proposer un programme complet mais concret de l'intégration européenne qui séduira l'imagination des Européens, et notamment de la jeunesse, en leur apportant la vision d'une Europe unie et de la réalisation d'un rêve digne de tous les efforts et de tous les combats.

*Political forces in the WEU countries and European questions*

---

**AMENDMENT No. 1<sup>1</sup>**  
*tabled by Mr. Peel and others*

---

After the first paragraph in the preamble to the draft Recommendation, insert the following new paragraph :

“Recognising too the right of the Federal Republic of Germany in present circumstances to hold its presidential elections in West Berlin, reaffirming its support for the people of Berlin ;”

*Signed : Peel, Griffiths, Vedovato*

---

1. See 11th Sitting, 21st February 1969 (Amendment adopted).



***Les forces politiques dans les pays de l'U.E.O.  
et les questions européennes***

---

**AMENDEMENT N° 1<sup>1</sup>**  
***présenté par M. Peel et plusieurs de ses collègues***

---

Dans le préambule du projet de recommandation, après l'alinéa commençant par les mots : « Reconnaissant que l'invasion de la Tchécoslovaquie... », insérer un nouvel alinéa rédigé comme suit :

« Reconnaissant également le droit de la République Fédérale d'Allemagne de tenir, dans les circonstances actuelles, ses élections présidentielles à Berlin-ouest et réaffirmant son appui à la population de Berlin ; »

*Signé : Peel, Griffiths, Vedovato*

---

1. Voir 11<sup>e</sup> séance, 21 février 1969 (Adoption de l'amendement).

**European security in the aftermath of the  
invasion of Czechoslovakia**

**REPORT <sup>1</sup>**

**submitted on behalf of the  
Committee on Defence Questions and Armaments <sup>2</sup>  
by Mr. Wingfield Digby, Rapporteur**

TABLE OF CONTENTS

DRAFT RECOMMENDATION  
on European security in the aftermath of the invasion of Czechoslovakia

EXPLANATORY MEMORANDUM  
submitted by Mr. Wingfield Digby, Rapporteur

Introduction

Chapter I : Background

Chapter II : Reassessment of the Soviet occupation of Czechoslovakia

Chapter III : Potential communist threat in Central Europe

Chapter IV : How NATO should react

Chapter V : Higher organisation of western defence

APPENDICES :

I. Final communiqués of the meetings of the North Atlantic Council —  
Reykjavik, 27th June 1968 ; Brussels, 16th November 1968

II. Text of the Soviet-Czechoslovak Treaty on the stationing of Soviet troops,  
16th October 1968

III. Note on defence expenditure and balance of payments — A multilateral  
approach

IV. Acknowledgements

1. Adopted unanimously by the Committee.

2. *Members of the Committee* : Mr. *Edwards* (Chairman); MM. *Goedhart*, *Vedovato* (Vice-Chairmen); MM. *Abelin* (Substitute : *Bourgoin*), *Amatucci*, *Beauguitte*, *Berkhan*, *Delforge*, *Digby*, *Draeger*, *Fitch*, *Foschini*, *Housiaux* (Substitute : *De Keuleneir*), *Jannuzzi*, *Jung* (Substitute : *Legaret*), *Lemmrich*, *Lenze*, *Massimo Lancellotti*, *Mom-*

*mersteeg*, *Nothomb*, *van Riel* (Substitute : *Bos*), *Lord St. Helens*, MM. *Eugène Schaus*, *Schloesing* (Substitute : *de Montesquiou*), *Sourdille*, *Wienand* (Substitute : *Rutschke*), *Williams*.

N. B. *The names of Representatives who took part in the vote are printed in italics.*

**La sécurité européenne après l'invasion  
de la Tchécoslovaquie**

**RAPPORT <sup>1</sup>**

**présenté au nom de la  
Commission des Questions de Défense et des Armements <sup>2</sup>  
par M. Wingfield Digby, rapporteur**

**TABLE DES MATIÈRES**

**PROJET DE RECOMMANDATION**

sur la sécurité européenne après l'invasion de la Tchécoslovaquie

**EXPOSÉ DES MOTIFS**

présenté par M. Wingfield Digby, rapporteur

Introduction

Chapitre I : Historique

Chapitre II : Réévaluation des mobiles de l'occupation de la Tchécoslovaquie par l'U.R.S.S.

Chapitre III : La menace communiste éventuelle en Europe centrale

Chapitre IV : Quelles doivent être les réactions de l'O.T.A.N.

Chapitre V : Organisation supérieure de la défense occidentale

**ANNEXES**

- I. Communiqués finals publiés à l'issue des réunions du Conseil des Ministres de l'O.T.A.N. à Reykjavik, 27 juin 1968, et à Bruxelles, 16 novembre 1968
- II. Texte du traité soviéto-tchécoslovaque sur le stationnement des troupes soviétiques, 16 octobre 1968
- III. Note sur les dépenses de défense et la balance des paiements — Etude multilatérale du problème
- IV. Remerciements

1. Adopté par la commission à l'unanimité.

2. Membres de la commission : M. Edwards (président) ; MM. Goedhart, Vedovato (vice-présidents) ; MM. Abelin (suppléant : Bourgoïn), Amatucci, Beauguitte, Berkhan, Delforge, Digby, Draeger, Fitch, Foschini, Housiaux (suppléant : De Keuleneir), Jannuzzi, Jung (suppléant : Lemmerich), Lemmrich, Lenze, Massimo Lancellotti, Mommer-

steeg, Nothomb, van Riel (suppléant : Bos), Lord St. Helens, MM. Eugène Schaus, Schloesing (suppléant : de Montequiou), Sourdille, Wienand (suppléant : Rutschke), Williams.

N.B. Les noms des Représentants ayant pris part au vote sont imprimés en italique.

**Draft Recommendation**  
**on European security in the aftermath of the invasion of Czechoslovakia**

The Assembly,

Recalling its Recommendations 169 and 170 and reiterating its condemnation of the invasion of Czechoslovakia by the Soviet Union, Bulgaria, East Germany, Hungary and Poland ;

Noting that its Committee on Defence Questions and Armaments has now heard the views of the NATO civil and military authorities ;

Concluding that the continued presence of Soviet divisions in Czechoslovakia has altered the balance of forces in Europe ;

Regretting the absence of any Soviet response to the suggestions for balanced mutual force reductions put forward in the North Atlantic Council communiqué of 27th June 1968 ;

Strongly endorsing the terms of the North Atlantic Council communiqué of 16th November 1968 ;

Stressing the need for a European grouping in NATO,

**RECOMMENDS TO THE COUNCIL**

**A**

1.
  - (a) That the effectiveness of NATO forces be improved by allocating further national units to NATO command ; by bringing units up to strength ; by adapting deployment to the NATO forward strategy, in particular by returning United Kingdom and French forces to Germany ; by improving the conventional capability of the forces ; and by improving training, equipment and supplies ;
  - (b) That political considerations should not inhibit NATO formations from carrying out exercises near the iron curtain on a similar scale to those conducted by Warsaw Pact forces ;
  - (c) That it urge France to reconsider its withdrawal from the NATO military organisation ; and that it urge France to define precisely the conditions in which its forces and facilities would be available if peace were threatened ;
  - (d) That it seek multilateral arrangements to offset the effect on the balance of payments of WEU countries of all their NATO defence expenditure — arms procurement ; training or stationing of forces abroad ;
  
2. That it reiterate the warning of the North Atlantic Council communiqué of 16th November 1968 that “any Soviet intervention directly or indirectly affecting the situation in Europe or in the Mediterranean would create an international crisis with grave consequences” ;
  
3. That it encourage an improvement in the international situation, and when this is sufficiently assured, that it recommend direct discussions between the authorities of the Atlantic Alliance and the Warsaw Pact on balanced mutual force reductions in preference to bilateral negotiations between individual countries.

**Projet de recommandation**  
**sur la sécurité européenne après l'invasion de la Tchécoslovaquie**

L'Assemblée,

Rappelant ses Recommandations n<sup>os</sup> 169 et 170 et renouvelant la condamnation qu'elle a portée contre l'invasion de la Tchécoslovaquie par l'Union Soviétique, la Bulgarie, l'Allemagne de l'est, la Hongrie et la Pologne ;

Notant que sa Commission des Questions de Défense et des Armements a recueilli l'opinion des instances civiles et militaires de l'O.T.A.N. ;

Concluant que la présence permanente de divisions soviétiques en Tchécoslovaquie a modifié l'équilibre des forces en Europe ;

Regrettant l'absence de réponses soviétiques aux propositions de réductions mutuelles et équilibrées des forces formulées dans le communiqué du Conseil de l'Atlantique nord en date du 27 juin 1968 ;

Souscrivant entièrement aux termes du communiqué du Conseil de l'Atlantique nord en date du 16 novembre 1968 ;

Soulignant la nécessité d'un regroupement européen au sein de l'O.T.A.N.,

**RECOMMANDE AU CONSEIL**

**A**

1. (a) D'améliorer l'efficacité des forces de l'O.T.A.N. en affectant de nouvelles unités nationales au commandement de l'O.T.A.N. ; en amenant les unités au niveau de leurs pleins effectifs ; en adaptant leur déploiement à la stratégie avancée de l'O.T.A.N., notamment en renvoyant en Allemagne des forces britanniques et françaises ; en améliorant le potentiel classique des forces armées, leur entraînement, leur équipement et leurs approvisionnements ;
  - (b) De faire en sorte qu'aucune considération politique n'empêche les formations de l'O.T.A.N. d'exécuter dans le voisinage du Rideau de fer des manœuvres de même envergure que celles des forces du Pacte de Varsovie ;
  - (c) D'inviter instamment la France à reconsidérer son retrait de l'organisation militaire de l'O.T.A.N. et d'inviter la France à définir avec précision les conditions dans lesquelles ses forces et ses installations seraient disponibles au cas où la paix serait menacée ;
  - (d) De rechercher des arrangements multilatéraux susceptibles de compenser l'incidence de l'ensemble des dépenses de défense de ces pays dans le cadre de l'O.T.A.N., sur la balance des paiements des pays de l'U.E.O. (achats d'armements, entraînement ou stationnement des forces à l'étranger) ;
2. De renouveler l'avertissement contenu dans le communiqué du Conseil de l'Atlantique nord en date du 16 novembre 1968 et selon lequel « toute intervention soviétique ayant une influence directe ou indirecte sur la situation en Europe ou en Méditerranée provoquerait une crise internationale aux conséquences graves » ;
  3. De favoriser l'amélioration de la situation internationale et, lorsque celle-ci sera suffisamment assurée, de recommander des discussions directes entre les responsables de l'Alliance atlantique et du Pacte de Varsovie sur des réductions mutuelles et équilibrées des forces, de préférence à des négociations bilatérales entre pays pris séparément ;

B

1. That it repeat the declaration that the North Atlantic Treaty is considered to be of indefinite duration ; and note with satisfaction the French position that unless events in the years to come were to bring about a radical change in East-West relations, the Alliance must continue as long as it appears to be necessary ;
2. That the European view of defence problems be henceforth discussed and clearly defined through regular meetings of the WEU Council attended by Foreign, Defence and Finance Ministers, to which the countries most closely concerned should be invited, especially to discuss items on the agenda of the North Atlantic Council prior to ministerial meetings of that body ;
3. That European production of armaments be fostered and European procurement of armaments in the United States be brought into balance with United States procurement in Europe. That these objectives be achieved by better use of the existing institutions such as the WEU Standing Armaments Committee.

**B**

1. De reprendre la déclaration indiquant que le **Traité de l'Atlantique nord** est considéré comme étant d'une durée indéfinie et de noter avec **satisfaction** la position de la France selon laquelle, sauf événements qui viendraient à modifier de manière fondamentale les rapports entre l'Est et l'Ouest, l'Alliance doit se poursuivre aussi longtemps qu'elle apparaîtra nécessaire ;
2. De discuter et de définir clairement la position de l'Europe sur les problèmes de défense par le biais de réunions régulières du Conseil de l'U.E.O., auxquelles assisteraient les ministres des affaires étrangères, de la défense et des finances et auxquelles seraient invités les pays les plus intéressés, notamment pour examiner les points de l'ordre du jour du Conseil de l'Atlantique nord préalablement aux réunions ministérielles de cet organisme ;
3. De favoriser la production européenne d'armements et d'équilibrer les achats européens d'armements aux Etats-Unis et les achats américains en Europe, et de réaliser ces objectifs par une meilleure utilisation des institutions existantes telles que le Comité Permanent des Armements de l'U.E.O.

## **Explanatory Memorandum**

*(submitted by Mr. Wingfield Digby, Rapporteur)*

### **Introduction**

1. A report was adopted by the Committee immediately after the invasion of Czechoslovakia on 20th-21st August 1968, expressing the belief that the balance of forces in Europe had been significantly changed by this demonstration of massive strategic mobility by the Soviet forces. It called for the adoption of certain policies by WEU countries, particularly an increase in the proportion of NATO forces to be maintained in readiness on the mainland of Europe, bringing existing units up to full strength and the improvement of their strategic mobility.<sup>1</sup>

2. In his explanatory memorandum Mr. Edwards specifically said that the Committee should give closer attention to the consequences of the invasion for the organisation of western defence after it had heard the views of the NATO political and military authorities. The Assembly heard the views of the Secretary-General of NATO on 17th October, and the Committee visited NATO and SHAPE on 28th November. It posed a number of questions to the Assistant Secretaries-General for Defence Planning and Political Affairs, to the Chairman of the Military Committee and to SACEUR, himself. On 16th December your Rapporteur visited AFCENT for conversations with CINCENT and his Deputy.

3. In recent months there has been renewed interest in the desirability of some more clearly defined European responsibility for defence. A number of factors have led to this revived interest. It arises partly from concern about the economic organisation of Europe and the broadening of the European Communities, because of the British application for membership of the European Economic Community. The fact that the invasion of Czechoslovakia took place at a time when the United States was not only in the middle of a presidential election but also preoccupied with the war in Vietnam at the other end of the world also caused some anxiety in Europe. Last but not least is the fact that from 1969 onwards parties may withdraw from the

<sup>1</sup> Document 455 adopted by the Committee on 20th September 1968 and Recommendation 170 adopted by the Assembly on 16th October 1968.

North Atlantic Treaty on giving twelve months' notice. This point has now been dealt with satisfactorily in the NATO communiqué of November 1968.

## **CHAPTER I**

### **Background**

4. It is now twenty years since the first Brussels Treaty was signed and nineteen years since the foundation of NATO. NATO was then formed to guard against the danger of Russian aggression to the western free world. In the meanwhile circumstances have changed, as it is essential to recognise when considering European security in the aftermath of the invasion of Czechoslovakia.

5. Twenty years ago the United States had a complete monopoly of nuclear weapons, but we have now reached a stage where the build-up of Russian missiles has brought about something approaching a balance of nuclear weapons between East and West. This fact alone must have some effect on the credibility of the deterrent, which has been so successful in maintaining peace throughout this period. Again, at the time of the formation of NATO, North Africa was under régimes either controlled by or sympathetic to the West. Today the position is very different as Russia is supplying arms on a large scale to Egypt and exercising considerable political influence there. Further to the West, Algeria is increasingly dependent upon the Soviet Union, and there are fears that it might be willing to grant base facilities to the considerable Russian fleet which has now appeared in the Mediterranean. Russia has built up its fleet to become second only to the United States fleet and the Russian navy employs today about five times the manpower of the British navy. The persistent use of Soviet ships to shadow the United States Sixth Fleet has been not only irritating, but must have resulted in some reduction in the strategic importance of the Sixth Fleet.

6. The division of Germany has continued another twenty years and in 1956 a revolt in Hun-



## **Exposé des motifs**

**(présenté par M. Wingfield Digby, rapporteur)**

### **Introduction**

1. Peu de temps après l'invasion de la Tchécoslovaquie, les 20 et 21 août 1968, la commission a adopté un rapport qui estimait que l'équilibre des forces en Europe avait été sensiblement modifié par l'extrême mobilité stratégique manifestée par les forces soviétiques et demandait l'adoption, par les pays de l'U.E.O., de certaines politiques visant notamment à accroître le pourcentage des forces de l'O.T.A.N. à maintenir en état d'alerte sur le continent européen, à étoffer les unités existantes au niveau de leurs pleins effectifs et à améliorer leur mobilité stratégique<sup>1</sup>.

2. Dans son exposé des motifs, M. Edwards déclarait, en particulier, que la commission devrait examiner plus attentivement les incidences de l'invasion sur l'organisation de la défense occidentale après avoir pris connaissance des vues des instances politiques et militaires de l'O.T.A.N. L'Assemblée a recueilli l'opinion du secrétaire général de l'O.T.A.N. le 17 octobre et la commission a visité l'O.T.A.N. et le S.H.A.P.E. le 28 novembre. Elle a posé un certain nombre de questions aux secrétaires généraux adjoints pour les plans de défense et pour les affaires politiques, au président du Comité militaire et au SACEUR lui-même. Le 16 décembre, votre rapporteur a visité l'AFCENT pour s'entretenir avec le CINCENT et avec son adjoint.

3. On a assisté, au cours des derniers mois, à un renouveau d'intérêt pour la nécessité de définir plus clairement les responsabilités de l'Europe en matière de défense. Un certain nombre de facteurs sont intervenus. L'inquiétude éprouvée quant à l'organisation économique de l'Europe et à l'élargissement des Communautés européennes, en raison de la candidature britannique à la Communauté Economique Européenne, y a partiellement contribué. Le fait que l'invasion de la Tchécoslovaquie se soit produite à un moment où les Etats-Unis se trouvaient non seulement en pleine élection présidentielle mais étaient également préoccupés par la guerre du Vietnam à l'autre bout du monde, a aussi causé quelque anxiété en Europe. Enfin, et surtout, le fait qu'à partir de 1969, les par-

ties au Traité de l'Atlantique nord pourront s'en retirer, moyennant un préavis de douze mois. Le communiqué de l'O.T.A.N. en date de novembre 1968 a maintenant résolu ce problème d'une manière satisfaisante.

### CHAPITRE I

#### **Historique**

4. Il y a maintenant vingt ans que le premier Traité de Bruxelles a été signé et dix-neuf ans que l'O.T.A.N. a été créée. A l'époque, cette organisation avait été fondée pour parer au danger d'agression russe contre le monde libre en Occident. Entre temps, les circonstances ont changé, comme il est essentiel de l'admettre lorsqu'on examine l'état de la sécurité européenne après l'invasion de la Tchécoslovaquie.

5. Il y a vingt ans, les Etats-Unis étaient les seuls à détenir le monopole des armes nucléaires, mais nous sommes parvenus aujourd'hui à un stade où, avec l'accroissement du nombre des missiles russes, l'équilibre des armes nucléaires tend à s'établir entre l'Est et l'Ouest. Cette constatation ne peut rester sans effet sur la crédibilité de la force de dissuasion qui a si bien réussi à maintenir la paix pendant toute cette période. D'autre part, à l'époque de la création de l'O.T.A.N., l'Afrique du nord connaissait des régimes qui dépendaient de l'Occident ou étaient bien disposés à son égard. Aujourd'hui, la situation est très différente étant donné que la Russie fournit des quantités importantes d'armes à l'Egypte et exerce dans le pays une influence politique considérable. Plus à l'ouest, l'Algérie dépend de plus en plus de l'Union Soviétique et l'on peut craindre qu'elle ne soit disposée à accorder l'usage de ses bases à l'importante flotte russe qui croise maintenant en Méditerranée. La marine russe s'est accrue de telle sorte qu'elle vient désormais immédiatement après celle des Etats-Unis et elle emploie actuellement environ cinq fois plus de personnel que la marine britannique. La surveillance constante de la Sixième flotte américaine par les unités soviétiques n'est pas seulement irritante ; elle s'est traduite par une réduction partielle de l'importance stratégique de cette flotte.

6. La division de l'Allemagne a persisté pendant ces vingt années, et, en 1956, une révolte a été

1. Document 455 adopté par la commission le 20 septembre 1968 et Recommandation n° 170 adoptée par l'Assemblée le 16 octobre 1968.

gary, in Russia's empire of satellite States, was savagely subdued.

7. Meanwhile it is true to point out that since the 1950s NATO's defensive line in Western Europe has been able to move forward from the Rhine to a line much nearer the iron curtain, owing to the availability of more troops. However, many of the formations which hold this line are below strength and it therefore seems questionable how quickly or completely they could fulfil the tasks allotted to them in times of emergency in conformity with the policy of flexible response.

8. There has been another important change in the situation in that Russia now faces two serious threats. The first is the possibility of the break-up of the Soviet system of satellite States in Eastern Europe, of which events in Czechoslovakia provide the latest evidence. The second is that Communist China has quarrelled and continues to quarrel with the Soviet Union, thus giving it worries on its far off eastern frontier as well as the worries that it has about the satellite countries on the West. Russia is said to possess 141 divisions of which only 15 are deployed in the Far East. Should it ever be tempted to adventures in the West it would undoubtedly have to reinforce these 15 divisions substantially for fear of a Chinese attack. Recent press reports have spoken of 500,000 Chinese troops being sent to reinforce the Chinese-Soviet border, following what *Izvestia* described as the most extensive military manoeuvres ever held by Soviet forces in Asia.<sup>1</sup> It may even be that Russia's new interest in the Suez Canal, the Indian Ocean and the Persian Gulf is partly inspired by the fear that it will have a show-down with China sooner or later.

## CHAPTER II

### **Reassessment of the Soviet occupation of Czechoslovakia**

#### *Soviet motives*

9. Comment has continued since 21st August on the motives which led the USSR to invade Czechoslovakia, and their relative importance.

1. See *The Observer*, 8th December 1968.

There has been much argument and difference of opinion and few very clear conclusions. From this it emerges that the motives were probably complex and that more than one argument decided the Soviet leaders to act. It is important to distinguish clearly between the genuine motives and the excuses.

#### *Probable genuine motives*

10. The motives can be summarised as being either of a political or military or economic character and it is suggested they may have run in something like the following way:

- (a) Anxiety lest the Dubcek régime might be overtaken by events and replaced by another which would renounce the communist system;
- (b) Anxiety lest the freedom of comment and criticism in Czechoslovakia should lead to similar demands in the Soviet Union itself, especially in the Ukraine, to say nothing of East Germany and Poland;
- (c) Concern that the advantages to the Soviet economy of its trading terms with Czechoslovakia, one of the most industrialised areas in Eastern Europe, would disappear, as that country was clearly bent on getting the best terms it could in the world market;
- (d) The need to make an example of an unruly member of the satellite system;
- (e) A military concern lest Czechoslovakia, despite its declarations to the contrary, might leave the system of the Warsaw Pact, thereby causing a gap in it and also knowledge that the stationing of Soviet troops in this weak spot would restore the defences of the Soviet system. Czechoslovakia is the only member of the Warsaw Pact to have a common frontier both with NATO and with the Soviet Union. Further, there was considerable military advantage in securing the left flank of the Soviet forces in East Germany and at the same time being able to deploy troops along the Austrian frontier, bringing them within striking distance of the Danube.

sauvagement réprimée en Hongrie, l'un des Etats satellites qui constituent l'empire soviétique.

7. Il convient de reconnaître, en outre, que, depuis les années 50, la ligne de défense de l'O.T.A.N. en Europe occidentale a pu s'éloigner du Rhin pour se rapprocher du Rideau de fer, des effectifs supplémentaires s'étant trouvés disponibles. Cependant, nombre des unités qui la garnissent sont incomplètes, de telle sorte que l'on peut s'interroger sur la rapidité et l'efficacité avec lesquelles elles pourraient remplir les missions qui leur seraient assignées en cas d'urgence, conformément à la stratégie de la riposte graduée.

8. La situation s'est également sensiblement modifiée du fait que l'Union Soviétique doit maintenant faire face à deux menaces sérieuses. D'une part, il lui faut envisager l'éventualité d'un éclatement de son système d'Etats satellites en Europe orientale, dont les événements de Tchécoslovaquie sont un des signes avant-coureurs les plus récents. D'autre part, la Chine communiste est entrée en conflit avec l'Union Soviétique, d'où les inquiétudes de celle-ci au sujet de ses lointaines frontières orientales qui viennent s'ajouter à celles que lui causent ses satellites occidentaux. La Russie disposerait actuellement de 141 divisions dont quinze seulement sont déployées en Extrême-Orient. Si elle était jamais tentée d'intervenir à l'ouest, il lui faudrait inévitablement renforcer considérablement ces quinze divisions, par crainte d'une attaque chinoise. Des dépêches de presse ont récemment fait état de l'envoi de 500.000 soldats chinois pour renforcer la frontière sino-soviétique, après ce que les *Izvestia* ont décrit comme les manœuvres les plus importantes que les forces soviétiques aient jamais exécutées en Asie<sup>1</sup>. Il se peut même que le nouvel intérêt que porte la Russie au Canal de Suez, à l'Océan Indien et au Golfe Persique soit inspiré en partie par la crainte d'avoir tôt ou tard une explication avec la Chine.

## CHAPITRE II

### **Réévaluation des motifs de l'occupation de la Tchécoslovaquie par l'U.R.S.S.**

#### *Les mobiles soviétiques*

9. Depuis le 21 août, les motifs qui ont poussé l'U.R.S.S. à envahir la Tchécoslovaquie, ainsi que leur importance relative, n'ont cessé de donner lieu

à commentaires. Les discussions et les divergences de vues ont été nombreuses, les conclusions rarement très claires. Les motifs de l'occupation ont sans doute été complexes et les dirigeants soviétiques poussés par plus d'un mobile. Il importe d'établir une nette distinction entre les mobiles réels et les prétextes.

#### *Mobiles probablement réels*

10. Ces mobiles ont été d'ordre politique, militaire ou économique et ils sont probablement intervenus dans l'ordre suivant :

- (a) Crainte que le régime Dubcek lui-même ne soit dépassé par les événements et remplacé par un régime qui renoncerait au système communiste à la russe ;
- (b) Crainte que la liberté d'expression et de critique instituée en Tchécoslovaquie ne suscite des exigences semblables en Union Soviétique, notamment en Ukraine, pour ne rien dire de l'Allemagne de l'est et de la Pologne ;
- (c) Crainte d'une remise en question des termes de l'échange favorables à l'économie soviétique dans ses rapports avec la Tchécoslovaquie, l'une des régions les plus industrialisées d'Europe orientale, étant donné que ce pays cherchait manifestement à obtenir les meilleures conditions sur le marché mondial ;
- (d) Nécessité de faire un exemple en prenant des sanctions contre un élément indiscipliné du système de satellites ;
- (e) Crainte, d'ordre militaire, que la Tchécoslovaquie, en dépit de ses dénégations, ne se retire du Pacte de Varsovie, créant ainsi une brèche dans le système, et certitude que le stationnement de troupes soviétiques en ce point faible le consoliderait. La Tchécoslovaquie est le seul pays membre du Pacte de Varsovie qui ait une frontière commune avec l'O.T.A.N. et avec l'Union Soviétique. Il y avait, en outre, un avantage considérable du point de vue militaire à garantir le flanc gauche des forces soviétiques en Allemagne de l'est et, simultanément, à déployer des forces le long de la frontière autrichienne de manière à ce qu'elles se trouvent à une distance aussi faible que possible du Danube.

1. Voir l'*Observer* du 8 décembre 1968.

*Probable excuses*

11. The first excuse was that the Soviet army had been invited in but this was immediately abandoned, presumably because no one of any importance could be found in Czechoslovakia to say they had issued the invitation. The main excuse therefore became western and German penetration of Czechoslovakia, presenting a military threat to the Soviet Union. The fear of Germany, however unfounded it may be known to be by the West, is probably a genuine fear in some Russian minds. There were allegations of western plans to replace the Czechoslovak régime and an alleged discovery of "caches" of western arms in Czechoslovakia.

*Conclusions*

12. If this analysis is broadly correct the conclusion would be that the Soviet Union never interpreted the situation in Czechoslovakia as an immediate military threat. But it may have been concerned that its western buffer State would be penetrated in the long run. The Red Army may not have thought it a bad opportunity to strengthen their position on this front opposite Bavaria by themselves occupying places they had not been in since 1945, at the same time as they replaced unreliable Czechoslovak formations.

## CHAPTER III

**Potential communist threat in Central Europe****(a) Deployment of Warsaw Pact forces**

13. The Warsaw Pact formations which invaded Czechoslovakia on 20th to 21st August 1968, consisted of about 25 divisions of which 15 were probably Russian. Press reports gave numbers varying from 350,000 men to 650,000 men. They came from Bulgaria, Hungary, East Germany, Poland as well as the Soviet Union. The Soviet element came from East Germany, Hungary, Poland, as well as from Russian territory. Your Rapporteur has been unable to obtain exact information on the extent of the call-up of the reserves by the Russians and any subsequent demobilisation. These divisions were placed on a full war footing and civilian transport was requisitioned to make up any deficiencies, according

to normal Russian practice. The exact number of armoured divisions is uncertain.

**(b) Soviet-Czechoslovak treaty signed on 16th October 1968<sup>1</sup>**

14. This treaty was said to be based on the conversations which took place in Moscow on 23rd to 26th August and again on 3rd to 4th October. The treaty lacks precision, in that it states that "part" of the Soviet troops already in Czechoslovakia will remain there "provisionally" in order to provide a guarantee against the "aspirations of revenge, more and more accentuated, of the militarists of West Germany". The other Warsaw Pact troops will be withdrawn gradually within two months of ratification by the two parties. In fact this ratification took place two days later on 18th October 1968. The countries concerned seem to find it normal that a bilateral Soviet-Czechoslovak treaty should incorporate provisions affecting the armed forces of Bulgaria, East Germany, Hungary and Poland.

15. It should be noted that the blame is once more attributed by the Russians to West Germany. Under the treaty, the points where the remaining Soviet troops are to be stationed is to be agreed between the Soviet and Czechoslovak Governments. If this consultation has been real it is of interest in deciding how far the Russians are keeping troops there to control the internal situation and how far to have a deployment of reliable troops near the West German frontier. It has been reported that a large contingent of Russian troops has been stationed near the uranium mines in the north of Czechoslovakia. There are also concentrations round Prague and large towns. Premier Cernik has been emphatic that the protection of the western frontier will remain in the hands of the Czechoslovak army.

16. As to the numbers of troops still remaining in Czechoslovakia, it was announced on 7th November by Mr. Frantisek Kouril, Government Press Secretary, that 86% of the troops due to leave under the Treaty had by then already gone. This presumably refers to troops other than Russian. Estimates of the number of Russian troops remaining vary from 70,000 to 80,000, probably an accurate figure in December. These represent about 6 divisions, none stationed nearer the western frontier than Prague. It remains to

1. See Appendix II.

*Prétextes probables*

11. Les Russes ont d'abord prétendu que l'armée soviétique avait été invitée à pénétrer en Tchécoslovaquie, mais cette explication a dû être rapidement abandonnée car il leur a été impossible de trouver dans le pays une personnalité de quelque importance pour affirmer que cette invitation avait été envoyée. Ils ont alors invoqué la pénétration occidentale et allemande en Tchécoslovaquie en la présentant comme une menace militaire pour l'Union Soviétique. La crainte de l'Allemagne, aussi peu fondée qu'elle puisse être dans les esprits occidentaux, est probablement très réelle dans l'esprit de certains Russes. On a parlé de plans occidentaux visant à remplacer le régime tchécoslovaque et de la découverte de « dépôts » d'armes occidentales en Tchécoslovaquie.

*Conclusions*

12. Si cette analyse est juste dans les grandes lignes, il convient de conclure que l'Union Soviétique n'a jamais considéré la situation en Tchécoslovaquie comme constituant un danger militaire immédiat, mais qu'elle s'est peut-être inquiétée d'une pénétration à long terme de ses Etats-tampons à l'ouest. L'armée rouge a pu penser que c'était une bonne occasion pour renforcer son dispositif sur ce front, face à la Bavière, en occupant elle-même les positions qu'elle avait abandonnées depuis 1945, tout en remplaçant les formations tchèques qui n'avaient plus sa confiance.

## CHAPITRE III

***La menace communiste éventuelle en Europe centrale******(a) Déploiement des forces du Pacte de Varsovie***

13. Les forces du Pacte de Varsovie qui ont envahi la Tchécoslovaquie le 20 et le 21 août 1968 comprenaient environ vingt-cinq divisions dont quinze probablement russes. Les estimations de la presse ont varié entre 350.000 et 650.000 hommes fournis par la Bulgarie, la Hongrie, l'Allemagne de l'est, la Pologne et par l'Union Soviétique. Les unités soviétiques venaient d'Allemagne de l'est, de Hongrie, de Pologne, aussi bien que de Russie. Votre rapporteur n'a pu obtenir aucune information précise concernant l'appel de réservistes russes et leur démobilisation éventuelle. Ces divisions étaient sur le pied de guerre et, selon l'habitude soviétique, des transports civils avaient étéquisitionnés pour servir d'appoint. On ne

connaît pas le nombre exact des divisions blindées.

***(b) Le traité soviéto-tchécoslovaque signé le 16 octobre 1968<sup>1</sup>***

14. Ce traité résulterait des pourparlers qui ont eu lieu à Moscou du 23 au 26 août et du 3 au 4 octobre. Le texte est assez vague en ce sens qu'il dispose qu'une « partie » des troupes soviétiques se trouvant déjà en Tchécoslovaquie y restera « temporairement » en vue de garantir le pays contre la « pression croissante des visées revanchardes des forces militaires ouest-allemandes ». Le retrait des autres troupes du Pacte de Varsovie sera effectué graduellement dans les mois qui suivront la ratification du traité par les deux parties. En fait, cette ratification est intervenue deux jours plus tard, le 18 octobre 1968. Les pays intéressés paraissent considérer comme normal qu'un traité bilatéral soviéto-tchécoslovaque contienne des clauses concernant les forces armées bulgares, est-allemandes, hongroises et polonaises.

15. Il convient de noter qu'une fois de plus, les Russes ont fait porter le blâme sur l'Allemagne occidentale. Aux termes du traité, les positions qu'occuperont les troupes soviétiques qui doivent rester dans le pays seront choisies d'un commun accord par les deux gouvernements. Une fois ces consultations terminées, il sera intéressant de voir dans quelle mesure les Russes maintiennent des forces sur le territoire tchécoslovaque pour rester maîtres de la situation intérieure, d'une part, et pour disposer de troupes sûres le long de la frontière ouest-allemande, d'autre part. Un important contingent de forces russes serait stationné dans le voisinage des mines d'uranium dans le nord du pays. Il y aurait également des concentrations de troupes autour de Prague et des grandes villes. Le premier ministre, M. Cerník, a insisté sur le fait que la défense de la frontière occidentale resterait confiée à l'armée tchèque.

16. En ce qui concerne les forces encore maintenues en Tchécoslovaquie, M. Frantisek Kouril, porte-parole du gouvernement tchécoslovaque, a déclaré le 7 novembre que 86 % des troupes étrangères qui devaient quitter le pays en vertu du traité signé le mois précédent étaient déjà partis. Il s'agissait probablement d'unités n'appartenant pas aux forces russes qui compteraient encore, en décembre, de 70.000 à 80.000 hommes. Ces effectifs représenteraient environ six divisions, dont aucune ne serait stationnée à l'ouest de Prague. Reste à

1. Voir annexe II.

be seen how many Russian troops will stay and for how long, but this probably depends on the internal position in Czechoslovakia and the extent to which the Soviet authorities are able to bend the Czechoslovak Government to their wishes. It should be noted that the British Minister of Defence stated in the House of Commons on 18th December that there were now 50,000 more Soviet troops in Eastern Europe than six months ago.

**(c) *The present threat to the West***

17. The Committee and your Rapporteur have heard differing assessments of the threat to the West, even among NATO authorities. SHAPE has stated that the 15 Czechoslovak divisions are now to be considered unreliable, although it has also been suggested to your Rapporteur that their reliability might improve if the Soviet Union were ever able to lead Czechoslovakia to believe that NATO was about to launch an attack. If we neglect the Czechoslovak divisions, the Warsaw Pact divisions facing the West on the vital central front now total 28 Soviet divisions, plus another 4 in Hungary, 15 Polish divisions and 6 East German divisions, against 23 NATO divisions. These figures again require interpretation. SHAPE says the satellite divisions vary in their reliability and combat-readiness; the 23 NATO divisions include dual-based formations such as the United Kingdom brigade which although assigned to NATO is normally stationed in the United Kingdom. If manpower alone were considered, the situation would be less unfavourable to the West, but when strengths are not vastly different, firepower, equipment and mobility must also be taken into account.

18. Speaking in Munich on 2nd February, Mr. Healey said:

“NATO is outnumbered by the Warsaw Pact on the central front by more than two to one in infantry formations and nearly three to one in armoured formations. The Warsaw Pact superiority in aircraft is nearly two to one.”

Here it is comforting to recall that the task of NATO troops is only defensive, whilst Soviet troops have not only the task of manning the frontier of the iron curtain — a task they take seriously since they do not view NATO as an instrument of defence — but must also be prepared to maintain order in the satellite countries. But if the Czechoslovak divisions are unreliable today, the position cannot have been all that different six months ago.

19. Further, as long as Soviet armoured divisions are in forward positions the response required of the West must be more rapid and especially so on the new evidence of Soviet mobility. On 31st October 1968 in a newspaper article, Lord Avon, former Prime Minister of Great Britain, recorded his view that “Moscow has tilted the balance of military power to its advantage in a crucial part of Europe”. At the end of October, too, General Lyman L. Lemnitzer, speaking in Washington as Supreme Allied Commander in Europe, stated that the Czechoslovak invasion was a complete tactical surprise and that it altered the balance in Europe in favour of the communist countries and described the Warsaw Pact countries as having the most powerful traditional armed forces in the world. It should be noted that the communiqué of the Ministerial Meeting of the North Atlantic Council issued on 16th November 1968 says merely that “the use of force and the stationing in Czechoslovakia of Soviet forces not hitherto deployed there have aroused grave uncertainty about the situation and about the calculations and intentions of the USSR”.

20. Fully mobilised Soviet formations still stand rather near to the iron curtain, in a position which could quickly become threatening. This alone calls for a greater degree of readiness in NATO forces.

21. Therefore your Rapporteur remains unconvinced by the more soothing statements of one or two NATO governments that there has been no change in the balance of power in Central Europe. Perhaps an added threat to the West would be a better way of putting it.

22. Be this as it may the most important change in the situation is, as the British Foreign Secretary put it on 31st October 1968, an “alarming element of unpredictability”. This view is

savoir quelles seront l'importance des forces russes qui resteront en Tchécoslovaquie et la durée de leur séjour, deux éléments qui seront probablement fonction de la situation intérieure du pays et de la mesure dans laquelle les autorités soviétiques pourront imposer leurs vues au gouvernement tchécoslovaque. Il convient de noter que, d'après la déclaration du ministre britannique de la défense devant la Chambre des communes le 18 décembre, il y aurait actuellement, en Europe orientale, 50.000 soldats soviétiques de plus qu'il y a six mois.

**(c) Les dangers qui menacent actuellement l'Occident**

17. La commission et votre rapporteur ont entendu des évaluations différentes des dangers qui menacent l'Occident, même parmi les autorités de l'O.T.A.N. Le S.H.A.P.E. a déclaré que les quinze divisions tchécoslovaques sont maintenant considérées comme peu sûres, bien qu'il ait été admis devant votre rapporteur que l'Union Soviétique pourrait leur accorder une confiance accrue si elle parvenait à convaincre la Tchécoslovaquie que l'O.T.A.N. était sur le point d'attaquer. Si l'on ne tient pas compte des divisions tchécoslovaques, les divisions du Pacte de Varsovie qui font face à l'Occident dans le secteur vital que constitue le front central comprennent maintenant vingt-huit divisions soviétiques, plus quatre autres en Hongrie, quinze divisions polonaises et six divisions est-allemandes, contre vingt-trois divisions pour l'O.T.A.N. Mais ces chiffres exigent une interprétation. Le S.H.A.P.E. estime que les divisions des pays satellites varient sur le plan de la confiance qui peut leur être accordée et de leur préparation au combat ; les vingt-trois divisions de l'O.T.A.N. comprennent des formations telles que la brigade britannique qui, bien qu'affectée à l'O.T.A.N., est normalement stationnée au Royaume-Uni. Si ce n'était qu'une question d'effectifs, la situation serait moins défavorable pour l'Occident ; mais lorsque les effectifs ne sont pas très différents, il convient de tenir compte également de la puissance de feu, de l'équipement et de la mobilité.

18. Parlant à Munich le 2 février, M. Healey a déclaré :

« Sur le front central, le Pacte de Varsovie dispose de forces plus de deux fois supérieures à celles de l'O.T.A.N. en ce qui concerne l'infanterie et près de trois fois supérieures en ce qui concerne les blindés. Il dispose de forces près de deux fois supérieures en ce qui concerne l'aviation. »

Il est réconfortant de rappeler ici que les forces de l'O.T.A.N. ont une mission essentiellement défensive, alors que les forces soviétiques doivent non seulement tenir les frontières du Rideau de fer — tâche qu'elles prennent au sérieux, puisqu'elles ne considèrent pas l'O.T.A.N. comme une organisation défensive — mais également maintenir l'ordre dans les pays satellites. Pourtant, si les divisions tchécoslovaques ne sont pas « sûres » aujourd'hui, la situation ne pouvait pas être très différente il y a dix mois.

19. De plus, tant que les divisions blindées soviétiques occuperont des positions avancées, l'Occident devra être en mesure de riposter plus rapidement, étant donné surtout la mobilité dont les Soviétiques ont récemment fait preuve. Le 31 octobre 1968, dans un article paru dans la presse, Lord Avon, ancien Premier ministre britannique, a déclaré qu'à son avis, « Moscou avait rompu l'équilibre militaire à son profit en un point vital de l'Europe ». A la fin du mois d'octobre, également, le général Lyman L. Lemnitzer parlant à Washington en sa qualité de commandant suprême des forces alliées en Europe, a déclaré que l'invasion de la Tchécoslovaquie avait été une surprise totale sur le plan tactique, qu'elle avait modifié l'équilibre en Europe en faveur des pays communistes et que les pays du Pacte de Varsovie possédaient, à son avis, les forces classiques les plus puissantes du monde. Il est à noter que le communiqué publié à l'issue de la réunion ministérielle du Conseil de l'Atlantique nord, le 16 novembre 1968, déclare simplement que « le recours à la force, ainsi que le stationnement en Tchécoslovaquie de forces soviétiques qui n'y avaient pas encore été déployées, ont créé, tant en ce qui concerne l'appréciation de la situation qu'au sujet des desseins et des intentions de l'U.R.S.S., une grave incertitude ».

20. Des unités soviétiques sur le pied de guerre restent stationnées assez près du Rideau de fer et créent une situation qui pourrait devenir rapidement menaçante. C'est une raison suffisante pour que le degré de préparation des forces de l'O.T.A.N. soit amélioré.

21. Votre rapporteur reste donc sceptique à l'égard des déclarations apaisantes de certains gouvernements de l'O.T.A.N., selon lesquelles l'équilibre en Europe centrale n'aurait pas été modifié. Peut-être conviendrait-il de dire, au contraire, qu'un nouveau danger menace l'Occident.

22. Quoi qu'il en soit, le changement intervenu dans la situation réside essentiellement, comme l'a déclaré le ministre britannique des affaires étrangères, le 31 octobre 1968, dans l'apparition d'un

now fully supported by the NATO communiqué quoted above. All NATO assessments of Soviet intentions will need revision. If the Russians could have been so badly misinformed about the probable reactions to the invasion of their Czechoslovak allies, how great must the danger be that they will utterly miscalculate on western reactions to some projected Soviet move? The blatant demonstration of Soviet willingness to use force to achieve political objectives is all too clear and this alone alters the military situation.

**(d) Threat to the NATO flanks**

23. Note should be taken of the statement by the Norwegian Defence Minister on 29th October, drawing attention to increases of Soviet land and naval forces in the Kola peninsula. Another Rapporteur, Mr. Goedhart, has dealt in detail with increased Soviet naval forces in the Mediterranean and the supply of arms to Egypt at a particularly delicate moment. According to Turkish sources the Soviet fleet in the Mediterranean was increased by 25 ships in 1968 including four cruisers; the number of ships declined somewhat towards the end of the year. General Allon, Israeli Deputy Prime Minister, has said that in the next 18 months the Egyptian armour will be 150% more powerful than in 1967. The air force is already 150% more powerful than before the six-day war. When considering the military balance in Central Europe, it is wise to take these factors into account.

**(e) The broader consequences of the invasion**

24. Whichever motive or motives were uppermost in the minds of the Kremlin leaders, when deciding on invasion, they must have outweighed in importance serious disadvantages for Russia: the abandonment of the November 1968 World Communist Party Conference; prejudicing progress in the détente; jeopardising the nuclear non-proliferation treaty; Albania's withdrawal from the Warsaw Pact.<sup>1</sup> The invasion may even have done something to secure the election of Mr. Nixon, rather than Mr. Humphrey. The communist parties of the West were annoyed and embarrassed, consequently setting back hopes of successes by communists in the West.

1. Announced by the Albanian Prime Minister, Mr. Shehu on 13th September 1968.

No doubt many of these consequences were foreseen but shrugged off by the Soviet leaders as matters that could be patched up within a few months of the invasion. As was to be expected the Soviet Union is now working hard to re-establish the situation. It has reiterated its interest for example in immediate negotiation on limiting strategic offensive and defensive nuclear missiles and in the non-proliferation treaty, (speech by the Soviet representative in the United Nations First Committee on 12th November 1968). A preparatory committee of 66 communist parties met in Budapest on 20th November 1968 to prepare for the postponed world conference now planned for 1st to 15th May 1969. Last but not least, the shock of the invasion has put new life into NATO, which can hardly have been desired by the Russians. It also served to show up weaknesses in NATO, which there is now an opportunity to rectify. The economic cost to the Soviet Union should not be underestimated. The full mobilisation and use of a force this size must have been very costly.

25. It could be that the political failure of the invasion of Czechoslovakia, in contrast to its military success, has made the Soviets more reluctant to intervene in Rumania or Yugoslavia. On the other hand the military success of the invasion could have the opposite effect. Time will show. In the absence of strong internal support an operation against Albania seems unlikely, for lack of a common frontier and the extreme difficulties of an airborne or seaborne invasion. Besides, the Chinese come into the reckoning here — there were press reports on 8th December of a Chinese-Albanian agreement to permit the stationing of Chinese troops in Albania and the establishment of Chinese naval and missile bases there.

26. The success of the invasion of Czechoslovakia could also be an encouragement to the Soviet Union to put pressure on NATO's weak spot — conventional forces — now that some degree of nuclear parity has been reached.

**(f) New Soviet doctrine of "Socialist Commonwealth"**

27. The Russians have now made a new claim. It first appeared in a *Pravda* article in September, and was amplified by Mr. Brezhnev



« facteur alarmant d'imprévisibilité ». Cette opinion vient d'être pleinement confirmée par le communiqué de l'O.T.A.N. cité plus haut. Toutes les évaluations de l'O.T.A.N. concernant les intentions soviétiques devront donc être révisées. Si les Russes ont pu être aussi mal informés des réactions que provoquerait l'invasion du territoire de leurs alliés tchécoslovaques, ne courons-nous pas le danger de les voir se tromper totalement sur les réactions de l'Occident devant une nouvelle entreprise de même nature ? La démonstration de la volonté de l'U.R.S.S. d'utiliser la force pour atteindre ses objectifs politiques n'est que trop éclatante et ce facteur suffit à modifier la situation militaire.

**(d) La menace sur les flancs de l'O.T.A.N.**

23. Il convient de noter la déclaration faite, le 29 octobre, par le ministre norvégien de la défense, attirant l'attention sur l'augmentation des forces terrestres et navales soviétiques dans la presqu'île de Kola. M. Goedhart a traité en détail, dans un autre rapport, de l'accroissement des forces navales soviétiques en Méditerranée et de la fourniture d'armes à l'Égypte à un moment particulièrement délicat. Selon des sources turques, la flotte soviétique en Méditerranée se serait accrue, en 1968, de vingt-cinq unités, dont quatre croiseurs, mais le nombre d'unités aurait quelque peu diminué vers la fin de l'année. Le général Allon, Vice-premier ministre d'Israël, a indiqué que, dans les dix-huit prochains mois, l'arme blindée égyptienne serait deux fois et demie plus puissante qu'en 1967. L'aviation est déjà deux fois et demie plus puissante qu'avant la guerre de six jours. Quand on examine l'équilibre militaire en Europe centrale, il convient de prendre ces facteurs en considération.

**(e) Les conséquences générales de l'invasion**

24. Quels que soient le ou les motifs qui ont prévalu dans l'esprit des dirigeants du Kremlin lorsqu'ils ont décidé d'envahir la Tchécoslovaquie, ils ont dû l'emporter sur les graves inconvénients qui en résulteraient pour la Russie : l'idée de convoquer une conférence mondiale des partis communistes en novembre 1968 a été abandonnée ; la détente a été remise en cause ; l'avenir du traité de non-prolifération a été compromis et l'Albanie s'est retirée du Pacte de Varsovie<sup>1</sup>. L'invasion a peut-être même contribué, dans une certaine mesure, à assurer l'élection de M. Nixon devant M. Humphrey. Les partis communistes occidentaux ont été troublés et embarrassés et ils ont perdu momenta-

nément l'espoir de nouveaux succès communistes en Occident. Les dirigeants soviétiques avaient sans doute prévu nombre de ces conséquences, mais ils les ont volontairement négligées en considérant qu'elles pourraient être rapidement effacées dans les quelques mois qui suivraient l'invasion. Comme on pouvait s'y attendre, l'Union Soviétique fait maintenant tout son possible pour rétablir la situation. Elle a rappelé l'intérêt qu'elle porte, par exemple, à l'ouverture immédiate de négociations sur la limitation du nombre des missiles nucléaires stratégiques offensifs et défensifs, et au traité de non-prolifération (Discours du représentant soviétique devant la Première commission des Nations Unies, le 12 novembre 1968). Une commission préparatoire groupant les délégations de soixante-six partis communistes s'est réunie le 20 novembre 1968 à Budapest, afin de préparer la conférence mondiale maintenant prévue du 1<sup>er</sup> au 15 mai 1969. Enfin et surtout, le choc produit par l'invasion a eu pour conséquence de revigorer l'O.T.A.N. et l'on peut douter que ce résultat ait été sciemment recherché par les Russes. Il a également montré les faiblesses de l'organisation, auxquelles il est maintenant possible de porter remède. Il ne faut pas sous-estimer, non plus, le prix que l'Union Soviétique devra payer sur le plan économique. La mobilisation et l'utilisation de forces de cette importance ont dû être particulièrement onéreuses.

25. Il se pourrait que l'échec politique que constitue l'invasion de la Tchécoslovaquie, par opposition au succès qu'elle a été sur le plan militaire, ait fait hésiter l'U.R.S.S. à intervenir en Roumanie ou en Yougoslavie. Mais il se pourrait aussi que le succès militaire ait un effet inverse. L'avenir le dira. Faute de trouver un ferme appui sur place, une opération contre l'Albanie paraît peu vraisemblable, étant donné l'absence de frontière commune et les énormes difficultés que présenterait une invasion par voie maritime ou aérienne. En outre, il faudrait tenir compte des Chinois. Des informations de presse en date du 8 décembre ont fait état d'un accord sino-albanais autorisant le stationnement de troupes et l'installation de bases navales et de missiles chinois en Albanie.

26. Étant donné l'état d'équilibre nucléaire relatif qui prévaut actuellement, le succès de l'opération tchécoslovaque pourrait également inciter l'Union Soviétique à faire porter ses efforts sur le point faible de l'O.T.A.N. : les forces classiques.

**(f) La nouvelle doctrine soviétique de la « communauté socialiste »**

27. Les Russes viennent de formuler une nouvelle prétention. La première mention en a été faite dans un article de la *Pravda*, en septembre, et

1. L'annonce en a été faite par M. Chehou, Président du Conseil albanais, le 13 septembre 1968.

speaking to the Polish Communist Party Congress on 12th November:

“When the internal and external forces hostile to socialism seek to turn back the development of *any socialist country* to restore the capitalist order, when a threat emerges to the cause of socialism in that country, a threat to the security of the socialist commonwealth as a whole this is no longer a matter only for the people of the country in question, but it is also a common problem, which is a matter of concern for all socialist countries.

It goes without saying that such an action as military aid to a fraternal country to thwart the threat to the socialist order is an extraordinary, enforced that is, last resort measure. It can be caused only by the direct actions of the enemies of socialism inside the country and beyond its boundaries — actions which create a threat to the common interests of the socialist camp.”

This assertion of the right to interfere in the internal affairs of any State within what the Russians term “the socialist commonwealth”, at present means any country in their empire of satellites, but the doctrine could conceivably be extended to other countries like Yugoslavia or even Egypt. This is a new Monroe doctrine. It emphasises the division of Europe into blocks or spheres of influence. For the West, the danger of this doctrine is that it does not preclude the gradual extension of the Soviet sphere of influence and that, as the NATO communiqué of 16th November points out, it is contrary to the basic principles of the United Nations Charter and that the intervention by one State in the affairs of another is unlawful.

28. This doctrine imposes no new direct threat to NATO territory, but it could pose a serious indirect threat if ever applied to Finland, Yugoslavia or Albania. It could progressively weaken the western defence positions. It did make it necessary for the communiqué to “reaffirm the determination of the Alliance to persevere in its efforts to contribute to a peaceful solution of the German question based on the free decision of the German people and on the interests of European security”.

29. The communiqué went on to give a warning that “clearly any Soviet intervention directly or

indirectly affecting the situation in Europe or in the Mediterranean would create an international crisis with grave consequences”.

#### (g) *Problems of the “grey” areas*

30. Even if it were conceded by the West that, despite the Charter of the United Nations, Russia should be free to intervene within the “socialist camp”, in return for a tacit understanding that the Soviet Union would never interfere in any NATO territory, the problem of the “grey” areas would remain. Yugoslavia and Albania have been mentioned. But other examples come quickly to mind: Finland, Sweden, Austria, Algeria. Most important of these is Austria. Recently the Soviet Union has claimed that Articles 53 and 107 of the United Nations Charter — the “enemy State” articles — give it the right to intervene in the German Federal Republic in certain circumstances. The claim has of course been rejected by NATO countries, but the possibility of the Soviet Union making a similar claim in respect of Austria cannot be excluded. A glance at the map shows the strategic importance of Austria, now that conventional forces have a renewed importance. The Czechoslovak border is very near to Vienna and indeed to quite a length of the Danube. Events which led to Red Army troops being on the south bank of the Danube would constitute a serious threat to Bavaria and make a heavy reinforcement of NATO troops there essential.

31. “Vigilance is the price of liberty”, one reads on the SHAPE badges at Casteau. Increased vigilance is now necessary, because of the new unpredictability of the Soviets and because their troops have moved nearer to the West, in a position from which a surprise attack could be more easily launched.

## CHAPTER IV

### *How NATO should react*

#### (a) *Contingency planning*

32. The first reaction of NATO must be to consider anew all the possible eventualities which might now arise with the increased uncertainty of new Soviet policies. Clearly Soviet policy is more unpredictable than it seemed to be a year ago. There is an infinite variety of possible Rus-

M. Brejnev a explicité sa pensée dans le discours qu'il a prononcé devant le congrès du parti communiste polonais, le 12 novembre dernier. Il a déclaré :

« Lorsque les forces intérieures et extérieures hostiles au socialisme cherchent à orienter le développement d'un pays socialiste quelconque dans le sens de la restauration du régime capitaliste, lorsqu'apparaît un danger pour la cause du socialisme dans ce pays, un danger pour la sécurité de la communauté socialiste dans son ensemble, cela devient non seulement le problème de ce pays, mais aussi le problème commun de tous les pays socialistes.

On comprend bien qu'une action comme l'assistance militaire à un pays frère pour mettre un terme au danger qui pèse sur le régime socialiste, est une mesure extraordinaire, forcée ; elle ne peut être provoquée que par les actions directes des ennemis du socialisme à l'intérieur du pays et à l'extérieur, par des actes qui mettent en danger les intérêts généraux du camp du socialisme. »

Cette revendication du droit d'intervention dans les affaires intérieures de tout Etat appartenant à ce que les Russes appellent « la communauté socialiste » vise à l'heure actuelle tous les pays comptant au nombre de leurs satellites, mais cette doctrine pourrait fort bien s'étendre un jour à d'autres pays tels que la Yougoslavie ou même l'Egypte. C'est une nouvelle doctrine de Monroe. Elle souligne la division de l'Europe en deux blocs, en deux sphères d'influence. Pour l'Occident, le danger réside dans le fait qu'elle n'exclut pas une extension progressive de la sphère d'influence soviétique. D'autre part, comme le souligne le communiqué de l'O.T.A.N. en date du 16 novembre, elle est contraire aux principes fondamentaux de la Charte des Nations Unies, et l'intervention d'un Etat dans les affaires d'un autre Etat est illégale.

28. Cette doctrine ne constitue pas directement une nouvelle menace pour l'O.T.A.N., mais elle pourrait présenter indirectement un danger sérieux si elle venait à être appliquée à la Finlande, à la Yougoslavie ou à l'Albanie. Elle pourrait affaiblir progressivement le dispositif de défense occidental. Aussi, le communiqué a-t-il estimé nécessaire de « réaffirmer la détermination de l'Alliance de persévérer dans ses efforts en vue de contribuer à une solution pacifique de la question allemande fondée sur la libre décision du peuple allemand et sur les intérêts de la sécurité européenne ».

29. Le même communiqué poursuit : « Il est évident que toute intervention soviétique ayant une

influence directe ou indirecte sur la situation en Europe ou en Méditerranée provoquerait une crise internationale aux conséquences graves ».

#### (g) Le problème des « zones grises »

30. Même si l'Occident admettait que, malgré la Charte des Nations Unies, l'Union Soviétique ait le droit d'intervenir à l'intérieur du « camp socialiste » contre la reconnaissance tacite qu'elle ne s'immiscerait jamais dans les affaires des pays de l'O.T.A.N., le problème des zones « grises » n'en resterait pas moins posé. La Yougoslavie et l'Albanie ont déjà été mentionnées, mais les noms d'autres pays tels que la Finlande, la Suède, l'Autriche et l'Algérie viennent rapidement à l'esprit. Parmi ces derniers, c'est l'Autriche qui présente le plus d'intérêt. L'Union Soviétique a récemment prétendu que les articles 53 et 107 de la Charte des Nations Unies — qui contiennent la clause de l'« Etat ennemi » — lui donnaient le droit, dans certaines conditions, d'intervenir en République Fédérale d'Allemagne. Cette prétention a, naturellement, été contredite par les pays de l'O.T.A.N., mais il n'est pas exclu que l'Union Soviétique adopte une attitude analogue vis-à-vis de l'Autriche. Un regard sur la carte suffit, en effet, à démontrer l'importance stratégique de ce pays, maintenant que les forces classiques ont acquis une importance accrue. La frontière tchèque est toute proche de Vienne et, en fait, d'une bonne partie du Danube. Des événements qui amèneraient l'armée rouge sur la rive sud de ce fleuve créeraient une situation dangereuse pour la Bavière et rendraient indispensable un renforcement sensible des forces de l'O.T.A.N. dans cette zone.

31. « La vigilance est le prix de la liberté », lit-on sur les écussons du S.H.A.P.E. à Casteau. Une vigilance accrue est désormais nécessaire, étant donné la nouvelle imprévisibilité de la politique de l'U.R.S.S., l'avance de ses forces vers l'ouest et leur installation sur des positions qui pourraient être favorables au lancement d'une attaque par surprise.

## CHAPITRE IV

### Quelles doivent être les réactions de l'O.T.A.N.

#### (a) Plans d'urgence

32. La première réaction de l'O.T.A.N. doit être de reconsidérer toutes les hypothèses, compte tenu de l'incertitude accrue qui caractérise la nouvelle politique soviétique. Il est évident que celle-ci est plus imprévisible qu'elle paraissait l'être il y a un an. Les initiatives soviétiques peuvent varier à

sian moves, and their political implications require study by NATO as much as their military implications require study at Casteau.

33. To minimise the Soviet threat to other countries inside their own sphere of influence, like Rumania, or outside it, like Yugoslavia, western policy should concentrate on better defence mobility, bringing units up to strength and maintaining more adequate supplies — e.g. of ammunition. This should help to counteract any impression that the West is reluctant to react. Newspaper articles, like a recent critical one on the Bundeswehr, do not improve the credibility of western defence.

34. Yugoslavia is of importance to the West, both strategically and psychologically. In saying so nothing should be added to support Soviet allegations of provocation. The strong statement in paragraph 6 of the NATO communiqué of 16th November is much to be welcomed and is worth repeating in full:

“The members of the Alliance urge the Soviet Union, in the interests of world peace, to refrain from using force and interfering in the affairs of other States. Determined to safeguard the freedom and independence of their countries, they could not remain indifferent to any development which endangers their security. Clearly any Soviet intervention directly or indirectly affecting the situation in Europe or in the Mediterranean would create an international crisis with grave consequences.”

There is still in existence a mutual defence treaty signed by Yugoslavia, Greece and Turkey in 1954 and there has been increased interest in it since August. Yugoslavia has announced an 8% increase in defence expenditure. Marshal Tito, rejecting Mr. Rusk's thesis that Yugoslavia was a “grey” area has stoutly asserted that Yugoslavia is in nobody's sphere of influence and is strong enough to defend itself; it sought no aid from NATO but would welcome economic assistance. This attitude, coupled with the NATO communiqué must have a deterrent effect on any Soviet plans to occupy the country. If it were to be known that logistic support could be provided by NATO countries in an emergency, this would be a further deterrent insofar as the right

ammunition and equipment could ever arrive in time. When Marshal Tito dies or retires, the risk of Soviet intervention to get Yugoslavia back into “the camp” must increase.

35. The attitude adopted by Rumania is different. For some years it has ceased to be an active member of the Warsaw Pact; it took no part in the occupation of Czechoslovakia and publicly condemned it. But under Soviet pressure it has now had to act as host to the Warsaw Pact conference under the Supreme Commander Marshal Yakubovsky at the end of November. Warsaw Pact manoeuvres in Rumania in 1969 were mentioned. Any Soviet occupation of Rumania would bring Soviet forces to 70 km from Belgrade — the Hungarian frontier where Soviet forces are permanently stationed is twice the distance.

36. Strategically the occupation of Rumania would not be as serious for NATO as would the occupation of Yugoslavia, but nothing should be done to suggest that such an act of aggression could be a less serious breach of international law. The “unclear” warning of paragraph 6 of the NATO communiqué makes no distinction between countries that may be in danger of Soviet occupation. Besides, the manoeuvres in Czechoslovakia were used to reconnoitre the routes for the subsequent invasion, so talk of manoeuvres in Rumania could have a sinister ring.

37. Meanwhile there has been recent evidence of fresh Chinese support for Albania, which again emphasises the hostility between China and the Soviet Union and might either deter any Soviet ambitions in Albania or alternatively encourage them to show that they can deal with the Chinese sphere of influence there.

38. Above all, SHAPE should immediately re-examine all forms which another Soviet coup could take and, equally important, NATO should supply in advance political guidance for each eventuality.

l'infini et leurs conséquences politiques méritent d'être étudiées aussi attentivement par l'O.T.A.N. que leurs conséquences militaires à Casteau.

33. Afin de réduire la menace que fait peser l'Union Soviétique sur d'autres pays qui, comme la Roumanie, se trouvent dans sa sphère d'influence, ou qui, comme la Yougoslavie, ne s'y trouvent pas, la politique des pays occidentaux doit viser essentiellement, à l'heure actuelle, à accroître la mobilité défensive de leurs forces, à étoffer leurs unités au niveau de leurs pleins effectifs et à constituer des stocks suffisants, de munitions par exemple. Ces mesures devraient permettre de dissiper l'impression que l'Occident hésite à réagir. Les articles de presse comme celui qui critiquait récemment la Bundeswehr n'améliorent pas la crédibilité de la défense occidentale.

34. La Yougoslavie est importante pour l'Occident sur le plan stratégique comme sur le plan psychologique. Mais il convient de ne rien ajouter qui puisse donner prise aux allégations soviétiques de provocation. On se félicitera vivement, à cet égard, de la ferme déclaration contenue dans le paragraphe 6 du communiqué de l'O.T.A.N., en date du 16 novembre, qui vaut la peine d'être cité en entier :

« Les membres de l'Alliance invitent instamment l'Union Soviétique, dans l'intérêt de la paix mondiale, à s'abstenir de recourir à la force et de s'ingérer dans les affaires des autres États. Résolus à sauvegarder la liberté et l'indépendance de leurs pays, ils ne pourraient rester indifférents à tout développement qui mettrait en danger leur sécurité. Il est évident que toute intervention soviétique ayant une influence directe ou indirecte sur la situation en Europe ou en Méditerranée provoquerait une crise internationale aux conséquences graves. »

Le traité de défense mutuelle signé par la Yougoslavie, la Grèce et la Turquie en 1954 est toujours en vigueur et connaît, depuis le mois d'août, un regain d'intérêt. La Yougoslavie a annoncé une augmentation de 8 % de son budget de défense. Le Maréchal Tito a rejeté la thèse de M. Rusk selon laquelle la Yougoslavie se trouvait dans une « zone grise » ; il a déclaré sans équivoque que son pays ne dépendait d'aucune sphère d'influence et qu'il était assez fort pour se défendre seul. Il a ajouté qu'il n'avait demandé aucune aide à l'O.T.A.N., mais qu'il accepterait volontiers une aide économique. Ces déclarations, venant après le communiqué de l'O.T.A.N., devraient avoir pour effet de décourager toute intention soviétique d'envahir le pays. Si on laissait

entendre que la Yougoslavie pourrait recevoir un appui logistique en cas d'urgence, ceci aurait certainement un effet de dissuasion supplémentaire dans la mesure où les munitions et les matériels appropriés pourraient lui parvenir en temps utile. Quand le Maréchal Tito disparaîtra ou se retirera, le risque d'une intervention soviétique destinée à faire rentrer la Yougoslavie dans le « camp socialiste » augmentera certainement.

35. La Roumanie a adopté une attitude différente. Depuis plusieurs années, elle ne participe plus activement à l'Organisation du Pacte de Varsovie. Elle n'a pris aucune part à l'occupation de la Tchécoslovaquie et l'a même publiquement condamnée. Mais elle a dû, sous la pression soviétique, héberger la conférence du Pacte de Varsovie sous la présidence du commandant suprême, le maréchal Yakoubovsky, en novembre dernier. On a mentionné la possibilité de manœuvres du Pacte de Varsovie en Roumanie en 1969. Toute occupation de ce pays par l'U.R.S.S. amènerait les forces soviétiques à 70 km de Belgrade ; la frontière hongroise, le long de laquelle des forces soviétiques sont stationnées en permanence, est deux fois plus éloignée.

36. Du point de vue stratégique, l'occupation de la Roumanie ne serait pas aussi dangereuse pour l'O.T.A.N. que celle de la Yougoslavie, mais rien ne doit permettre de penser qu'un acte d'agression de ce genre constituerait une violation moins grave des règles du droit international. L'avertissement un peu « flou » contenu dans le paragraphe 6 du communiqué de l'O.T.A.N. n'établit aucune distinction entre les divers pays qui peuvent être menacés d'invasion par l'Union Soviétique. En outre, les manœuvres qui ont eu lieu en Tchécoslovaquie ayant servi à reconnaître l'itinéraire de l'invasion, des manœuvres susceptibles de se dérouler en Roumanie pourraient évoquer de sinistres souvenirs.

37. D'autre part, on a eu récemment de nouvelles preuves de l'appui qu'apportent les Chinois à l'Albanie, ce qui souligne, une fois de plus, l'hostilité qui existe entre la Chine et l'Union Soviétique et pourrait, soit décourager les visées de celle-ci sur l'Albanie, soit au contraire, l'encourager à prouver qu'elle peut régler le problème de l'influence chinoise dans cette zone.

38. Avant tout, il convient que le S.H.A.P.E. réexamine immédiatement toutes les formes que pourrait revêtir une nouvelle intervention soviétique et, ce qui est non moins important, que l'O.T.A.N. fixe au préalable des directives politiques pour chaque éventualité.

**(b) Defence planning**

39. Better NATO defence mobility is necessary and this means more troops on the ground in West Germany. The United Kingdom Secretary of State for Defence stated on 6th November that 50,000 British troops could be brought up to some 120,000 in the case of an urgent threat to the security of Europe. In view of the speed of the Soviet military action in August, it is questionable whether heavy reinforcements could be brought from the United Kingdom or the United States in sufficient time to influence events.

40. The United Kingdom is in a special position under the Brussels Treaty in that it was originally committed to keeping three divisions and a tactical air force on the continent. This obligation has been progressively reduced with the agreement of the WEU Council, until today it stands at no more than an army of 50,000 men and the tactical air force — the last reduction of a brigade of 5,000 men was carried out early in 1968.

41. Your Rapporteur believes that NATO in general and the British tax-payer in particular will get far greater value — in political and defence terms — for the cost of the British land forces if they are stationed in Germany rather than in the United Kingdom. This applies to the brigade withdrawn in 1968, and indeed to the rest of the strategic reserve in the United Kingdom. The arguments run as follows.

42. First, forces in Germany provide greater deterrent effect than in the United Kingdom. Secondly, the political inhibitions inherent in NATO make it uncertain that forces now in the United Kingdom (and United States for that matter) would in fact be returned to Germany in a period of growing tension until too late. As the Czechoslovak case shows, the desire to avoid provocation in a period of crisis is very strong in the democratic countries of NATO. Thirdly, when the time is again ripe — perhaps in a year or so — for talk of balanced mutual force reductions in the language of the Reykjavik communiqué, NATO will be in a far better bargaining position with United Kingdom forces in Germany — their withdrawal to the United Kingdom should then be worth at least equivalent Soviet withdrawals from East Germany to the Soviet Union.

43. The United Kingdom has balance-of-payments problems. What could be sought to facilitate more British troops being stationed in Europe is not a contribution to the cost of maintaining the troops there, but a multilateral arrangement to offset the effect on the balance of payments through countervailing expenditure in the United Kingdom by other parties to the Agreement. Paragraph 8 of the NATO communiqué of 16th November recognises that solidarity could be strengthened “by co-operation between members to alleviate burdens arising from balance-of-payments deficits resulting specifically from military expenditure for the collective defence”. Admittedly a formula satisfactory to all countries will be hard to find but there must be a fresh and urgent study of this problem.<sup>1</sup>

44. For the rest the needed improvements in the defence effort of the NATO countries are spelt out in paragraph 8 of the latest NATO communiqué. Existing conventional units must be brought up to strength and their conventional capabilities improved.

**(c) Conclusion to NATO reactions**

45. The West should take up a position of strength, devoid of military threat, from which to pursue a policy of détente; to dissuade the Soviet Union from occupying further countries or places and to do what is possible to expedite Soviet withdrawal from Czechoslovakia. Events seem to have shown that it would be wiser that western policies of persuasion should concentrate on Moscow rather than on satellite capitals. Both political and economic aspects of East-West relations could play a part in achieving western objectives. When the time comes for resuming such initiatives as balanced mutual force reductions, consideration should be given to initiating direct negotiations between NATO and the Warsaw Pact as such.

46. Mr. Paul-Henri Spaak has advocated bloc-to-bloc negotiations in articles in *Le Monde* of 2nd October and *Libre Belgique* of 13th November.

47. Caution will of course be necessary, because the West should not recognise any increased rigidity in supposed spheres of influence.

1. A note on the balance-of-payments problem is at Appendix III.

**(b) Plans de défense**

39. Un accroissement de la mobilité défensive de l'O.T.A.N. est nécessaire et cela implique la présence de forces terrestres plus importantes en Allemagne occidentale. Le ministre de la défense du Royaume-Uni a déclaré, le 6 novembre, qu'il serait possible de porter les effectifs britanniques de 50 à 120.000 hommes environ dans l'éventualité d'une menace imminente pour la sécurité de l'Europe. Toutefois, étant donné la rapidité de l'action militaire menée par les Soviétiques au mois d'août, on peut se demander si des renforts importants pourraient être amenés du Royaume-Uni ou des États-Unis en temps voulu pour influencer les événements.

40. Le Royaume-Uni se trouve dans une situation particulière en vertu du Traité de Bruxelles aux termes duquel il s'était engagé, à l'origine, à maintenir trois divisions et une force aérienne tactique sur le continent européen. Ces obligations ont été progressivement réduites avec l'accord du Conseil de l'U.E.O. et ne portent plus aujourd'hui que sur 50.000 hommes de troupe et sur la force aérienne tactique. La dernière réduction, concernant une brigade de 5.000 hommes, a été effectuée au début de 1968.

41. Votre rapporteur estime que les dépenses relatives aux forces terrestres britanniques seront beaucoup plus rentables pour l'O.T.A.N., en général, et pour le contribuable britannique, en particulier — du point de vue politique et du point de vue militaire — si ces forces sont stationnées en Allemagne plutôt qu'au Royaume-Uni. Cette remarque s'applique à la brigade qui a été retirée en 1968 comme d'ailleurs au reste des réserves stratégiques britanniques. Le raisonnement est le suivant.

42. Premièrement, ces forces ont un effet de dissuasion beaucoup plus important en Allemagne qu'au Royaume-Uni. Deuxièmement, l'inhibition qui caractérise l'O.T.A.N. sur le plan politique permet de craindre que les forces actuellement au Royaume-Uni (et même aux États-Unis) ne soient pas, en période de tension croissante, ramenées en temps utile en Allemagne. Comme l'a montré l'affaire de Tchécoslovaquie, le désir d'éviter toute provocation en temps de crise reste très fort dans les démocraties membres de l'O.T.A.N. Troisièmement, lorsqu'il sera de nouveau possible — dans un an, peut-être — de parler de réductions mutuelles et équilibrées des forces dans les termes du communiqué de Reykjavik, l'O.T.A.N. se trouvera dans une bien meilleure position pour négocier si les forces britanniques sont revenues en Allemagne ; leur retrait devrait alors permettre d'exiger le retrait d'Allemagne de l'est de forces soviétiques au moins équivalentes.

43. La balance des paiements britanniques connaît des difficultés. Ce qu'il convient de rechercher pour faciliter le stationnement en Europe de nouveaux contingents britanniques, ce n'est pas une contribution aux frais de stationnement, mais un accord multilatéral qui en compenserait l'effet sur la balance des paiements au moyen de dépenses effectuées en contrepartie au Royaume-Uni par les autres pays signataires. Le paragraphe 8 du communiqué de l'O.T.A.N. en date du 16 novembre reconnaît que la solidarité de l'Alliance pourrait être renforcée « par la coopération entre ses membres, pour alléger les charges qui découlent des déficits de balance des paiements directement provoqués par les dépenses militaires engagées pour la défense collective ». Il sera certes difficile de trouver une formule satisfaisante pour tous les pays intéressés, mais il est urgent de réétudier le problème<sup>1</sup>.

44. Quant au reste, les améliorations qu'exige l'effort de défense des pays de l'O.T.A.N. sont précisées au paragraphe 8 du dernier communiqué de l'organisation. Les unités classiques existantes doivent être amenées au niveau de leurs pleins effectifs et leur potentiel classique doit être augmenté.

**(c) Conclusion sur les réactions de l'O.T.A.N.**

45. Il convient que l'Occident adopte une position de force qui ne constitue pas une menace militaire et lui permette de poursuivre une politique de détente, de dissuader l'Union Soviétique d'occuper d'autres pays ou d'autres positions, et de hâter le retrait des forces soviétiques de Tchécoslovaquie. Les événements semblent avoir démontré que les politiques occidentales de persuasion devraient viser essentiellement Moscou de préférence aux capitales des pays satellites. Les aspects politiques et économiques des relations Est-Ouest pourraient jouer un rôle dans la réalisation des objectifs occidentaux. Quand il sera de nouveau possible de reprendre l'initiative en matière de réductions mutuelles et équilibrées des forces, il conviendra d'envisager la possibilité d'engager des négociations directes entre les organisations de l'O.T.A.N. et du Pacte de Varsovie en tant que telles.

46. Dans deux articles parus dans *Le Monde* du 2 octobre et dans *La Libre Belgique* du 13 novembre, M. Paul-Henri Spaak a préconisé des négociations de bloc à bloc.

47. La prudence serait évidemment de rigueur, car l'Occident ne doit admettre aucun accroissement de la rigidité de prétendues sphères d'influence.

1. Une note sur le problème de la balance des paiements figure à l'annexe III.

## CHAPTER V

**Higher organisation of western defence**

48. European responsibility for the defence of Europe needs to be more clearly defined. Nevertheless, United States presence in Europe is essential for the West in order to maintain sufficient forces to balance the East. Western forces must be integrated in some measure to command respect. Each NATO power has its difficulties, but somehow the military objectives must be reconciled with the political and economic difficulties.

49. Recent proposals have been made for a specifically European element in NATO defence. There have been statements by MM. Harmel, Brosio, Schroeder and Wilson. Two significant meetings have been held in Brussels on 14th November: one between the Foreign Ministers of six WEU countries (not France) at which it was agreed that Italy should prepare a paper on the Harmel proposals for consideration at the February meeting of the WEU Council, and one between the Defence Ministers of the same six WEU countries, plus Denmark and Norway, to evolve a European identity in the defence field.

50. In seeking closer European defence co-operation, the members of WEU have an obligation to further, by every means in their power, the progress of European unity, particularly in the sphere of defence, which is the special responsibility of this organisation. Any positive suggestions at this time can be only tentative, but the Assembly will wish to keep this situation under review. Such matters will no doubt be discussed at the WEU Council meeting in early February 1969. Possible forms of European defence organisation range from (i) a European Defence Community with a Permanent Commission, responsible for expenditure, weapons procurement and even recruiting, to (ii) a fluid arrangement, whereby the European permanent representatives to NATO should meet prior to full meetings of NATO bodies.

51. The first solution is not practical politics today. Even the second more modest proposal would introduce a new division in NATO be-

tween Europe and America and might encourage a popular movement in the United States for more withdrawals of troops from Europe. It also poses the question as to who is to be invited to the purely European meetings. Should it be the WEU nations plus Denmark and Norway? Should Greece, Turkey and Portugal be invited too? To include everyone would make the Committee cumbersome, merely exclude North America, and there would be objections to the membership of countries not ruled by a democracy. Turkey is in an important strategic position and there is a lot to be said for including it.

52. One compromise would be to develop the Harmel proposal. If it were vetoed in WEU a group could be set up outside it with six WEU countries, plus Denmark and Norway and, possibly, Turkey. Their Foreign Ministers could meet quarterly to discuss items on the NATO agenda. A permanent secretariat would be needed to prepare for these meetings and to keep in touch with NATO. The drawback to this plan is that it would be divisive in character and would have the unfortunate effect of emphasising lack of French participation. The French position with regard to NATO would be clearly understood and the fact that they claim, no doubt with reason, that the five divisions of French troops stationed on the east of the country are probably in a superior state of readiness to any other western troops.

53. The need is to establish a true partnership on the basis of equality and interdependence between the United States of America and a united Europe. Effective machinery for the joint planning of armaments production within NATO, on a basis which would infer an equitable distribution of orders between America and Europe, and between the European countries themselves, would be a first step.

54. Joint production of armaments must be stimulated more successfully, therefore the WEU Standing Armaments Committee must be given fresh impetus.

55. The continuing need for NATO, an obvious lesson of the invasion of Czechoslovakia, must be strongly reaffirmed. The wording of paragraph



## CHAPITRE V

**Organisation supérieure  
de la défense occidentale**

48. Il est nécessaire de définir plus nettement les responsabilités de l'Europe en matière de défense. Néanmoins, la présence de troupes américaines en Europe est essentielle pour permettre à l'Occident de maintenir l'équilibre des forces avec l'Est. Les forces occidentales doivent être, dans une certaine mesure, intégrées pour commander le respect. Chaque puissance de l'O.T.A.N. a ses propres difficultés, mais, d'une manière ou d'une autre, il importe d'adapter les objectifs politiques aux réalités.

49. On a récemment proposé de constituer un élément spécifiquement européen au sein de l'O.T.A.N. MM. Harmel, Brosio, Schroeder et Wilson ont fait des déclarations. Deux réunions importantes se sont tenues à Bruxelles le 14 novembre : l'une entre les ministres des affaires étrangères de six pays de l'U.E.O. (sans la France) où il a été convenu que l'Italie préparerait, sur les propositions Harmel, un document qui serait examiné à la réunion du Conseil de l'U.E.O. en février ; l'autre, entre les ministres de la défense des six mêmes pays, plus le Danemark et la Norvège, qui était destinée à dégager une identité de vues en Europe en matière de défense.

50. En recherchant une coopération européenne plus étroite en matière de défense, les membres de l'U.E.O. ont l'obligation de promouvoir, par tous les moyens en leur pouvoir, l'unité de l'Europe, notamment dans le domaine de la défense qui concerne au premier chef cette organisation. Les suggestions positives formulées à ce stade ne sauraient être que provisoires, mais l'Assemblée souhaitera sans doute que l'étude de la situation reste à l'ordre du jour. Ces questions seront certainement examinées à la réunion du Conseil de l'U.E.O. qui se tiendra au début de février 1969. Les formes que pourrait revêtir l'organisation de la défense de l'Europe vont de la création (i) d'une communauté européenne de défense dotée d'une commission permanente responsable des dépenses, des achats d'armements, voire du recrutement, à l'adoption (ii) d'un système « fluide » dans lequel les représentants permanents auprès de l'O.T.A.N. se réuniraient préalablement aux séances plénières des organes de l'O.T.A.N.

51. La première solution n'est pas réalisable politiquement à l'heure actuelle, et même la seconde, bien que moins ambitieuse, introduirait, au sein

de l'O.T.A.N., une nouvelle division entre l'Europe et l'Amérique et pourrait encourager l'opinion publique aux Etats-Unis à exiger de nouveaux retraits de troupes américaines d'Europe. Elle pose également le problème des invitations aux réunions purement européennes. Devraient-elles être adressées aux pays de l'U.E.O., ainsi qu'au Danemark et à la Norvège ? Faudrait-il inviter également la Grèce, la Turquie et le Portugal ? Inviter tous ces pays pourrait rendre la commission inopérante tout en excluant simplement l'Amérique du nord, et la participation de pays soumis à des régimes non démocratiques soulèverait des objections. La Turquie occupe une position stratégique importante et de nombreux arguments militent en faveur de sa participation.

52. Etoffer le plan Harmel pourrait constituer un compromis. Si l'un des pays de l'U.E.O. y mettait son veto, on pourrait constituer, en dehors de cette organisation, un groupe composé des six autres pays, plus le Danemark et la Norvège, et peut-être la Turquie. Leurs ministres des affaires étrangères pourraient se réunir tous les trimestres afin d'examiner les questions figurant à l'ordre du jour de l'O.T.A.N. Il faudrait un secrétariat permanent pour préparer ces réunions et assurer la liaison avec cette organisation. Ce plan présente l'inconvénient essentiel d'introduire la division et aurait pour effet malheureux de mettre en relief le manque de participation de la France. Il convient de bien comprendre la position de la France à l'égard de l'O.T.A.N. et ne pas oublier qu'elle affirme, sans doute à juste titre, que les cinq divisions françaises stationnées à l'est du pays ont probablement atteint un niveau de préparation plus élevé que toute autre unité occidentale.

53. Il est nécessaire d'établir un véritable *partnership* fondé sur l'égalité et l'interdépendance des Etats-Unis d'Amérique et d'une Europe unifiée. Dans un premier temps pourrait être créé un mécanisme efficace pour la planification en commun de la production des armements au sein de l'O.T.A.N. sur une base qui impliquerait une répartition équitable des commandes entre l'Amérique et l'Europe et au sein des pays européens eux-mêmes.

54. Il importe de stimuler et d'améliorer la production en commun des armements et, à cette fin, de donner une nouvelle impulsion au Comité Permanent des Armements de l'U.E.O.

55. Il importe de réaffirmer nettement la nécessité de maintenir l'O.T.A.N., car tel est l'enseignement qui se dégage clairement de l'invasion de la Tché-

12 of the NATO communiqué is highly satisfactory about this and is worth quoting in full:

“The North Atlantic Alliance will continue to stand as the indispensable guarantor of security and the essential foundation for the pursuit of European reconciliation. By its constitution the Alliance is of indefinite duration. Recent events have further demonstrated that its continued existence is more than ever necessary. The Foreign Minister of France recalled that, for its part, unless events in the years to come were to bring

about a radical change in East-West relations, the French Government considers that the Alliance must continue as long as it appears to be necessary.”

The time has come to follow up declarations, however well worded, with deeds. Progress in defence co-operation between the nations of Western Europe is overdue and should be pursued with the utmost vigour. This is a task for Ministers and the WEU Council, but the Assembly is entitled to expect positive progress in the aftermath of the invasion of Czechoslovakia.

coslovaquie. Le paragraphe 12 du communiqué de l'O.T.A.N. est extrêmement satisfaisant sur ce point et mérite d'être cité en entier :

« L'Alliance de l'Atlantique nord continuera d'être l'indispensable garant de la sécurité et la base essentielle de la réconciliation européenne. Aux termes de sa constitution, elle est d'une durée indéfinie. Les événements récents ont démontré de nouveau qu'il est aussi nécessaire que jamais qu'elle demeure en vigueur. Le ministre français des affaires étrangères a rappelé, pour sa part, que, sauf événements qui viendraient à modifier de manière fonda-

mentale les rapports entre l'Est et l'Ouest, le gouvernement français considère que l'Alliance doit se poursuivre aussi longtemps qu'elle apparaîtra nécessaire ».

L'heure est venue de passer des paroles, si belles soient-elles, aux actes. La coopération entre nations d'Europe occidentale en matière de défense n'a fait aucun progrès depuis longtemps et il convient de la poursuivre avec la dernière énergie. Cette tâche incombe aux ministres du Conseil de l'U.E.O., mais l'Assemblée est en droit d'attendre que des progrès concrets interviennent après l'invasion de la Tchécoslovaquie.

## APPENDIX I

**(a) Final communiqué issued after the NATO Ministerial Meeting, Reykjavik**

27th June 1968

1. The North Atlantic Council met in Ministerial Session in Reykjavik on 24th and 25th June 1968.
2. In reviewing the international scene, Ministers examined the situation created by the recent measures affecting the access routes to Berlin.
  - (a) Ministers stressed again that the Soviet Union is responsible for any action which has the effect of hampering or endangering the freedom of communication with Berlin and urged that such courses of action should be discontinued.
  - (b) By challenging international agreements and long-standing practices concerning Berlin, the East German authorities have created a serious situation. Ministers considered these measures a deliberate attempt to jeopardise détente, from which Berlin and its inhabitants must not be excluded.
  - (c) Ministers recalled the declaration of the North Atlantic Council on Berlin of 16th December 1958 and the responsibilities which each member State assumed in regard to the security and welfare of Berlin.
  - (d) Member governments do not recognise the "German Democratic Republic". They consider that its actions, having no juridical basis, cannot create international rights nor consecrate the division of Germany against the will of its people. The three powers and the Soviet Union remain responsible for Berlin and Germany as a whole, pending a peace settlement.
  - (e) Ministers approved and associated themselves with the expressed determination of the three powers to maintain freedom of access to the city. They took note of the decision of the governments of the three powers responsible for the security of Berlin, together with the Government of the Federal Republic of Germany, to remain in continuous consultation concerning Berlin and to stand ready to meet any contingency. The Council will be kept continuously informed and will consult as appropriate on the situation.
3. Ministers discussed the follow-up to the report, approved at the Ministerial Meeting of December 1967, on the future tasks of the Alliance. For this purpose the Council in Permanent Session submitted to Ministers a comprehensive report on work which it had accomplished thus far in carrying out the main tasks set for the Alliance in the years ahead.
4. The first part of this report reviewed East-West relations since 1966. It set forth the results of a co-operative study by member governments of their policies designed to promote progress towards a more stable relationship in which the underlying political issues in Europe can be solved. The study noted that in certain respects improvements in East-West relations had taken place. It concluded that, while in the longer term prospects for further improvements could be favourable, opportunities for rapid progress towards general détente should not be overrated.
5. Ministers nevertheless reaffirmed their intention to continue their efforts to promote détente. Each ally should play its full part in improving East-West relations, bearing in mind the established practice of timely consultation within the Alliance. Ministers concluded that the intensified examination and review, within the Alliance, of suitable policies to achieve a just and stable order in Europe, to overcome the division of Germany and to foster European security had proved of great value and should continue. This task will be part of a process of active and constant preparation for the time when fruitful discussions of these complex questions may be possible bilaterally or multilaterally between eastern and western nations.

## ANNEXE I

**(a) Communiqué final publié à l'issue de la réunion  
du Conseil des Ministres de l'O.T.A.N. à Reykjavik**

27 juin 1968

1. Le Conseil de l'Atlantique nord s'est réuni en session ministérielle à Reykjavik, les 24 et 25 juin 1968.

2. Dans un tour d'horizon de la situation internationale, les ministres ont examiné la situation créée par les récentes mesures concernant les voies d'accès à Berlin.

- (a) Les ministres ont souligné à nouveau que l'Union Soviétique porte la responsabilité de toute action qui a pour effet d'entraver ou de mettre en danger la liberté des communications avec Berlin et insistent pour que soit mis un terme à la poursuite de telles actions.
- (b) En mettant en cause les engagements internationaux et les pratiques adoptées de longue date concernant Berlin, les autorités est-allemandes ont créé une situation sérieuse. Les ministres considèrent que ces mesures sont une tentative délibérée de compromettre la détente, dont Berlin et ses habitants ne doivent pas être exclus.
- (c) Les ministres ont rappelé la déclaration sur Berlin du Conseil de l'Atlantique nord, en date du 16 décembre 1958, et les responsabilités assumées par chaque Etat membre au sujet de la sécurité et du bien-être de Berlin.
- (d) Les gouvernements des Etats membres ne reconnaissent pas la République Démocratique Allemande. Ils considèrent que les mesures qu'elle a prises, n'ayant pas de fondement juridique, ne peuvent créer de droits internationaux, ni consacrer la division de l'Allemagne contre la volonté de son peuple. Les trois puissances et l'Union Soviétique demeurent responsables pour Berlin et pour l'Allemagne dans son ensemble, en attendant un règlement de paix.
- (e) Les ministres ont approuvé la détermination exprimée par les trois puissances de maintenir le libre accès de la ville, et s'y sont associés. Ils ont pris note de la

décision des gouvernements des trois puissances responsables de la sécurité de Berlin, de concert avec le gouvernement de la République Fédérale d'Allemagne, de continuer à se consulter en permanence au sujet de Berlin et de se tenir prêts à parer à toute éventualité. Le Conseil sera constamment tenu informé de la situation et procédera aux consultations nécessaires à ce sujet.

3. Les ministres ont examiné la suite à donner au rapport sur les futures tâches de l'Alliance, qu'ils ont approuvé à la session ministérielle de décembre 1967. A cette fin, le Conseil permanent a soumis aux ministres un rapport complet sur le travail qu'il a accompli jusqu'à présent dans l'exécution des principales tâches assignées à l'Alliance pour les années qui viennent.

4. La première partie de ce rapport passe en revue les relations Est-Ouest depuis 1966. Il expose les résultats d'une étude, effectuée en coopération par les gouvernements membres, de leurs politiques tendant à faciliter les progrès vers l'établissement de relations plus stables qui permettront de résoudre les problèmes politiques fondamentaux en Europe. L'étude note que les relations Est-Ouest se sont améliorées à certains égards. Elle conclut que si les perspectives à long terme d'une nouvelle amélioration pourraient dans certains cas être favorables, il ne faut pas surestimer les possibilités de progrès rapide vers une détente générale.

5. Cependant, les ministres ont réaffirmé leur intention de continuer à agir dans le sens de la détente. Chaque allié devrait jouer pleinement son rôle dans l'amélioration des relations Est-Ouest, en tenant compte de la pratique établie qui consiste à procéder en temps utile à des consultations au sein de l'Alliance. Les ministres ont conclu que l'examen approfondi, au sein de l'Alliance, des 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, s'est révélé très utile, et devrait se poursuivre. 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.

6. A second part of the Council's report summarised the results so far of intensive work on a programmed study of disarmament and practical arms control measures. As an initial effort, member governments and their experts have concentrated on the study of the possibility of balanced force reductions as between East and West. The Ministers confirmed the decision of the Permanent Council to give priority to this complex and important work. They did not underestimate the existing obstacles but they confirmed the need to prevent an escalation in arms levels on both sides.

7. Ministers representing the nations participating in the NATO Defence Programme adopted a declaration on mutual force reductions, which is attached to this communiqué. The French Delegation declared, for reasons of principle and procedure that it could associate itself only with paragraphs 1, 2, 3 and 6 of the attached declaration. It has nevertheless affirmed that, since the study of possibilities of balanced and mutual force reductions has not been completed, France will continue to take part in the further work in the Council foreseen in paragraph 13 of the report on the future tasks of the Alliance.

8. Ministers examined and approved a report from the Permanent Council which dealt in detail with the situation in the Mediterranean and related defence problems. They directed their Permanent Representatives to consult fully on this situation and to extend their consultations in range and depth as circumstances required. To this end, the Secretary-General was requested to co-ordinate the exchange of information among members of the Council and to keep the Council closely advised on the situation in the Mediterranean. It is, of course, understood that member countries, or the Secretary-General, may put forward matters to be considered by the Council in accordance with their rights and responsibilities.

9. The Ministers of the countries taking part in the Defence Planning Committee, concerned at the recent expansion of Soviet activity in the Mediterranean, decided that their Permanent Representatives, with the assistance of the NATO military authorities, would take under early consideration measures designed to safeguard the security interests of NATO members in the Mediterranean area and to improve the effectiveness of allied forces in that area. The Permanent Representatives will also consider other measures or organisational changes that may be needed to enhance the effectiveness and co-ordination of

allied surveillance activities in the Mediterranean and that may require further authorisation.

10. France did not associate herself with the decisions referred to in paragraph 9 above.

11. The Council heard statements of the Foreign Ministers of Greece and Turkey on the subject of relations between the two allied countries. The Council noted with satisfaction recent developments in Greek-Turkish relations and expressed the hope that further progress, to the benefit of both countries and of the Alliance, might be achieved in the future. The Council also expressed the hope that the informal talks started between the two communities of the Republic of Cyprus would make an important contribution towards a final settlement of the problem.

12. The next Ministerial Meeting of the Council will be in Brussels in December 1968.

#### ***Mutual and balanced force reductions***

##### ***Declaration adopted by Foreign Ministers and representatives of countries participating in the NATO Defence Programme***

1. Meeting at Reykjavik on 24th and 25th June 1968, the Ministers recalled the frequently expressed and strong desire of their countries to make progress in the field of disarmament and arms control.

2. Ministers recognised that the unresolved issues which still divide the European Continent must be settled by peaceful means, and are convinced that the ultimate goal of a lasting, peaceful order in Europe requires an atmosphere of trust and confidence and can only be reached by a step-by-step process. Mindful of the obvious and considerable interest of all European States in this goal, Ministers expressed their belief that measures in this field including balanced and mutual force reductions can contribute significantly to the lessening of tension and to further reducing the danger of war.

3. Ministers noted the important work undertaken within the North Atlantic Council by member governments in examining possible proposals for such reductions pursuant to paragraph 13 of the "Report on the Future Tasks of the Alliance", approved by the Ministers in December 1967. In particular, they have taken note of the work being done in the Committee of Political Advisers to establish bases of

6. La deuxième partie du rapport du Conseil résume les résultats déjà donnés de travaux activement poussés sur une étude programmée des mesures de désarmement et de contrôle pratique des armements. Dans un premier stade, les gouvernements des pays membres et leurs experts ont concentré leurs activités sur l'étude de la possibilité de réductions de forces équilibrées entre l'Est et l'Ouest. Les ministres ont confirmé la décision du Conseil permanent de donner la priorité à cette tâche complexe et importante. Ils ne sous-estiment pas l'importance des obstacles existants mais ont confirmé la nécessité d'empêcher l'escalade, de part et d'autre, des niveaux d'armements.

7. Les ministres représentant les nations qui participent au programme de défense de l'O.T.A.N. ont adopté une déclaration sur les réductions mutuelles de forces, qui est jointe au présent communiqué. La délégation de la France a déclaré que, pour des raisons de principe et de procédure, elle ne pouvait s'associer qu'aux paragraphes 1, 2, 3 et 6 de ladite déclaration. Elle a affirmé néanmoins que l'étude des possibilités de réductions équilibrées et mutuelles de forces n'étant pas terminée, la France continuera à prendre part aux travaux du Conseil, prévus au paragraphe 13 du rapport sur les futures tâches de l'Alliance.

8. Les ministres ont examiné et approuvé un rapport du Conseil permanent qui expose en détail la situation en Méditerranée et les problèmes de défense qui s'y posent. Ils ont invité leurs représentants permanents à poursuivre une consultation approfondie sur cette situation et à développer leurs consultations dans la mesure où les circonstances l'exigent. A cette fin, le secrétaire général a été invité à coordonner les échanges de renseignements entre les membres du Conseil, et à tenir le Conseil constamment informé de la situation en Méditerranée. Il va de soi que les pays membres, ou le secrétaire général, pourront, conformément à leurs droits et à leurs responsabilités, proposer les diverses questions à soumettre à l'examen du Conseil.

9. Les ministres des pays participant au Comité des plans de défense, préoccupés par la récente expansion des activités soviétiques en Méditerranée, ont décidé que leurs représentants permanents examineraient à bref délai, avec le concours des autorités militaires de l'O.T.A.N., les mesures qui pourraient être prises pour sauvegarder les intérêts de sécurité des pays membres de l'O.T.A.N. en Méditerranée, et pour accroître l'efficacité des forces alliées dans cette région. Les représentants permanents examineront également les autres dispositions ou modifications de structure qui pourraient être nécessaires pour renforcer l'efficacité et la coordi-

nation des activités de surveillance alliées en Méditerranée, et qui pourraient exiger de nouvelles autorisations.

10. La France ne s'est pas associée aux décisions du paragraphe 9 ci-dessus.

11. Le Conseil, ayant pris connaissance des déclarations des ministres des affaires étrangères de Grèce et de Turquie, concernant les relations entre les deux pays alliés, note avec satisfaction l'évolution récente des relations helléno-turques et exprime l'espoir que, dans l'intérêt des deux pays et de l'Alliance, ces relations pourront encore marquer de nouveaux progrès. Le Conseil espère également que les conversations officieuses engagées entre les deux communautés de la République de Chypre apporteront une contribution importante au règlement définitif du problème en cause.

12. La prochaine session ministérielle du Conseil se tiendra à Bruxelles en décembre 1968.

### ***Réductions mutuelles et équilibrées de forces***

#### ***Déclaration adoptée par les ministres des affaires étrangères et les représentants des pays participant au programme de défense de l'O.T.A.N.***

1. Réunis à Reykjavik les 24 et 25 juin 1968, les ministres ont rappelé la ferme volonté de progresser dans le domaine du désarmement et du contrôle des armements, fréquemment exprimée par leur pays.

2. Les ministres ont reconnu que les problèmes en suspens qui divisent encore le continent européen doivent être réglés par des moyens pacifiques et sont convaincus que l'objectif final d'un ordre pacifique et durable en Europe exige un climat de confiance et d'espoir et ne peut être atteint que progressivement. Conscients de l'intérêt évident et considérable que présente cet objectif pour tous les Etats européens, les ministres ont estimé qu'en prenant des mesures dans ce domaine, et notamment en procédant à des réductions équilibrées et mutuelles de forces, il devrait être possible de contribuer sensiblement au relâchement de la tension et à une nouvelle réduction des risques de guerre.

3. Les ministres ont noté les travaux importants entrepris par les gouvernements des pays membres au sein du Conseil de l'Atlantique nord pour l'examen des propositions possibles concernant de telles réductions, conformément au paragraphe 13 du rapport sur les futures tâches de l'Alliance, approuvé par les ministres en décembre 1967. En particulier, ils ont pris note des travaux effectués par le Comité politique en vue d'établir des bases de

comparison and to analyse alternative ways of achieving a balanced reduction of forces, particularly in the central part of Europe.

4. Ministers affirmed the need for the Alliance to maintain an effective military capability and to assure a balance of forces between NATO and the Warsaw Pact. Since the security of the NATO countries and the prospects for mutual force reductions would be weakened by NATO reductions alone. Ministers affirmed the proposition that the overall military capability of NATO should not be reduced except as part of a pattern of mutual force reductions balanced in scope and timing.

5. Accordingly, Ministers directed Permanent Representatives to continue and intensify their work in accordance with the following agreed principles:

- (a) Mutual force reductions should be reciprocal and balanced in scope and timing.
- (b) Mutual reductions should represent a substantial and significant step, which will serve to maintain the present degree of security at reduced cost, but should

not be such as to risk de-stabilising the situation in Europe.

(c) Mutual reductions should be consonant with the aim of creating confidence in Europe generally and in the case of each party concerned.

(d) To this end, any new arrangement regarding forces should be consistent with the vital security interests of all parties and capable of being carried out effectively.

6. Ministers affirmed the readiness of their governments to explore with other interested States specific and practical steps in the arms control field.

7. In particular, Ministers agreed that it was desirable that a process leading to mutual force reductions should be initiated. To that end they decided to make all necessary preparations for discussions on this subject with the Soviet Union and other countries of Eastern Europe and they call on them to join in this search for progress towards peace.

8. Ministers directed their Permanent Representatives to follow up on this declaration.

**(b) Final communiqué issued after the NATO Ministerial Meeting, Brussels**

16th November 1968

1. The North Atlantic Council met in ministerial session in Brussels on 15th and 16th November. The meeting was attended by Foreign, Defence and Finance Ministers. The Council had moved forward from mid-December its normal year-end meeting so that Ministers might discuss at an earlier date the serious situation following the armed intervention in Czechoslovakia and the occupation of that country by forces of the Soviet Union and of four of its Warsaw Pact Allies.

2. Ministers reaffirmed the inviolability of the principle, which has been invoked on numerous occasions by every country, including the USSR, that all nations are independent and that consequently any intervention by one State in the affairs of another is unlawful.

They noted that this principle has been deliberately violated by the Soviet leaders with the backing of four of their allies. World opinion

has been profoundly shocked by this armed intervention carried out against the wishes of the Government and people of Czechoslovakia. All the members of the Alliance have denounced this use of force which jeopardises peace and international order and strikes at the principles of the United Nations Charter. Like all other peoples, the people of Czechoslovakia must be free to shape their future without outside interference. Agreements concluded under the pressure of occupying forces can provide no justification for challenging this basic concept.

3. The contention of the Soviet leadership that there exists a right of intervention in the affairs of other States deemed to be within a so-called "Socialist Commonwealth" runs counter to the basic principles of the United Nations Charter, is dangerous to European security and has inevitably aroused grave anxieties. It gives rise to fears of a further use of force in other cases.



comparaison et d'analyser les divers moyens de parvenir à une réduction équilibrée de forces particulièrement dans la partie centrale de l'Europe.

4. Les ministres ont affirmé la nécessité pour l'Alliance de maintenir un potentiel militaire efficace et d'assurer l'équilibre des forces entre l'O.T.A.N. et le Pacte de Varsovie. Etant donné que la sécurité des pays de l'O.T.A.N. et les perspectives de réductions mutuelles de forces seraient affaiblies par des réductions des seules forces de l'O.T.A.N., les ministres ont affirmé le postulat selon lequel le potentiel militaire global de l'O.T.A.N. ne devrait pas être réduit, sauf dans le cadre de réductions mutuelles de forces, équilibrées en importance et dans le temps.

5. En conséquence, les ministres ont invité les représentants permanents à poursuivre et à intensifier leurs travaux conformément aux principes agréés suivants :

- (a) Les réductions de forces seront réciproques et équilibrées en importance et dans le temps.
- (b) Les réductions mutuelles constitueront une mesure importante et significative permettant de maintenir le degré de sécurité actuel, à un coût réduit, sans aller

toutefois jusqu'à risquer de mettre en cause l'équilibre en Europe.

- (c) Les réductions mutuelles seront compatibles avec l'instauration recherchée d'un climat de confiance en Europe, d'une manière générale, et dans le cas de chaque partie intéressée.
- (d) A cet effet, toutes les dispositions nouvelles concernant les forces seront compatibles avec les intérêts de sécurité essentiels de toutes les parties et devront pouvoir être appliquées avec efficacité.

6. Les ministres ont affirmé que leurs gouvernements étaient prêts à rechercher avec les autres Etats intéressés, des mesures spécifiques et pratiques en matière de contrôle des armements.

7. En particulier, les ministres ont estimé qu'il était souhaitable d'entamer un processus conduisant à des réductions mutuelles de forces. A cet effet, ils ont décidé de prendre toutes les dispositions préparatoires nécessaires pour des discussions à ce sujet avec l'Union Soviétique et d'autres pays de l'Europe de l'est, et ils demandent à tous ces pays de s'associer à cette recherche de progrès vers la paix.

8. Les ministres ont chargé leurs représentants permanents de la suite à donner à la présente déclaration.

**(b) Communiqué final publié à l'issue de la réunion  
du Conseil des Ministres de l'O.T.A.N. à Bruxelles**

16 novembre 1968

1. Le Conseil de l'Atlantique nord s'est réuni à Bruxelles, en session ministérielle, les 15 et 16 novembre. Les ministres des affaires étrangères et un certain nombre de ministres de la défense et des finances participaient à cette réunion. Le Conseil avait avancé sa réunion ordinaire de fin d'année, prévue pour la mi-décembre, afin de permettre aux ministres d'examiner à une date plus rapprochée la grave situation qu'ont créée l'intervention armée en Tchécoslovaquie et l'occupation de ce pays par les forces de l'Union Soviétique et de quatre de ses alliés du Pacte de Varsovie.

2. Les ministres ont réaffirmé l'intangibilité du principe, maintes fois rappelé par tous les Etats, y compris l'U.R.S.S., de l'indépendance de chaque peuple et, en conséquence, de la non-intervention d'un Etat dans les affaires d'un autre Etat.

Ils ont constaté que les dirigeants soviétiques, avec l'assistance de quatre de leurs alliés, avaient délibérément violé ce principe. L'opinion mondiale

a été profondément choquée par cette intervention armée effectuée contre la volonté du gouvernement et du peuple tchécoslovaques. Tous les membres de l'Alliance ont dénoncé ce recours à la force, qui met en cause la paix et l'ordre international, ainsi que les principes de la Charte des Nations Unies. Comme tous les autres peuples, le peuple tchécoslovaque doit être libre de forger son avenir sans ingérence extérieure. Des accords conclus sous l'occupation ne peuvent justifier une remise en cause de cette idée fondamentale.

3. L'affirmation des dirigeants soviétiques selon laquelle il existerait un droit d'intervention dans les affaires d'autres Etats considérés comme faisant partie d'une soi-disant « communauté socialiste » est contraire aux principes fondamentaux de la Charte des Nations Unies, est dangereuse pour la sécurité européenne et a inévitablement suscité de graves inquiétudes. Elle peut faire craindre que la force ne soit de nouveau utilisée dans d'autres cas.

The use of force and the stationing in Czechoslovakia of Soviet forces not hitherto deployed there have aroused grave uncertainty about the situation and about the calculations and intentions of the USSR. This uncertainty demands great vigilance on the part of the allies.

4. Applied to Germany the policies which the USSR derives from its doctrine of a so-called "Socialist Commonwealth" raise new obstacles to the rapprochement and ultimate unification of the two parts of Germany. Moreover, they would be contrary to the letter and spirit of the four-power agreements relating to Germany as a whole.

In this situation, and bearing in mind the special responsibilities of the United States, the United Kingdom and France, the Ministers reaffirm the determination of the Alliance to persevere in its efforts to contribute to a peaceful solution of the German question based on the free decision of the German people and on the interests of European security. Their governments do not recognise the "GDR", and they reject all claims which would tend to perpetuate the division of Germany against the will of the German people.

Referring to their communiqué issued at Reykjavik on 25th June 1968, the Ministers confirm the support of their governments for the declared determination of the three powers to safeguard Berlin's security and to maintain freedom of access to the city. They recall the declaration of the North Atlantic Council of 16th December 1958 on Berlin and the responsibilities which each member State assumed with regard to the security and welfare of Berlin. They note with satisfaction the important measures taken by the Federal Republic of Germany in conformity with the status of Berlin for the purpose of maintaining the viability of the city. They associate themselves with the position of the three powers as regards the legitimate concern of the Federal Government for the welfare and viability of Berlin and as regards the resulting ties which exist between the two on the basis of the arrangements in force.

The Ministers associate themselves with the call made upon the Soviet Union by the three powers to respect the quadripartite agreements concerning Berlin and the decisions taken pursuant to these agreements by the United States, France and the United Kingdom.

5. The new uncertainties resulting from recent Soviet actions also extend to the Mediterranean basin. This situation requires that the allies continue by every available means their effort to promote stability and a just and equitable peace, as well as mutual co-operation and understanding, in the area. The expansion of Soviet activity in the Mediterranean including the increased presence of Soviet naval units, requires vigilance to safeguard allied security.

6. The members of the Alliance urge the Soviet Union, in the interests of world peace, to refrain from using force and interfering in the affairs of other States.

Determined to safeguard the freedom and independence of their countries, they could not remain indifferent to any development which endangers their security.

Clearly any Soviet intervention directly or indirectly affecting the situation in Europe or in the Mediterranean would create an international crisis with grave consequences.

7. So long as the Soviet leaders adhere to a policy of force, these new uncertainties will remain. The allies are convinced that their political solidarity remains indispensable to discourage aggression and other forms of oppression. Above all, they stand wholly determined to meet common responsibilities and, in accordance with the North Atlantic Treaty, to defend the members of the Alliance against any armed attack.

8. The allies participating in NATO's integrated defence programme have, therefore, been obliged to reassess the state of their defences. They consider that the situation arising from recent events calls for a collective response. The quality, effectiveness, and deployment of NATO's forces will be improved in terms of both manpower and equipment in order to provide a better capability for defence as far forward as possible. The quality of reserve forces will also be improved and their ability to mobilise rapidly will be increased. Renewed attention will be directed to the provision of reinforcements for the flanks and the strengthening of local forces there. The conventional capability of NATO's tactical air forces will be increased. Certain additional national units will be committed to the major NATO commanders. Specific measures have been approved within these categories of action for improving the

Le recours à la force, ainsi que le stationnement en Tchécoslovaquie de forces soviétiques qui n'y avaient pas encore été déployées, ont créé, tant en ce qui concerne l'appréciation de la situation qu'au sujet des desseins et des intentions de l'U.R.S.S., une grave incertitude qui oblige les alliés à faire preuve d'une grande vigilance.

4. Appliquée à l'Allemagne, la politique que l'U.R.S.S. fait découler de sa doctrine d'une soi-disant « communauté socialiste » élève de nouveaux obstacles au rapprochement et, finalement, à l'unification des deux parties de l'Allemagne. De plus, elle serait contraire à la lettre et à l'esprit des accords quadripartites concernant l'Allemagne dans son ensemble.

Compte tenu de cette situation, et prenant en considération les responsabilités particulières des Etats-Unis, du Royaume-Uni et de la France, les ministres ont réaffirmé la détermination de l'Alliance de persévérer dans ses efforts en vue de contribuer à une solution pacifique de la question allemande fondée sur la libre décision du peuple allemand et sur les intérêts de la sécurité européenne. Leurs gouvernements ne reconnaissent pas la « R.D.A. ». Ils s'opposent à toute prétention qui consacrerait la division de l'Allemagne contre la volonté du peuple allemand.

Se référant au communiqué publié le 25 juin 1968, à Reykjavik, les ministres confirment le soutien de leurs gouvernements à la volonté déclarée des trois puissances de sauvegarder la sécurité de Berlin et de maintenir le libre accès à la ville. Ils rappellent la déclaration du Conseil atlantique en date du 16 décembre 1958 sur Berlin et les responsabilités assumées par tous les Etats membres en ce qui concerne la sécurité et le bien-être de Berlin. Ils notent avec satisfaction les mesures importantes prises par la République Fédérale d'Allemagne, en conformité avec le statut de Berlin, pour maintenir la viabilité de la ville. Ils s'associent à la position des trois puissances quant à l'intérêt légitime que le gouvernement de la République Fédérale d'Allemagne porte au bien-être et la viabilité de Berlin et quant aux liens qui en résultent entre l'un et l'autre sur la base des arrangements en vigueur.

Les ministres s'associent à l'appel lancé par les trois puissances à l'U.R.S.S. pour qu'elle respecte les accords quadripartites concernant Berlin, ainsi que les décisions prises conformément à ces accords par les Etats-Unis, la France et le Royaume-Uni.

5. Les incertitudes nouvelles suscitées par la récente action des Soviétiques se manifestent également dans le bassin méditerranéen. Il y a là une situation qui exige que les alliés poursuivent, par tous les moyens dont ils disposent, leurs efforts en vue de promouvoir dans cette zone la stabilité et une paix juste et équitable, ainsi que la coopération et l'entente mutuelles. Le développement de l'activité soviétique en Méditerranée, y compris la présence accrue d'unités navales, requiert une vigilance propre à sauvegarder la sécurité des alliés.

6. Les membres de l'Alliance invitent instamment l'Union Soviétique, dans l'intérêt de la paix mondiale, à s'abstenir de recourir à la force et de s'ingérer dans les affaires des autres Etats.

Résolus à sauvegarder la liberté et l'indépendance de leurs pays, ils ne pourraient rester indifférents à tout développement qui mettrait en danger leur sécurité.

Il est évident que toute intervention soviétique ayant une influence directe ou indirecte sur la situation en Europe ou en Méditerranée provoquerait une crise internationale aux conséquences graves.

7. Ces incertitudes nouvelles subsisteront aussi longtemps que les dirigeants soviétiques s'en tiendront à une politique de force. Les alliés demeurent convaincus que leur solidarité politique reste indispensable pour décourager l'agression et les autres formes d'oppression. Ils sont, avant tout, fermement résolus à faire face à leurs responsabilités communes et, conformément au traité, à défendre les membres de l'Alliance contre toute attaque armée.

8. Les alliés participant au programme de défense intégrée de l'O.T.A.N. se sont donc trouvés dans l'obligation de réévaluer l'état de leurs défenses. Ils considèrent que la situation créée par les récents événements appelle une réaction collective. La qualité, l'efficacité et le déploiement des forces de l'O.T.A.N. seront améliorés sur le plan des effectifs comme sur celui du matériel, afin d'être mieux à même d'assurer une défense aussi avancée que possible. La qualité des forces de réserve sera également améliorée et leur aptitude à une mobilisation rapide sera accrue. L'envoi de renforts sur les flancs et le renforcement des forces locales des flancs feront l'objet d'une attention redoublée. Le potentiel classique des forces aériennes tactiques de l'O.T.A.N. sera augmenté. Certaines unités nationales supplémentaires seront mises à la disposition des grands commandements O.T.A.N. Des mesures particulières ont été approuvées dans chacun de ces domaines pour améliorer le potentiel

conventional capability of NATO's forces. Ministers agreed that the co-ordinated implementation of these measures and the provision of additional budgetary resources to the extent necessary to support them would form part of the NATO Force Plan for 1969-1973 which will be submitted in January 1969. They also acknowledged that the solidarity of the Alliance can be strengthened by co-operation between members to alleviate burdens arising from balance-of-payments deficits resulting specifically from military expenditure for the collective defence.

9. A year ago Ministers affirmed in the report on the future tasks of the Alliance that, while maintaining adequate military strength and political solidarity to deter any aggressor, the Alliance should work to promote a policy of détente. The Soviet intervention in Czechoslovakia has seriously set back hopes of settling the outstanding problems which still divide the European continent and Germany and of establishing peace and security in Europe, and threatens certain of the results already achieved in the field of détente. Indeed, in view of the action of the five members of the Warsaw Pact, the scope and level of Allied contacts with them have had to be reduced.

10. More specifically, prospects for mutual balanced force reductions have suffered a severe setback. Nevertheless, the allies in close consultation are continuing their studies and preparations for a time when the atmosphere for fruitful discussions is more favourable.

11. In any event, consistent with western values the political goal remains that of secure, peaceful and mutually beneficial relations between East and West. The Allies are determined to pursue this goal, bearing in mind that the pursuit of détente must not be allowed to split the Alliance. The search for peace requires progress, consistent with western security, in the vital fields of disarmament and arms control and continuing efforts to resolve the fundamental issues which divide East and West.

12. The North Atlantic Alliance will continue to stand as the indispensable guarantor of security and the essential foundation for the pursuit of European reconciliation. By its constitution the Alliance is of indefinite duration. Recent events have further demonstrated that its continued existence is more than ever necessary. The Foreign Minister of France recalled that, for its part, unless events in the years to come were to bring about a radical change in East-West relations, the French Government considers that the Alliance must continue as long as it appears to be necessary.

13. The next ministerial meeting of the Council will be held in Washington on 10th and 11th April 1969.

14. The Defence Planning Committee which met in ministerial session on 14th November will hold its next ministerial meeting in Brussels on 16th January 1969.

classique des forces de l'O.T.A.N. Les ministres ont décidé que la mise en pratique coordonnée de ces mesures et le dégagement de ressources budgétaires supplémentaires dans la mesure nécessaire feraient partie du plan de forces O.T.A.N. qui sera présenté pour décision en janvier 1969 pour 1969-1973. Ils ont également reconnu que la solidarité de l'Alliance pouvait être renforcée par la coopération entre ses membres, pour alléger les charges qui découlent des déficits de balance des paiements directement provoqués par les dépenses militaires engagées pour la défense collective.

9. Les ministres avaient, il y a un an, affirmé, dans le rapport sur les tâches futures de l'Alliance, que celle-ci, tout en maintenant une puissance militaire et une solidarité politique suffisantes pour décourager tout agresseur, devait s'employer à promouvoir une politique de détente. L'intervention soviétique en Tchécoslovaquie, en portant un grave préjudice à l'espoir de régler les problèmes en suspens qui divisent encore le continent européen et l'Allemagne et de donner à l'Europe la paix et la sécurité, risque de compromettre certains des résultats déjà obtenus dans le domaine de la détente. De fait, l'action des cinq membres du Pacte de Varsovie a contraint les alliés à réduire la portée et le niveau de leurs contacts avec eux.

10. Plus précisément, les perspectives de réductions mutuelles et équilibrées de forces ont subi un sérieux recul. Les alliés poursuivent néanmoins, par d'étroites consultations, leurs études et leurs préparatifs en attendant le jour où règnera un climat plus propice à des discussions fructueuses.

11. En tout état de cause, l'objectif politique conforme aux valeurs occidentales reste d'établir entre l'Est et l'Ouest des relations sûres, pacifiques et mutuellement avantageuses. Les alliés sont résolus à poursuivre cet objectif, en tenant compte du fait qu'il ne faut pas laisser la recherche de la détente aboutir à une rupture de l'Alliance. La recherche de la paix exige des progrès, compatibles avec la sécurité de l'Ouest, dans les domaines vitaux du désarmement et du contrôle des armements, ainsi que des efforts constants pour résoudre les problèmes fondamentaux qui séparent l'Est et l'Ouest.

12. L'Alliance de l'Atlantique nord continuera d'être l'indispensable garant de la sécurité et la base essentielle de la réconciliation européenne. Aux termes de sa constitution, elle est d'une durée indéfinie. Les événements récents ont démontré de nouveau qu'il est aussi nécessaire que jamais qu'elle demeure en vigueur. Le ministre français des affaires étrangères a rappelé, pour sa part, que, sauf événements qui viendraient à modifier de manière fondamentale les rapports entre l'Est et l'Ouest, le gouvernement français considère que l'Alliance doit se poursuivre aussi longtemps qu'elle apparaîtra nécessaire.

13. La prochaine réunion du Conseil en session ministérielle aura lieu à Washington les 10 et 11 avril 1969.

14. Le Comité des plans de défense, qui s'est réuni en session ministérielle le 14 novembre, tiendra sa prochaine session ministérielle le 16 janvier 1969 à Bruxelles.

## APPENDIX II

***Text of the Soviet-Czechoslovak Treaty on the stationing of Soviet troops*****16th October 1968***(Extracts)*

The Government of the Union of Soviet Socialist Republics and the Government of the Czechoslovak Socialist Republic,

Determined to make every effort to strengthen friendship and co-operation between the Union of Soviet Socialist Republics and Czechoslovakia, as well as between all the countries of the socialist community, and to defend the gains of socialism, strengthen peace and security in Europe and throughout the world, in conformity with the statement of the Bratislava Conference of 3rd August 1968,

Taking into consideration the Treaty of Friendship, Mutual Assistance and Post-War Co-operation of 12th December 1943, which was prolonged by the Protocol of 27th November 1963,

Under the Agreement reached during the Soviet-Czechoslovak talks held in Moscow on 23rd-26th August and 3rd-4th October 1968,

Have decided to conclude the present treaty and have agreed on the following:

*Article 1*

The Government of the Union of Soviet Socialist Republics, acting with the consent of the Governments of the People's Republic of Bulgaria, the German Democratic Republic, the People's Republic of Hungary, the People's Republic of Poland and the Government of the Czechoslovak Socialist Republic, have agreed that part of the Soviet troops staying in the Czechoslovak Socialist Republic will remain temporarily on the territory of the Czechoslovak Socialist Republic in order to ensure the security of the countries of the socialist community against the increasing revanchist strivings of the West German militarist forces.

The rest of the troops of the Union of Soviet Socialist Republics, as well as the troops of the People's Republic of Bulgaria, the German Democratic Republic, the People's Republic of Hungary, and the People's Republic of Poland

will be withdrawn from Czechoslovak territory in accordance with the documents of the Moscow talks of 23rd-26th August and 3rd-4th October 1968. The withdrawal of these troops shall be started after the ratification of this treaty by both sides and will be carried out by stages within two months. The number of and places of dislocation of Soviet troops [which] will remain temporarily on the territory of the Czechoslovak Socialist Republic will be determined by agreement between the Governments of the Union of Soviet Socialist Republics and the Czechoslovak Socialist Republic.

The Soviet troops temporarily staying on the territory of the Czechoslovak Socialist Republic shall remain subordinated to the Soviet Military Command.

*Article 2*

1. The temporary presence of Soviet troops on the territory of the Czechoslovak Socialist Republic does not violate its sovereignty. Soviet troops do not interfere in the internal affairs of the Czechoslovak Socialist Republic.

2. Soviet troops, their personnel and members of their families staying on the territory of the Czechoslovak Socialist Republic shall observe the legislation operating in the Czechoslovak Socialist Republic.

*Article 3*

1. The Soviet side shall bear the maintenance costs of Soviet troops on the territory of the Czechoslovak Socialist Republic.

2. The Government of the Czechoslovak Socialist Republic shall provide Soviet troops, and persons serving with Soviet troops and members of their families, for the period of their temporary stay in the Czechoslovak Socialist Republic, with barrack accommodation and housing in garrison settlements, service, warehouse and other premises, airfields with stationary struc-

## ANNEXE II

**Texte du traité soviéto-tchécoslovaque concernant le stationnement des troupes soviétiques**

16 octobre 1968

*(Extraits)*

Les gouvernements de l'U.R.S.S. et de la R.S.T.,

Résolus à déployer tous leurs efforts en vue de renforcer l'amitié et la coopération entre l'Union Soviétique et la Tchécoslovaquie, de même qu'entre tous les autres pays de la communauté socialiste, de défendre les conquêtes du socialisme, de consolider la paix et la sécurité en Europe et dans le monde entier, conformément à la déclaration de Bratislava du 3 août 1968, et

Compte tenu du traité d'amitié, d'assistance mutuelle et de coopération d'après-guerre du 12 décembre 1943, prorogé par le protocole du 27 novembre 1963,

Conformément aussi aux accords conclus au cours des entretiens de Moscou des 23-26 août et des 3-4 octobre 1968,

Ont décidé de conclure le présent traité et sont convenus de ce qui suit:

*Article 1*

Le gouvernement de l'U.R.S.S., agissant avec l'agrément des gouvernements de la République Populaire de Bulgarie, de la République Populaire de Hongrie, de la République Démocratique Allemande, de la République Populaire Polonaise, et le gouvernement de la République Socialiste Tchécoslovaque sont convenus qu'une partie des troupes soviétiques, qui se trouvent en R.S.T., y resterait temporairement pour assurer la sécurité des pays de la communauté socialiste face à la pression croissante des visées revanchardes des forces militaires ouest-allemandes.

Les autres troupes de l'U.R.S.S., comme celles de la R.P.B., de la R.P.H., de la R.D.A. et de la R.P.P., conformément aux accords signés au terme des entretiens de Moscou des 23-26 août et des 3-4 octobre 1968, seront retirées du terri-

toire tchécoslovaque. Ce retrait débutera après la ratification par les deux parties du présent traité et sera réalisé par étapes dans un délai de deux mois. Les gouvernements de l'U.R.S.S. et de la R.S.T. fixeront par accord le nombre et l'emplacement des unités soviétiques restant provisoirement sur le territoire de la R.S.T.

Les troupes soviétiques provisoirement stationnées sur le territoire de la R.S.T. relèveront du commandement militaire soviétique.

*Article 2*

1. Le stationnement temporaire des troupes soviétiques sur le territoire de la R.S.T. ne viole pas la souveraineté de cette dernière. Les troupes soviétiques ne s'immisceront pas dans les affaires intérieures de la R.S.T.

2. Les troupes soviétiques, les personnes qui en font partie et les membres de leur famille, se trouvant sur le territoire de la R.S.T., relèveront de la législation en vigueur dans la R.S.T.

*Article 3*

1. La partie soviétique assumera les frais d'entretien des unités soviétiques stationnées en territoire tchécoslovaque.

2. Le gouvernement de la R.S.T. mettra à la disposition des troupes soviétiques, des personnes qui en font partie et des membres de leur famille, pendant la durée de leur séjour temporaire en R.S.T., casernes et logements dans les cités militaires, bâtiments et dépôts, terrains d'aviation avec leurs installations permanentes, le réseau d'Etat des moyens de communication et de trans-

tures and equipment, state-owned means of communication and transport, electric power and other services.

Proving grounds and firing and training ranges shall be used jointly with the Czechoslovak People's Army.

The procedure and terms of using the above listed facilities, as well as municipal, trade and other services, shall be established by agreement between the contracting parties.

.....

#### *Article 6*

1. Trade and other services for the personnel of the Soviet troops temporarily stationed on the territory of the Czechoslovak Socialist Republic and members of the families of persons serving with Soviet troops will be provided through Soviet trade and service establishments.

2. The Czechoslovak side shall supply Soviet trade and service establishments with goods within amounts agreed upon between competent trade organisations of the Union of Soviet Socialist Republics and the Czechoslovak Socialist Republic, at State retail prices existing in the Czechoslovak Socialist Republic and at a trade discount accepted for corresponding trade organisations of the Czechoslovak Socialist Republic.

Payment for deliveries shall be made in the currency of the Czechoslovak Socialist Republic.

3. Under contracts concluded between appropriate Soviet and Czechoslovak foreign trade

organisations and at prices operating in trade relations between the Union of Soviet Socialist Republics and the Czechoslovak Socialist Republic, the Czechoslovak side shall deliver agreed quantities of foodstuffs and manufactures including fuel, coal, coke, firewood, for a scheduled supply to Soviet troops.

#### *Article 7*

The Government of the Czechoslovak Socialist Republic shall give the Government of the Union of Soviet Socialist Republics the necessary sums in Czechoslovak Koruny for expenses connected with the temporary stay of Soviet troops on Czechoslovak territory. The amount of these sums will be fixed by agreement between the competent organs of the contracting parties.

.....

#### *Article 15*

The present treaty shall come into force after its ratification by both sides and shall be in operation during the temporary stay of Soviet troops on the territory of the Czechoslovak Socialist Republic.

The treaty may be amended with the consent of the contracting parties.

Done in the city of Prague on 16th October 1968 in two authentic copies, each in the Russian and Czech languages with both texts having equal force.

.....



port, l'énergie électrique et d'autres services.

Les terrains d'exercice, les champs de tir et d'entraînement seront utilisés conjointement avec l'armée populaire tchécoslovaque.

Les parties contractantes fixeront par accord les modalités et conditions d'utilisation des moyens et installations mentionnés, ainsi que tous autres services (communaux, commerciaux, etc.).

.....

#### *Article 6*

1. Le ravitaillement des troupes soviétiques, qui se trouvent temporairement sur le territoire de la R.S.T., ainsi que des membres de la famille des personnes qui font partie des troupes, sera assuré par des entreprises de commerce soviétiques.

2. La partie tchécoslovaque fournira à ces entreprises des marchandises dont la quantité aura été fixée par des organismes compétents de l'U.R.S.S. et de la R.S.T. aux prix courants en Tchécoslovaquie comportant la remise pratiquée par les entreprises intéressées en R.S.T.

Les fournitures de marchandises seront réglées en devises tchécoslovaques.

3. Aux termes des contrats conclus entre les organismes commerciaux soviétiques et tchéco-

slovaques, la partie tchécoslovaque fournira, aux prix pratiqués pour ce genre d'opération entre l'U.R.S.S. et la R.S.T. et dans les quantités requises, notamment les combustibles (carburant, coke, bois) nécessaires au ravitaillement régulier des troupes soviétiques.

#### *Article 7*

Le gouvernement de la R.S.T. fournira au gouvernement de l'U.R.S.S. les sommes nécessaires en couronnes tchécoslovaques pour couvrir les frais de séjour temporaire des troupes soviétiques en territoire tchécoslovaque. Le montant de ces sommes sera fixé par un accord passé entre les instances compétentes des parties contractantes.

.....

#### *Article 15*

Le présent traité entrera en vigueur après sa ratification par les deux parties et restera valable aussi longtemps que les troupes soviétiques seront provisoirement stationnées sur le territoire de la R.S.T.

Le traité pourra être modifié avec le consentement des parties contractantes.

Fait à Prague, le 16 octobre 1968, en double exemplaire original, respectivement en russe et en tchèque, les deux textes faisant également foi.

.....

## APPENDIX III

**Note on defence expenditure and balance of payments  
A multilateral approach**

In Britain the balance of payments is adversely affected by the defence effort more than in any other WEU country.<sup>1</sup> The foreign currency expenditure on maintaining British forces in Germany, estimated at £90 m. for 1968-69, is about two-thirds of the net adverse payments balance resulting from the defence estimates for that year (£147 m.), and about one-fifth of the total United Kingdom adverse balance of payments on current account in 1967 (£440 m.). Although this sum of £90 m. is only 1.3 % of the total United Kingdom foreign currency earnings on current account in 1967, (£6,920 m.), it is one of the few items of foreign payments that can be directly controlled by government action. Hence the anxiety of the British Government to offset this sum through equivalent foreign currency earnings — which must usually be on government account for purchases recognised as being “additional” United Kingdom exports, and not merely exports which could have been expected in the normal course of trade. In practice this has usually meant sales of armaments.

As Germany has a balance of payments surplus on defence items — receipts from the stationing of NATO forces in Germany were about £500 m. in 1966 against arms purchases abroad of only some £210 m. — that country has naturally been under pressure to conclude bilateral support cost offset agreements with the United States and the United Kingdom. These agreements can be difficult to conclude on a bilateral basis, particularly when the military requirements of the surplus country do not correspond with armaments available from a particular deficit country.<sup>2</sup>

Multilateral solutions can be approached in two ways. In an ideal situation where defence expenditure of NATO countries is centrally co-ordinated, a NATO balance sheet can be drawn up of national balance-of-payments surpluses and deficits arising from “NATO” defence transactions, i.e. all defence expenditure and receipts of NATO countries except those for defence commitments outside the NATO area and arms sales to non-NATO countries. A European Armaments Board would be responsible for ensuring that joint arms production projects were shared among participating countries in the proportion necessary to cancel out the “NATO” balance of payments surpluses or deficits, or at least reduce them to a tolerable level.

In a less perfect situation, a single bilateral problem as now exists between Germany and the United Kingdom can itself be shared multilaterally if other countries of the alliance undertake to offset a share of the balance-of-payments deficit through armaments procurement in the deficit country — at the present time three-quarters of United Kingdom arms sales abroad (government plus private firms) are to non-NATO countries.

*Sources* : United Kingdom Government “Statement on the Defence Estimates 1968” February 1968 Appendix H ; OECD Economic Studies “United Kingdom” November 1968, page 27 ; The Banker, June 1968 “Government Spending Overseas” pages 502 and 503.

1. The United States balance-of-payments deficit resulting from defence expenditure in 1968 was £1,360 m., of which about £550 m. resulted from NATO defence arrangements.

2. The offset agreement with Germany for 1968-69, higher than in previous years, meets some £80 m. of the £90 m. deficit on stationing British forces in Germany — see footnote to following table.

## ANNEXE III

**Note sur les dépenses de défense et la balance des paiements**  
**Etude multilatérale du problème**

En Grande-Bretagne, plus qu'en aucun autre pays de l'U.E.O., la balance des paiements souffre de l'effort de défense<sup>1</sup>. Les sorties en devises étrangères qu'entraîne le maintien des forces britanniques en Allemagne, estimées à 90 millions de livres pour 1968-1969, représentent près des deux tiers du déficit net de la balance des paiements résultant des prévisions en matière de défense pour l'année en question (147 millions de livres), et le cinquième environ du déficit global de la balance des paiements britannique en compte courant pour 1967 (440 millions de livres). Bien que ces 90 millions de livres ne représentent que 1,3 % des rentrées de devises étrangères du Royaume-Uni en compte courant pour 1967 (6.920 millions de livres), ils figurent à l'un des rares postes que le gouvernement puisse contrôler directement. D'où le souci du gouvernement britannique de compenser cette sortie par des rentrées équivalentes de devises étrangères qui doivent s'effectuer normalement pour le compte de l'Etat et apparaître comme des exportations « supplémentaires » et pas seulement comme des exportations auxquelles on pouvait normalement s'attendre. En pratique, elles ont souvent consisté en ventes d'armements.

Comme l'Allemagne a une balance des paiements excédentaire sur le plan de la défense — les entrées dues au stationnement des forces de l'O.T.A.N. en Allemagne se sont élevées à près de 500 millions de livres en 1966, alors que les achats d'armements à l'étranger n'ont atteint que 210 millions de livres environ — elle a naturellement fait l'objet de pressions pour conclure des accords de compensation bilatéraux avec les Etats-Unis et le Royaume-Uni. Il peut être difficile de conclure ces accords sur une base bilatérale, notamment lorsque les besoins militaires du pays dont la balance est excédentaire ne correspondent pas aux arme-

ments disponibles dans un pays dont la balance est déficitaire<sup>1</sup>.

Il y a deux façons d'envisager les solutions multilatérales. En théorie, si les dépenses militaires des pays de l'O.T.A.N. étaient coordonnées par un organisme central, il serait possible de dresser un bilan O.T.A.N. des balances des paiements excédentaires et déficitaires résultant, pour chaque pays, des transactions O.T.A.N. en matière de défense, c'est-à-dire de l'ensemble des dépenses et des recettes des pays de l'O.T.A.N. en matière de défense, exception faite des obligations de défense hors de la zone O.T.A.N. et des ventes d'armes à des pays qui ne font pas partie de l'O.T.A.N. C'est à un Bureau européen des armements que serait confiée la responsabilité de répartir les programmes de production d'armements entre les pays participants de manière à supprimer les excédents ou les déficits de la balance des paiements O.T.A.N. ou, du moins, de les ramener à un niveau supportable.

Sans aller aussi loin, le problème bilatéral qui se pose actuellement à l'Allemagne et au Royaume-Uni peut, lui aussi, être résolu multilatéralement si les autres pays de l'Alliance s'engagent à compenser une partie du déficit de la balance des paiements par le biais d'achats d'armements dans le pays déficitaire. A l'heure actuelle, les trois quarts des ventes d'armes effectuées par le Royaume-Uni à l'étranger (gouvernement plus entreprises privées) concernent des pays qui ne sont pas membres de l'O.T.A.N.

*Sources* : « Déclaration sur les prévisions en matière de défense pour 1968 » du gouvernement britannique, février 1968, annexe H ; Etudes économiques de l'O.C.D.E. : « Royaume-Uni », novembre 1968, page 27 ; « Les dépenses gouvernementales outre-mer », *The Banker*, juin 1968, pages 502 et 503.

1. Le déficit de la balance des paiements américaine résultant des dépenses de défense s'est élevé, en 1968, à 1.360 millions de livres, dont 550 millions environ provenaient des dispositions de défense dans le cadre de l'O.T.A.N.

1. L'accord de compensation avec l'Allemagne pour 1968-69, plus élevé que pour les années précédentes, couvre environ 80 millions de livres sur un déficit de 90 millions concernant le stationnement des forces britanniques en Allemagne. Voir la note relative au tableau suivant.

**Defence component of United Kingdom balance of payments 1968-69**

(£ million)

	Total of all defence items			Rough estimate of NATO-oriented defence items		
	payments	receipts	balance	payments	receipts	balance
<b>Local forces expenditure :</b>						
— Mediterranean	34			25		
— Middle East	16			—		
— Far East	79			—		
— Other	15			9		
— Germany	90			90		
<b>Sub-total</b>	<b>234</b>	<b>—</b>	<b>— 234</b>	<b>124</b>	<b>—</b>	<b>— 124</b>
HQ transactions	35	26 <sup>2</sup>	— 9	18	20 <sup>2</sup>	+ 2
Government dealings in military equipment	101	52 <sup>1</sup>	— 49	96	13 <sup>1</sup>	— 83
Private armaments sales	—	110 <sup>1</sup>	+ 110	—	27 <sup>1</sup>	+ 27
United States forces private expenditure in United Kingdom	—	35	+ 35	—	35	+ 35
<b>Total</b>	<b>370</b>	<b>223</b>	<b>— 147<sup>1</sup></b>	<b>238</b>	<b>95</b>	<b>— 143<sup>1</sup></b>

Adapted from the United Kingdom Government "Statement on the Defence Estimates 1968" Appendix H (February 1968).

1. The German offset agreement of £ 80 m. includes about £ 4 m. from government arms sales, about £ 16 m. from private arms sales, and about £ 7 m. of United States Government expenditure in the United Kingdom in respect of United States forces transferred to the United Kingdom under a 1967 agreement between Germany, the United Kingdom and the United States. These sums are included in the figures for "military equipment", "private arms sales" and "HQ transactions" respectively. When account is taken of the remaining £ 53 m. of the offset agreement, the total deficit balances of £ 147 m. and £ 143 m. shown in the table are reduced to £ 94 m. and £ 90 m. respectively. This remaining £ 53 m. German expenditure in the United Kingdom is made up of civil purchases of at least £ 21 m. on public account and about £ 10.5 m. on private account to be promoted by the German Government, and of an investment of approximately £ 21 m. in a medium-term United Kingdom Government bond. (See statement by Mr. Mulley, Hansard 1st April 1968 Columns 32 and 33).

2. About £ 14 m. of this sum represents United States government expenditure in respect of United States forces stationed in the United Kingdom. This £ 14 m. included the £ 7 m. United States expenditure referred to in footnote 1.

**Éléments de la balance des paiements britannique concernant la défense, 1968-1969**

(millions de livres)

	Total de tous les postes concernant la défense			Estimation approximative des postes de défense concernant l'O.T.A.N.		
	Sorties	Entrées	Balance	Sorties	Entrées	Balance
Dépenses pour les forces locales						
— Méditerranée	34			25		
— Moyen-Orient	16			—		
— Extrême-Orient	79			—		
— Autres régions	15			9		
— Allemagne	90			90		
<b>Total partiel</b>	<b>234</b>	<b>—</b>	<b>— 234</b>	<b>124</b>	<b>—</b>	<b>— 124</b>
Transactions effectuées par le ministère	35	26 <sup>2</sup>	— 9	18	20 <sup>2</sup>	+ 2
Ventes et achats de matériel militaire effectués par le gouvernement	101	52 <sup>1</sup>	— 49	96	13 <sup>1</sup>	— 83
Ventes d'armes effectuées par des entreprises privées	—	110 <sup>1</sup>	+ 110	—	27 <sup>1</sup>	+ 27
Dépenses effectuées par les militaires américains au Royaume-Uni	—	35	+ 35	—	35	+ 35
<b>Total</b>	<b>370</b>	<b>223</b>	<b>— 147<sup>1</sup></b>	<b>238</b>	<b>95</b>	<b>— 143<sup>1</sup></b>

Tableau établi d'après la « Déclaration sur les prévisions en matière de défense pour 1968 » du gouvernement britannique, annexe H, février 1968.

1. L'accord de compensation conclu avec l'Allemagne et portant sur 80 millions de livres, comprend 4 millions environ représentant des ventes d'armes effectuées par le gouvernement, 16 millions environ représentant des ventes d'armes effectuées par des entreprises privées, et 7 millions environ représentant des dépenses effectuées par le gouvernement américain au Royaume-Uni pour les forces américaines transférées au Royaume-Uni en vertu de l'accord passé en 1967 entre l'Allemagne, le Royaume-Uni et les Etats-Unis. Ces sommes sont comprises dans les chiffres portés respectivement sous « Ventes et achats de matériel militaire effectués par le gouvernement », « Ventes d'armes effectuées par des entreprises privées » et « Transactions effectuées par le ministère ». Si l'on tient compte du reliquat de 53 millions de livres, les déficits globaux de 147 et 143 millions de livres, indiqués au tableau, se réduisent respectivement à 94 et 90 millions de livres. Les 53 millions de livres qui restent sur les dépenses de l'Allemagne au Royaume-Uni représentent des achats civils d'au moins 21 millions de livres pour le compte de l'Etat, d'environ 10,5 millions de livres pour le compte d'entreprises privées que doit encourager le gouvernement allemand, et un investissement de 21 millions de livres environ dans des rentes à moyen terme de l'Etat britannique. (Voir déclaration de M. Mulley, *Hansard*, 1<sup>er</sup> avril 1968, colonnes 32 et 33).

2. Sur cette somme, 14 millions de livres environ représentent des dépenses du gouvernement américain pour les forces américaines stationnées au Royaume-Uni. Ces 14 millions de livres comprennent les 7 millions de livres dont il est question à la note 1.

## APPENDIX IV

**Acknowledgements**

The Rapporteur is indebted to the following persons to whom he has been able to put questions in preparing his report. The views expressed in the explanatory memorandum are of course those of the Rapporteur, and of the Committee to the extent that it has endorsed them.

- The Rt. Hon. Denis Healey, M.P., United Kingdom Secretary of State for Defence
- Mr. Arthur Hockaday, NATO Assistant Secretary General for Defence Planning and Policy
- Mr. Joachim Jaenicke, NATO Assistant Secretary General for Political Affairs
- Admiral Sir Nigel Henderson, Chairman of the NATO Military Committee
- General Lyman L. Lemnitzer, Supreme Allied Commander, Europe
- Major-General R.E. Coaker, ACOS Intelligence, SHAPE
- General J. Bennecke, Commander-in-Chief Allied Forces Central Europe
- Air-Chief Marshal Sir Augustus Walker, Deputy Commander-in-Chief Allied Forces Central Europe
- Major-General W.T. Daly, Deputy Chief-of-Staff, Operations and Intelligence, AFCENT
- Brigadier Henry Lee, Assistant Chief-of-Staff, Intelligence, AFCENT

## ANNEXE IV

**Remerciements**

Le rapporteur remercie les personnes suivantes qui ont bien voulu répondre aux questions qu'il leur a posées lors de la préparation de son rapport. Les opinions exprimées dans l'exposé des motifs sont évidemment celles du rapporteur, et de la commission dans la mesure où elle y a souscrit.

- M. Denis Healey, Secrétaire d'Etat britannique à la défense ;
- M. Arthur Hockaday, Secrétaire général adjoint de l'O.T.A.N. pour les plans et la politique de défense ;
- M. Joachim Jaenicke, Secrétaire général adjoint de l'O.T.A.N. pour les affaires politiques ;
- Amiral Sir Nigel Henderson, Président du Comité militaire de l'O.T.A.N. ;
- Général Lyman L. Lemnitzer, Commandant suprême des forces alliées en Europe ;
- Général de division R.E. Coaker, Chef d'état-major adjoint, Renseignements, S.H.A.P.E. ;
- Général B. Bennecke, Commandant en chef des forces alliées du Centre-Europe ;
- Général d'armée aérienne Sir Augustus Walker, Commandant en chef adjoint des forces alliées du Centre-Europe ;
- Général de division W.T. Daly, Chef d'état-major délégué, Opérations et renseignements, AFCENT ;
- Général de brigade Henry Lee, Chef d'état-major adjoint, Renseignements, AFCENT.

**Security in the Mediterranean and the Middle East**

---

**REPORT <sup>1</sup>**

**submitted on behalf of the  
Committee on Defence Questions and Armaments <sup>2</sup>  
by Mr. Goedhart, Rapporteur**

---

TABLE OF CONTENTS

DRAFT RECOMMENDATION  
on security in the Mediterranean and the Middle East

EXPLANATORY MEMORANDUM  
submitted by Mr. Goedhart, Rapporteur

- I. Introduction
- II. Recommendation 160
- III. Czechoslovakia
- IV. Soviet presence in the Mediterranean
- V. Other Soviet activities
- VI. NATO and the Mediterranean
- VII. The Black Sea
- VIII. Individual countries
- IX. Armaments and the Middle East
- X. Conclusions

APPENDICES :

- I. Montreux Convention on the Turkish Straits — Succinct analysis
- II. A. Estimates of quantities of principal armaments held by certain Middle Eastern countries prior to the outbreak of hostilities in June 1967
- B. Identified arms supply agreements since the June 1967 war
- C. Certain Middle East armaments, autumn 1968

---

1. Adopted in Committee by 18 votes to 0 with 4 abstentions.

2. *Members of the Committee* : Mr. Edwards (Chairman); MM. Goedhart, Vedovato (Vice-Chairmen); MM. Abelin (Substitute : Bourgoïn), Amatucci, Beauguitte, Berkhan, Delforge, Digby, Draeger, Fitch, Foschini, Housiaux (Substitute : De Keuleneir), Jannuzzi, Jung (Substitute :

*Legaret), Lemmrich, Lenze, Massimo Lancellotti, Mommersteeg, Nothomb, van Riel (Substitute : Geelkerken), Lord St. Helens, MM. Schaus, Schloesing (Substitute : de Montesquiou), Sourdille, Wienand (Substitute : Rutschke), Williams.*

N. B. *The names of Representatives who took part in the vote are printed in italics.*



**La sécurité en Méditerranée et au Moyen-Orient**

---

**RAPPORT <sup>1</sup>**

**présenté au nom de la  
Commission des Questions de Défense et des Armements <sup>2</sup>  
par M. Goedhart, rapporteur**

---

TABLE DES MATIÈRES

PROJET DE RECOMMANDATION

sur la sécurité en Méditerranée et au Moyen-Orient

EXPOSÉ DES MOTIFS

présenté par M. Goedhart, rapporteur

- I. Introduction
- II. La Recommandation n° 160
- III. La Tchécoslovaquie
- IV. La présence soviétique en Méditerranée
- V. Autres activités soviétiques
- VI. L'O.T.A.N. et la Méditerranée
- VII. La Mer Noire
- VIII. La situation dans les divers pays
- IX. Les armements et le Moyen-Orient
- X. Conclusions

ANNEXES

- I. La Convention de Montreux et les Détroits — Analyse succincte
- II. A. Estimations des quantités d'armements détenues par certains pays du Moyen-Orient avant l'ouverture des hostilités en juin 1967
- B. Accords rendus publics concernant les fournitures d'armements depuis le conflit de juin 1967
- C. Armement de certains pays du Moyen-Orient, automne 1968

---

1. Adopté par la commission par 18 voix contre 0 et 4 abstentions.

2. *Membres de la commission* : M. Edwards (président) ; MM. Goedhart, Vedovato (vice-présidents) ; MM. Abelin (suppléant : Bourgoïn), Amatucci, Beauguitte, Berkhan, Delforge, Digby, Draeger, Fitch, Foschini, Housiaux (suppléant : De Keuleneir), Jannuzzi, Jung (suppléant :

*Legaret), Lemmrich, Lenze, Massimo Lancellotti, Mommersteeg, Nothomb, van Riel (suppléant : Geelkerken), Lord St. Helens, MM. Schaus, Schloosing (suppléant : de Montequiou), Sourdille, Wienand (suppléant : Rutschke), Williams.*

N. B. *Les noms des Représentants ayant pris part au vote sont imprimés en italique.*

***Draft Recommendation***  
***on security in the Mediterranean and the Middle East***

The Assembly,

Recalling its Recommendation 160 adopted on 5th December 1967, and mindful of the Council's largely negative reply thereto ;

Regretting the absence of constructive alternative proposals from the Council ;

Noting that the occupation of Czechoslovakia by the Soviet Union and four other communist countries has not only affected the political and strategic situation in the Central European sector, but may also have affected the Mediterranean region ;

Deploring the continuance in power of a non-parliamentary régime in Greece, which could have the effect of promoting communism in that country ;

Noting the continued presence of the Soviet fleet in the Mediterranean on a permanent basis and expressing concern at the growing submarine threat and at the numbers of Soviet military personnel reported in Algeria, Egypt and other Arab countries ;

Welcoming the establishment of a new NATO maritime surveillance command, MARAIR-MED,

RECOMMENDS TO THE COUNCIL

1. That it urge on appropriate member governments the advantages of friendly visits by their national fleets to non-aligned Mediterranean countries, who should be encouraged to demonstrate their non-aligned status by equal treatment of prospective visitors ;
2. That, as a precautionary measure, member governments be urged to participate fully in NATO arrangements to provide ceaseless air surveillance of the Soviet fleet in the Mediterranean, particularly of its submarines, and that, to this end, the member countries participating in the NATO Maritime Air Forces Mediterranean Command should increase the numbers of patrol aircraft available to the Command and assign to it the greater part of their flying time;
3. That in view of the strategic situation the NATO countries most closely involved should be helped to acquire maritime patrol aircraft to be assigned to the NATO Maritime Air Forces Mediterranean Command ;
4. That it request member governments to urge the establishment by NATO of a special Mediterranean Committee which should inform and advise the North Atlantic Council on the evolution of political and military events in the Mediterranean area ;
5. That it request member governments to urge the strengthening of the ACE Mobile Force ;
6.
  - (a) That it urge member governments, in consultation with all other governments concerned, to strive to regulate all supplies of armaments to the Middle East, through agreements between the major supplying countries ;
  - (b) If it proves impossible to control the total arms supply to the Middle East, because the co-operation of all supplying countries cannot be secured, that it urge western countries to continue sufficient arms supplies to Israel to counteract any attempt by the Soviet Union to upset the balance of forces ;
  - (c) That it seek to have the Secretary-General of the United Nations instructed to publish a periodical register of all transfers of armaments between States, based on reports of supplying and receiving countries and on any other information.

**Projet de recommandation**  
**sur la sécurité en Méditerranée et au Moyen-Orient**

L'Assemblée,

Rappelant sa Recommandation n° 160 adoptée le 5 décembre 1967 et préoccupée par la réponse essentiellement négative du Conseil ;

Regrettant que le Conseil n'ait formulé aucune autre proposition constructive ;

Notant que l'occupation de la Tchécoslovaquie par l'Union Soviétique et par quatre autres pays communistes, outre le fait qu'elle a affecté la situation politique et stratégique en Europe centrale, peut avoir aussi affecté la région méditerranéenne ;

Déplorant qu'un régime non parlementaire reste au pouvoir en Grèce, ce qui pourrait avoir pour effet de favoriser le communisme dans ce pays ;

Notant le maintien permanent de la flotte soviétique en Méditerranée et s'inquiétant de la croissance de la menace sous-marine ainsi que du nombre des militaires soviétiques qui se trouveraient en Algérie, en Egypte et dans d'autres pays arabes ;

Se félicitant de la création du MARAIRMED, nouveau commandement de l'O.T.A.N. pour la surveillance maritime,

RECOMMANDE AU CONSEIL

1. De souligner auprès des gouvernements des pays membres appropriés l'intérêt d'envoyer leurs flottes nationales en visite de courtoisie dans les pays non alignés de la Méditerranée, qu'il conviendrait d'encourager à manifester leur non-alignement en accordant un traitement identique à tous leurs visiteurs éventuels ;
2. D'insister, par mesure de précaution, auprès des gouvernements des pays membres pour qu'ils participent pleinement à la mise en œuvre des dispositions prises par l'O.T.A.N. en vue d'assurer une surveillance aérienne permanente de la flotte soviétique de la Méditerranée, notamment de ses sous-marins, et qu'à cette fin, les pays membres faisant partie du Commandement allié de l'aéronautique maritime de la Méditerranée accroissent le nombre des patrouilleurs maritimes mis à la disposition de ce commandement et lui affectent la plus grande partie de leur temps de vol ;
3. D'aider les pays de l'O.T.A.N. les plus intéressés à acquérir, en raison de la situation stratégique, des patrouilleurs maritimes qui seraient affectés au Commandement allié de l'aéronautique maritime de la Méditerranée ;
4. De demander aux gouvernements membres d'insister sur la création par l'O.T.A.N. d'un comité spécial de la Méditerranée chargé d'informer et de conseiller le Conseil de l'Atlantique nord sur l'évolution de la situation politique et militaire dans cette zone ;
5. De demander aux gouvernements membres d'insister sur le renforcement de la force mobile du commandement allié en Europe ;
6. (a) D'insister auprès des gouvernements des pays membres pour qu'ils s'efforcent, en accord avec tous les autres gouvernements intéressés, de réglementer les livraisons d'armes au Moyen-Orient, par le biais d'accords entre les principaux pays fournisseurs ;  
(b) D'insister auprès des pays occidentaux, s'il se révèle impossible de contrôler l'ensemble des fournitures d'armes au Moyen-Orient du fait de l'impossibilité de s'assurer la coopération de tous les pays fournisseurs, pour qu'ils continuent à livrer à Israël des armes en quantités suffisantes pour compenser toute tentative de l'Union Soviétique pour modifier l'équilibre des forces ;  
(c) De faire en sorte que le secrétaire général des Nations Unies soit chargé de publier un registre périodique de tous les transferts d'armements entre Etats, sur la base des rapports des pays fournisseurs et des pays bénéficiaires et de toute autre information.

## **Explanatory Memorandum**

*(submitted by Mr. Goedhart, Rapporteur)*

### **I. Introduction**

1. This is the third report your Rapporteur has had the honour to present, on behalf of the Committee on Defence Questions and Armaments, on the security of the Mediterranean area. The first report, in April 1961, emphasised that the defence of the NATO southern flank depended on the Mediterranean. It pointed out that "the key to any Mediterranean strategy is to be found in denying the enemy access to the sea". The second report, of December 1967, showed how the Soviet Union had succeeded both politically and militarily in penetrating the Mediterranean area and building up a substantial naval force there on a permanent basis.

2. The Assembly has referred to the Committee on Defence Questions and Armaments a motion for a recommendation on the adoption by the WEU Council of common policies on the Mediterranean and Middle East areas (Document 444). Consequently the present report has been produced. It is aimed at bringing the 1967 document up to date, in particular by outlining the most significant developments concerning the military security of the region.

3. The Presidential Committee has also on this occasion placed on the agenda of the Assembly a report from the General Affairs Committee on the political implications of the Soviet penetration of the Mediterranean (Rapporteur Mr. Eldon Griffiths) which will concentrate on political aspects.

4. The Presidential Committee discussed the desirability of co-ordinating the two reports, and the possibility of submitting a single substantive text to the Assembly.

### **II. Recommendation 160**

5. On 5th December 1967, the Assembly adopted Recommendation 160, which accompanied the report that your Rapporteur presented on behalf of the Defence Committee (Document 431). On 15th May 1968, the Council replied to this recommendation. Before passing on to recent developments and the present situation in the Mediterranean, your Rapporteur first wishes to

comment on the Council's reply. Although, judging by the experience of the Assembly, it would perhaps be over-optimistic to have expected a definite and positive reply from the Council on this matter, your Rapporteur and members of the Assembly had wished, in view of the urgency and importance of the situation in the Mediterranean, that the Council would have at least avoided a completely negative attitude. The Assembly's proposals might well have been inadequate: if so, alternative policy suggestions from the Council would have been welcomed by the Assembly. In the event the Council neither agreed to the Assembly's recommendations nor proposed any alternative policy of their own. The security of the Mediterranean area, in view of the Soviet naval build-up there, is a question of crucial importance to NATO, WEU and the West. The Council, by the terms of its reply to Recommendation 160, has given the impression that this question is one of little significance or urgency, and by its negative attitude even gives the impression that it is indifferent to the whole problem.

6. More than once in its reply the Council states that proposals of the Assembly that are of interest to other countries besides the seven WEU members should be studied by all the interested States. To thus evade the need to take a definite stand, is merely to take the line of least resistance. If the Council of WEU is prepared to recommend its member governments to take action only on matters that affect the seven countries alone, it is, in the view of your Rapporteur, abdicating the political rôle given to it by the modified Brussels Treaty and is showing itself to be politically neuter.

### **III. Czechoslovakia**

7. In December 1967, your Rapporteur concluded that: "the problem of Mediterranean security is not so much a military one but a political one. Soviet penetration cannot be resolved by a shooting match. What is needed is for the countries of WEU and of the Alliance to demonstrate to friendly countries in the area that they will be protected and supported against overt political and military pressures and against subversion..." Your Rapporteur made specific proposals concerning action that NATO and its

## **Exposé des motifs**

(présenté par M. Goedhart, rapporteur)

### **I. Introduction**

1. Le présent rapport est le troisième que votre rapporteur a l'honneur de présenter, au nom de la Commission des Questions de Défense et des Armements, sur la sécurité en Méditerranée. Le premier, qui remonte au mois d'avril 1961, insistait sur le fait que la défense du flanc sud de l'O.T.A.N. dépendait de la Méditerranée et soulignait que « la base de toute stratégie méditerranéenne consistait à refuser à l'ennemi l'accès de cette mer ». Le second, présenté en décembre 1967, montrait comment l'Union Soviétique était parvenue, sur le plan tant politique que militaire, à pénétrer en Méditerranée et à y maintenir des forces navales importantes sur une base permanente.

2. L'Assemblée a renvoyé à la Commission des Questions de Défense et des Armements une proposition de recommandation sur « l'adoption par le Conseil de l'U.E.O. d'une politique commune à l'égard de la zone méditerranéenne et du Moyen-Orient » (Document 449). C'est pourquoi le présent rapport a été rédigé. Il vise à mettre à jour le document de 1967 en indiquant notamment les principaux événements politiques qui ont eu une incidence sur la sécurité de cette région.

3. A cette occasion, le Comité des présidents a également placé à l'ordre du jour de l'Assemblée un rapport de la Commission des Affaires Générales sur « Les conséquences politiques de l'intervention soviétique en Méditerranée » (rapporteur : M. Griffiths) qui traitera essentiellement des aspects politiques du problème.

4. Le Comité des présidents a discuté de l'opportunité de coordonner les deux rapports et de soumettre à l'Assemblée une recommandation unique.

### **II. La Recommandation n° 160**

5. Le 5 décembre 1967, l'Assemblée a adopté la Recommandation n° 160 qui accompagnait l'exposé des motifs présenté par votre rapporteur au nom de la Commission de défense (Document 431). Le 15 mai 1968, le Conseil a fait connaître sa réponse qu'il serait bon de commenter avant de passer aux événements récents et à la situation actuelle en Méditerranée. L'expérience passée per-

mettait de penser qu'il aurait été peu réaliste d'attendre du Conseil une réponse précise et positive, mais votre rapporteur et certains membres de l'Assemblée auraient souhaité, étant donné l'urgence et la gravité de la situation en Méditerranée, que le Conseil évite au moins d'adopter une attitude entièrement négative. Les propositions de l'Assemblée étaient peut-être insuffisantes : dans ce cas, elle se serait félicitée de voir le Conseil formuler d'autres suggestions. Or celui-ci n'a ni adopté les recommandations de l'Assemblée, ni proposé aucune autre formule. Etant donné la présence de forces navales soviétiques dans cette zone, la question de la sécurité en Méditerranée est d'une importance capitale pour l'O.T.A.N., l'U.E.O. et l'Occident. Le Conseil, dans sa réponse à la Recommandation n° 160, donne l'impression que la question n'a que peu d'importance et ne présente aucun caractère d'urgence et, par son attitude négative, qu'elle le laisse même indifférent.

6. Dans sa réponse, le Conseil indique à plusieurs reprises que les propositions de l'Assemblée qui intéressent des pays non-membres de l'U.E.O. devraient être examinées par tous les Etats intéressés. Pour éviter de prendre une position précise, le Conseil suit ainsi la ligne de moindre résistance. S'il est disposé à recommander aux gouvernements membres de n'agir que lorsque les intérêts des sept pays membres sont en jeu, il renonce, de l'avis de votre rapporteur, au rôle politique que lui confère le Traité de Bruxelles modifié et se montre politiquement neutre.

### **III. La Tchécoslovaquie**

7. En décembre 1967, votre rapporteur concluait par ces mots : « Le problème de la sécurité en Méditerranée n'est pas tant militaire que politique, et celui de la pénétration soviétique dans cette zone ne peut être réglé à coups de canon. Ce qu'il faut, c'est que les pays de l'U.E.O. et de l'Alliance prouvent aux pays amis que notre appui et notre protection contre les pressions politiques et militaires qui s'exercent au grand jour et contre la subversion ne leur feront pas défaut... » Votre rapporteur faisait également des propositions pré-

southern flank countries should take to counter the build-up of the Soviet fleet in the Mediterranean, but the military significance of Soviet policy in this area was judged to be of secondary importance compared to its political implications.

8. The Soviet intervention in Czechoslovakia has radically changed this judgment. As Mr. Manlio Brosio, Secretary-General of NATO stated when he addressed the North Atlantic Assembly on 11th November 1968:

"The Soviet presence in the sea, which has now become permanent, albeit fluctuating in size, has now acquired a new significance in the light of the events of Czechoslovakia and of possible dangers for Yugoslavia, Albania or Rumania. Before those events, it was maintained by the more optimistic that the presence of the Soviet navy was mainly a consequence of the Middle East conflict and was dictated more by political reasons of prestige and influence with the bordering countries than by military reasons."

He continued by saying that the Soviet Mediterranean deployment deserved new consideration and created new uneasiness, viewed in connection with possible pressures on the communist States of South-Eastern Europe.

"On the other hand, the persistent risk of a new conflict between Israel and the Arab States may acquire new gravity if linked with the possibility of a new crisis in the communist community. In the light of both chains of possible events, the action of the Soviet fleet may become a source of further complications of a real military significance..."

We are told that the policy of Moscow remains purely defensive, limited to protect and consolidate her communist empire. But we are not sure at all that a repressive action would not be extended to Yugoslavia or Albania, if Moscow judged that their degree of evolution or of autonomy had become intolerable. The Soviets would then be beyond the limits of the Warsaw Pact, and right to the shores of the Mediterranean."

9. The Soviet military action in Czechoslovakia has not only provoked a feeling of

nervousness and insecurity on the part of Yugoslavia and Albania but has also underlined the isolated and difficult strategic position of the NATO southern flank countries: Italy, Greece and Turkey. At least, in compensation, since the publication of the WEU Assembly report of December 1967, western opinion has focused with much greater awareness on the problem of Mediterranean security, and the interest of the governments of the Alliance and the Council and the Military Committee of NATO in this problem has quickened.

10. It is now clearly recognised within NATO that the Soviet penetration of the Mediterranean is a military problem as much as a political one.

#### **IV. Soviet presence in the Mediterranean**

11. Your Rapporteur will not recapitulate the information set out in his previous report (Document 431) but will merely comment on new developments that have occurred during 1968.

12. Press reports have given the public a somewhat confused picture of the Soviet naval strength in the Mediterranean. Widely differing estimates of the level of the Soviet fleet in the Mediterranean have appeared in different magazines and newspapers. There are two reasons for this. First, the number of Soviet naval vessels to be found in the Mediterranean varies from day to day with the passage of vessels in and out of the Mediterranean into the Black Sea and the Atlantic. The Soviet desire to maintain a larger fleet in all areas of the world, thus completing Soviet evolution to the status of a "global" as well as a "super" power, endowed with a world-wide, or at least ocean-wide capability for military intervention, has led to a considerable increase in the number of ships in transit from the Soviet Black Sea ports. Second, estimates of Soviet naval strength in the Mediterranean have also varied on account of the differing definitions of "warships" — some estimates including and others excluding auxiliary vessels, oceanographic research vessels and spy "trawlers".

13. Your Rapporteur wishes to clarify this situation as far as possible. Here, first, is a list of the fifty odd Soviet naval vessels present in the Mediterranean on one day in October 1968:

cises concernant les initiatives que les pays du flanc sud de l'O.T.A.N., et de l'organisation en général, devraient prendre pour parer au renforcement de la flotte soviétique en Méditerranée, mais il a été estimé que l'incidence militaire de la politique soviétique dans cette zone n'avait qu'une importance secondaire en comparaison de ses incidences politiques.

8. L'intervention de l'U.R.S.S. en Tchécoslovaquie a modifié radicalement cette manière de voir. Comme l'a déclaré M. Manlio Brosio, Secrétaire général de l'O.T.A.N., devant l'Assemblée de l'Atlantique nord, le 11 novembre 1968 :

« La présence soviétique en Méditerranée, qui est devenue permanente bien que fluctuante du point de vue du nombre des bâtiments, a pris une importance nouvelle à la lumière des événements de Tchécoslovaquie et des dangers qu'elle pourrait présenter pour la Yougoslavie, l'Albanie ou la Roumanie. Avant ces événements, les optimistes prétendaient que la présence des forces navales soviétiques était surtout la conséquence du conflit du Moyen-Orient et qu'elle était dictée davantage par des motifs politiques de prestige et d'influence dans les pays riverains que par des motifs d'ordre militaire. »

Il a ajouté que le déploiement soviétique en Méditerranée méritait un nouvel examen et créait un nouveau malaise si on le considérait dans la perspective de pressions possibles sur les Etats communistes du sud-est de l'Europe.

« D'autre part, le danger persistant d'un nouveau conflit entre Israël et les Etats arabes pourrait prendre une dimension nouvelle dans l'éventualité d'une nouvelle crise au sein du monde communiste. A la lumière de ces deux séries d'événements possibles, l'action de la flotte soviétique pourrait être la source de nouvelles complications d'une réelle importance militaire... »

On nous dit que la politique de Moscou reste purement défensive et limitée à la protection et à la consolidation de son empire communiste. Mais nous ne sommes pas sûrs qu'une action répressive éventuelle ne serait pas étendue à la Yougoslavie ou à l'Albanie si Moscou estimait que leur degré d'évolution ou d'autonomie était devenu intolérable. L'Union Soviétique franchirait alors les limites du Pacte de Varsovie pour atteindre les rives de la Méditerranée. »

9. L'intervention militaire soviétique en Tchécoslovaquie a non seulement suscité un sentiment

de nervosité et d'insécurité en Yougoslavie et en Albanie, mais encore souligné l'isolement et la situation stratégique difficile des pays du flanc sud de l'O.T.A.N. : l'Italie, la Grèce et la Turquie. En manière de compensation, l'opinion occidentale a tout au moins, depuis la publication du rapport de l'Assemblée de l'U.E.O. de décembre 1967, pris beaucoup plus clairement conscience du problème posé par la sécurité en Méditerranée, et l'intérêt que lui portent les gouvernements de l'Alliance, ainsi que le Conseil et le Comité militaire de l'O.T.A.N., s'est accru.

10. On admet aujourd'hui au sein de l'O.T.A.N. que le problème de la pénétration soviétique en Méditerranée est un problème d'ordre militaire tout autant que politique.

#### IV. La présence soviétique en Méditerranée

11. Votre rapporteur ne se propose pas de reprendre les informations qu'il a déjà fournies dans son précédent rapport (Document 431), mais simplement de commenter les événements qui se sont produits au cours de 1968.

12. La presse a donné une image assez confuse des forces navales soviétiques en Méditerranée. Des estimations extrêmement divergentes ont paru dans divers journaux et revues, et ce pour deux raisons. Premièrement, le nombre des unités navales soviétiques en Méditerranée varie d'un jour à l'autre du fait des mouvements en direction ou en provenance de la Mer Noire et de l'Atlantique. Le désir de l'Union Soviétique de maintenir des flottes plus importantes dans toutes les régions du monde, et de passer ainsi du stade de la superpuissance au stade de la puissance « globale » capable d'intervenir militairement dans toutes les régions, ou tout au moins sur tous les océans du monde, a provoqué un accroissement considérable du nombre des navires soviétiques basés en Mer Noire. Deuxièmement, les estimations concernant les forces navales soviétiques en Méditerranée ont également varié en raison de l'incertitude portant sur la définition des « navires de guerre », certaines d'entre elles englobant les bâtiments auxiliaires, les navires de recherche océanographique et les « chalutiers » espions, alors que d'autres n'en tiennent pas compte.

13. Votre rapporteur voudrait clarifier la situation dans toute la mesure du possible. Voici d'abord la liste d'une cinquantaine d'unités navales soviétiques qui se trouvaient en Méditerranée un jour d'octobre 1968 :

- one helicopter carrier, the Moskva;
- two cruisers (one equipped with guided missiles);
- seven destroyers (six equipped with guided missiles);
- five destroyer escorts;
- three mine-sweepers;
- four amphibious craft including one Alligator (NATO code name) capable of landing 1,200 men or between 40 and 50 amphibious tanks;
- twenty auxiliary craft including tankers and supply vessels and also including ten intelligence trawlers;
- ten to twelve submarines including one with a nuclear missile launching capability.

14. In view of the fluctuations already referred to, it is misleading to consider this a "typical" day. What is more important than a day-to-day assessment of the number of Soviet vessels in the Mediterranean is the general pattern of Soviet naval presence in the Mediterranean that emerges over a period of several months. Looking at the naval situation at the end of 1968, it is clear that the increase in the Soviet fleet in the Mediterranean was considerably greater in 1967 than in 1968. During 1968 the number of Soviet naval vessels in the Mediterranean has varied between 30 and 60, and in general it has remained at a level slightly below the 1967 peak.

15. The most interesting addition to the Soviet fleet in the Mediterranean during 1968 was that of the Moskva. The Moskva is a helicopter carrier but is at the same time equipped with guided missiles and also possesses a cruiser-type capability. It has four pads for launching helicopters from its top deck and is thought to be capable of carrying from between 20 and 30 helicopters depending on their size. It is probable that the main rôle of the Moskva will be an anti-submarine one and that the helicopters are mainly intended for anti-submarine work. In view of the size of the vessel (which is estimated to be between 15 to 20,000 tons' displacement), it is possible that it could carry marines or other troops.

16. The Moskva (and its sister ship Leningrad yet to be seen in the Mediterranean) are an

innovation, in that the Soviet Union has not previously built vessels to carry substantial numbers of helicopters. If it has dual amphibious assault or anti-submarine capability the Moskva may be compared with the two British commando carriers or with the eight United States amphibious assault ships (LPH). Although the Soviet Union does not possess any aircraft carriers such as the 15 attack carriers of the United States navy, it is now demonstrating its ability to build sophisticated types of vessels geared to modern naval strategy.

17. Although the presence of a large number of auxiliary craft is less dramatic than that of a helicopter carrier and submarines, it is this factor which is strategically perhaps of greater interest. The naval auxiliary building programme in the Soviet Union has a very high priority. This implies a new strategic concept. The Russians seem to have followed the United States technique, first developed during the second world war and since refined in the practice of the Sixth Fleet, of self-supporting fleets which are not dependent on shore bases for supplies and equipment but which carry their own floating bases with them in the form of auxiliary and supply vessels. The use of this technique means that a fleet can operate at great distances from the ports of its home country and without regard to the friendliness of neighbouring countries. The application of this technique by the Soviet navy also offers the possibility of a more aggressive naval strategy than in the past, particularly in view of the greater emphasis on long range submarines, landing-craft and new types of vessel such as helicopter carriers. In view of the reported fears of Israel and those Arab countries friendly to the West concerning the military landing capacity of the Soviet Mediterranean fleet, it may be useful to remember that this fleet has no aircraft carriers. Landing operations would therefore have to be conducted in far from ideal conditions as far as the vital element of air support is concerned.

18. During 1968 the Soviet fleet extended its area of operations in the Mediterranean. Whereas in 1967 Soviet vessels relied mostly on port facilities in Port Said and Alexandria in Egypt, and Latakia in Syria, in 1968 use was also made of Tortous in Syria and Algiers in



Un porte-hélicoptères, le Moskva ;

Deux croiseurs (dont l'un doté d'engins guidés) ;

Sept destroyers (dont six dotés d'engins guidés) ;

Cinq escorteurs ;

Trois dragueurs de mines ;

Quatre bâtiments amphibies dont un Alligator (désignation O.T.A.N.) capable de débarquer 1.200 hommes ou de 40 à 50 chars amphibies ;

Vingt bâtiments auxiliaires comprenant des pétroliers et des navires de ravitaillement ainsi que des chalutiers équipés pour le renseignement ;

De dix à douze sous-marins dont un à capacité nucléaire.

14. Etant donné les variations dont nous avons déjà parlé, cette liste n'est pas nécessairement celle d'une journée « typique ». Il est moins important de faire un décompte journalier des unités soviétiques présentes en Méditerranée que d'avoir une idée générale des forces navales se trouvant dans cette zone pour une période de plusieurs mois. Si l'on considère, par exemple, la situation à la fin de 1968, il est clair que l'accroissement de la flotte soviétique en Méditerranée a été beaucoup plus important en 1967 qu'en 1968. En 1968, le nombre des unités navales soviétiques présentes en Méditerranée a varié entre 30 et 60 et est resté en général à un niveau légèrement inférieur au maximum de 1967.

15. L'unité la plus intéressante qui ait été ajoutée en 1968 à la flotte soviétique de Méditerranée est le Moskva. Il s'agit d'un porte-hélicoptères doté d'engins guidés et fort semblable à un croiseur. Il dispose de quatre plate-formes d'envol pour hélicoptères sur son pont supérieur et pourrait également embarquer de vingt à trente hélicoptères suivant leur taille. La mission du Moskva est probablement essentiellement anti-sous-marine et les hélicoptères servent probablement à des missions semblables. Etant donné le tonnage du bâtiment, que l'on évalue à 15-20.000 tonnes, il n'est pas impossible qu'il puisse transporter également des fusiliers marins.

16. Le Moskva (et le Leningrad, navire du même type que l'on n'a pas encore vu en Méditerranée)

constituent des innovations dans la mesure où ce sont les premiers navires capables de transporter un nombre important d'hélicoptères que l'Union Soviétique ait jamais construits. S'il dispose à la fois d'une capacité d'assaut amphibie et d'une capacité anti-sous-marine, le Moskva est comparable aux deux transports de commandos britanniques et aux huit porte-hélicoptères d'assaut américains (LPH). Bien que l'Union Soviétique ne possède pas de porte-avions semblables aux quinze porte-avions d'assaut de la marine américaine, elle démontre actuellement qu'elle est capable de construire des bâtiments complexes adaptés à la stratégie navale moderne.

17. Bien que la présence d'un grand nombre de bâtiments auxiliaires soit moins inquiétante que celle d'un porte-hélicoptères ou de sous-marins, elle constitue un facteur qui, du point de vue stratégique, présente peut-être un plus grand intérêt. Le programme de construction des bâtiments auxiliaires figure au nombre des programmes prioritaires en Union Soviétique, ce qui implique l'existence d'un nouveau concept stratégique. Les Russes semblent avoir adopté la formule américaine, qui a vu le jour pendant la seconde guerre mondiale et qui a finalement donné la Sixième flotte, de flottes autonomes ne dépendant plus de bases terrestres pour leur ravitaillement et leur matériel, mais qui disposent de bases flottantes sous la forme de navires auxiliaires et de ravitaillement. Cette technique permet à ces flottes d'opérer très loin de leurs bases nationales sans avoir à tenir compte des dispositions des pays voisins à leur égard. L'utilisation de cette technique par la flotte soviétique lui permet également d'appliquer une stratégie navale plus agressive que par le passé, compte tenu notamment de l'utilisation accrue des sous-marins à long rayon d'action, des chalands de débarquement et de nouveaux types d'unités tels que les porte-hélicoptères. Etant donné les craintes que nourrirait Israël et les pays arabes amis de l'Occident en ce qui concerne la capacité de débarquement militaire de la flotte soviétique de la Méditerranée, il n'est pas inutile de rappeler que cette flotte ne dispose d'aucun porte-avions. Toute opération de débarquement éventuelle devrait donc être menée dans des conditions qui seraient loin d'être optimales en ce qui concerne le problème vital du soutien aérien.

18. En 1968, la flotte soviétique a étendu sa zone d'opérations à la Méditerranée. Alors qu'en 1967, elle comptait essentiellement sur les installations portuaires de Port-Saïd et d'Alexandrie en Egypte et de Lattaquié en Syrie, elle a utilisé également en 1968 celles de Tortose en Syrie et d'Alger en

Algeria. During 1968 Soviet vessels anchored and refuelled in shallow waters, outside territorial limits, at such places as: the Isle of Alboram, north of Morocco; the Galite Islands, off the north Tunisian coast; the Gulf of Hammamet, to the east of Tunisia; the Balearic Islands, east of Gibraltar; off Rota, in Spain; at Kithira, south of Greece; at the Hurd Bank to the east of Malta; and off the Levantine coast, to the east of Cyprus.

19. Following up Mr Brezhnev's declaration at Karlovy Vary in April 1967, there have been further Soviet declarations in 1968 emphasising the Russian intention to play a prominent rôle as a Mediterranean power. Continuing attacks have also been made concerning the presence of the Sixth Fleet in the Mediterranean. On 11th November 1968, *Izvestia* demanded that the United States call its ships home and allow the Russian navy to "keep peace in the Mediterranean". On 12th November 1968, Vice-Admiral Nikolai Smirnov of the Soviet navy accused the Sixth Fleet of trying to dominate the Mediterranean "in order to be prepared to strike blows from the sea and air against enemy targets using nuclear and conventional weapons". He explained that "the Soviet Union and other socialist countries are named as the principal enemy".

20. Following the NATO Ministerial Meeting in Brussels in November 1968, the Soviet News Agency *Tass* stated on 23rd November:

"Those taking part in the (North Atlantic Council) session showed increased interest in the Mediterranean region. It goes without saying that if they were able to act as masters and according to their own pleasures in the various European regions, the Mediterranean and the Near East, it would suit them very well. They said the presence of the Sixth American Fleet in the Mediterranean was entirely natural, but, the United States are thousands of miles away from this area and have no direct interest in it. But the presence of the Soviet fleet seems to annoy them for it curbs their aggressive interest. As a power of the Black Sea, and therefore a Mediterranean power, the Soviet Union is exercising her undisputable right to be present in this area. The Soviet warships are not there to threaten any nation or State. Their duty is to contribute to stability and peace in the Mediterranean."

### V. Other Soviet activities

21. Although the dramatic build-up of the Soviet naval force in the Mediterranean has been the main centre of interest, there have been other significant moves by the Soviet Union which have increased tension and insecurity in the Mediterranean region. Your Rapporteur's 1967 report described the way in which Soviet technicians and military advisers had been placed in the United Arab Republic, Syria and Algeria before, and in greater quantity following, the Arab-Israel war of June 1967.

22. 1968 saw an intensification of this process. The Soviet Union has continued the rearmament (described in Document 431) of those Arab States engaged in the June war. It is estimated that the air forces of Egypt, Syria, and probably Iraq are now back at their pre-war levels: 500 planes in the case of Egypt, 120 in that of Syria and 200 in that of Iraq. These totals include a high proportion of modern planes such as MiG-21, and Su-7, as well as the older MiG-17 fighters and Ilyushin-28 and Tupolev-16 bombers. It is now estimated that Egypt, Jordan, Syria, and Iraq presently have a superiority of more than 2 to 1 in tanks and combat aircraft over Israel. Israel now has about 800 tanks and about 270 combat aircraft. Egypt alone now has some 700 tanks and 500 combat aircraft. The Luna rocket with a 40-mile range and conventional warhead and tank-landing craft have also been delivered to the Egyptian army. The Egyptian navy has more than replaced the losses it suffered in the June war. It has been equipped with new submarines and destroyers and is building up its fleet of Komar and Osa motor launches which are equipped with the Styx missile. It was a missile of this type that sank the Eilat in 1967. With the rearmament of the Arab States there has been a considerable influx of military advisers, and it would seem that Egypt and Syria overtly, and Algeria implicitly, are now so dependent on the Soviet Union for military aid and equipment that they would find it very hard to resist any Soviet requests for port or other military facilities from them. It is not clear whether the recipient countries had to pay financially as well as politically for this military aid.<sup>1</sup> Besides the massive presence of Soviet military advisers and technicians in Russia's client Arab countries, there has been no relaxation in Russia's intensification of polit-

1. In an interview with *Look* on 19th March 1968 President Nasser said: "They sell us things — their military equipment is not a gift, you know — and they buy from us".

Algérie. En 1968, des navires soviétiques ont jeté l'ancre et refait le plein de carburant en eau peu profonde, en dehors des eaux territoriales, à l'île d'Alboran au nord du Maroc ; dans les îles de la Galite, au large de la côte nord de la Tunisie ; dans le golfe d'Hammamet, en Tunisie orientale ; dans les îles Baléares ; à l'est de Gibraltar ; au large de Rota, en Espagne ; à Kithira, au sud de la Grèce ; à Hurd Bank, à l'est de Malte, et au large des côtes du Levant, à l'est de Chypre.

19. La déclaration faite par M. Brejnev à Karlovy Vary, en avril 1967, a été suivie en 1968 de nouvelles déclarations soulignant l'intention de l'Union Soviétique de jouer un rôle important en Méditerranée. Des attaques incessantes ont été lancées contre la présence de la Sixième flotte. Le 11 novembre 1968, les *Izvestia* ont demandé que les Etats-Unis rappellent leurs navires et permettent à la marine russe « de maintenir la paix en Méditerranée ». Le 12 novembre 1968, le vice-amiral Nikolai Smirnov, de la marine soviétique, a accusé la Sixième flotte de s'efforcer de dominer la Méditerranée « afin d'être prête à attaquer sur mer et dans les airs des objectifs ennemis en utilisant des armes nucléaires et classiques ». Il a ajouté que « l'Union Soviétique et les autres pays socialistes étaient désignés comme étant le principal ennemi ».

20. A la suite de la réunion du Conseil des Ministres de l'O.T.A.N. à Bruxelles en novembre 1968, l'Agence Tass a déclaré le 23 novembre :

« Les participants à la session (du Conseil de l'Atlantique nord) ont manifesté un intérêt accru envers la région méditerranéenne. Il va de soi que s'ils avaient la possibilité de se conduire en maîtres, et selon leur bon plaisir, dans les différentes régions de l'Europe, dans la Méditerranée et dans le Proche-Orient, cela les arrangerait bien. Ils trouvent tout à fait naturelle la présence dans la Méditerranée de la Sixième flotte américaine, bien que les Etats-Unis soient éloignés de cette région de milliers de kilomètres et qu'ils n'y aient pas d'intérêts directs. Mais la présence de la flotte soviétique leur paraît gênante, car elle freine leurs velléités agressives. En tant que puissance riveraine de la Mer Noire et, par conséquent, puissance méditerranéenne, l'Union Soviétique use de son droit indiscutable d'être présente dans cette région. Les navires de guerre soviétiques ne s'y trouvent pas pour menacer un peuple ou un Etat quelconque. Leur tâche est de contribuer à la stabilité et à la paix dans la Méditerranée. »

## V. Autres activités soviétiques

21. Bien que l'intérêt ait surtout porté sur l'accroissement spectaculaire des forces navales soviétiques en Méditerranée, l'U.R.S.S. a pris d'autres initiatives importantes qui ont augmenté la tension et l'insécurité dans cette zone. Le document présenté par votre rapporteur en 1967 expliquait comment les techniciens et les conseillers soviétiques avaient été introduits en République Arabe Unie, en Syrie et en Algérie avant la guerre israélo-arabe de juin 1967, et comment leur nombre avait augmenté après le conflit.

22. Le processus s'est intensifié en 1968. L'Union Soviétique a continué de réarmer (voir Document 431) les Etats arabes qui avaient participé à la guerre du mois de juin. On estime que les forces aériennes égyptiennes, syriennes et probablement irakiennes ont maintenant retrouvé leur potentiel d'avant le conflit : 500 appareils dans le cas de l'Egypte, 120 dans celui de la Syrie et 200 dans celui de l'Irak. Ces chiffres comprennent une forte proportion d'avions modernes tels que le Mig-21 et le Su-7, et des appareils plus anciens tels que le chasseur Mig-17 et les bombardiers Ilyouchine-28 et Tupolev-16. On estime également que l'Egypte, la Jordanie, la Syrie et l'Irak disposent actuellement d'une supériorité de 2 contre 1 en matière de chars et d'avions de combat sur Israël. Ce pays dispose aujourd'hui d'environ 800 chars et 270 avions de combat. L'Egypte dispose à elle seule de quelque 700 chars et 500 avions de combat. L'U.R.S.S. a, d'autre part, livré des fusées Luna, dotées d'une ogive classique et d'une portée de 64 km, ainsi que des transports de chars à l'armée égyptienne. La marine égyptienne, quant à elle, a plus que compensé les pertes qu'elle avait subies pendant la guerre de juin. Elle a été dotée de nouveaux sous-marins et de nouveaux destroyers et accroît actuellement sa flotte de vedettes rapides Komar et Osa dotées de l'engin Styx. C'est un missile de ce type qui a coulé l'Eilat en 1967. Le réarmement des Etats arabes s'est accompagné d'une arrivée massive de conseillers militaires, et l'Egypte et la Syrie paraissent dépendre si directement — et l'Algérie indirectement — de l'Union Soviétique en matière d'aide et de matériel militaires qu'il leur serait extrêmement difficile de rejeter toute demande d'utilisation d'installations portuaires ou militaires en provenance de ce pays. On ne sait pas exactement si cette aide militaire a été assortie de conditions financières aussi bien que politiques<sup>1</sup>. La présence massive de conseillers mili-

1. Dans une interview accordée à *Look*, le 19 mars 1968, le Président Nasser a déclaré : « Ils nous vendent des choses — leur matériel militaire n'est pas gratuit, vous savez — et ils achètent chez nous. »

ical and military relations with these countries. A visit by Marshal Gretchko, the Soviet Minister of Defence, to Mers-el-Kébir in Algeria was only cut by the development of the Czechoslovak crisis in August, and, as is demonstrated later in the report, the Soviet grip on Algeria has tightened. After a detailed and thorough investigation of the situation in Algeria your Rapporteur is now convinced despite official Algerian, Soviet and French statements to the contrary, that the Soviet Union intends to station naval personnel permanently in the key naval base of Mers-el-Kébir. Besides this, the Soviet Union has apparently taken over at least one air base for its exclusive use in the Algerian Sahara. Furthermore, on several military air bases runways have been extended to a length which enables operations of aircraft types which are not at present used by the Algerian air force.

23. A final development that further complicates the Mediterranean military balance and adds to tension in the area is the alleged agreement (reported in the press and on the radio on 8th December 1968) between the Albanian and Chinese communist governments by which Albania is said to have agreed to allow China to station military forces in Albania.

24. Looking back over the events of 1968, it is clear that communist military activity in the Mediterranean area has increased. The tension between Israel and its Arab neighbours, marked by limited but provocative acts of war by Israel's Arab foes, the continuation of the Middle East arms race and the strengthening of Soviet influence in the Arab States to which Russia has provided military aid and advisers, and the continued presence of the Soviet fleet in the Mediterranean on a permanent basis have all contributed towards heightened tension in the area. The military agreement between Albania and communist China has added a dangerous new factor and, above all, the Soviet occupation of Czechoslovakia has presented a potential threat that the Soviet "socialist commonwealth" might be extended, if necessary, through Yugoslavia and Albania down to the shores of the Mediterranean.

## VI. NATO and the Mediterranean

25. NATO was slow to react to the growing presence of the Soviet navy in the Mediterranean,

which both threatened the supply routes of the NATO southern flank countries and altered the political and military balance of the area. However, growing public concern and belated alarm in governmental circles led to the North Atlantic Council eventually requesting the Permanent Representatives to draw up a report on the security of the Mediterranean. With the assistance of NATO's Military Committee the Permanent Representatives submitted a report which was considered at the Ministerial Meeting at Reykjavik in June 1968.

26. Paragraphs eight and nine of the final communiqué of the Ministerial Meeting stated:

"8. Ministers examined and approved a report from the Permanent Council which dealt with the situation in the Mediterranean and related defence problems. They directed their Permanent Representatives to consult fully on this situation and to extend their consultations in range and depth if circumstances required. To this end, the Secretary General was requested to co-ordinate the exchange of information among members of the Council and to keep the Council closely advised on the situation in the Mediterranean. It is, of course, understood that member countries, or the Secretary General, may put forward matters to be considered by the Council in accordance with their rights and responsibilities.

9. The Ministers of the countries taking part in the Defence Planning Committee, concerned at the recent expansion of Soviet activities in the Mediterranean, decided that their Permanent Representatives, with the assistance of the NATO military authorities, would take into early consideration measures designed to safeguard the security interests of NATO members in the Mediterranean area and to improve the effectiveness of allied forces in that area. The Permanent Representatives will also consider other measures or organisational changes that may be needed to enhance the effectiveness and co-ordination of allied surveillance activities in the Mediterranean and that may require further authorisation."

27. France did not associate itself with the decisions referred to in paragraph 9 of the communiqué. At this point your Rapporteur wishes to take the opportunity of expressing his regret

taires et de techniciens soviétiques dans les pays bénéficiaires s'est accompagnée d'une intensification des relations politiques et militaires avec ces mêmes pays. La visite du ministre de la défense soviétique, le maréchal Gretchko, à Mers el-Kébir en Algérie, n'a été interrompue que par l'ouverture de la crise tchécoslovaque au mois d'août et, comme nous le verrons plus loin, l'emprise de l'Union Soviétique sur l'Algérie s'est renforcée. Une étude approfondie et détaillée de la situation dans ce pays a convaincu votre rapporteur que, en dépit des démentis officiels des autorités algériennes, soviétiques et françaises, l'Union Soviétique a l'intention de stationner en permanence du personnel naval dans la base-clé de Mers el-Kébir. Il semble, d'autre part, qu'elle ait pris possession d'au moins une base aérienne dans le Sahara algérien. De plus, dans plusieurs bases militaires, les pistes ont été allongées pour permettre de recevoir des types d'appareils dont ne dispose pas encore l'armée de l'air algérienne.

23. Un dernier événement vient encore compliquer l'équilibre des forces et accroître la tension en Méditerranée. Il s'agit de l'accord, mentionné par la presse et la radio le 8 décembre 1968, qui aurait été conclu entre les gouvernements communistes de Chine et d'Albanie et aux termes duquel ce dernier pays aurait autorisé la Chine à stationner des forces armées sur son territoire.

24. Lorsqu'on se reporte aux événements de 1968, il apparaît clairement que l'activité militaire communiste s'est accrue en Méditerranée. La tension entre Israël et ses voisins arabes, marquée par des actes de provocation mineurs de la part des ennemis d'Israël ; la poursuite de la course aux armements au Moyen-Orient et le renforcement de l'influence soviétique dans les Etats arabes auxquels l'U.R.S.S. a fourni une aide et des conseillers militaires ; le maintien de la flotte soviétique en Méditerranée sur une base permanente, tous ces éléments ont contribué à accroître la tension dans cette zone. L'accord militaire conclu entre l'Albanie et la Chine communiste a introduit un nouvel élément de risque et, surtout, l'occupation de la Tchécoslovaquie par l'Union Soviétique a fait naître la crainte d'une extension éventuelle de la « communauté socialiste » jusqu'aux rives de la Méditerranée, à travers la Yougoslavie et l'Albanie.

## VI. L'O.T.A.N. et la Méditerranée

25. L'O.T.A.N. n'a réagi que lentement à l'accroissement des forces navales soviétiques en Médi-

terranée, qui menace les lignes de ravitaillement des pays du flanc sud de l'Alliance et a modifié l'équilibre politique et militaire dans cette zone. Quoi qu'il en soit, l'inquiétude croissante de l'opinion publique et les craintes tardives des milieux gouvernementaux ont finalement persuadé le Conseil de l'Atlantique nord de demander aux représentants permanents de préparer un rapport sur la sécurité en Méditerranée. Avec l'aide du Comité militaire de l'O.T.A.N., ces derniers ont présenté un rapport qui a été examiné par le Conseil des Ministres à Reykjavik en juin 1968.

26. Le communiqué final publié à l'issue de la réunion du Conseil des Ministres déclarait aux paragraphes 8 et 9 :

« 8. Les ministres ont examiné et approuvé un rapport du Conseil permanent qui expose en détail la situation en Méditerranée et les problèmes de défense qui s'y posent. Ils ont invité leurs représentants permanents à poursuivre une consultation approfondie sur cette situation et à développer leurs consultations dans la mesure où les circonstances l'exigent. A cette fin, le secrétaire général a été invité à coordonner les échanges de renseignements entre les membres du Conseil et à tenir le Conseil constamment informé de la situation en Méditerranée. Il va de soi que les pays membres, ou le secrétaire général, pourront, conformément à leurs droits et à leurs responsabilités, proposer les diverses questions à soumettre à l'examen du Conseil.

9. Les ministres des pays participant au Comité des plans de défense, préoccupés par la récente expansion des activités soviétiques en Méditerranée, ont décidé que leurs représentants permanents examineraient à bref délai, avec le concours des autorités militaires de l'O.T.A.N., les mesures qui pourraient être prises pour sauvegarder les intérêts de sécurité des pays membres de l'O.T.A.N. en Méditerranée, et pour accroître l'efficacité des forces alliées dans cette région. Les représentants permanents examineront également les autres dispositions ou modifications de structure qui pourraient être nécessaires pour renforcer l'efficacité et la coordination des activités de surveillance alliées en Méditerranée, et qui pourraient exiger de nouvelles autorisations. »

27. La France ne s'est pas associée aux décisions du paragraphe 9 du communiqué. Votre rapporteur voudrait en profiter, à ce stade, pour regretter que la France continue à mener une politique de

that France continues to choose to conduct a separate policy outside the integrated military structure of NATO. In this way French policy continues to pose, despite the excellent co-operation between the French navy and the fleets of its allies, difficult political and strategic problems for the other members of the Alliance. Fortunately, there have recently been signs that French public opinion and political circles have become alarmed by the increasingly grave military and political situation in the Mediterranean, especially in view of Soviet activities in Algeria, which lies across from France on the southern shore of the Mediterranean. Whilst it is, perhaps, too much to expect that a Gaullist government will ever bring France back inside the integrated military structure of NATO, it is to be hoped that the first French government of another political complexion will rapidly bring France back to its rightful place in NATO. France is too important to its allies for its government's policies and intentions to be uncertain in time of danger. In view of the continuing unpredictability of France's foreign and military policies, it is particularly gratifying to be able to note that French maritime reconnaissance squadrons are co-operating with MARAIRMED<sup>1</sup>. The extensive French participation in NATO's "Eden-Apple" naval exercise in the autumn is also a welcome and noteworthy development. The aircraft carrier Foch was transferred from the French Atlantic fleet to the Mediterranean especially for this exercise which was commanded, at one point, by Vice-Admiral de Scitivaux-Degreische, Commander-in-Chief of French naval forces in the Mediterranean. Another pointer to increased French co-operation in the Mediterranean was the recent renting by France of 2,000 kilograms of enriched uranium to Italy as fuel for the Italian nuclear-powered naval vessel, Enrico Fermi. This followed an Italian decision to buy 18 Bréguet-Atlantic reconnaissance aircraft from France.

28. The general mood of the Reykjavik meeting was one of guarded optimism. There seemed to be no cloud on the clear blue sky of détente and Ministers were largely concerned with the possibility of arriving at an agreement with the Soviet Union on the balanced mutual reduction of force levels. This dream was rudely shattered in August when Soviet forces invaded Czecho-

slovakia. The Soviet naval presence in the Mediterranean took on a new and more dangerous meaning in the context of the events of August. When the next meeting of the Ministerial Council of NATO was held in Brussels, between 14th and 16th November 1968, all thoughts of mutual force reductions had vanished. A tough communiqué was adopted and the Ministers stated in paragraphs 5 and 6 that:

"5. The new uncertainties resulting from recent Soviet action also extended to the Mediterranean basin. This situation requires that the allies continue by every available means their efforts to promote stability and a just and equitable peace, as well as mutual co-operation and understanding, in the area. The expansion of Soviet activity in the Mediterranean, including the increased activity of Soviet naval units, requires vigilance to safeguard allied security.

6. The members of the Alliance urge the Soviet Union, in the interests of world peace, to refrain from using force and interfering in the affairs of other States. Determined to safeguard the freedom and independence of their countries, they could not remain indifferent to any development which endangers their security. Clearly any Soviet intervention directly or indirectly affecting the situation in Europe or other Mediterranean areas would create an international crisis with grave consequences."

29. France went along with its 14 allies in accepting these two paragraphs. The ministerial communiqué was regarded by the majority of members of the Alliance as being the "unmistakable signal" to the Soviet Union that had been called for before the meeting by the British Foreign Secretary, Mr. Michael Stewart.

30. The NATO communiqué has been thought, by some commentators, to mean that NATO had decided to extend its protection to countries or areas outside the treaty area. This is not so. Mr. Dean Rusk, United States Secretary of State, has clarified this situation as follows:

"Certain things could occur outside the geographical region covered by the treaty and that could give rise to problems. When the Soviet forces went westward in Central Europe it created problems for the Alliance.

1. See paragraphs 34 *et seq.* below.

défense distincte en dehors du cadre militaire intégré de l'O.T.A.N. La politique française continue ainsi à poser, en dépit de l'excellente coopération qui existe entre la marine française et les flottes alliées, des problèmes stratégiques et politiques délicats aux autres membres de l'Alliance. Fort heureusement, l'opinion publique et les milieux politiques français ont récemment manifesté leur inquiétude devant la gravité croissante de la situation militaire et politique en Méditerranée, compte tenu notamment des activités soviétiques en Algérie qui se trouve face à la France sur la rive sud de la Méditerranée. Bien qu'il soit peut-être peu réaliste d'espérer qu'un gouvernement gaulliste ramène jamais la France au sein de l'organisation militaire intégrée de l'O.T.A.N., il est permis d'espérer que le premier gouvernement français d'une coloration politique différente redonnera rapidement à la France la place qui lui revient au sein de l'O.T.A.N. La France est trop importante pour ses alliés pour qu'il plane une incertitude quelconque sur les politiques et les intentions de son gouvernement en cas de danger. Etant donné le caractère imprévisible des politiques étrangère et militaire de la France, il est particulièrement réconfortant de constater que les escadrons de reconnaissance maritime coopèrent actuellement avec le MARAIRMED<sup>1</sup>. Il convient également de se féliciter de l'importance de la participation française aux manœuvres navales « Eden-Apple » de l'O.T.A.N. qui ont eu lieu l'automne dernier. Le porte-avions Foch a été transféré tout spécialement de l'Atlantique en Méditerranée pour ces manœuvres qui se sont déroulées sous le commandement du vice-amiral de Scitiaux-Degreische, Commandant en chef de la flotte française en Méditerranée. Un autre signe favorable concernant l'accroissement de la coopération française en Méditerranée est le récent accord portant sur la location à l'Italie de 2.000 kg d'uranium enrichi destinés à alimenter en combustible l'Enrico Fermi, le navire à propulsion nucléaire qu'elle vient de construire. Cet accord est intervenu après la décision italienne d'acheter à la France 18 patrouilleurs maritimes Bréguet Atlantic.

28. D'une manière générale, la réunion de Reykjavik s'est déroulée dans une atmosphère d'optimisme réservé. Aucun nuage ne paraissait venir troubler le ciel clair de la détente et les ministres étaient essentiellement préoccupés par les possibilités de parvenir, avec l'Union Soviétique, à un accord sur des réductions mutuelles et équilibrées de forces. Ce rêve a été brusquement brisé au mois

d'août par l'invasion de la Tchécoslovaquie et, dans ce contexte, la présence de forces navales soviétiques en Méditerranée a pris un sens nouveau. Lors de la réunion du Conseil des Ministres de l'O.T.A.N. qui s'est tenue du 14 au 16 novembre à Bruxelles, toutes les perspectives de réductions mutuelles de forces s'étaient évanouies. Les ministres adoptèrent un communiqué rédigé en termes durs qui déclarait aux paragraphes 5 et 6 :

« 5. Les incertitudes nouvelles suscitées par la récente action des Soviétiques se manifestent également dans le bassin méditerranéen. Il y a là une situation qui exige que les Alliés poursuivent, par tous les moyens dont ils disposent, leurs efforts en vue de promouvoir dans cette zone la stabilité et une paix juste et équitable, ainsi que la coopération et l'entente mutuelles. Le développement de l'activité soviétique en Méditerranée, y compris la présence accrue d'unités navales, requiert une vigilance propre à sauvegarder la sécurité des Alliés.

6. Les membres de l'Alliance invitent instamment l'Union Soviétique, dans l'intérêt de la paix mondiale, à s'abstenir de recourir à la force et de s'ingérer dans les affaires des autres Etats. Résolus à sauvegarder la liberté et l'indépendance de leurs pays, ils ne pourraient rester indifférents à tout développement qui mettrait en danger leur sécurité. Il est évident que toute intervention soviétique ayant une influence directe ou indirecte sur la situation en Europe ou en Méditerranée provoquerait une crise internationale aux conséquences graves. »

29. La France s'est associée avec ses quatorze alliés aux deux paragraphes qui précèdent. Le communiqué ministériel a été considéré par la majorité des membres de l'Alliance comme « l'avertissement sans équivoque » à l'adresse de l'Union Soviétique réclamé avant la réunion par M. Stewart, Ministre des affaires étrangères britannique.

30. Certains commentateurs ont estimé que le communiqué signifiait que l'O.T.A.N. avait décidé d'étendre sa protection à certains pays et à certaines zones non couvertes par le traité. Il n'en est rien. M. Dean Rusk, Secrétaire d'Etat américain aux affaires étrangères, a clarifié la situation de la manière suivante :

« Certains événements pourraient se produire en dehors de la zone géographique couverte par le traité, ce qui pourrait poser des problèmes. Lorsque les forces soviétiques ont fait mouvement vers l'ouest en Europe centrale,

1. Voir plus loin, paragraphes 34 et suivants.

The Soviet activities in the Mediterranean also present problems for NATO."

31. The United States Secretary of Defence, Mr. Clark Clifford, also rejected as false any interpretation of the communiqué that implied that NATO was extending its treaty guaranteed defence area. Speaking on television, he said:

"Now NATO was not, repeat not, expanding its area of either surveillance or of control. What they were saying to the Soviet Union, was any additional incursions on your part into an independent nation will be looked upon with most extreme seriousness by NATO because we think it increased danger, and that was their point. What they would like to do would be to issue this warning so the Soviets might take that into consideration before they embarked on any other adventure."

32. At the Ministerial Meeting of the Defence Planning Committee at Brussels on 14th November 1968, member countries generally decided to check the slide toward defence reductions and in some cases committed themselves to strengthening their forces.

33. Of the representatives of southern flank countries, the Greek Minister stressed the measures his government was taking to strengthen its defences and to increase its defence budget. But, he pointed out that the Greek economy could not bear its defence burden alone, and he welcomed the reference that had been made in the discussions to the continuing validity of previous Council decisions regarding defence aid to both Greece and Turkey. The representative of the Italian Government said that the Italian national defence budget for 1969 was to be increased by 7% over that for 1968. Numerous measures are being taken to improve the effectiveness of the Italian forces, the army, navy and air forces would be transformed according to a continuing programme, one to increase their efficiency. As already mentioned Italy has also ordered eighteen Bréguet Atlantic maritime patrol aircraft. The Turkish Minister pointed out that his country's defence effort continued to require help in the form of military aid from some of its partners.

34. The British Government also announced, in July 1968, its intention to increase its commitment to the defence of the Mediterranean. In particular, it decided to transfer a squadron of Shackleton long-range maritime reconnaissance aircraft to Malta for MARAIRMED. They will eventually be replaced with the more modern Nimrods. It also decided to add, in 1970, a guided missile destroyer to the British frigate force in the Mediterranean and to station there for part of that year a commando ship, accompanied by a Royal Marine commando group. At the Brussels Ministerial meeting in November, the British Government announced that it would maintain either an aircraft carrier, a commando ship or an assault ship "almost continually" in the Mediterranean as from January 1969.

35. France's 14 allies had gone further at Reykjavik than appeared in the ministerial communiqué. In fact the representatives of the 14 reached, at that meeting, a decision to establish a new NATO subordinate command, Maritime Air Forces, Mediterranean (MARAIRMED), which was officially activated on 21st November 1968. It is a subordinate command of AFSOUTH and thus comes under CINCSOUTH, Admiral Horacio Rivero, of the United States Navy. MARAIRMED, whose headquarters are at Naples, is commanded by Rear-Admiral E.C. Outlaw of the United States Navy. It is concerned with co-ordinating air surveillance throughout the Mediterranean to keep track of Soviet naval units, both surface and submarine.

36. Italy, Britain, and the United States participate in this new command. Although France does not formally take part in MARAIRMED, it is co-operating actively in its work. It is possible that Greece may take part later if it acquires any suitable aircraft.

37. Admiral Outlaw has power to co-ordinate the maritime surveillance flight plans proposed by the participating countries, and to request additional flights to cover specific areas. The aircraft concerned are "earmarked" by the participating countries to be made available in war or for exercises. It is not yet clear from the limited experiences of this command that existing co-ordination plans are adequate to cover unpredictable movements of Soviet vessels at short notice. In any event the new command represents a determined step by the



des problèmes se sont posés à l'Alliance. Les activités soviétiques en Méditerranée soulèvent également des problèmes pour l'O.T.A.N. »

31. M. Clark Clifford, Secrétaire américain à la défense, a également qualifié de fausses les interprétations du communiqué selon lesquelles l'O.T.A.N. aurait étendu la zone de défense garantie par le traité. Parlant à la télévision, il a déclaré :

« L'O.T.A.N., je le répète, n'a pas étendu sa zone de surveillance ou de contrôle. Ce qu'elle a déclaré, c'est que toute nouvelle opération lancée par l'Union Soviétique contre un pays indépendant serait considérée comme d'une extrême gravité, car elle estime que le danger s'en trouverait accru. Tel est le sens du communiqué. Ce que l'O.T.A.N. a voulu faire, c'est lancer cet avertissement afin que l'Union Soviétique puisse en tenir compte avant de s'embarquer dans une nouvelle aventure. »

32. Lors de la réunion ministérielle du Comité des plans de défense le 14 novembre 1968 à Bruxelles, les pays membres ont décidé d'enrayer le processus de réduction des dépenses de défense et, dans certains cas, se sont engagés à renforcer leurs forces.

33. Parmi les représentants des pays membres du flanc sud, le ministre grec a insisté sur les mesures prises par son gouvernement pour renforcer son dispositif et augmenter son budget de défense. Mais il a souligné que l'économie de son pays ne pouvait à elle seule supporter de telles charges, et il s'est félicité des allusions qui avaient été faites, au cours de la discussion, au maintien de la validité des décisions antérieures du Conseil concernant l'aide accordée à la Grèce et à la Turquie en matière de défense. Le représentant du gouvernement italien a déclaré que le budget de défense de son pays pour 1969 serait en augmentation de 7 % par rapport à celui de 1968. L'Italie prend actuellement de nombreuses mesures pour améliorer l'efficacité de ses forces ; les forces terrestres, navales et aériennes seront transformées selon un programme continu en vue d'améliorer leur efficacité. Comme nous l'avons déjà mentionné plus haut, l'Italie a commandé également 18 patrouilleurs maritimes Bréguet Atlantic. Le ministre turc a souligné, pour sa part, que l'effort de défense de son pays exigeait le maintien de l'aide militaire qui lui était accordée par certains de ses partenaires.

34. Le gouvernement britannique a annoncé, en juin 1968, qu'il avait l'intention d'accroître sa contribution à la défense de la Méditerranée. Il a décidé, notamment, de transférer à Malte un escadron de Shackleton, avions de reconnaissance maritime à long rayon d'action, pour les affecter au MARAIRMED. Ces appareils seront remplacés ultérieurement par des Nimrod qui sont plus modernes. Il a également décidé d'ajouter, en 1970, un destroyer porte-engins à la force de frégates britanniques en Méditerranée et de laisser dans cette zone, pendant une partie de l'année, un transport de commandos accompagné d'un groupe de fusiliers marins. Lors de la réunion de Bruxelles, en novembre, le gouvernement britannique a annoncé qu'il maintiendrait « presque continuellement » un porte-avions, un transport de commandos ou un transport de chalands de débarquement en Méditerranée à partir de janvier 1969.

35. A Reykjavik, les quatorze alliés de la France sont allés plus loin que ne paraissait l'indiquer le communiqué ministériel. Lors de cette réunion, les représentants des quatorze ont en fait décidé de créer un nouveau commandement subordonné (le MARAIRMED) couvrant les forces aéronavales de l'O.T.A.N. en Méditerranée, et qui a commencé officiellement à fonctionner le 21 novembre 1968. C'est un commandement subordonné à l'AF-SOUTH et qui, à ce titre, est placé sous l'autorité du CINCSOUTH, l'amiral américain Horacio Rivero. Le MARAIRMED, dont le quartier général se trouve à Naples, a pour commandant le contre-amiral américain E.C. Outlaw. Il a pour mission de coordonner la surveillance aérienne dans l'ensemble de la Méditerranée afin de suivre les unités navales soviétiques en surface et sous les eaux.

36. L'Italie, la Grande-Bretagne et les Etats-Unis participent à ce nouveau commandement. Bien qu'elle n'en fasse pas officiellement partie, la France fournit une coopération active dans le cadre de ses activités. Il est possible que la Grèce y participe plus tard, si elle peut se procurer les avions appropriés.

37. L'amiral Outlaw est habilité à coordonner les plans de vols de surveillance maritime proposés par les pays participants et à demander des vols supplémentaires pour couvrir des zones particulières. Les appareils intéressés sont « réservés pour affectation » par les pays participants afin d'être disponibles en temps de guerre ou pour des manœuvres. La création récente de ce commandement ne permet pas encore de déterminer si les plans de coordination existants sont suffisants pour permettre la détection rapide de mouvements imprévisibles des bâtiments soviétiques. Elle

Alliance to increase its vigilance concerning Soviet naval activities in the Mediterranean and as such is to be welcomed. As well as collecting information, MARAIRMED is also responsible for disseminating it to the interested NATO countries.

38. It is interesting to note that the establishment of the new MARAIRMED command was preceded, over a period of some time, by a series of allied naval exercises in the Mediterranean aimed at improving NATO surveillance of Soviet naval activities. These highly successful "Eagle Eye" exercises involved full co-operation from French naval units.

39. Suggestions have been made that an integrated NATO naval force should be established in the Mediterranean to counter the presence of the Soviet fleet. At first sight this idea, which has been sponsored by Senator Jacob J. Javits of the United States, amongst others, seems an attractive one, particularly when viewed in a purely military context. However, when the complex political situation in the Mediterranean is examined, it becomes clear that a joint NATO naval force, such as the one that now operates in the Atlantic, would be ill-placed, for political reasons, to carry out friendly visits to the Mediterranean ports of non-aligned countries. On the other hand, your Rapporteur feels that individual NATO countries should be urged to derive the maximum political benefit from their navies by carrying out, on a purely national basis, friendly visits to the ports of the Mediterranean countries.

40. Co-operation between the fleets of the NATO countries in the Mediterranean is excellent though the Greek and Turkish fleets need strengthening and, in practice, much the same results that could be obtained from the creation of a joint NATO Mediterranean fleet are already obtained from the holding of regular joint naval exercises under integrated command. The most recent exercise of this kind, "Eden-Apple", combined British, French, Greek, Italian and United States naval units.

41. In conclusion it should be remembered, as your Rapporteur emphasised in December 1967, that even though Soviet naval forces in the Mediterranean have been greatly augmented, they do not compare in quantity or fighting power with the United States Sixth Fleet, and are not superior to the Mediterranean naval

forces of the European NATO members. However, the Soviet naval presence in the Mediterranean has complicated NATO's naval commitments in this area, and the strengthening of existing NATO naval forces in the Mediterranean will weaken NATO's naval potential in other sensitive sea areas.

## VII. The Black Sea

42. Two United States destroyers, the Turner and the Dyess, entered the Black Sea through the Turkish Straits on 9th December 1968. These two vessels cruised in the Black Sea for four days before returning through the Turkish Straits into the Mediterranean.

43. The American Government's action in sending these two warships into the Black Sea aroused strong reactions from the Soviet Union which denounced this policy as "provocation". The Soviet Government also claimed that these vessels did not have the right to pass through the Turkish Straits under the terms of the Convention of Montreux of 1936. On the 10th December the Bulgarian Government made representations to Turkey about the passage of these vessels through the Bosphorus. The Turkish Government, which in practice is responsible for applying the Montreux Convention, has ruled that no breach of the Convention was involved — the Convention in fact permits any country to send certain types of warship into the Black Sea for a limited period in peace. Your Rapporteur also finds that this action did not contravene the terms of the Convention<sup>1</sup>. The Turkish Foreign Minister, Mr. Caglayangil commented on 9th December: "Turkey interprets the Montreux Convention; what she says goes".

44. It should be emphasised that the visit made by the two American destroyers into the Black Sea was not a new initiative on the part of the American Government. This was the fourth time during the past two years that a pair of American destroyers had passed through the Turkish Straits to visit the Black Sea. These routine visits have been made with the clear political intention of demonstrating that the Black Sea waters, like those of the Mediterranean, are international. The Soviet navy has made it clear that it does not regard the Mediter-

1. See analysis at Appendix I.

traduit, en tout cas, la volonté de l'Alliance de redoubler de vigilance devant les activités navales soviétiques en Méditerranée, ce dont il faut se féliciter. Chargé de recueillir des renseignements, le MARAIRMED est également chargé de les communiquer aux pays de l'O.T.A.N. intéressés.

38. Il est intéressant de noter que la création de ce nouveau commandement a été précédée, pendant un certain temps, d'une série de manœuvres navales effectuées par les pays alliés en Méditerranée et destinées à améliorer la surveillance par l'O.T.A.N. des activités navales soviétiques. Ces manœuvres, dénommées « Eagle Eye », ont été très réussies et se sont déroulées en parfaite coopération avec les unités françaises.

39. Il a été proposé de créer en Méditerranée une force navale intégrée de l'O.T.A.N. pour contrebalancer la présence de la flotte soviétique. A première vue, cette idée, qui a été appuyée entre autres par le sénateur américain Jacob J. Javits, paraît séduisante, notamment dans un contexte purement militaire. Cependant, si l'on examine la situation politique complexe qui est celle de la Méditerranée, il apparaît clairement qu'une force navale commune de l'O.T.A.N., semblable à celle qui opère actuellement dans l'Atlantique, serait, pour des raisons politiques, mal placée pour se rendre en visite de courtoisie dans les ports méditerranéens de pays non alignés. En revanche, votre rapporteur estime que les pays de l'O.T.A.N. devraient être invités à tirer individuellement le maximum d'avantages politiques de leurs unités navales en les envoyant, à titre purement national, en visite de courtoisie dans les ports des pays méditerranéens.

40. La coopération entre les marines des pays de l'O.T.A.N. en Méditerranée est excellente, encore que les marines grecque et turque aient besoin d'être renforcées, et, en fait, l'organisation régulière de manœuvres navales communes sous commandement intégré donne déjà des résultats analogues à ceux qui pourraient être obtenus par la création d'une flotte commune de l'O.T.A.N. en Méditerranée. Les manœuvres les plus récentes de ce genre, dénommées « Eden-Apple », combinaient des unités britanniques, françaises, grecques, italiennes et américaines.

41. En conclusion, il convient de se rappeler, comme votre rapporteur le soulignait en décembre 1967, que, même si les forces navales soviétiques en Méditerranée se sont largement accrues, elles ne se comparent ni en qualité, ni en puissance de feu, avec la Sixième flotte américaine et ne sont pas supérieures aux forces navales en Méditerranée des membres européens de l'O.T.A.N. Cependant, la présence navale soviétique en Méditerranée a compliqué les obligations navales de l'O.T.A.N. dans cette zone, et le renforcement des forces navales dont l'Alliance y dispose actuellement affaiblira le potentiel naval de l'O.T.A.N. dans d'autres zones stratégiques.

née des membres européens de l'O.T.A.N. Cependant, la présence navale soviétique en Méditerranée a compliqué les obligations navales de l'O.T.A.N. dans cette zone, et le renforcement des forces navales dont l'Alliance y dispose actuellement affaiblira le potentiel naval de l'O.T.A.N. dans d'autres zones stratégiques.

## VII. La Mer Noire

42. Deux destroyers américains, le Turner et le Dyess sont entrés en Mer Noire en passant par les Détroits le 9 décembre 1968. Ils ont croisé en Mer Noire pendant quatre jours, avant de retourner en Méditerranée par le même chemin.

43. Cette initiative du gouvernement américain a suscité de vives réactions de la part de l'Union Soviétique qui l'a qualifiée de « provocation ». Le gouvernement soviétique a également prétendu que ces navires n'avaient pas le droit d'emprunter les Détroits en invoquant les dispositions de la Convention de Montreux de 1936<sup>1</sup>. Le 10 décembre, le gouvernement bulgare a fait des représentations à la Turquie au sujet du passage de ces navires par le Bosphore. Le gouvernement turc à qui incombe, en fait, l'application de la Convention de Montreux, a estimé qu'il n'y avait pas violation de la convention. Celle-ci autorise en pratique n'importe quel pays à envoyer en temps de paix certains types de navires de guerre en Mer Noire, pour une période limitée. Votre rapporteur estime également que cette initiative ne contrevenait pas aux termes de la convention. Le ministre turc des affaires étrangères, M. Caglayangil, a fait, le 9 décembre, le commentaire suivant : « C'est la Turquie qui interprète la Convention de Montreux ; ses conclusions l'emportent ».

44. Il convient de souligner que la visite des deux destroyers américains en Mer Noire ne constituait pas un précédent de la part du gouvernement américain. C'est la quatrième fois depuis deux ans que deux destroyers américains franchissent les Détroits pour visiter la Mer Noire. Ces visites de routine étaient nettement inspirées par l'intention politique de marquer que les eaux de la Mer Noire, comme celles de la Méditerranée, sont internationales. La marine soviétique a démontré sans équivoque qu'elle ne considérait pas la Méditerranée comme un « lac occidental ». Il

1. Voir l'analyse de cette convention à l'annexe I.

ranean as a "western lake". The American navy, on its side, has a perfect right to demonstrate that the Black Sea is not a "Russian lake". This is a welcome move on the part of the American Government — a sign of the Administration's refusal to display any weakness or hesitancy during the last weeks of President Johnson's Administration.

### VIII. Individual countries

45. The report of December 1967 analysed the situation in each of the countries bordering on the Mediterranean with the exception of France and Italy, both of which are members of WEU. In several cases the basic situation of these countries, as it affects the security of the region, remains basically unchanged. The present report therefore comments, proceeding in a clockwise direction, on the situation in Yugoslavia, Albania, Greece, Turkey, Israel, the United Arab Republic, Algeria, Spain and Malta<sup>1</sup>.

#### (a) Yugoslavia

46. The invasion of Czechoslovakia by Soviet forces in August 1968 posed a possible threat to Yugoslavia. Moscow's disregard for the effects of its action on both communist and world opinion, and the formulation of the "socialist commonwealth" doctrine led the Yugoslav Government to fear that it, too, might fall victim to the plans of the hard-line leaders in the Kremlin.

47. Much has been made, in the press, of the firm anti-Soviet attitude adopted by President Tito during and following the Czechoslovak crisis. Closer examination shows that Tito's attitude has been more ambiguous and less clear-cut than it might first appear. The visit paid by Mr. Nicholas Katzenbach, United States Under-Secretary of State, to Tito following the Soviet occupation of Czechoslovakia seems to have been inconclusive. It seems probable, however, that Tito tried to obtain American economic aid from Mr. Katzenbach. It is known that the Yugoslav economy remains in a poor state, so that whilst Yugoslavia, like Rumania and Albania, was probably genuinely nervous about the possibility of Soviet military action, the

1. Political aspects of the Middle East and countries of the southern shore of the Mediterranean are dealt with by Mr. Griffiths.

Yugoslav Government lost no opportunity of publicising its fears and its overt anti-Moscow political line, possibly with the aim of encouraging the West, and in particular the United States, to give it economic aid.

48. If this analysis seems unduly cynical, your Rapporteur wishes to recall the way in which President Tito, ever since 1948, when Yugoslavia was expelled from the Soviet bloc, has judiciously and with extreme adroitness played off the western and communist blocs so as to extract the maximum political, military and economic benefits for his country.

49. In line with this Janus-like attitude, President Tito was prepared to denounce, at the height of the Czechoslovak crisis (and thus at a time when his government might have been considered to be nervous about the presence of the Soviet fleet in the Mediterranean and Adriatic) the continued presence of both the Soviet fleet and the United States Sixth Fleet in the Mediterranean.

50. Further, at the same time that President Tito was announcing his solidarity with the Czechoslovak people in their struggle for independence from Moscow, Yugoslavia continued to receive, as it still does, military aid from the Soviet Union. The Yugoslav intelligence service is still co-ordinated and integrated with Soviet intelligence. The Yugoslav early warning system is still co-ordinated and integrated with the Soviet early warning system. After 21st August, Yugoslavia has continued to receive Soviet war matériel. In December 1968, Moscow delivered several Osa class patrol boats. In November and December 1968, a Soviet submarine depot ship was anchored in the harbour of Split and assisted the Yugoslav navy with their Soviet-supplied fast patrol boats. The Soviet air force is still overflying Yugoslavia for trips to and from Egypt, Syria, Algeria and the Yemen.

51. In reaction to the phrase: "clearly any Soviet intervention directly or indirectly affecting the situation in Europe or in the Mediterranean would create an international crisis with grave consequences" in the North Atlantic Council's Brussels communiqué of 16th November, President Tito was quick to see that it was most unlikely that NATO would in fact come, collectively, to the defence of Yugoslavia in the event of its being attacked by Soviet forces. Indeed, to interpret the NATO communiqué in this sense might only serve to pro-

est parfaitement légitime que la marine américaine démontre, pour sa part, que la Mer Noire n'est pas un « lac soviétique ». C'est une initiative du gouvernement américain dont il convient de se féliciter et le signe que l'administration refuse de faire preuve de faiblesse ou d'hésitation pendant les dernières semaines du mandat du Président Johnson.

### VIII. La situation dans les divers pays

45. Le rapport de décembre 1967 analysait la situation dans chacun des pays riverains de la Méditerranée, à l'exception de la France et de l'Italie, toutes deux membres de l'U.E.O. Dans plusieurs cas, la situation fondamentale de ces pays en ce qui concerne la sécurité de cette zone n'a pas subi de modification marquante. Le présent rapport passera donc successivement en revue la situation de la Yougoslavie, de l'Albanie, de la Grèce, de la Turquie, d'Israël, de la République Arabe Unie, de l'Algérie, de l'Espagne et de Malte<sup>1</sup>.

#### (a) La Yougoslavie

46. L'invasion de la Tchécoslovaquie par les forces soviétiques au mois d'août 1968 pouvait constituer une menace pour la Yougoslavie. Le mépris de Moscou pour les répercussions de son action tant dans l'opinion des pays communistes que dans l'opinion mondiale et la formulation de la doctrine de la « communauté socialiste » ont amené le gouvernement yougoslave à redouter de devenir, lui aussi, la victime des plans des dirigeants du Kremlin partisans d'une ligne dure.

47. La presse a largement commenté l'attitude fermement anti-soviétique adoptée par le Président Tito pendant et après la crise tchécoslovaque. Un examen plus attentif montre que cette attitude a été plus ambiguë et moins tranchée qu'il pouvait apparaître à première vue. La visite de M. Nicholas Katzenbach, Sous-secrétaire d'Etat américain, au Président Tito, après l'occupation de la Tchécoslovaquie par les Soviétiques, semble n'avoir donné aucun résultat. Il est probable, cependant, que le Président Tito a tenté d'obtenir de lui une aide économique américaine. On sait que l'économie yougoslave reste peu florissante, de sorte que, tout en redoutant sans doute réellement, comme la Roumanie et l'Albanie, l'éventualité d'une intervention militaire soviétique, le

1. M. Griffiths traite des aspects politiques de la situation au Moyen-Orient et dans les pays situés sur les rives méridionales de la Méditerranée.

gouvernement yougoslave n'a perdu aucune occasion de faire connaître ses craintes et sa ligne politique franchement anti-soviétique, afin de pousser vraisemblablement l'Occident, et notamment les Etats-Unis, à lui accorder une aide économique.

48. Si cette analyse paraît par trop cynique, votre rapporteur voudrait rappeler la manière dont le Président Tito a, depuis 1948, date à laquelle la Yougoslavie a été expulsée du bloc soviétique, opposé judicieusement et avec une extrême habileté le bloc occidental et le bloc communiste afin d'en tirer le maximum d'avantages politiques, militaires et économiques pour son pays.

49. Conformément à ce double jeu, le Président Tito a pu se permettre, au paroxysme de la crise tchécoslovaque (et, par conséquent, à un moment où l'on pouvait croire que son gouvernement s'inquiétait de la présence de la flotte soviétique en Méditerranée et dans l'Adriatique), de dénoncer la présence permanente de la Sixième flotte américaine aussi bien que de la flotte soviétique dans cette zone.

50. De plus, à l'heure même où le Président Tito proclamait sa solidarité avec le peuple tchécoslovaque dans sa lutte pour l'indépendance vis-à-vis de Moscou, la Yougoslavie continuait de recevoir — et elle reçoit toujours — une aide militaire de l'Union Soviétique. Le service de renseignements yougoslave est toujours coordonné et intégré au service de renseignements soviétique. Le système de pré-alerte yougoslave est toujours coordonné et intégré au système de pré-alerte soviétique. Après le 21 août, la Yougoslavie a continué de recevoir du matériel de guerre soviétique. En décembre 1968, Moscou lui a livré plusieurs vedettes rapides du type Osa. En novembre et décembre 1968, un ravitailleur de sous-marins soviétique était ancré dans le port de Split pour aider la marine yougoslave dans l'utilisation de ces nouvelles unités. L'aviation soviétique survole toujours la Yougoslavie pour se rendre en Egypte, en Syrie, en Algérie et au Yémen.

51. Réagissant au passage du communiqué du Conseil de l'Atlantique nord publié à Bruxelles le 16 novembre : « Il est évident que toute intervention soviétique ayant une influence directe ou indirecte sur la situation en Europe ou en Méditerranée provoquerait une crise internationale aux conséquences graves », le Président Tito a compris immédiatement qu'il était fort peu probable, en réalité, que l'O.T.A.N. vienne collectivement au secours de la Yougoslavie si celle-ci était attaquée par des forces soviétiques. En vérité, interpréter dans ce sens le communiqué de l'O.T.A.N. ne pour-

voke Moscow. This attitude might account for the brutal realism of President Tito's statement at the press conference held in Jajce at the beginning of December when he stated that in the event of aggression: "we would not ask anyone for help, we have enough strength in our own forces, which rest on the unity of our peoples, to defend our sovereignty and independence."

52. If Yugoslavia requests military or economic aid from the West, what should our answer be? Your Rapporteur thinks it would be wise to consider granting military or economic aid to President Tito's government. He feels, however, that any such aid should be given only on certain conditions. In particular, the West should insist, in exchange for aid, that President Tito put an end to the ambiguity of his country's foreign and defence policies.

53. On the purely military front, your Rapporteur understands that following the Soviet occupation of Czechoslovakia, the Italian Government informed Belgrade that it had nothing to fear from Italy. This assurance enabled the Yugoslav Government to withdraw military units from its Italian frontier and to redeploy them in strategic positions facing its communist neighbours to the east.

#### (b) Albania

54. During the Czechoslovak crisis, the Albanian Government condemned the Soviet action. The Prime Minister, Mehmet Shehu, described the Soviet action as "the ringing of the alarm bell for the peoples of the world". There appears to have been considerable nervousness in Albania about the possibility of either a Soviet military occupation of Yugoslavia, which could then be extended southwards to Albania, or of that of landings on the Albanian coast by the Soviet Mediterranean fleet.

55. If the reported defence agreement between Albania and communist China, of 7th December 1968, is not merely a propaganda move but is followed by the installation of Chinese nuclear forces in Albania, the present acute degree of tension in the Mediterranean would be raised to an even higher level. The juxtaposition of NATO, Soviet and Chinese forces (all equipped with nuclear weapons) within such a tense and limited geographical area would make the Mediterranean a really "hot" area of military confrontation where incidents could easily be triggered off.

56. The military implications of the Tirana Defence Pact depend largely on Chinese missile technology. Some experts consider that Chinese ballistic missiles capable of delivering a nuclear warhead up to 1,500 miles could be operational by 1972. The installation of such missiles in Albania would pose a grave threat to the security of both Western Europe and the European part of the Soviet Union. It is perhaps not too soon to ask whether it would be wise for the West to sit quietly by should there be any sign in the future that China is preparing to make use of its reported right to station weapons and forces in Albania.

#### (c) Greece

57. The heightened insecurity of the Balkans, resulting from Soviet action in Czechoslovakia, has increased the strategic importance of Greece to the Alliance. At this point your Rapporteur wishes to point out that, regrettable though the actions and methods of the present Greek régime are, NATO is not an ideological organisation but a military and political alliance, formed in 1949 by those countries that were aware of and frightened by Soviet imperialism. Many of the members of NATO fought with the Soviet Union against Hitler during the second world war. This did not mean that they approved in any way of the Soviet organisation of society. Today the members of NATO must co-operate to protect themselves against the Soviet Union. In doing so, Greece is a strategically important ally. Greek air and naval bases, and above all the geographic position of Greece, which with Turkey dominates the eastern entrance to the Mediterranean, are vital to NATO's defence of the Mediterranean. No reconsideration of Greek membership of the Alliance is complete without remembering this strategic factor.

58. But your Rapporteur is equally convinced that the appropriate organisations — particularly the Council of Europe — should bring every pressure on the Greek Government to restore human rights, the rule of law and genuine parliamentary government with a minimum delay. It is clear that the referendum held on the new draft constitution presented to the Greek people in the autumn of 1968 did not give them a genuine choice, and it is equally clear that the new constitution does not represent a return to true democracy.

rait servir qu'à provoquer Moscou. C'est ce qui peut expliquer le réalisme brutal des propos du Président Tito à la conférence de presse tenue à Jajce au commencement de décembre, lorsqu'il a déclaré qu'en cas d'agression : « Nous ne demanderions l'aide de personne ; nous avons assez de ressources dans nos propres forces, qui s'appuient sur l'unité de nos peuples, pour défendre notre souveraineté et notre indépendance. »

52. Si la Yougoslavie demande à l'Occident une aide militaire ou économique, que devons-nous répondre ? Votre rapporteur estime qu'il serait bon d'envisager l'octroi d'une aide militaire ou économique au gouvernement du Président Tito, mais à certaines conditions. En particulier, l'Occident devrait insister pour qu'en échange, le Président Tito mette un terme à l'ambiguïté de la politique de son pays en matière d'affaires étrangères et de défense.

53. En ce qui concerne l'aspect purement militaire, votre rapporteur croit savoir qu'à la suite de l'occupation de la Tchécoslovaquie par les Soviétiques, le gouvernement italien a informé Belgrade qu'elle n'avait rien à craindre de l'Italie. Cette assurance a permis au gouvernement yougoslave de retirer des unités de la frontière italienne et de les redéployer sur les positions stratégiques qui font face à ses voisins communistes à l'est.

#### (b) L'Albanie

54. Pendant la crise tchécoslovaque, le gouvernement albanais a condamné l'action soviétique. Le premier ministre, M. Mehmet Chehou, a déclaré qu'elle constituait « un signal d'alarme pour les peuples du monde ». Il semble qu'il y ait eu en Albanie une très grande anxiété devant l'éventualité soit d'une occupation militaire de la Yougoslavie par les Soviétiques, susceptible de s'étendre ensuite vers le sud en direction de l'Albanie, soit de débarquements effectués par la flotte soviétique en Méditerranée sur les côtes albanaises.

55. Si le pacte défensif qui aurait été conclu le 7 décembre 1968 entre l'Albanie et la Chine communiste n'est pas simplement un acte de propagande, mais qu'il est suivi de l'installation de forces nucléaires chinoises en territoire albanais, l'extrême tension que connaît actuellement la région méditerranéenne pourrait encore augmenter. La juxtaposition des forces de l'O.T.A.N., des forces soviétiques et des forces chinoises (toutes dotées d'armes nucléaires) dans une zone géographique aussi limitée et dans un climat aussi tendu, ferait de la Méditerranée une zone réellement « chaude » de confrontation militaire où des incidents pourraient éclater très aisément.

56. Les incidences militaires du Pacte de défense de Tirana dépendent largement de l'état de la technologie chinoise en matière de missiles. Certains experts considèrent que la Chine pourrait disposer, d'ici 1972, d'engins balistiques opérationnels capables de lancer une ogive nucléaire à 2.400 km. L'installation de ces engins en Albanie constituerait une grave menace pour la sécurité de l'Europe occidentale comme de la partie européenne de l'Union Soviétique. Il n'est peut-être pas prématuré de se demander si l'Occident serait bien inspiré de rester passif s'il s'avérait que la Chine se dispose à faire valoir le droit qu'on lui prête de stationner des armes et des forces armées en Albanie.

#### (c) La Grèce

57. L'insécurité accrue dans les Balkans, résultant de l'action des Soviétiques en Tchécoslovaquie, a augmenté l'importance stratégique de la Grèce pour l'Alliance. A ce stade, votre rapporteur voudrait souligner qu'aussi regrettables que puissent être les actes et les méthodes du régime actuel, l'O.T.A.N. n'est pas une organisation idéologique mais une alliance militaire et politique, formée en 1949 par des pays qui connaissaient et redoutaient l'impérialisme soviétique. Nombre des pays membres de l'O.T.A.N. ont combattu Hitler aux côtés de l'Union Soviétique pendant la seconde guerre mondiale. Cela ne veut pas dire qu'ils approuvaient en quoi que ce soit l'organisation de la société sur le modèle soviétique. Aujourd'hui, les pays membres de l'O.T.A.N. doivent coopérer pour se protéger de l'Union Soviétique et, dans ce contexte, la Grèce est une alliée importante du point de vue stratégique. Les bases aériennes et navales et surtout la position géographique de ce pays qui, avec la Turquie, commande à l'est l'accès de la Méditerranée, sont vitales pour les activités de défense de l'O.T.A.N. dans cette zone. On ne saurait oublier ce facteur stratégique en reconsidérant l'adhésion de la Grèce à l'Alliance.

58. Toutefois, votre rapporteur est également convaincu que les organisations compétentes — notamment le Conseil de l'Europe — devraient exercer le maximum de pression sur le gouvernement grec pour qu'il restaure dans un délai minimum les droits de l'homme, le règne du droit et un véritable gouvernement parlementaire. Il est évident que le référendum sur le nouveau projet de constitution présenté au peuple grec à la fin de 1968 ne lui a pas laissé de véritable choix et il est non moins évident que la nouvelle constitution ne constitue pas un retour à la véritable démocratie.

59. The December 1967 report stated the view that:

“Far from preventing a communist take-over in Greece, the military government has been responsible for encouraging the growth of communism in Greece since its attitudes give the communists an excellent opportunity to exploit the opposition of the people to the non-democratic dictatorship which has been installed.”

60. On 21st October 1968 the United States decided to resume arms shipments to Greece which had been suspended 17 months earlier. According to press reports, 20 to 30 jet aircraft and two minesweepers were to be delivered, no decision having been made on tanks. It would appear that this policy of selective arms supply excludes weapons which could be used by the present régime to maintain itself in power against the wishes of the people.

**(d) Turkey**

61. The continued presence, on a permanent basis, of the Soviet fleet in the Mediterranean has increased Turkey's basic nervousness concerning its Soviet neighbour. Whilst remaining one of the staunchest members of the Alliance, Turkey has at the same time tried to improve its relationship with the Soviet Union. Your Rapporteur understands that, as a result of improved relations, the Soviet Union has agreed to construct a steel mill and an electric generating plant in Turkey.

62. In the past it has been rumoured that President de Gaulle has sought, on more than one occasion, to detach Turkey from NATO. Any fears that General de Gaulle's official visit to Turkey, at the end of October 1968, might weaken Turkey's strong attachment to NATO were dispelled by the events of August, 1968 has been marked by small-scale anti-American demonstrations in Turkey. Your Rapporteur understands, however, that these minor disturbances have no real political significance.

**(e) Israel**

63. Israel, eighteen months after the six-day war, sticks to its position that the only way to peace in the Middle East is a negotiated settlement between the Arab countries and itself, not a settlement imposed from the outside. It contends that the Security Council resolution

of 22nd November 1967 is not “self-implémentary” but provides for a number of principles which should serve as guidelines in negotiations between the parties themselves. It furthermore insists that no withdrawal from occupied territories can take place, nor is it provided for in the Security Council resolution, without a readiness on the part of the Arab countries to terminate their 20 years of belligerence and to conclude a peace treaty.

64. It must be said that Israel's stand is largely borne out by a close examination of the resolution as well as by more general considerations of fairness. The fact, however, remains that there is little evidence so far of a change of heart on the part of the Arab rulers in their relation to Israel. Despite some tactical or formal concessions on the part of some Arab countries designed to improve their posture abroad, there has actually been no retreat from the principles proclaimed at the Khartoum conference of the Arab leaders in 1967, viz “no negotiation, no recognition, no peace with Israel”.

65. There can be little doubt that a major part of the responsibility for the stalemate rests with the Soviet Union. It is this country, which by its persistent hostility to Israel and by the continuing rearmament of UAR, Syria and other Arab countries, has been encouraging, directly or indirectly, the Arab rulers in their hope that they can get back everything without modifying in any substantive manner their 20-year old policies of belligerence against Israel.

66. Consideration of the moral commitments of the western countries as well as the analysis of Soviet aims as set forth in the paragraphs on the United Arab Republic require the West to take the following guidelines into account in its policies towards the Middle East:

- (i) the need to supply Israel with the means of defending itself in view of the persistent Soviet effort to change the balance of forces in the area by the massive rearmament of some Arab countries;
- (ii) preventing any miscalculation by the Soviet Union as regards the proposition that direct military intervention in the area on its part will inevitably lead to confrontation with the West;



59. Le rapport de décembre 1967 estimait que :

« Loin d'empêcher les communistes de prendre le pouvoir en Grèce, le gouvernement militaire a favorisé, au contraire, la montée du communisme, en lui donnant, par les positions qu'il a prises, une occasion d'exploiter l'opposition légitime de la nation à la dictature antidémocratique qui a été instaurée. »

60. Le 21 octobre 1968, les Etats-Unis ont décidé de reprendre leurs envois d'armes à la Grèce qui avaient été suspendus dix-sept mois plus tôt. Selon la presse, de 20 à 30 avions à réaction et 2 dragueurs de mines doivent encore être livrés, mais aucune décision n'a été prise au sujet des chars. Il semble que cette politique de fourniture sélective d'armements exclut les armes qui pourraient être utilisées par le régime actuel pour se maintenir au pouvoir contre le vœu de la nation.

#### (d) La Turquie

61. La présence permanente de la flotte soviétique en Méditerranée a augmenté la nervosité latente manifestée par la Turquie à l'égard de son voisin soviétique. Tout en restant l'un des membres les plus sûrs de l'Alliance, la Turquie a tenté, parallèlement, d'améliorer ses relations avec l'Union Soviétique. Votre rapporteur croit savoir qu'à la suite de cette amélioration des relations, l'Union Soviétique a accepté de construire une aciérie et une centrale électrique en Turquie.

62. Des rumeurs voulaient dans le passé que le Président de Gaulle ait cherché, en plusieurs occasions, à détacher la Turquie de l'O.T.A.N., mais les événements du mois d'août ont balayé les craintes que la visite officielle du président français, à la fin d'octobre 1968, n'affaiblisse le ferme attachement de la Turquie à l'O.T.A.N. L'année 1968 a été marquée en Turquie par des démonstrations anti-américaines de faible envergure, mais votre rapporteur croit savoir que ces troubles mineurs n'ont revêtu aucune importance politique véritable.

#### (e) Israël

63. Dix-huit mois après la guerre de six jours, Israël n'a pas modifié sa position : il maintient que le seul moyen d'instaurer la paix au Moyen-Orient est un règlement négocié entre les pays arabes et lui-même, et non pas un règlement imposé de l'extérieur. Il affirme que la résolution

du Conseil de sécurité en date du 22 novembre 1967 n'est pas « exécutive en soi » mais qu'elle prévoit un certain nombre de principes qui devraient servir de lignes directrices lors des négociations entre les parties intéressées. Il insiste, en outre, sur le fait qu'aucune évacuation des territoires occupés ne saurait avoir lieu, ou n'est prévue dans la résolution du Conseil de sécurité, en l'absence de toute volonté de la part des pays arabes de mettre fin à vingt années de belligérance et de conclure un traité de paix.

64. A vrai dire, l'examen attentif de la résolution, ainsi que des considérations plus générales d'équité, justifient largement l'attitude d'Israël. Il n'en reste pas moins que les sentiments des dirigeants arabes dans leurs rapports avec Israël n'ont guère varié jusqu'ici. Bien que quelques pays arabes aient fait certaines concessions tactiques ou de pure forme dans le but d'améliorer leur position à l'étranger, ils n'ont pas abandonné, en fait, les principes proclamés à la Conférence des dirigeants arabes de Khartoum en 1967, c'est-à-dire « pas de négociation, pas de reconnaissance, pas de paix avec Israël ».

65. Il ne fait guère de doute que l'Union Soviétique est la principale responsable de cette impasse. C'est elle qui, en restant hostile à Israël et en continuant de réarmer la R.A.U., la Syrie et d'autres pays arabes, a nourri directement ou indirectement l'espoir des dirigeants arabes de parvenir à tout récupérer sans modifier en quoi que ce soit la politique belliqueuse qu'ils mènent depuis vingt ans à l'égard d'Israël.

66. La considération des engagements moraux pris par les pays occidentaux, ainsi que l'analyse des visées soviétiques telles qu'elles sont exposées dans le paragraphe relatif à la République Arabe Unie, imposent à l'Occident de tenir compte des principes suivants dans sa politique à l'égard du Moyen-Orient :

- (i) Nécessité de fournir à Israël les moyens de se défendre, étant donné l'effort continu des Soviétiques pour modifier l'équilibre des forces dans cette région, en réarmant massivement quelques pays arabes.
- (ii) Prévenir toute erreur de calcul de la part de l'Union Soviétique en ce qui concerne le principe selon lequel toute intervention militaire directe de sa part dans cette région amènerait inévitablement un affrontement avec l'Occident.

- (iii) the continuous urging of all parties concerned in the Middle East conflict to put an end to their hostilities and get down to negotiations as the only solution to the present impasse.

**(f) United Arab Republic**

67. Reference has already been made to the process of rearmament of UAR forces by the Soviet Union which has been going on throughout 1968. While understandably and justifiably there has been much preoccupation with this increasing Soviet penetration of Egypt, the basic vulnerability of the Soviet position in that country and other so-called revolutionary Arab countries has not been sufficiently appreciated. A proper understanding of this fact is of great importance in helping to work out future western policies with regard to this area.

68. In the first place, the results of the six-day war while on the one hand facilitating Soviet penetration of Egypt, on the other hand constituted a tremendous setback for the Soviet Union for a number of reasons:

- (i) a major part of the immense Soviet investment in UAR, particularly in military hardware, was wiped out almost overnight;
- (ii) the Suez Canal, which is much more important to the Soviet Union than to the West, has been closed ever since;
- (iii) the UAR régime, which has linked its fortunes to pro-Soviet policies and whose maintenance in power is the only real safeguard for the continuance of these policies, has been shaken to its foundations. The recent mass demonstrations by students against the government and against the Soviet penetration are by themselves an unprecedented phenomenon in the 16 years of that régime. But there is evidence to show that popular disenchantment with the present rulers and policies goes much deeper than that.

69. The immediate Soviet reaction to this débâcle has been a renewed massive infusion of arms, advisers and economic aid to bolster up the shaken UAR régime. While so doing the Soviets have, of course, been exacting their price in the

form of expanded facilities for their navy etc., as mentioned above, and in the form of a tighter political alignment on international issues. It should be pointed out that the UAR, as well as Syria, Algeria and Iraq, have been among the very few countries in the world outside the Warsaw Pact area which expressed support for the Soviet invasion of Czechoslovakia.

70. At the same time it is evident that the Soviet Union does not have great hopes about the ability of UAR, even with the renewed and strengthened army, to recuperate its losses during the June war. Hence the persistent attempts of the Soviet Union to get pressure on Israel to withdraw to the pre-June positions — partly through a war of nerves, playing on the possibility of direct Soviet military intervention, but primarily by striving towards an “understanding” with the West of the kind advocated by General de Gaulle, i.e. imposing a “solution” which will mean essentially pushing Israel back to the pre-war armistice lines.

71. Here is where the basic weakness of the Soviet position in the Middle East lies. The Soviet Union has now renewed its huge investment in the UAR, but in doing so has taken an even greater risk in view of the weaker position of the UAR régime. This régime may again manoeuvre itself into war, as it did in June 1967, and with similar results; or it may be overthrown by internal forces. The only answer to this dilemma from the Soviet point of view is talking the West, and primarily the United States, into an “understanding” on forcing Israel back to the pre-June lines, thereby salvaging the present UAR régime and ensuring the continuation and extension of the Soviet hold on Egypt.

**(g) Algeria**

72. The conclusion advanced in the December 1967 report concerning Mers-el-Kébir may be quoted:

“If the Soviet Government were to demand the use of this base for its Mediterranean fleet it would be very difficult for Colonel Boumedienne to refuse such a request. Even though Algeria is not as dependent on the Soviet Union as Egypt, it is now leaning heavily on Moscow for military aid, so it would be hard to refuse the Russians a *quid pro quo*. Your Rapporteur thus con-

- (iii) Invitation pressante et renouvelée à toutes les parties intéressées dans le conflit du Moyen-Orient de mettre un terme aux hostilités et d'en venir aux négociations, seule solution à l'impasse actuelle.

**(f) La République Arabe Unie**

67. Nous avons déjà mentionné le réarmement des forces de la République Arabe Unie par l'Union Soviétique qui s'est poursuivi tout au long de 1968. Bien que l'on se soit fort préoccupé, ce qui se conçoit et se justifie facilement, de la pénétration croissante des Soviétiques en Egypte, on n'a pas suffisamment apprécié la vulnérabilité foncière de la position soviétique dans ce pays et dans d'autres pays arabes soi-disant révolutionnaires. Une meilleure compréhension de ce facteur revêt une grande importance dans l'élaboration de la politique future des pays occidentaux vis-à-vis de cette région.

68. Tout d'abord, les résultats de la guerre de six jours, s'ils ont, d'une part, facilité la pénétration soviétique en Egypte, ont constitué, d'autre part, un énorme recul pour l'Union Soviétique et ceci, pour un certain nombre de raisons :

- (i) Une part importante des énormes investissements soviétiques en R.A.U., particulièrement en ce qui concerne le matériel militaire, a pratiquement disparu du jour au lendemain.
- (ii) Le canal de Suez, qui est bien plus important pour l'Union Soviétique que pour l'Occident, est resté fermé depuis lors.
- (iii) Le régime de la R.A.U., qui avait lié son destin à une politique pro-soviétique et dont le maintien au pouvoir est le seul garant véritable de la poursuite de cette politique, a été ébranlé jusque dans ses fondements. Les récentes démonstrations de masse organisées par les étudiants contre le gouvernement et contre la pénétration soviétique sont en soi un phénomène sans précédent depuis l'instauration du régime il y a seize ans. Mais tout montre que le désenchantement populaire vis-à-vis des dirigeants actuels et de leur politique est bien plus profond.

69. Après la débâcle, les Soviétiques ont eu pour réaction immédiate de réinformer de façon massive des armes, des conseillers et une nouvelle aide économique, pour renforcer un régime chancelant. Ce faisant, ils ont, bien entendu, imposé leurs condi-

tions sous forme de facilités accrues pour leur marine, etc., comme nous l'avons indiqué plus haut, et d'un alignement politique plus étroit en ce qui concerne les problèmes internationaux. Il convient de faire remarquer que la R.A.U., ainsi que la Syrie, l'Algérie et l'Irak, sont parmi les quelques pays non membres du Pacte de Varsovie qui ont approuvé l'invasion de la Tchécoslovaquie.

70. Il est clair également que l'Union Soviétique ne met pas grand espoir dans la capacité de la R.A.U. de récupérer les territoires qu'elle a perdus durant la guerre de juin, même avec une armée renouvelée et renforcée. De là, les tentatives constantes de l'Union Soviétique pour faire pression sur Israël pour qu'il revienne aux positions qu'il occupait avant le mois de juin, en menant une guerre des nerfs et en agitant l'éventualité d'une intervention militaire directe de sa part, mais surtout en poussant à un « compromis » avec l'Occident, du genre préconisé par le Général de Gaulle, c'est-à-dire une « solution » imposée qui consisterait essentiellement à ramener Israël sur les lignes d'armistice qu'il occupait avant la guerre.

71. C'est là que réside la faiblesse fondamentale de la position soviétique au Moyen-Orient. L'Union Soviétique a maintenant renouvelé ses énormes investissements en R.A.U., mais, ce faisant, elle a pris un risque encore plus grand étant donné la faiblesse accrue du régime. Celui-ci peut de nouveau s'orienter vers la guerre, comme il l'a fait en juin 1967, pour arriver à des résultats analogues ; il peut également être renversé par des forces internes. La seule façon, du point de vue soviétique, de résoudre ce dilemme est de s'entendre avec l'Occident et, d'abord, avec les Etats-Unis, au moyen d'un « compromis » qui forcerait Israël à se replier sur les lignes d'avant le mois de juin, et permettrait ainsi de sauver le régime actuel et d'assurer la continuation et l'extension de l'emprise soviétique sur l'Egypte.

**(g) L'Algérie**

72. On peut citer ici la conclusion avancée à propos de Mers el-Kébir dans le rapport de décembre 1967 :

« Il serait très difficile au Colonel Boumediène d'en refuser l'utilisation par la flotte soviétique de la Méditerranée si la demande lui en était faite. Même si elle n'est pas aussi tributaire de l'Union Soviétique que l'Egypte, l'Algérie dépend maintenant beaucoup de Moscou pour l'aide militaire, si bien qu'il lui serait difficile de refuser ses services aux Russes. Votre rapporteur est donc d'avis

siders that Mers-el-Kébir, when it is handed over to Algeria by France, may well become a Soviet naval base."

This statement was contested by some members of the Assembly at that time. Since then, some press reports have indicated that Soviet technicians have been installed in Mers-el-Kébir while others have denied this. The Algerian, French and Soviet Governments have separately denied that Mers-el-Kébir, which France handed over to Algeria in February 1968, has become in any way a Soviet base.

73. In fact there seem to have been two definite developments. First, a permanent presence of Soviet technicians has been established in Mers-el-Kébir (32 at the time of writing). Second, it is understood that within recent weeks the Algerian Government ordered the evacuation of some 150 houses in the vicinity of Mers-el-Kébir. The implication is that these have been reserved for the arrival of further Soviet technicians.

74. It could be that these technicians are merely readapting the base according to the needs of the Algerian Government. Your Rapporteur's personal conviction is, however, that Mers-el-Kébir is being prepared to receive visits from the warships of the Soviet Mediterranean fleet. So long as Soviet naval vessels are able to use Mers-el-Kébir (in the same way that they use Port Said and Alexandria) whenever they wish for repairs and refitting, there is no need for the Soviet Union to ask the Algerian Government for formal "base" rights. The Algerian Government is in no position to withstand Soviet requests, and in this way the Soviet Union can avoid the political disadvantages that could accompany the establishment of a formal "base".

75. Mr. Messmer, the French Defence Minister, and other representatives of the French Government have gone to great lengths to play down the strategic value of Mers-el-Kébir since it was handed over to Algeria. Whilst it is possible that this base was no longer of great strategic importance to France, it is, on the contrary, of the greatest use to the Soviet Union. The nearby presence of French military aircraft at Bou-Sfer would not prevent Soviet ships and submarines from regular use, in peacetime conditions, of this western Mediterranean port. Mers-el-Kébir provides an ideal point from which Soviet submarines and anti-submarine vessels could track and survey the movement of United States warships, and, above all, Polaris submarines through the

Straits of Gibraltar in and out of the Mediterranean. Mers-el-Kébir is a port from which Soviet electronic "spy-ships" could place electronic tracking devices on the sea-bed near the Straits of Gibraltar for the purpose of tracking the passage of American nuclear submarines.

76. Another alarming development in Algeria during the course of 1968 has been the reported takeover of a former French military air base in the Sahara. The extension of the runways on other air bases to a length not required by the Algerian air force would indicate a possible takeover or use by the Soviet Union. These air bases are so situated that their military use would allow air communications between France and Central Africa to be disturbed, thus allowing pressures to be applied on the French-speaking African countries. The use of these air bases by the Soviet Union demonstrates the extent to which Algeria appears to have fallen under Soviet control. This is also shown by reports that some 3,000 Soviet technicians have been operating in Algeria over the past 18 months. Also, a considerable number of Algerian pilots are reported to be receiving flying instruction in the Soviet Union.

77. These developments in Algeria should form the subject of a special study by the North Atlantic Council to see how NATO countries can best counter any rapid and drastic increase of Soviet influence in this country.

#### (h) Spain

78. The report of December 1967 referred to the need for the United States to renew the agreements by which it uses military bases in Spain. During 1968 discussions by the Spanish and United States Governments have been in progress. Mr. Castiella, Spanish Foreign Minister, is reported to have asked the United States to make far-reaching concessions in return for the right to continue to use bases in Spain. It is understood that the Spanish Government wants a defence treaty with the United States, association with or formal membership of NATO, and a huge increase in military aid. Mr. Castiella seems to have indicated that the only alternative to this renewal of the agreements with the United States would be a policy of non-alignment or a shifting of links to France or the Arab

que Mers el-Kébir, lorsqu'elle sera rendue à l'Algérie par la France, pourrait fort bien devenir une base soviétique. »

Cette déclaration fut contestée à l'époque par certains membres de l'Assemblée. Depuis, des articles de presse ont indiqué que des techniciens soviétiques s'étaient installés à Mers el-Kébir, tandis que d'autres le démentaient. Les gouvernements algérien, français et soviétique ont démenti séparément que Mers el-Kébir, remise à l'Algérie par la France en février 1968, fût devenue en quoi que ce soit une base soviétique.

73. Mais deux faits précis se sont produits. Premièrement, des techniciens soviétiques se sont installés à Mers el-Kébir (ils étaient 32 au moment de la rédaction du présent rapport). Deuxièmement, on croit savoir qu'au cours des dernières semaines, le gouvernement algérien a ordonné l'évacuation de quelque 150 maisons dans le voisinage de Mers el-Kébir, ce qui donne à penser qu'elles ont été réquisitionnées en attendant l'arrivée d'autres techniciens soviétiques.

74. Il se pourrait que ces techniciens aient simplement pour mission de réadapter la base aux besoins du gouvernement algérien. Votre rapporteur est néanmoins personnellement convaincu que Mers el-Kébir se prépare à recevoir la visite de navires de guerre appartenant à la flotte soviétique en Méditerranée. Tant que les navires soviétiques pourront utiliser Mers el-Kébir chaque fois qu'ils le voudront, pour réparations ou entretien (comme ils le font à Port-Saïd et à Alexandrie), l'Union Soviétique n'aura pas besoin de demander officiellement des « bases » au gouvernement algérien. Celui-ci n'est pas en mesure de s'opposer aux demandes de l'Union Soviétique qui peut ainsi éviter les inconvénients politiques qui pourraient résulter de la création d'une base officielle.

75. M. Messmer, Ministre français des forces armées, ainsi que d'autres représentants du gouvernement français, se sont donné beaucoup de peine pour minimiser la valeur stratégique de Mers el-Kébir depuis qu'elle a été remise à l'Algérie. S'il se peut que cette base n'ait plus une grande importance stratégique pour la France, elle est, au contraire, de la plus grande utilité pour l'Union Soviétique. La présence d'avions militaires français sur le terrain voisin de Bou-Sfer n'empêcherait pas les navires et les sous-marins soviétiques d'utiliser régulièrement, en temps de paix, ce port de la Méditerranée occidentale. Mers el-Kébir constitue une position idéale à partir de laquelle les sous-marins et les unités anti-sous-marines soviétiques pourraient détecter et surveiller

les mouvements des navires américains, et surtout des sous-marins Polaris, franchissant le détroit de Gibraltar dans un sens ou dans l'autre. Mers el-Kébir est un port à partir duquel les « navires-espions » soviétiques pourraient déposer des dispositifs de surveillance électronique sur le fond de la mer près du détroit de Gibraltar, afin de détecter le passage des sous-marins nucléaires américains.

76. Un autre fait alarmant s'est produit en Algérie au cours de 1968. L'Union Soviétique, en effet, aurait pris possession d'une ancienne base aérienne militaire française dans le Sahara algérien. De plus, il a été procédé, dans plusieurs autres bases, à un allongement des pistes sans commune mesure avec les besoins de l'armée de l'air algérienne, ce qui pourrait annoncer une prise de possession ou une utilisation éventuelle par l'Union Soviétique. Ces bases sont situées de telle sorte que leur utilisation à titre militaire permettrait de perturber les communications aériennes entre la France et l'Afrique centrale, et d'exercer ainsi des pressions sur les pays d'Afrique francophone. L'utilisation de ces bases aériennes par l'Union Soviétique démontre à quel point l'Algérie semble être tombée sous l'emprise soviétique. On indique aussi que 3.000 techniciens soviétiques environ auraient travaillé en Algérie au cours des 18 derniers mois. De nombreux pilotes algériens seraient également entraînés en Union Soviétique.

77. L'évolution de la situation en Algérie devrait faire l'objet d'une étude particulière de la part du Conseil de l'Atlantique nord pour déterminer comment les pays membres de l'O.T.A.N. pourraient enrayer l'augmentation spectaculaire de l'influence soviétique dans ce pays.

#### (h) L'Espagne

78. Le rapport de décembre 1967 mentionnait la nécessité pour les Etats-Unis de renouveler les accords leur permettant d'utiliser des bases militaires en Espagne. Au cours de 1968, les discussions ont progressé entre les gouvernements espagnol et américain. M. Castiella, Ministre espagnol des affaires étrangères, aurait demandé aux Etats-Unis de faire des concessions importantes. On croit savoir que le gouvernement espagnol voudrait conclure un pacte de défense avec les Etats-Unis et obtenir une association ou une adhésion officielle à l'O.T.A.N., et un énorme accroissement de l'aide militaire. M. Castiella semble avoir indiqué que la seule solution de rechange au renouvellement des accords avec les Etats-Unis serait une politique de non-alignement ou un changement d'alliances en direction de la France ou des pays arabes. Il

States. Mr. Castiella is alleged to have suggested to Mr. Dean Rusk that both the Soviet and United States fleets should withdraw from the Mediterranean and that both powers should refrain from intervention in the internal affairs of the countries bordering the Mediterranean.

79. The Spanish Government's claims in this respect are more than exaggerated and the policies outlined by the Spanish Foreign Minister are not credible. Spain, with its strong anti-communist tradition and in view of the increased Soviet naval presence in the Mediterranean, has a clear interest in the continuance of the presence of the United States Sixth Fleet. If the Sixth Fleet were to leave the Mediterranean and American forces were to leave Spain, national stability would be very much less certain during any period of political unrest that might follow the death of General Franco.

80. Any discussion of new policies on the part of the Spanish Government is clearly intended to put up the price that it wishes to extract from the United States in exchange for the renewal of the base agreements. It is to be expected that the American Government will be firm in resisting these unrealistic and unjustified demands. If necessary, as suggested in the report of December 1967, alternative air and naval bases could be found to accommodate both the Polaris submarines and naval fleet which at present use Rota and American air force units.

#### (i) Malta

81. The strategic value of Malta to the Alliance was emphasised in Document 431. The events of 1968 have merely served to underline the significance of this island. It may be useful to outline the relationship between Malta and NATO. On 3rd November 1965 a joint declaration was made by the North Atlantic Council and the Maltese Government, recalling that on 23rd September 1964 the North Atlantic Council "declared itself ready to examine with the Government of Malta the problems which might be raised by the presence of NATO establishments, forces and installations in Malta", and that on 26th September 1964, the Government of Malta had "confirmed that, pending the outcome of discussions on the possibility of future arrangements, the status of NATO Headquarters establishments, forces and installations would continue to be governed by the relevant laws, regulations and practice which had applied in Malta prior to its independence." The members of NATO and Malta reaffirmed, in the declaration,

their faith in the purposes and principles of the United Nations Charter and their desire to live in peace with all peoples and governments.

82. Confirming "the deep interest of the members of the North Atlantic Treaty Organisation in ensuring the security of Malta" the declaration affirmed "the agreement of its members that consultations should take place between NATO and the Government of Malta whenever, in the opinion of the Government of Malta, or of any of the members, the territorial integrity, political independence, or security of Malta is threatened". The members of NATO expressed their willingness to discuss all matters which may concern the relationship between NATO and Malta including that of the establishment of "further arrangements with Malta".

83. These "further arrangements" were more clearly defined in August 1968 when the Maltese Government appointed Mr. George Curmi as its Diplomatic Agent to NATO. Following this appointment and contacts between Mr. Curmi and members of the North Atlantic Council, a NATO press communiqué of 22nd August 1968 stated:

"an open-ended group has been created in the North Atlantic Treaty Organisation under the chairmanship of its Secretary-General and under the authority of the Council to further the consultations and discussions envisaged in the 1965 resolution concerning relations with Malta."

Malta is the only non-member country of NATO to have NATO installations on its territory. The foregoing arrangements take account of this special relationship.

84. As was pointed out in the report of December 1967, it is most important for the West that Malta should not become a naval base for the Soviet Union. This is unlikely under the present Maltese Government, but is not impossible under an alternative government. For this reason it is still important to support Malta economically.

### IX. Armaments and the Middle East

85. The six-day Arab-Israel war in June 1967 was fought exclusively, as far as tanks and aircraft are concerned, with those supplied by the Soviet Union, France, the United Kingdom and the United States; estimates are given in Appendix II, table A. Arms supplied by the three NATO countries were used by both sides and

aurait suggéré à M. Dean Rusk que les flottes soviétique et américaine se retirent de la Méditerranée et que les deux puissances s'abstiennent d'intervenir dans les affaires intérieures des pays riverains de la Méditerranée.

79. Les prétentions du gouvernement espagnol à cet égard sont plus qu'exagérées et les politiques définies par le ministre espagnol des affaires étrangères paraissent peu vraisemblables. L'Espagne, étant donné sa solide tradition anti-communiste et l'accroissement des forces navales soviétiques en Méditerranée, a un intérêt évident au maintien de la présence de la Sixième flotte américaine. Si celle-ci devait quitter la Méditerranée et si les forces américaines devaient abandonner l'Espagne, la stabilité nationale serait rien moins que certaine durant la période de malaise politique qui pourrait suivre la disparition du Général Franco.

80. Toute mention de nouvelles politiques par le gouvernement espagnol vise nettement à faire monter les enchères pour le renouvellement des accords portant sur les bases militaires. On s'attend à ce que le gouvernement américain résiste fermement à ces demandes injustifiées et inconsidérées. On pourrait, comme le suggérait le rapport de décembre 1967, trouver, le cas échéant, d'autres bases aériennes et navales pour abriter les sous-marins Polaris, la flotte qui utilise actuellement Rota et les unités de l'aviation américaine.

#### (1) Malte

81. La valeur stratégique de Malte pour l'Alliance a été mise en relief dans le Document 431. Les événements de 1968 n'ont fait que souligner l'importance de cette île, et il n'est pas inutile de définir ici les liens qui existent entre Malte et l'O.T.A.N. Le 3 novembre 1965, le Conseil de l'Atlantique nord et le gouvernement maltais ont fait une déclaration commune rappelant que, le 23 septembre 1964, le Conseil de l'Atlantique nord « s'était déclaré prêt à examiner avec le gouvernement de Malte les problèmes que pourraient poser la présence à Malte d'organismes, de forces et d'installations de l'O.T.A.N. » et que, le 26 septembre 1964, le gouvernement de Malte avait « confirmé qu'en attendant le résultat des discussions sur la possibilité d'arrangements ultérieurs, le statut juridique des quartiers généraux, des organismes, des forces et des installations de cette organisation continuerait d'être régi par les lois, règlements et usages appliqués à Malte avant l'indépendance ». Les membres de l'O.T.A.N. et Malte ont réaffirmé dans cette déclaration leur foi dans

les buts et les principes de la Charte des Nations Unies et leur désir de vivre en paix avec tous les peuples et tous les gouvernements.

82. Confirmant « le grand intérêt que portent les membres de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord à assurer la sécurité de Malte », la déclaration affirme « que ses membres sont d'accord pour que des consultations aient lieu entre l'O.T.A.N. et le gouvernement de Malte, si, de l'avis du gouvernement de Malte, ou de l'un d'eux, l'intégrité territoriale, l'indépendance politique ou la sécurité de Malte sont menacées ». Les membres de l'O.T.A.N. ont exprimé leur volonté de discuter de toute question que pourraient poser les relations entre l'O.T.A.N. et Malte, y compris celle de l'élaboration « d'arrangements ultérieurs avec Malte ».

83. Ces « arrangements ultérieurs » ont été plus clairement définis en août 1968, lorsque le gouvernement de Malte a nommé M. George Curmi agent diplomatique auprès de l'O.T.A.N. A la suite de cette nomination et de contacts entre M. Curmi et le Conseil de l'Atlantique nord, un communiqué de presse de l'O.T.A.N., en date du 22 août 1968, a déclaré :

« Un groupe à participation non limitée a été créé au sein de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord, sous la présidence de son secrétaire général et sous l'autorité du Conseil, pour procéder aux consultations et discussions envisagées par la résolution de 1965 concernant les relations avec Malte. »

Malte est le seul pays non membre de l'O.T.A.N. qui possède des installations O.T.A.N. sur son territoire. Les arrangements susmentionnés tiennent compte de cette situation particulière.

84. Comme le signalait le rapport de décembre 1967, il est très important pour l'Occident que Malte ne devienne pas une base navale soviétique. Ceci est improbable sous le gouvernement maltais actuel, mais n'est pas impossible sous un autre gouvernement. C'est pourquoi il importe de continuer à apporter à Malte une aide économique.

#### IX. Les armements et le Moyen-Orient

85. La guerre de six jours entre les Arabes et Israël, en juin 1967, a été livrée exclusivement, en ce qui concerne les chars et les avions, avec ceux qui ont été fournis par l'Union Soviétique, la France, le Royaume-Uni et les États-Unis ; des estimations sont données dans le tableau A de l'annexe II. Les armes fournies par les trois pays

as a consequence of the hostilities Soviet armaments also are now in the possession of both sides.

86. Since the fighting, the UAR, which lost most of its aircraft and many tanks, has been re-equipped by the Soviet Union and agreements have been concluded to supply tanks and aircraft to Iraq (by France); to Israel (by the United States); and to Jordan (by the United States). Details are in Appendix II, table B, while table C shows the tanks and aircraft now held by the belligerents of June 1967.

87. Three recent developments deserve special comment. During the American presidential elections it became known that the United States was negotiating with Israel to supply Phantom aircraft, and on 27th December, it was announced that agreement had been reached to sell 50 of these aircraft to Israel, for delivery at the end of 1969 and in 1970. Some military authorities believed that these sophisticated aircraft were not necessary to maintain a balance of air power in the Middle East.

88. Then on 3rd January, the United Kingdom announced the sale of Tigercat short-range (6,000 m) anti-aircraft missiles to Jordan. The United Kingdom was known to have been critical of the United States decision to supply Phantom aircraft to Israel, and may also have been seeking to dissuade Jordan from turning to the Soviet Union for arms as other Arab countries have done.

89. Lastly, on 8th January, following the Israeli reprisal raid on the Lebanon carried out with French helicopters, the French Government announced that a complete embargo had been placed on the export of all arms and spare parts to States with "an aggressive attitude"; the official notice issued to all French customs authorities showed that the embargo applied only to Israel. The decision had apparently been taken by General de Gaulle without consulting his government. Following the six-day war, France had stopped the delivery of 50 Mirage V jet fighters for which Israel had paid \$60 m., but vital spare parts for the French aircraft already in service continued to be supplied. When the total embargo was introduced the French Government spokesman suggested that France was under no obligation to refund the \$60 m. to Israel, as the Mirage V aircraft had been constructed and

were of no use to France. Arbitrary and unjustified decisions of this nature can only undermine the confidence of any countries that may have French military equipment, and France by this latest move has shown further proof of its present tendency to side with the Arab States and the Soviet Union against Israel.

90. Those Middle Eastern countries in receipt of sophisticated armaments could probably not produce them for themselves, or if they did so, they would produce fewer and less lethal versions of them. On the face of it, it seems absurd therefore that the major powers should continue conflicting policies of arms supplies, when their suspension could perhaps prevent the outbreak of war or could certainly reduce the casualties which result. Whatever the political motives of the supplying countries, a situation such as that which now exists, where the Arab countries are equipped with weapons from both the Soviet bloc and from NATO countries, is as farcical as it is tragic.

91. However, any general agreement to limit arms supplies on a world-wide basis would be difficult to achieve. The supply of arms to non-producing countries such as those in the Middle East is only a small part of the total transfer of sophisticated weapons between countries — the greater part of all arms transfers occurs within the established military alliances, transfers to technically "non-aligned" countries account for probably only one-quarter or one-third of all arms transfers. Proposals to stop the supply to non-aligned countries without restricting transfers within the military alliances could appear to non-aligned prospective recipients as a discriminatory neo-colonial policy intended to impose secondary status on them.

92. The need to ensure that Israel has the means to defend itself has been stressed in paragraph 66 above. But once that has been assured, a special agreement to limit arms supplies to the Middle East must be sought.

93. In conjunction with negotiations for a political settlement in the Middle East, consideration should be given to agreements either between the arms supplying countries, or between those countries and the Middle Eastern countries them-



membres de l'O.T.A.N. ont été utilisées par les deux parties et, en conséquence des hostilités, les deux parties sont maintenant en possession d'armements soviétiques.

86. Depuis lors, la R.A.U., qui a perdu la plupart de ses avions et une bonne partie de ses chars, a été rééquipée par l'Union Soviétique et des accords ont été conclus pour la fourniture de chars et d'avions à l'Irak (par la France), à Israël (par les Etats-Unis) et à la Jordanie (par les Etats-Unis). Des détails sont donnés dans le tableau B de l'annexe II, et le tableau C indique le nombre de chars et d'avions qui sont maintenant en possession des belligérants de juin 1967.

87. Trois faits récents méritent une attention particulière. Pendant les élections présidentielles américaines, on a appris que les Etats-Unis étaient en négociation avec Israël pour la fourniture d'avions Phantom et, le 27 décembre, il a été annoncé qu'un accord avait été conclu pour la vente de 50 de ces appareils à Israël, la livraison devant avoir lieu à la fin de 1969 et en 1970. Certaines autorités militaires ont estimé que des avions aussi complexes n'étaient pas indispensables pour maintenir l'équilibre des forces aériennes au Moyen-Orient.

88. Puis, le 3 janvier, le Royaume-Uni a annoncé la vente à la Jordanie de missiles anti-aériens Tigercat à courte portée (6.000 m). On savait que le Royaume-Uni avait désapprouvé la décision des Etats-Unis de fournir des Phantom à Israël ; peut-être a-t-il aussi essayé de dissuader la Jordanie de s'adresser à l'Union Soviétique comme l'avaient fait d'autres pays, pour obtenir des armes.

89. Enfin, le 8 janvier, à la suite du raid de représailles d'Israël sur le Liban, effectué au moyen d'hélicoptères français, le gouvernement français a annoncé l'imposition d'un embargo complet sur l'exportation de toutes armes et pièces de rechange à destination d'Etats faisant preuve d'une « attitude agressive » ; l'avis officiel diffusé à toutes les autorités douanières françaises montre que l'embargo ne s'appliquait qu'à Israël. Le Général de Gaulle a, semble-t-il, pris cette décision sans consulter son gouvernement. A la suite de la guerre de six jours, la France avait suspendu la livraison de 50 chasseurs à réaction Mirage V, pour lesquels Israël avait payé 60 millions de dollars, mais la fourniture des pièces de rechange indispensables pour les avions français en service avait continué. Quand l'embargo total fut décrété, le porte-parole du gouvernement français laissa entendre que la France n'était pas obligée de rembourser les 60 mil-

lions de dollars à Israël, car les avions Mirage V étaient maintenant construits et n'étaient d'aucune utilité pour la France. Des décisions arbitraires et injustifiées de ce genre ne peuvent que saper la confiance des pays qui seraient en possession d'équipements militaires français et, par cette dernière action, la France a donné une nouvelle preuve de sa tendance actuelle à prendre parti pour les Etats arabes et l'Union Soviétique contre Israël.

90. Les pays du Moyen-Orient qui reçoivent des armements de type complexe ne pourraient probablement pas les fabriquer eux-mêmes ou, s'ils le faisaient, fabriqueraient des armes moins meurtrières et en plus petites quantités. A première vue, il semble donc absurde, de la part des grandes puissances, de poursuivre des politiques opposées en matière de fournitures d'armes, alors que leur abstention pourrait peut-être empêcher la guerre d'éclater ou réduire, en tout cas, les pertes qui en résultent. Quels que soient les motifs politiques des pays fournisseurs, une situation comme celle d'aujourd'hui, où les pays arabes sont équipés d'armes provenant à la fois du bloc soviétique et des pays membres de l'O.T.A.N., tient autant de la farce que de la tragédie.

91. Toutefois, un accord général visant à limiter les fournitures d'armes sur le plan mondial serait difficile à réaliser. Les fournitures d'armes à des pays non producteurs comme ceux du Moyen-Orient ne constituent qu'une faible partie de l'ensemble des transferts d'armes complexes entre pays ; la majeure partie des transferts a lieu au sein des alliances militaires et les transferts à destination des pays techniquement « non alignés » ne comptent probablement que pour un quart ou un tiers. Des propositions visant à arrêter la fourniture d'armes aux pays non alignés sans limiter les transferts à l'intérieur des alliances militaires pourraient être considérées par les bénéficiaires éventuels non alignés comme une politique néo-colonialiste discriminatoire visant à leur imposer un statut de seconde zone.

92. La nécessité d'assurer à Israël les moyens de se défendre a été soulignée au paragraphe 66. Mais, une fois cette défense assurée, il conviendrait de parvenir à un accord spécial visant à limiter les fournitures d'armes à destination du Moyen-Orient.

93. Concurremment avec des négociations en vue d'un règlement politique au Moyen-Orient, il conviendrait d'envisager des accords soit entre pays fournisseurs, soit entre ceux-ci et les pays du Moyen-Orient eux-mêmes, pour limiter la four-

selves to limit the supply at least of four categories of sophisticated weapons: tanks, aircraft, missiles and warships. These four categories are selected because the number of alternative suppliers who must be parties to an agreement is small<sup>1</sup>, and the arms themselves are sufficiently bulky to make their clandestine supply impossible. It should be noted that the Soviet Union in its disarmaments proposal of 1st July 1968 supported proposals "for the reduction of armaments in various regions of the world, including the Middle East" (albeit under conditions in which Israeli forces would have left all territory occupied by them in June 1967). President Johnson in his five principles for peace in the Middle East announced on 19th June 1967 called for measures to stop the arms race and as a beginning proposed that all arms shipments to the area should be reported to the United Nations.

94. A much easier first step, which your Rapporteur proposed in his previous report, is an agreement to register all arms transfers with an international authority such as the Secretary General of the United Nations. Between the wars the Secretary General of the League of Nations published an annual register of armaments transfers<sup>2</sup> and of armaments levels<sup>3</sup>. It should not be impossible to reach an agreement whereby all exports of the four sophisticated categories of armaments mentioned above would be reported officially to the Secretary General of the United Nations, who would be instructed to compile and publish a register of such transfers based on the reports from member countries and on any other information available. In fact all transfers of sophisticated weapons today receive publicity sooner or later, so that military secrecy would not seriously inhibit the prospects of agreement on a register. The psychological effect of such an official register would however be important. It could be expected to inhibit transfers of armaments to politically sensitive areas of the world.

1. But stringent rules must be enforced to prevent transfers through third countries of new or used armaments.

2. "Statistical Information on the Trade in Arms, Ammunition and Material of War", later called "Statistical Yearbook of the Trade in Arms and Ammunition", published by the Secretariat of the League of Nations from 1924 to 1938. Later editions covered some 165 countries, both members and non-members of the League.

3. "Armaments Yearbook" published from 1924 to 1940; the last edition covered 63 countries, both members and non-members of the League.

## X. Conclusions

95. Your Rapporteur considers that the conclusions of his report of December 1967 still remain basically valid. Subsequent events in the Mediterranean basin have confirmed the analysis and conclusions set out in Document 431.

96. The main modification of the previous analysis is that, in the light of the Soviet occupation of Czechoslovakia in August 1968, the problem of Mediterranean security has now taken on greater military significance. The possibility that the Soviet Union could decide to occupy Yugoslavia and Albania and thus control the eastern Adriatic coastline is an alarming one, as is the thought that any ejection of Greece from the Alliance could result in a communist takeover in that country.

97. Although the Soviet presence in the Mediterranean has complicated NATO's naval commitments, at present the United States Sixth Fleet, and even the fleets of the other Mediterranean members of the Alliance and the British fleet are more than sufficient to respond to any actions that could be taken by the Soviet Mediterranean fleet. The establishment of Soviet military and political control over part of the Mediterranean coastline would, however, change the existing balance in a most dangerous way. The possible emplacement of Chinese nuclear missiles in Albania, under the reported Albanian-Chinese defence agreement of December 1968, would add a new and incalculable factor of risk in this area in which tension is already high.

98. The establishment by NATO of the MAR-AIRMED command is welcomed. Under present circumstances the most urgent military task of NATO concerning the Soviet Mediterranean fleet should be to establish an adequate system of air surveillance. MARAIRMED should be able to carry out this task. Countries participating in the work of this command should provide aircraft equipped with the most modern submarine detection equipment. It would seem preferable for the greater part of the flying time of these aircraft to be "assigned" to the NATO commander rather than merely "earmarked" as at present. Since the United States has decided to resume its deliveries of naval and air force armaments to Greece it is to be hoped that Greece

niture d'au moins quatre catégories d'armes complexes : chars, avions, missiles et navires de guerre. Ces quatre catégories ont été choisies parce que le nombre des fournisseurs possibles devant être parties à un accord est faible<sup>1</sup> et que les armes elles-mêmes sont assez volumineuses pour rendre impossible toute fourniture clandestine. Il convient de noter que l'Union Soviétique, dans sa proposition de désarmement du 1<sup>er</sup> juillet 1968, préconisait « la réduction des armements dans diverses régions du monde, y compris le Moyen-Orient » (à condition, cependant, que les forces israéliennes aient quitté tous les territoires occupés par elles en juin 1967). Le Président Johnson, dans les cinq principes proclamés le 19 juin 1967 pour la paix au Moyen-Orient, demandait que soient adoptées des mesures pour arrêter la course aux armements et proposait, pour commencer, que toutes les expéditions d'armes à destination de cette région soient signalées aux Nations Unies.

94. Une première mesure beaucoup plus facile à mettre en œuvre, que votre rapporteur avait suggérée dans son précédent rapport, consisterait à consigner tous les transferts d'armes dans un registre que tiendrait une autorité internationale comme le secrétaire général des Nations Unies. Entre les deux guerres, le secrétaire général de la Société des Nations publiait un registre annuel des transferts d'armements<sup>2</sup> et des niveaux d'armements<sup>3</sup>. Il ne devrait pas être impossible d'aboutir à un accord en vertu duquel toutes les exportations des quatre catégories d'armements complexes mentionnées plus haut seraient signalées officiellement au secrétaire général des Nations Unies, qui serait chargé de dresser et de publier un registre de ces transferts sur la base des états fournis par les pays membres et de tous autres éléments d'information disponibles. En fait, tous les transferts d'armes complexes finissent tôt ou tard par être dévoilés, et le secret militaire ne constituerait pas un obstacle sérieux aux perspectives d'un accord sur l'établissement d'un tel registre. L'effet psychologique en serait cependant important. On peut penser

1. Mais des règles strictes devraient être appliquées pour empêcher les transferts d'armements neufs ou d'occasion par l'intermédiaire de pays tiers.

2. « Renseignements statistiques sur le commerce des armes, des munitions et du matériel de guerre », appelé ultérieurement « Annuaire statistique du commerce des armes et des munitions », publié par le Secrétariat de la Société des Nations de 1924 à 1938. Les dernières éditions couvraient environ 165 pays, membres ou non membres de la S.D.N.

3. « Annuaire des armements » publié de 1924 à 1940 ; la dernière édition couvrait 63 pays, membres ou non membres de la S.D.N.

qu'il empêcherait les transferts d'armements à destination des zones politiquement sensibles.

## X. Conclusions

95. Votre rapporteur estime que les conclusions de son rapport de décembre 1967 sont toujours valables quant au fond. Les événements survenus depuis dans le bassin méditerranéen ont confirmé l'analyse et les conclusions que renfermait le Document 431.

96. La principale modification à apporter à l'analyse antérieure est que, depuis l'occupation de la Tchécoslovaquie par les Soviétiques en août 1968, le problème de la sécurité de la Méditerranée revêt une importance militaire accrue. L'éventualité de voir l'Union Soviétique décider d'occuper la Yougoslavie et l'Albanie et, partant, de contrôler la côte orientale de l'Adriatique, est alarmante ; l'idée que l'éviction de la Grèce de l'Alliance amènerait les communistes au pouvoir dans le pays ne l'est pas moins.

97. Bien que la présence de la flotte soviétique en Méditerranée ait compliqué les obligations navales de l'O.T.A.N. dans cette zone, la Sixième flotte américaine, et même celles des autres membres méditerranéens de l'Alliance et la flotte britannique sont, à l'heure actuelle, plus que suffisantes pour répondre à toute initiative de la flotte soviétique. L'instauration d'un contrôle militaire et politique soviétique sur une partie de la côte méditerranéenne modifierait cependant très dangereusement l'équilibre actuel. Le stationnement éventuel de missiles nucléaires chinois en Albanie, en vertu du pacte de défense albanais-chinois qui aurait été conclu en décembre 1968, constituerait une menace nouvelle et imprévisible dans cette zone où la tension est déjà élevée.

98. Il convient de se féliciter de la création du commandement MARAIRMED par l'O.T.A.N. Dans les circonstances actuelles, la tâche la plus urgente de l'O.T.A.N. sur le plan militaire, en ce qui concerne la flotte soviétique en Méditerranée, devrait être d'établir un système adéquat de surveillance aérienne. Le MARAIRMED devrait être à même d'accomplir cette mission. Les pays participants devraient lui fournir des appareils dotés de l'équipement de détection sous-marine le plus moderne. Il serait peut-être préférable que le temps de vol de ces appareils soit « affecté » en majeure partie au commandement de l'O.T.A.N., et non pas simplement « réservé pour affectation » comme il l'est actuellement. Puisque les Etats-Unis ont décidé de reprendre leurs livraisons d'armements na-

will be encouraged to acquire reconnaissance aircraft that could also contribute to the work of MARAIRMED.

99. Britain's decision to increase its Mediterranean fleet is a welcome one. It is to be hoped that British, French, Italian and other European NATO fleets will respond to the Soviet practice of "showing the flag" in the ports of the Arab and other non-aligned Mediterranean countries by carrying out a programme on a national basis of friendly visits. In this connection the visit to Casablanca by vessels of the Netherlands navy is to be welcomed, following as it did the visit by Soviet vessels in October 1968. Countries claiming to be "non-aligned" should be urged to demonstrate their status by practising no discrimination between prospective visitors. As recommended in 1967, the Italian, Greek and Turkish fleets should be strengthened. This now seems politically less difficult than before in the light of improved relations between Greece and Turkey concerning Cyprus. Further, special facilities should be provided by the Alliance to bring Greek and Turkish armed forces and their equipment more up to date.

100. As far as the structure of the Alliance is concerned your Rapporteur continues to urge the creation of a special Mediterranean Committee which should include representatives of the southern flank countries, to inform and advise the North Atlantic Council on the evolution of political and military events in this area, and to make recommendations enabling the Alliance to respond to the growing Soviet threat there. Your Rapporteur also suggests that the North Atlantic Council should carry out a special study of the danger to the Alliance caused by the Soviet activities in Algeria.

101. In view of the need for the Alliance to move rapidly, and with adequate strength, to protect the isolated southern flank countries in the event of a military emergency, the ACE mobile force should be strengthened.

102. If Yugoslavia is prepared to shed the ambiguity of President Tito's traditional foreign policy, the resurrection of the Balkan mutual de-

fence pact (concluded between Yugoslavia, Greece and Turkey in 1954 but which subsequent events made moribund) could be considered, together with the possibility of the extension of security guarantees by NATO to the Balkan Pact.

103. Arms deliveries to developing countries are one of the major factors increasing tension and the likelihood of a war breaking out in the Mediterranean area (as in other parts of the world) Recommendation 160 proposed the establishment of an International Armaments Register, under the auspices of the United Nations, recording transactions by which new or used arms are given, bought and sold. Such a register may limit the present uncontrolled flow of arms, and the proposal is repeated.

104. Your Rapporteur remains convinced that far-reaching economic aid from the West to the developing countries of the Mediterranean basin is required, together with major social reforms, if this region is ever to become politically or militarily secure. Proposals to this effect were made in Document 431, and adopted by the Assembly in Recommendation 160; this aspect of the Mediterranean problem is now dealt with in Mr. Griffiths' report.

105. Finally, the West must not be hypnotised by Soviet naval activity in the Mediterranean, which in fact constitutes only a small proportion of the greatly increased Soviet naval activities throughout the oceans of the world. Soviet fleets have, in recent years, established a naval presence not only in the Mediterranean, the Baltic and the North Atlantic, but also in the Indian Ocean, the Persian Gulf and the Pacific. Soviet naval activity has been particularly concentrated on areas, such as the Persian Gulf, which are politically unsettled. Whilst it should be hoped, therefore, that the North Atlantic Council and the Council of WEU will urge their member governments to take effective action in view of the Soviet naval build-up in the Mediterranean, the global pattern of Soviet naval activity and the aims of the new world naval strategy of the Soviet Union must also be studied and countered.

vals et aériens à la Grèce, il faut espérer que celle-ci sera incitée à acquérir des appareils de reconnaissance qui pourraient remplir également une partie de la tâche du MARAIRMED.

99. Il convient de se féliciter également de la décision prise par la Grande-Bretagne d'accroître ses forces navales en Méditerranée. Il faut espérer que les marines britannique, française, italienne et celles des autres pays européens membres de l'O.T.A.N., imiteront les Soviétiques et « montreront leur pavillon » dans les ports des pays arabes ou des autres pays méditerranéens non alignés, en procédant, à titre national, à une série de visites de courtoisie. A cet égard, il convient de se féliciter de la visite à Casablanca d'unités de la marine néerlandaise, à la suite de navires soviétiques en octobre 1968. Les pays qui se disent « non alignés » devraient être invités à manifester leur non-alignement en évitant toute discrimination entre leurs visiteurs éventuels. Comme le recommande le rapport de 1967, les marines italienne, grecque et turque devraient être renforcées, ce qui semble maintenant moins difficile qu'auparavant sur le plan politique, étant donné l'amélioration des relations entre la Grèce et la Turquie à propos de Chypre. En outre, des facilités particulières devraient être accordées par l'Alliance à la Grèce et à la Turquie pour leur permettre de moderniser leurs forces et leur équipement.

100. En ce qui concerne la structure de l'Alliance, votre rapporteur continue de demander instamment la création d'un comité spécial de la Méditerranée qui devrait comprendre des représentants des pays du flanc sud, qui informerait le Conseil de l'Atlantique nord, émettrait des avis sur l'évolution politique et militaire dans cette zone et ferait des recommandations permettant à l'Alliance de répondre à la menace croissante dans cette région. Votre rapporteur propose également que le Conseil de l'Atlantique nord consacre une étude spéciale au danger que font courir à l'Alliance les activités de l'Union Soviétique en Algérie.

101. Etant donné la nécessité pour l'Alliance d'agir rapidement et efficacement pour protéger les pays isolés du flanc sud en cas d'attaque armée, il convient de renforcer la force mobile du commandement allié en Europe.

102. Si la Yougoslavie était disposée à dissiper l'ambiguïté qui a toujours marqué la politique étrangère du Président Tito, on pourrait envisager

de revigorer le Pacte de défense mutuelle des Balkans (conclu par la Yougoslavie, la Grèce et la Turquie en 1954, mais que les événements ultérieurs ont privé de sa raison d'être), et de le faire bénéficier de garanties de sécurité accordées par l'O.T.A.N.

103. Les livraisons d'armes aux pays en voie de développement sont l'un des principaux facteurs qui accroissent la tension et les risques d'éclatement d'un conflit en Méditerranée (comme dans les autres parties du monde). La Recommandation n° 160 proposait l'établissement, sous les auspices des Nations Unies, d'un registre international des armements où seraient consignées les transactions portant sur des armes neuves ou d'occasion. Un tel registre pourrait limiter les fournitures d'armes qui échappent actuellement à tout contrôle et la proposition le concernant est toujours valable.

104. Votre rapporteur reste convaincu de la nécessité d'une aide économique occidentale considérable aux pays en voie de développement du bassin méditerranéen, ainsi que d'importantes réformes sociales, si l'on veut assurer la sécurité de cette région sur le plan politique et sur le plan militaire. Des propositions à cet effet ont été formulées dans le Document 431 et elles ont été adoptées par l'Assemblée dans la Recommandation n° 160. Cet aspect du problème méditerranéen est maintenant examiné dans le rapport de M. Griffiths.

105. Enfin, il ne faut pas que l'Occident soit hypnotisé par l'activité navale des Soviétiques en Méditerranée, qui ne constitue, en fait, qu'un aspect de l'activité que l'U.R.S.S. manifeste de plus en plus sur tous les océans du globe. Les flottes soviétiques ont, ces dernières années, manifesté leur présence non seulement en Méditerranée, en Mer Baltique et dans l'Atlantique nord, mais également dans l'Océan Indien, le Golfe Persique et l'Océan Pacifique. Cette activité navale s'est particulièrement concentrée sur les régions qui, à l'instar du Golfe Persique, sont politiquement instables. Tout en espérant, par conséquent, que le Conseil de l'Atlantique nord et le Conseil de l'U.E.O. inviteront de façon pressante les gouvernements membres à prendre des mesures effectives pour répondre à l'accroissement des forces navales soviétiques en Méditerranée, il convient donc d'étudier également l'ensemble des activités navales soviétiques, les buts de la nouvelle stratégie navale de l'Union Soviétique dans le monde et de prendre des mesures en conséquence.

## APPENDIX I

**Montreux Convention on the Turkish Straits**  
**— Succinct analysis**

1. Signed in Montreux on 20th July 1936 by Australia, Bulgaria, France, Greece, Japan, Rumania, Turkey, Yugoslavia, the USSR and the United Kingdom — the United States is not a party — the Convention established freedom of passage through the straits of merchant ships in peace and, with restrictions, in war.

2. The Convention imposes limits on the passage of warships, which are broadly summarised as follows :

A. *Peace* — Turkey must have a week's notice of any passage.

(i) *Black Sea Powers* must inform Turkey twice a year of the number and tonnage of their warships.

(a) Vessels designed solely as *aircraft carriers* may not pass (note that Moskva and Leningrad are not solely aircraft carriers).

(b) *Submarines* may not pass except to enter the Black Sea if constructed or purchased outside, or to leave and re-enter the Black Sea for repair elsewhere if details are communicated to Turkey. All passages must be on the surface.

(c) *Other warships* over 15,000 tons must pass singly, escorted by not more than 2 destroyers. Otherwise there must not be more than a total of 15,000 tons in passage through the straits at any time.

(ii) *Non-Black Sea Powers*

(a & b) *Submarines* and vessels designed solely as *aircraft carriers* may not enter the Black Sea.

(c) *Other warships* entering the Black Sea must not exceed 10,000 tons or have guns exceeding 203 mm ; the total tonnage in the Black Sea at any one time of any one non-Black Sea power may not exceed 30,000 tons, and the total of all non-Black Sea powers may not exceed 45,000 tons. Vessels may not remain in the Black Sea for more than 21 days, and Turkey must be given one week's (preferably a fortnight's) notice of passage.

B. *War* — Turkey if a belligerent assumes full rights to allow or deny passage to any warships at all.

C. *Threat* — If Turkey itself decides it is threatened with the "imminent danger of war", it assumes its full rights as if at war under B above, except that it must allow warships of powers other than those responsible for the threat to return to their home ports. An appeal against the assumption of those rights by Turkey requires *inter alia* the support of a majority of the parties to the Convention to be upheld.

3. The Treaty may be denounced on two-years' notice, or amended by unanimous agreement between the parties.

## ANNEXE I

**La Convention de Montreux et les Détroits****Analyse succincte**

1. Signée à Montreux le 20 juillet 1936 par l'Australie, la Bulgarie, la France, la Grèce, le Japon, la Roumanie, la Turquie, la Yougoslavie, l'U.R.S.S. et le Royaume-Uni (les Etats-Unis ne sont pas partie signataire), la convention établit la liberté du passage par les Détroits des navires commerciaux en temps de paix et, avec certaines restrictions, en temps de guerre.

2. Pour les bateaux de guerre, la convention impose des limites de passage qui sont sommairement résumées comme suit :

A. *Temps de paix* — La Turquie doit être avertie de tout passage une semaine à l'avance.

(i) *Puissances riveraines de la Mer Noire.* Elles doivent informer la Turquie deux fois par an du nombre et du tonnage de leurs navires de guerre.

(a) Les bâtiments désignés uniquement comme *porte-aéronefs* peuvent se voir interdire l'accès des Détroits. (Noter que le Moskva et le Leningrad ne sont pas uniquement des porte-avions).

(b) *Les sous-marins.* L'accès des Détroits leur est interdit sauf s'ils entrent en Mer Noire parce qu'ils ont été construits ou achetés en dehors de cette mer, ou bien la quittent ou y rentrent en raison de réparations exécutées en dehors de cette mer, à la condition que des précisions à ce sujet soient données à la Turquie. Tous les passages doivent se faire en surface.

(c) *Les autres navires de guerre* dépassant 15.000 tonnes doivent franchir les Détroits un par un, escortés au plus de deux torpilleurs. Autrement, les passages par les Détroits ne peuvent dépasser chaque fois un tonnage de 15.000 tonnes.

(ii) *Puissances non riveraines de la Mer Noire.*

(a et b) *Les sous-marins* et les navires désignés uniquement comme *porte-aéronefs* ne peuvent pas entrer en Mer Noire.

(c) *Les autres navires* entrant en Mer Noire ne doivent pas dépasser 10.000 tonnes ou avoir des batteries d'un calibre supérieur à 203 mm. Le tonnage total de la flotte en Mer Noire de n'importe quelle puissance non riveraine de la Mer Noire ne doit à aucun moment excéder 30.000 tonnes et le tonnage de l'ensemble des navires appartenant à des puissances non riveraines de la Mer Noire ne doit pas dépasser 45.000 tonnes. Les navires ne doivent pas rester en Mer Noire plus de 21 jours et la Turquie doit être avertie de leur passage une semaine, deux de préférence, à l'avance.

B. *Temps de guerre* — La Turquie, si elle est belligérante, a pleinement le droit d'accorder ou de refuser le passage à tout bâtiment de guerre.

C. *Menace* — Si la Turquie elle-même s'estime menacée d'un « danger de guerre imminent », elle jouit des mêmes droits que ceux qui sont énumérés sous B ci-dessus, en temps de guerre. Elle doit cependant laisser les bâtiments de guerre appartenant à des puissances qui ne sont pas responsables de cette menace, rallier leur port d'attache. Un recours contre l'usage de ces droits par la Turquie exige, entre autres, l'appui de la majorité des parties signataires de la convention.

3. La convention peut être dénoncée moyennant un préavis de deux ans ou être modifiée par accord unanime des parties signataires.

## APPENDIX II - ANNEXE II

TABLE A - TABLEAU A

**Estimates of quantities of principal armaments held by  
certain Middle Eastern countries prior to the  
outbreak of hostilities in June 1967**

**Estimations des quantités d'armements détenues  
par certains pays du Moyen-Orient avant  
l'ouverture des hostilités en juin 1967**

Country of origin Pays d'origine		Type	Iraq Irak	Syria Syrie	UAR R. A. U.	Jordan Jordanie	Israel Israël
Tanks - Chars	USSR U.R.S.S.	T54 T34 Ja-3	) 375 )	150 200	450 340 60		
	United States Etats-Unis	M-24 M-4  M-48	40			some quelques-uns 100	200  200
	United Kingdom Royaume-Uni	Centurion	120*		30*	some quelques-uns	250**
	France	AMX-13			20		150
Aircraft - Avions	USSR U.R.S.S.	Mig 21 Mig 19 Mig 17 Tu 16 Il 28	24 24 24 12 12	26 24 48 4	130 80 90 30 72		
	United Kingdom Royaume-Uni	Hunter MK 6				12	
	France	Mirage IIIC Super-Mystère Mystère IVA Vautour					72 18 44 24

\* MK 3.

\*\* MKs 5,7.



TABLE B - TABLEAU B

**Identified arms supply agreements since the June 1967 war**  
(Expected dates of entry into service in brackets)

**Accords rendus publics concernant les fournitures d'armements  
depuis le conflit de juin 1967**  
(Les dates supposées d'entrée en service figurent entre parenthèses)

Supplier Fournisseur	Recipient Bénéficiaire			
	Iraq Irak	UAR R. A. U.	Jordan Jordanie	Israel Israël
USSR U.R.S.S.		<i>Tanks - Chars</i> 300 T 54 & T 55 (1968) <i>Aircraft - Avions</i> 125 MiG 21 (1968) 50 SU 7 (1968-9) 50 MiG 19		
United States Etats-Unis			<i>Tanks - Chars</i> 100 M-47 (1968-9) <i>Aircraft - Avions</i> 16-18 F 104A (1968-9)	<i>Aircraft - Avions</i> 25 A4 (1968-9) 50 Phantom (1969-70)
United Kingdom Royaume-Uni			<i>Anti-aircraft missiles</i> <i>Missiles anti-aériens</i> Tigercat	
France	<i>Fighters - Chasseurs</i> 52 Mirage V (1970) <i>Tanks - Chars</i> 70 AMX 30 (1970)			<i>Trainer aircraft -</i> <i>Avions d'entraî-</i> <i>nement</i> 25 Magister (1968)

Source: Military Balance 1968-69, pages 58-59; International Herald Tribune, 8th November 1968 and 4th January 1969; Guardian 28th December 1968.

TABLE C - TABLEAU C

**Certain Middle East armaments, autumn 1968**  
**Armement de certains pays du Moyen-Orient, automne 1968**

Supplier Fournisseur	Recipient Bénéficiaire				
	Iraq Irak	Syria Syrie	UAR R. A. U.	Jordan Jordanie	Israel Israël
USSR U.R.S.S.	<i>Tanks - Chars</i> 300 T54/55 180 T34  <i>Aircraft - Avions</i> 8 TU 16 10 Il 28 60 MiG 21 20 SU 7 45 MiG 17 & 19	<i>Tanks - Chars</i> 250 T54/55 150 T34  <i>Aircraft - Avions</i> 60 MiG 21 70 MiG 15 & 17 20 SU 7	<i>Tanks - Chars</i> 20 JS 3 500 T54/55 100 T34  <i>Aircraft - Avions</i> 10 TU 16 40 Il 28 110 MiG 21 80 MiG 19 40 SU 7 120 MiG 15 & 17		<i>Tanks - Chars</i> 120 T54/55 **
United States Etats-Unis	<i>Tanks - Chars</i> 40 M 24			<i>Tanks - Chars</i> 110 M47 & M48 <i>Aircraft - Avions</i> 4 F86* 20 F104A	<i>Tanks - Chars</i> 130 M48  <i>Aircraft - Avions</i> 48 A 4E Skyhawk
United Kingdom Royaume-Uni	<i>Tanks - Chars</i> 55 Centurion MK 5  <i>Aircraft - Avions</i> 50 Hunter MK 9 20 Provost T 52		<i>Tanks - Chars</i> 100 MK 3 Centurion	<i>Tanks - Chars</i> 105 Centurion MK 5  <i>Aircraft - Avions</i> 12 Hunter FGA 9	<i>Tanks - Chars</i> 100 Centurion MK 7 125 Centurion (older - plus anciens)
France			<i>Tanks - Chars</i> 20 AMX 13	<i>Tanks - Chars</i> 125 AMX 13 <i>Aircraft - Avions</i> 15 Vautour 65 Mirage IIIC 15 Super-Mystère 35 Mystère IV A 45 Ouragan 65 Magister	

Source : Military Balance 1968-9, L'équilibre militaire 1968-69.

\* from Pakistan - en provenance du Pakistan.

\*\* captured - capturés.

**Notes on tanks - Notes concernant les chars**

Model Modèle	T54	T34	JS-3	M-4	M48	Centurion		AMX 13
						MK3	MKs 5,7	
Country of origin Pays d'origine	USSR U. R. S. S.	USSR U. R. S. S.	USSR U. R. S. S.	United States Etats-Unis	United States Etats-Unis	United Kingdom Royaume-Uni	United Kingdom Royaume-Uni	France
Weight tons Poids en tonnes	36	30	46	30	45	50	50	13
Gun calibre mm. Calibre des canons en mm	100	76.2	122	76	90	83.4	105	75
Speed KM/h Vitesse en km/h	55	50	40	42	45-50	34	34	160
Year of first series production Première année de production en série	1954	1941	1944	1942	1954	1948	1952	1952

**Notes on aircraft - Notes concernant les avions**

Model Modèle	Mig 21	Mig 19	Mig 17	Tu 16	Il 28	Hunter MK 6	Mirage IIIC	Mystère Super	Mystère IV A	Vautour	Phantom
Country of origin Pays d'origine Type	USSR U.R.S.S. Fighter Chasseur	USSR U.R.S.S. Fighter/Bomber Chasseur- Bombardier	USSR U.R.S.S. Fighter Chasseur	USSR U.R.S.S. Bomber Bombardier	USSR U.R.S.S. Bomber Bombardier	United Kingdom Royaume-Uni Fighter/Bomber Chasseur- Bombardier	France Fighter/Bomber Chasseur- Bombardier	France Fighter/Bomber Chasseur- Bombardier	France Fighter/Bomber Chasseur- Bombardier	France Bomber Bombardier	United States Etats-Unis Fighter/Bomber Chasseur-Bombardier
Speed KM/h Vitesse en km/h	2 100	1 500	1 000	940	920	1 100	2 300	1 200	1 100	1 100	2 500
Range KM Rayon d'action en km	320	1 400	800	4 000	2 400	3 000	2 000	1 000	1 000	4 000	3 000
Bomb load Kg Chargement de bombes en kg	—	500	—	8 000	2 000	1 000	1 000	1 000	1 000	2 000	7 000
Armament : Missile ; Cannon Armement : Missiles ; Canons	C, M	C	C	—	—	C	M, C	C	C	C	M

Sources : Jane's "All the Worlds Aircraft"; Von Senger und Etterlin: "Die Kampfpanzer von 1916-1966"; Institute for Strategic Studies: "The Middle East and the Arab World", July 1965; "Arms to Developing countries", October 1966; "The Military Balance 1966-67"; Sunday Times (compiled): "The Holy War June 1967"; Guardian article, 6th June 1967.

***Political implications of the Soviet intervention  
in the Mediterranean***

---

**REPORT <sup>1</sup>**

***submitted on behalf of the General Affairs Committee <sup>2</sup>  
by Mr. Griffiths, Rapporteur***

---

TABLE OF CONTENTS

DRAFT RECOMMENDATION  
on security in the Mediterranean and the Middle East

EXPLANATORY MEMORANDUM  
submitted by Mr. Griffiths, Rapporteur

Preliminary note

I. Introduction

II. The exposed nations

III. The Middle East

IV. The Western Mediterranean

---

1. Adopted in Committee by 12 votes to 0 with 2 abstentions.

2. *Members of the Committee*: Mr. Blumenfeld (Chairman); MM. *Peel, van der Stoep* (Vice-Chairmen); MM. *Bemporad, Bettiol, Bos, Cravatte, De Grauw* (Substitute: *Housiaux*), *Edelman, Lord Gladwyn*, MM. *Gonella, Kahn-Ackermann, Kirk, Krieg* (Substitute: *Destremau*),

*Lemaire, Leynen, Mammi, von Merkatz, Nessler, Péronnet* (Substitute: *Vitter*), *Portheine* (Substitute: *Geelkerken*), *de Préaumont, Rutschke, Schulz, Dr. Shirley Summerskill, Mr. Van Hoeylandt*.

N. B. *The names of Representatives who took part in the vote are printed in italics.*

**Les conséquences politiques de l'intervention  
soviétique en Méditerranée**

**RAPPORT <sup>1</sup>**

**présenté au nom de la Commission des Affaires Générales <sup>2</sup>  
par M. Griffiths, rapporteur**

TABLE DES MATIÈRES

PROJET DE RECOMMANDATION  
sur la sécurité en Méditerranée et au Moyen-Orient

EXPOSÉ DES MOTIFS  
présenté par M. Griffiths, rapporteur

Note préliminaire

I. Introduction

II. Les pays exposés

III. Le Moyen-Orient

IV. La Méditerranée occidentale

1. Adopté par la commission par 12 voix contre 0 et 2 abstentions.

2. *Membres de la commission* : M. Blumenfeld (président); MM. *Peel, van der Stoep* (vice-présidents); MM. *Bemporad, Bettiol, Bos, Cravatte, De Grauw* (suppléant : *Housiaux*), *Edelman, Lord Gladwyn*, MM. *Gonella, Kahn-Ackermann, Kirk, Krieg* (suppléant : *Destremau*),

*Lemaire, Leynen, Mammi, von Merkatz, Nessler, Péronnet* (suppléant : *Vitter*), *Portheine* (suppléant : *Geelkerken*), *de Préaumont, Rutschke, Schulz, Mme Shirley Summerskill, M. Van Hoeylandt*.

N. B. *Les noms des Représentants ayant pris part au vote sont imprimés en italique.*

**Draft Recommendation <sup>1</sup>**  
**on security in the Mediterranean and the Middle East**

**I. Preamble**

1. Noting further that the presence of the Soviet fleet, taken together with Soviet pressure on the Balkan nations, Soviet arms deliveries and political penetration of several Arab countries and Soviet hostility towards the State of Israel, increases tension throughout the Mediterranean ;
2. Considering that continuing friction between the Arab nations and the State of Israel is a grave and present danger to international peace ;
3. Welcoming the expressed intention of the United States, Britain and France to discuss with the Soviet Union, under United Nations auspices, a Middle East settlement acceptable to both Arabs and Israelis, and capable of providing, in place of the arms race, a regional plan for improving the standard of living, as envisaged in Recommendation 158 ;
4. Indicating its satisfaction that members of the Council of WEU met to consult one another in advance of four-power talks on the Middle East ;
5. Commending the western governments which have now responded to the Soviet naval build-up by strengthening their own forces in the Mediterranean ;

**II. Operative text**

1. That it place Mediterranean questions regularly on the Agenda of its meetings and seek urgently to establish joint European positions and common policies on the Middle East, Yugoslavia, North Africa and Gibraltar ;
2. That it urge member States to use all their influence to achieve a peaceful settlement between Arabs and Israelis, bearing in mind especially :
  - (a) the right of the State of Israel to live in peace within secure and recognised borders ;
  - (b) the right of Arab refugees to compensation or resettlement ;
  - (c) the right of free access for all religions to the holy places ; and
  - (d) the right of all nations to unrestricted passage through the international waterways of Suez and the Gulf of Akaba ;
3. That it ask member governments to signify their willingness to contribute financially and, where appropriate, by the offer of troop contingents to the United Nations, to the international supervision of a Middle East settlement and simultaneously to improve their economic, cultural and technical co-operation with the Mediterranean countries which show their determination to apply the benefits to peaceful purposes ;
4. That it call on member nations to respond favourably to suggestions for closer economic and political links with Yugoslavia ;
5. That it take note of the strategic position of Gibraltar and the expressed wishes of its inhabitants, support closer association between NATO and Malta and use its good offices to permit a settlement between Greeks and Turks in Cyprus ;
6. That it establish a Mediterranean planning group with instructions to examine the desirability and feasibility of a European task force which, in co-operation with NATO and operating in the closest collaboration with the United States Sixth Fleet, would establish a European identity in the Mediterranean basin.

---

1. To be added to the draft Recommendation on security in the Mediterranean and the Middle East adopted by the Committee on Defence Questions and Armaments, 16th January 1969.

**Projet de recommandation <sup>1</sup>**  
**sur la sécurité en Méditerranée et au Moyen-Orient**

**I. Considérants**

1. Notant également que le maintien de la flotte soviétique, la pression exercée par l'U.R.S.S. dans les Balkans, les livraisons d'armes soviétiques — assorties d'une pénétration politique — à plusieurs pays arabes, ainsi que l'hostilité manifestée envers l'Etat d'Israël, augmentent la tension dans l'ensemble de la Méditerranée ;
2. Considérant que les frictions persistantes entre les pays arabes et l'Etat d'Israël constituent actuellement un grave danger pour la paix internationale ;
3. Se félicitant de l'intention manifestée par les Etats-Unis, la Grande-Bretagne et la France d'étudier avec l'Union Soviétique, sous l'égide des Nations Unies, un règlement pour le Moyen-Orient qui soit acceptable à la fois par les Arabes et par Israël et susceptible de substituer à la course aux armements un plan régional d'amélioration du niveau de vie comme le prévoyait la Recommandation n° 158 ;
4. Constatant avec satisfaction que des membres du Conseil de l'U.E.O. se sont réunis pour une consultation avant les entretiens à quatre sur le Moyen-Orient ;
5. Approuvant les gouvernements occidentaux qui ont finalement répondu à la pénétration navale soviétique en renforçant leurs propres forces en Méditerranée ;

**II. Dispositif**

1. De mettre régulièrement les questions méditerranéennes à l'ordre du jour de ses réunions et de chercher d'urgence à définir des positions et des politiques européennes communes à l'égard du Moyen-Orient, de la Yougoslavie, de l'Afrique du nord et de Gibraltar ;
2. D'insister auprès des Etats membres pour qu'ils usent de toute leur influence afin de parvenir à un règlement pacifique entre Arabes et Israéliens, en gardant à l'esprit notamment :
  - (a) le droit de l'Etat d'Israël de vivre en paix dans des frontières garanties et reconnues ;
  - (b) le droit des réfugiés arabes d'être indemnisés ou réinstallés ;
  - (c) le droit pour toutes les religions d'avoir libre accès aux Lieux Saints ; ainsi que
  - (d) le droit de tous les pays à une complète liberté de passage par les eaux internationales de Suez et du golfe d'Akaba ;
3. De demander aux gouvernements membres de déclarer leur volonté de contribuer financièrement et, le cas échéant, par l'offre de troupes aux Nations Unies, au contrôle international de tout accord sur le Moyen-Orient et, simultanément, d'améliorer leur coopération économique, culturelle et technique avec les pays méditerranéens qui se montreraient décidés à en faire un usage pacifique ;
4. D'inviter les pays membres à répondre favorablement aux propositions d'établissement de liens économiques et politiques plus étroits avec la Yougoslavie ;
5. De prendre note de la position stratégique de Gibraltar et des vœux formulés par ses habitants ; de favoriser une association plus étroite entre l'O.T.A.N. et Malte et d'utiliser ses bons offices pour permettre un accord à Chypre entre Grecs et Turcs ;
6. De créer un groupe méditerranéen de planification qui serait chargé d'examiner l'opportunité et la possibilité de créer une force d'intervention européenne qui, en coopération avec l'O.T.A.N. et en étroite collaboration avec la Sixième flotte américaine, établirait une entité européenne dans le bassin méditerranéen.

---

1. A ajouter au projet de recommandation sur la sécurité en Méditerranée et au Moyen-Orient, adopté par la Commission des Questions de Défense et des Armements le 16 janvier 1969.

**Explanatory Memorandum***(submitted by Mr. Griffiths, Rapporteur)***Preliminary note**

Your Rapporteur is conscious of the unevenness of this report on the political implications of the Soviet naval build-up in the Mediterranean. Partly, this reflects the shortage of time available for preparing a report on so many and diverse countries; partly, it results from your Rapporteur having been authorised to make personal visits to some countries, for example Yugoslavia, Greece and Algeria, but not to others of equal importance such as Israel and Turkey. The speed of events and overall uncertainty of the situation in the Middle East have also made it difficult to arrive at anything more than the most tentative, and perhaps superficial judgments at this point in time. With a new United States Administration taking fresh initiatives for peace, with a four-power conference due shortly to take place at the United Nations, the whole Arab-Israeli question is once again in a situation of extreme delicacy — and fluidity.

**I. Introduction**

1. The Mediterranean was once described by Sir Winston Churchill as the “soft underbelly” of Europe. Today it is the southern moat of NATO, the sea on which Italy and southern France depend for their livelihood, a major shipping highway for Britain and the United States, and the only surface link between the WEU heartland and our eastern allies, Turkey and Greece.

2. On an average day, not less than 2,000 vessels, flying the flags of NATO nations, are at sea in the Mediterranean. Until the Arab/Israeli war, it was the main thoroughfare for Western Europe's trade with the Indian Ocean and the Far East; even today, with Suez closed, it still carries an important proportion of the Middle East and North African oil destined for European industry.

3. As the mineral wealth of the Sahara is tapped by modern technology, the importance of

the Mediterranean is more likely to increase than to diminish. Yet for the first time since the early 1940s, its sea routes have ceased to be under the exclusive command of the western nations. A new power has entered the lists. The Soviet Union is becoming a prime mover in the Mediterranean.

4. Russia's interest in the Mediterranean is of long standing. Ever since Peter the Great, those who ruled Russia have sought to break out of the Black Sea into warmer waters. Traditionally, the western powers have sought to prevent this, as in 1856, at the Congress of Paris which ended the Crimean War, and in 1878, at the Congress of Berlin, after the Russian invasion of Turkey.

5. The disappearance of the Ottoman empire opened wide the door for this Soviet policy; yet the Kremlin's only real success was the Montreux Convention of 1936, which gave the Red navy freedom of passage for warships through the Dardanelles. Even after North Africa and the Middle East were decolonised, the West European powers continued to dominate the Mediterranean. Communist attempts to seize power in post-war Greece were foiled with United States help. American aid secured the defences of Turkey. Only in the Balkans did Soviet influence penetrate towards the Adriatic; but in Yugoslavia, Marshal Tito broke away from Stalin's empire, and in Albania, the only communist régime on the Mediterranean shore, it is Chinese, not Soviet influence that is paramount.

6. Until the arrival of the Sixth Fleet, it was British naval and air power that held the gates of the Mediterranean. The Royal Navy commanded both ends of the sea, at Port Said and Gibraltar, and the middle at the island of Malta. Until the 1960s, the Soviet Union wielded neither political nor military power, anywhere in the Mediterranean.

7. The big chance — to the West's disadvantage — dates from the loss of Suez. Once Britain started to move out of the East Mediterranean, Soviet power moved in. Beginning with Moscow's



## **Exposé des motifs**

**(présenté par M. Griffiths, rapporteur)**

### **Note préliminaire**

Votre rapporteur est conscient des inégalités de son rapport sur « les conséquences politiques de l'intervention soviétique en Méditerranée ». Elles proviennent, d'une part, du peu de temps dont il a disposé pour étudier des pays aussi nombreux que divers et, d'autre part, du fait qu'il a pu en visiter certains, comme la Yougoslavie, la Grèce, l'Algérie, mais qu'il n'a pas été autorisé à en visiter d'autres, comme Israël et la Turquie, qui revêtent une égale importance. La rapidité avec laquelle se déroulent les événements et l'incertitude générale qui plane sur la situation au Moyen-Orient, ne lui ont permis de formuler à ce stade que des jugements très provisoires et peut-être superficiels. Etant donné les initiatives prises en faveur de la paix par la nouvelle administration américaine et la réunion prochaine d'une conférence des quatre grands dans le cadre des Nations Unies, le problème israélo-arabe se trouve, une fois de plus, dans une passe très délicate et reste extrêmement fluide.

### **I. Introduction**

1. Sir Winston Churchill a qualifié jadis la Méditerranée de « ventre mou » de l'Europe. Elle constitue, aujourd'hui, le fossé de protection du flanc sud de l'O.T.A.N., la mer qui commande l'approvisionnement de l'Italie et du sud de la France, une artère vitale pour les échanges maritimes avec la Grande-Bretagne et les Etats-Unis et le seul lien de surface entre le cœur de l'U.E.O. et nos alliés orientaux, la Turquie et la Grèce.

2. En temps normal, il n'y a pas moins de 2.000 navires arborant les pavillons des divers pays de l'O.T.A.N. qui croisent chaque jour en Méditerranée. Jusqu'à la guerre israélo-arabe, elle constituait la voie principale des échanges entre l'Europe occidentale, l'Océan Indien et l'Extrême-Orient et, même aujourd'hui, malgré la fermeture du canal de Suez, elle permet encore le transport d'une importante proportion du pétrole du Moyen-Orient et d'Afrique du nord destiné à l'industrie européenne.

3. Etant donné l'exploitation des richesses minérales du Sahara par des techniques moder-

nes, l'importance de la Méditerranée a plus de chances de s'accroître que de diminuer. Cependant, pour la première fois depuis 1940, ses routes maritimes ont cessé d'être contrôlées exclusivement par les nations occidentales. Une nouvelle puissance est entrée en lice. L'Union Soviétique est en voie de devenir l'un des premiers usagers de la Méditerranée.

4. Les Russes s'intéressent depuis longtemps à la Méditerranée. Depuis le règne de Pierre le Grand, les maîtres de la Russie ont cherché à s'évader de la Mer Noire pour gagner des eaux plus chaudes. Les puissances occidentales se sont efforcées, traditionnellement, de les en empêcher, comme en 1856, lors du Congrès de Paris qui mit fin à la guerre de Crimée, ou en 1878, lors du Congrès de Berlin qui suivit l'invasion de la Turquie par les Russes.

5. La disparition de l'Empire ottoman a ouvert de nouvelles perspectives à l'Union Soviétique, mais le seul succès véritable qu'ait remporté le Kremlin est la Convention de Montreux de 1936 qui a autorisé le passage des bâtiments de guerre soviétiques par les Dardanelles. Même après la décolonisation de l'Afrique du nord et du Moyen-Orient, les puissances d'Europe occidentale ont continué de dominer la Méditerranée. Les tentatives communistes pour s'emparer du pouvoir en Grèce après la guerre ont été déjouées avec l'aide des Etats-Unis. Le soutien américain a assuré la défense de la Turquie. Ce n'est que dans les Balkans que l'influence soviétique a gagné l'Adriatique ; mais en Yougoslavie, le Maréchal Tito a rompu avec l'empire de Staline, et en Albanie, seul pays à régime communiste riverain de la Méditerranée, c'est l'influence chinoise et non soviétique qui prévaut.

6. Jusqu'à l'arrivée de la Sixième flotte, les forces navales et aériennes britanniques contrôlaient la Méditerranée. La Royal Navy en commandait les deux accès, à Port-Saïd et à Gibraltar, et le centre à Malte. Jusqu'en 1960, l'Union Soviétique n'exerçait aucune autorité, politique ou militaire, en Méditerranée.

7. La situation s'est modifiée radicalement — au détriment de l'Occident — avec la perte de Suez. Lorsque la Grande-Bretagne a commencé à se retirer de la Méditerranée orientale, la puis-

decision to finance the Aswan Dam, Soviet influence in the Arab lands has grown to a point where Egypt and Syria are now virtually in pawn to Moscow. Soviet aid has been given, sometimes on a decisive scale, to revolutionary régimes in Iraq and South Yemen. Soviet technicians appear almost everywhere along the North African shore, and in Algeria they have "technical control" of all airfields.

8. The sheer magnitude of Soviet assistance to the Arab world is seldom grasped in the West. Between 1955 and 1967, Egypt received military and economic aid worth \$2,000 million, Iraq \$500 million, Syria \$450 million and Algeria \$200 million. The Soviet Union, which in 1948 was the first great power to recognise the State of Israel *de jure*<sup>1</sup>, has now further underlined its current intention to act as sponsor and protector of the Arab States by declaring diplomatic war against Jewry.

9. Against this background, the humiliating defeat of the Soviet-armed United Arab Republic by the outnumbered Israelis must have come as a shock to the Kremlin. Soviet leaders were placed in a dilemma. With their Arab clients badly beaten, they could either cut their losses and pull back from the East Mediterranean, or, at considerable expense, they could replace the Arabs' lost equipment and redouble their own efforts.

10. Eighteen months and a further \$2,000 million in arms assistance later, it is now clear that the Soviets have decided to push ahead with their attempt to penetrate the Mediterranean. But this time, there is a difference. In addition to arming the Arabs, the Soviet Union's own forces have entered the arena. The Red Army in the Balkans provides a threat to the Adriatic. The Soviet Navy ranges widely from one end of the Mediterranean to the other.

#### *Soviet motives*

11. The question to ask is why? For a nation which already is spending one-third of its budget

1. It then bitterly attacked western nations for an allegedly pro-Arab attitude.

on arms, which seeks to catch up with the United States in industrial and agricultural production, to develop its eastern provinces, and, proclaimedly, to improve its people's standard of living, the sheer cost of a forward policy in the Mediterranean must give pause to even the most aggressive communist planner. There must be extremely powerful motives, strategic and economic as well as ideological, to explain the Soviet's decision to create a military, as well as a political, presence in the Mediterranean.

12. Ideology is an important factor. The Soviet leaders have convinced themselves that they are helping bring about the collapse of world capitalism if they espouse the "revolution" of former colonised peoples against the western powers. This doctrine was announced for the first time at the Baku Congress in 1920 and has since remained one of the main Soviet concepts. It is closely linked to the idea of revolution in a single country which dominates all Soviet policy.

13. On the one hand, the Soviets consider that a true communist revolution can be started only in countries which are sufficiently industrialised for the working class to be able to seize and exercise power. On the other hand, they consider that the world is divided into two sides between which competition, armed or not, is the necessary transposition of the class struggle to international level. There can therefore be no true peace between capitalist and communist powers, only peaceful coexistence which for most practical purposes is simply another name for the struggle against capitalism, waged by non-military methods.

14. The Soviets further suppose that the very nature of capitalism compels it to aim at world domination. Once this domination has been achieved, the capitalist countries have no choice but to fight each other in order to continue their necessary expansion. Thus, the doctrine goes, the less-developed countries are bound to be exploited by the imperialist powers and their exploitation can be turned to good purpose by communists who must help in their struggle with capitalism by weakening the imperialist powers.

15. The upshot of this doctrine is that the Soviets look upon the colonial or semi-colonial countries less as targets for the setting up of communist régimes and more as allies in com-

sance soviétique s'y est installée. Depuis la décision de l'U.R.S.S. de financer le barrage d'Assouan, l'influence soviétique dans les pays arabes s'est accrue à un tel point que l'Égypte et la Syrie sont maintenant pour ainsi dire le jouet de Moscou. L'importance de l'aide soviétique a été quelquefois décisive pour les régimes révolutionnaires en Irak et au Yémen du sud, par exemple. Les techniciens soviétiques font leur apparition presque partout sur les rives de l'Afrique du nord et, en Algérie, ils exercent la « surveillance technique » de tous les aérodromes.

8. L'Occident conçoit rarement l'étendue de l'assistance soviétique au monde arabe. Entre 1955 et 1967, l'aide militaire et économique accordée par l'U.R.S.S. s'est élevée, pour l'Égypte à 2 milliards de dollars, pour l'Irak à 500 millions de dollars, pour la Syrie à 450 millions de dollars et pour l'Algérie à 200 millions de dollars. L'Union Soviétique qui, en 1948, fut la première grande puissance à reconnaître l'Etat d'Israël *de jure*<sup>1</sup>, a maintenant réaffirmé son intention d'appuyer et de défendre les pays arabes en déclarant aux Juifs une guerre diplomatique.

9. Dans ce contexte, la défaite humiliante infligée par les Israéliens, inférieurs en nombre, à la République Arabe Unie armée par les Soviétiques, a dû être un choc pour le Kremlin. Les dirigeants soviétiques se sont trouvés placés devant un dilemme : leurs clients arabes battus à plate couture, ils pouvaient soit limiter leurs pertes et se retirer de la Méditerranée orientale, soit remplacer à grand frais l'équipement perdu et redoubler d'efforts.

10. Dix-huit mois plus tard, et moyennant une nouvelle aide militaire de 2 milliards de dollars, il est désormais évident que les Soviétiques ont décidé de poursuivre leurs tentatives de pénétration en Méditerranée. Mais cette fois, il y a quelque chose de changé. Non contente d'armer les Arabes, l'Union Soviétique a lancé ses propres forces dans l'arène. L'armée rouge dans les Balkans menace l'Adriatique. La marine soviétique parcourt la Méditerranée d'une extrémité à l'autre.

#### *Les mobiles soviétiques*

11. On peut se demander pourquoi. Pour un pays qui consacre déjà un tiers de son budget

1. A l'époque, elle attaquait vigoureusement les pays occidentaux qu'elle accusait d'être pro-arabes.

aux armements, qui cherche à rattraper les Etats-Unis en matière de production industrielle et agricole, à mettre en valeur ses provinces orientales et qui se targue d'améliorer le niveau de vie de ses habitants, l'énorme prix d'une politique expansionniste en Méditerranée a de quoi faire réfléchir le planificateur communiste le plus agressif. L'Union Soviétique doit avoir des mobiles stratégiques, économiques et idéologiques extrêmement puissants pour expliquer son intervention militaire aussi bien que politique en Méditerranée.

12. L'idéologie est un facteur important. Les dirigeants soviétiques se sont persuadés qu'ils contribuèrent à la destruction du capitalisme mondial en soutenant les « révolutions » des anciens peuples colonisés contre les puissances occidentales. Cette doctrine a été proclamée pour la première fois au Congrès de Bakou en 1920 et elle est restée au centre des conceptions soviétiques. Elle est étroitement liée à la thèse de la révolution dans un seul pays qui domine toute la politique soviétique.

13. D'une part, les Soviétiques considèrent qu'une véritable révolution communiste ne peut s'instaurer que dans les pays suffisamment industrialisés pour que la classe ouvrière soit en mesure d'y prendre et d'y exercer le pouvoir. D'autre part, ils considèrent que le monde est partagé en deux camps entre lesquels la compétition, armée ou non, est la transposition nécessaire de la lutte des classes sur le plan international. Il ne peut donc y avoir de paix véritable entre puissances capitalistes et puissances communistes, mais seulement une coexistence pacifique qui, dans la plupart des cas, n'est, sous un nom différent, que la lutte contre le capitalisme menée avec des méthodes non militaires.

14. Les Soviétiques partent également du principe que la nature même du capitalisme l'oblige à viser à la domination du monde. Une fois cette domination réalisée, les pays capitalistes n'ont pas d'autre choix que de se battre entre eux pour pouvoir poursuivre une expansion indispensable. Les pays les moins développés sont donc condamnés à être exploités par les puissances impérialistes et cette exploitation peut être utilisée par les communistes qui doivent les aider à lutter contre le capitalisme en affaiblissant les puissances impérialistes.

15. Les Soviétiques considèrent donc les pays coloniaux, ou semi-coloniaux, moins comme des lieux d'implantation possible de régimes communistes, que comme des auxiliaires susceptibles de

munist efforts to bring about revolution in the industrialised West. Soviet objectives in the Mediterranean should not therefore be judged in terms of the establishment of active communist régimes. Rather, they are directed towards eroding the capitalist position by the encouragement of all such movements as are antagonistic to the West.

16. These considerations are perhaps of some assistance in understanding Soviet moves in the Mediterranean area over the last few years and particularly in recent months. The pattern is faintly clear.

(i) *Trade*

17. The Soviets have demonstrated their "friendship" for ex-colonies in the Mediterranean by granting economic aid to certain Arab countries. This is not confined to areas where communism might gain ground, but is distributed wherever Soviet support might help the countries concerned to cast off western influence. The most dramatic case was that of the Aswan dam which, thanks to Soviet aid, was built without help from the western powers.

18. At first, the Soviet Union's economic assistance was extremely limited. Its hopes of transforming the economy of the Arab countries were limited by Russia's inability to provide a valid market for North African and Middle East products. Recently, the Soviet Union has made a serious effort to open its frontiers for far bigger imports of Mediterranean products, particularly Egyptian cotton and Algerian wine, the quotas for which have recently been sharply raised. Russian imports of oil are a special case which will be considered below.

19. This increase in trade undoubtedly has given a new and material dimension to the Soviet presence in the Mediterranean.

(ii) *Military aid*

20. Russia has afforded the Arab countries large-scale military assistance in their struggle with the State of Israel. Of this, some \$1 billion worth was destroyed by the Israelis during the June war; but, since then, the Soviets have replaced most, if not all, of the United Arab Republic's battle losses. Soviet experts have also been sent in large numbers to help the Egyptian army and air force. Consequently, the Soviet

Union is probably now in a position to exercise a decisive influence over the foreign policy of the United Arab Republic, for it is difficult to imagine how this country could start a war without the agreement of the Soviet Union, which holds the technical keys to its military power.

(iii) *Diplomatic backing*

21. Wherever possible, the Soviet Union champions the Arab cause in international forums, notably at the United Nations. Its attacks on the Jews are notorious both in Russia itself, where anti-semitism is endemic and actively encouraged by government officials, and in the overseas broadcasts of Radio Moscow, as well as in statements by Soviet diplomats. Whenever a United Nations resolution seems to be going against the Arab States, the Soviets threaten a veto. There can be no doubt of Moscow's intention to pose as the international protector, and, where necessary, the spokesman, of the Arab world.

(iv) *The Soviet fleet*

22. The latest and most tangible demonstration of Soviet power in the Mediterranean is the Red fleet. This has quadrupled in size since 1964, and, worldwide, is now larger than all the navies of Western Europe put together. It is less than five years since the Soviets first began to move heavy warships through the Dardanelles. The Soviet Mediterranean fleet now consists of a minimum of thirty and a maximum of sixty ships, among them missile cruisers, submarines, a helicopter carrier, and marines.

23. Recently, there has been a temporary withdrawal to the Black Sea of some of the heavier Soviet vessels. But NATO intelligence estimates that Soviet commanders in the Mediterranean have on call :

10 to 12 submarines, one with nuclear missile-launching capacity ;

1 helicopter-carrier with about 20 helicopters ;

2 cruisers, one with guided missiles :

les aider à déclencher la révolution dans l'Occident industrialisé. Il convient, par conséquent, de ne pas évaluer les objectifs soviétiques en Méditerranée en fonction de l'installation de régimes communistes actifs. Ils tendent plutôt à saper les assises du capitalisme en encourageant les mouvements hostiles à l'Occident.

16. Ces considérations nous aident peut-être à comprendre la nature de l'intervention soviétique dans le domaine méditerranéen au cours des dernières années et surtout des derniers mois. On peut distinguer plusieurs lignes d'action.

(i) *Echanges commerciaux*

17. Les Soviétiques ont témoigné leur « amitié » aux ex-colonies de la Méditerranée en accordant une aide économique à certains pays arabes. Cette aide n'est pas fournie aux seuls pays où le communisme a quelque chance de gagner du terrain, mais partout où l'appui soviétique permet d'échapper à l'influence occidentale. Le cas le plus caractéristique a été celui du barrage d'Assouan qui, grâce à l'aide soviétique, a pu être construit sans l'intervention des puissances occidentales.

18. Au début, l'assistance économique de l'Union Soviétique est demeurée extrêmement réduite. L'espoir de transformer l'économie des pays arabes a été limité par l'impossibilité où elle se trouvait d'offrir des débouchés réels aux produits d'Afrique du nord et du Moyen-Orient, mais elle a fait récemment de sérieux efforts pour orienter sa propre économie vers la consommation de produits méditerranéens, notamment le coton égyptien et le vin d'Algérie dont les importations viennent d'être considérablement accrues. Les importations de pétrole sont un cas particulier qui sera examiné plus loin.

19. Cet accroissement des échanges a donné, sans nul doute, une dimension nouvelle à la présence matérielle soviétique en Méditerranée.

(ii) *Aide militaire*

20. La Russie a accordé aux pays arabes une aide militaire importante dans leur lutte contre l'Etat d'Israël. Les Israéliens ont détruit pour 1 milliard de dollars de matériel depuis la guerre de juin mais, depuis lors, les Soviétiques ont compensé la majeure partie, sinon la totalité, des pertes subies par la République Arabe Unie. Des experts soviétiques ont été également envoyés en grand nombre pour aider l'armée de terre

et l'aviation égyptiennes. Il semble donc que l'Union Soviétique soit désormais en mesure d'exercer une influence décisive sur la politique étrangère de la République Arabe Unie, car on ne peut plus guère concevoir que ce pays se lance dans un conflit sans l'accord de l'Union Soviétique qui détient, sur le plan technique, les clés de sa puissance militaire.

(iii) *Soutien diplomatique*

21. Chaque fois que possible, l'Union Soviétique défend la cause arabe dans les instances internationales, notamment aux Nations Unies. Ses attaques contre les Juifs sont notoires, tant en Russie même où l'antisémitisme est endémique et activement encouragé par les fonctionnaires gouvernementaux que dans les émissions de Radio-Moscou destinées à l'étranger et dans les déclarations des diplomates soviétiques. Chaque fois qu'une résolution des Nations Unies semble être contraire aux pays arabes, les Soviétiques menacent d'utiliser leur droit de veto. Il ne fait aucun doute que Moscou souhaite apparaître comme le protecteur et, le cas échéant, comme le porte-parole du monde arabe sur le plan international.

(iv) *La flotte soviétique*

22. La démonstration la plus récente et la plus tangible de la puissance de l'U.R.S.S. en Méditerranée est la présence de la flotte soviétique. Elle a quadruplé depuis 1964 et, sur les divers océans du monde, elle l'emporte désormais sur toutes les marines d'Europe occidentale réunies. Il n'y a pas cinq ans que les Soviétiques ont fait passer leurs premiers gros navires de guerre par les Dardanelles. La flotte soviétique de la Méditerranée comprend actuellement de trente à soixante unités, parmi lesquelles figurent des croiseurs porte-engins, des sous-marins, un porte-hélicoptères et des troupes de marine.

23. Certains des plus gros bâtiments ont récemment regagné la Mer Noire à titre provisoire, mais les services de renseignements de l'O.T.A.N. estiment que le commandement soviétique en Méditerranée dispose de :

dix à douze sous-marins, dont un à capacité nucléaire ;

un porte-hélicoptères avec une vingtaine d'appareils à bord ;

deux croiseurs, dont l'un doté d'engins guidés ;

- 7 destroyers, six with missiles ;
- 5 destroyer escorts ;
- 3 minesweepers ;
- 4 amphibious vessels including one of 4,000 tons capable of landing 500 men and light tanks ;
- 20 auxiliary craft, including tankers and intelligence trawlers.

24. This fleet uses Port Said and Alexandria in the United Arab Republic, Lattakia in Syria and, to a lesser extent, Tortous in Syria, and Algiers. Mers-el-Kébir may also be used but at present there are no signs that the USSR will establish a permanent shore base there.

25. The Red fleet normally operates with its fleet train, using shallow water anchorages outside territorial limits. It is known to refuel and repair at such anchorages as the Isles of Galite (off the North Tunisian coast), the Gulf of Hammamat (east of Tunisia), the Balearic Isles, Hurd Bank (east of Malta) and Kithera (Southern Greece).

26. Elements of the Soviet Mediterranean fleet occasionally passed through the Suez Canal before its closure. Now the Soviets, even more than the United States and British navies, are inconvenienced by their inability to pass vessels rapidly back and forth between the Mediterranean and the Indian Ocean. Recent reports that a Soviet dredger has joined the Mediterranean squadron lend colour to the suggestion that Moscow is now more anxious than either London or Washington to reopen the Suez Canal. Soviet supplies to North Vietnam have suffered serious delays because of the need to use the Cape route.

#### *NATO fleets in the Mediterranean*

27. Strong as the Soviet fleet is, it is as yet no match for the United States Sixth Fleet in the Mediterranean. This consists of about fifty combat ships including two large carriers, two heavy cruisers, 200 aircraft and 25,000 men. The American fleet together with those of its NATO allies, including France, whose fleet is still co-operating with NATO in the Mediterranean,

has something like a three to one preponderance over the Soviet fleet, together with overwhelming land-based air power.

28. Given the relative strengths of the NATO and Soviet fleets in the Mediterranean, there can be little prospect, at present, of the Soviets making use of their new naval power to attack Mediterranean members of NATO. Nor do NATO commanders credit the Soviets with an ability to make opposed landings from their amphibious vessels, even against weaker powers, for the foreseeable future. Three important threats are nevertheless posed by the Soviet fleet :

- first, by means of its submarines, to western shipping routes ;
- second, in future years, to Western Europe's oil supplies ; and
- third, by a combination of naval and diplomatic pressure, to the overall political posture of the Middle East and North African States.

#### *The submarine threat*

29. This has been dealt with in some detail by the Rapporteur to the Defence Committee, Mr. F. J. Goedhart. For the purpose of this paper, it is sufficient to record that, all told, the Soviet submarine fleet now numbers 375, of which fifty-five are nuclear powered, and forty-five capable of firing ballistic rockets. Now that the Soviet navy has a fully-fledged fleet train in the Mediterranean, submarines from its Baltic, Arctic and Pacific fleets can, and no doubt do, pass through the Straits of Gibraltar. These present a serious threat to allied shipping, especially to the large oil tankers bound from North African ports, and with sonar conditions notoriously difficult in most parts of the area, NATO surface forces are hard put to keep these submarines under surveillance.

30. Maritime Air Forces Mediterranean (MAR-AIRMED), a new allied air command, was therefore set up after the Reykjavik meeting of NATO ministers in order to co-ordinate air surveillance flights. Those participating include the United

sept destroyers, dont six dotés d'engins guidés ;

cinq escorteurs ;

trois dragueurs de mines ;

quatre bâtiments amphibies, dont un de 4.000 tonnes capable de débarquer 500 hommes et des chars légers ;

vingt bâtiments auxiliaires comprenant des pétroliers et des chalutiers équipés pour le renseignement.

24. Cette flotte utilise Port-Saïd et Alexandrie en République Arabe Unie, Lattaquié en Syrie et, dans une moindre mesure, Tortose, en Syrie, et Alger. Elle utilise peut-être aussi Mers el-Kébir, mais jusqu'à présent, rien ne permet de dire que l'U.R.S.S. compte y établir une base permanente.

25. La flotte soviétique opère normalement avec ses propres bâtiments de soutien logistique en utilisant des mouillages en eau peu profonde, en dehors des eaux territoriales. On sait qu'elle se ravitaille et effectue ses réparations en des points tels que les îles de la Galite (au large de la côte nord de la Tunisie), le golfe d'Hammamet (à l'est de la Tunisie), les îles Baléares, Hurd Bank (à l'est de Malte) et Kithira (au sud de la Grèce).

26. Des éléments de la flotte soviétique de la Méditerranée empruntaient de temps à autre le canal de Suez avant sa fermeture. A l'heure actuelle, les Soviétiques sont plus gênés que les Américains et les Britanniques de ne pouvoir faire passer rapidement leurs navires de la Méditerranée dans l'Océan Indien et vice versa. Les rumeurs récentes selon lesquelles un dragueur soviétique aurait rallié l'escadre de la Méditerranée viendraient confirmer l'hypothèse que Moscou souhaite maintenant plus vivement que Londres ou Washington la réouverture du canal. Les livraisons soviétiques au Nord-Vietnam ont subi de graves retards du fait de la nécessité d'emprunter la route du Cap.

#### *Les flottes de l'O.T.A.N. en Méditerranée*

27. Aussi forte que soit la flotte soviétique, elle n'est pas encore de taille à rivaliser avec la Sixième flotte américaine en Méditerranée. Celle-ci comprend quelque cinquante navires de combat, dont deux grands porte-avions et deux croiseurs lourds, deux cents avions et vingt-cinq mille hommes. La flotte américaine plus celles des alliés de l'O.T.A.N., y compris la France dont la

marine coopère encore avec l'O.T.A.N. en Méditerranée, est environ trois fois plus forte que la flotte soviétique et possède une écrasante supériorité si l'on tient compte des forces aériennes basées à terre.

28. Etant donné le rapport des forces entre les flottes de l'O.T.A.N. et la flotte soviétique en Méditerranée, il est peu probable, à l'heure actuelle, que les Soviétiques utilisent leur nouvelle puissance navale pour attaquer les membres méditerranéens de l'O.T.A.N. D'ailleurs, les commandants de l'O.T.A.N. ne pensent pas que l'Union Soviétique puisse, dans un avenir prévisible, se servir de ses bâtiments amphibies pour des opérations de débarquement, même contre des pays moins puissants. Néanmoins, la flotte soviétique fait peser une triple menace :

- premièrement, sur les voies maritimes occidentales, au moyen de ses sous-marins ;
- deuxièmement, dans les prochaines années, sur les approvisionnements en pétrole de l'Europe occidentale, et
- troisièmement, sur la situation politique générale dans le Moyen-Orient et en Afrique du nord, par une combinaison de pressions navales et diplomatiques.

#### *La menace sous-marine*

29. Cette question a été traitée d'une manière détaillée par M. Goedhart, rapporteur de la Commission des Questions de Défense et des Armements. Il suffit de rappeler ici que la flotte de sous-marins soviétique compte maintenant 375 unités, dont cinquante-cinq à propulsion nucléaire et quarante-cinq capables de lancer des engins balistiques. La marine soviétique dispose désormais en Méditerranée de toute une flotte de soutien logistique, et les sous-marins en provenance de la Baltique, de l'Arctique et du Pacifique empruntent certainement le Déroit de Gibraltar. Ils constituent une grave menace pour la navigation alliée, notamment pour les grands pétroliers qui viennent d'Afrique du nord, et les unités de surface de l'O.T.A.N. ont du mal à les garder sous surveillance étant donné que le sonar est d'utilisation difficile dans la majeure partie de cette zone.

30. C'est pourquoi un nouveau commandement aérien allié, le MARAIRMED (Commandement des forces aéronavales de la Méditerranée), a été créé après la réunion des ministres de l'O.T.A.N. à Reykjavik, pour coordonner les vols de sur-

States, Britain and Italy. At the moment the principal allies have earmarked aircraft for MARAIRMED's purposes, the Americans and British operating long-range Neptunes and Shackletons out of bases in Spain, Sicily, Turkey, Malta and Cyprus. Additional facilities are needed. The new command would also be on a firmer basis if all its aircraft were specifically assigned, rather than earmarked.

#### *The threat to western oil*

31. At present, the Soviet Union is an oil surplus nation with a sizeable export trade of both crude and refined oil products. By the middle 1970s, it is possible, even probable, that this situation will change and that early in the next decade the Soviets will find it desirable, perhaps essential, to import a substantial proportion of their oil from abroad. Already, Soviet industry's demand for oil is rising at a rate 10 % faster than the expansion of its own domestic production. A Polish economist estimates that by 1980 the Soviet bloc as a whole will need 730 million tons of oil per year, whereas its internal production will only reach 630 million tons.

32. Where, and how, are the Russians likely to look for their oil? If the Kremlin is content to buy it on the world market, there can be no cause for complaint, least of all from western oil companies. But the possibility has to be faced that Soviets could choose, by physical force, or by revolutionary subversion, to attempt to take over the sources of western supply in North Africa, Iran and Iraq, above all in the Gulf. Britain's decision to withdraw from the Gulf makes this area particularly vulnerable.

33. It is impossible to predict what methods the Soviets will use to gain their ends. But as long ago as 1939, when Molotov negotiated the Nazi-Soviet non-aggression pact, the Soviet Foreign Minister stipulated that he would sign on condition that the "area south of Batum and Baku in the general direction of the Persian Gulf is recognised as the focal point of aspirations of the Soviet Union". A few months before the six-day war broke out in 1967, King Hussein gave a more

up-to-date estimate of Russian interest in the Middle East :

"I believe there is a new Soviet policy, and that this policy aims at the control of this area. I think the Soviets are prepared to go very far in this matter — almost to the point of a confrontation with the free world... What interests the Soviets is, first of all, to be able to get control of the natural resources of this area — the oil — so as to deprive the West of the oil that it needs."

Against this background, no-one dare say that the West has not been warned.

34. At present, there is little evidence that the Soviets contemplate outright aggression to gain their objectives. But after Czechoslovakia who can say, with confidence, that the use of force is excluded as an instrument of Soviet policy?

#### *Western oil in the Mediterranean*

35. Western Europe's sources of oil in Middle East and Mediterranean countries assuredly are vulnerable to Soviet interdiction. So are the Mediterranean sea-lanes along which a large, though diminishing, proportion of Europe's oil is transported. The pattern of oil movements through the Mediterranean has greatly changed since the Suez war of 1956 and still more markedly since the closure of the canal following the six-day war. The reduced importance of the Mediterranean as an oil route reflects the fact that North-West Europe, easily the heaviest importer of Middle East oil, now obtains most of its supplies by means of supertankers using the Cape route round South Africa. Tankers carrying supplies for southern France, Italy and Greece must now transit the Mediterranean in precisely the opposite direction used before the Suez Canal was closed — *eastward bound* with their cargoes, *westward bound* in ballast !

36. At the same time, development of the Saharan oil fields has also been speeded up by the closure of Suez. Most West European countries are now in the market for North African oil and natural gas, and this too has meant a change in the oil tanker routes.



veillance aérienne. Les pays participants sont les Etats-Unis, la Grande-Bretagne et l'Italie. Pour l'instant, les principaux alliés ont réservé des appareils pour affectation au MARAIRMED, les Américains et les Britanniques utilisant des Neptune et des Shackleton à long rayon d'action à partir de bases situées en Espagne, en Sicile, en Turquie, à Malte et à Chypre. Des installations supplémentaires sont indispensables. En outre, le nouveau commandement aurait des assises plus solides si tous les appareils dont il dispose lui étaient effectivement affectés plutôt que réservés pour affectation.

#### *La menace contre le pétrole occidental*

31. L'Union Soviétique dispose actuellement d'excédents de pétrole et procède à des exportations importantes tant de brut que de produits raffinés. Il est possible, et même probable, que la situation se modifiera vers 1975 et qu'au début de la prochaine décennie, les Soviétiques jugeront souhaitable, peut-être vital, d'importer une proportion notable de leur consommation. Déjà, le taux d'expansion des besoins en pétrole de l'industrie soviétique est supérieur de 10 % à celui de la production nationale. Un économiste polonais estime qu'en 1980, la demande globale de pétrole du bloc soviétique sera de 730 millions de tonnes par an, alors que la production intérieure n'atteindra que 630 millions de tonnes.

32. Où et comment les Russes se procureront-ils ce pétrole ? Si le Kremlin se contente de l'acheter sur le marché mondial, personne n'aura de raison de se plaindre, et les compagnies pétrolières occidentales moins que quiconque. Il faut toutefois envisager également que l'Union Soviétique pourrait être tentée de s'emparer, par la force ou par la subversion révolutionnaire, des sources d'approvisionnement de l'Occident en Afrique du nord, en Iran et en Irak, et surtout dans le Golfe Persique. La décision de la Grande-Bretagne de se retirer du Golfe Persique rend cette région particulièrement vulnérable.

33. Il est impossible de prédire quelles méthodes utiliseront les Russes pour parvenir à leurs fins. Mais en 1939, au moment où Molotov négociait le pacte de non-agression germano-soviétique, le ministre soviétique des affaires étrangères stipulait déjà qu'il ne signerait qu'à condition que « la région s'étendant au sud de Batoum et de Bakou en direction du Golfe Persique soit reconnue comme le point de convergence des aspirations de l'Union Soviétique ». En 1967, quelques mois avant que n'éclate la guerre de six jours, le

roi Hussein jugeait de façon plus actuelle l'intérêt porté par les Russes au Moyen-Orient :

« Je crois qu'il existe une nouvelle politique soviétique et que cette politique vise à la domination de cette région. Je pense que les Soviétiques sont prêts à aller très loin dans ce sens, jusqu'à l'affrontement — ou presque — avec le monde libre... Ce qui intéresse les Soviétiques, c'est avant tout de mettre la main sur les ressources naturelles de cette région — le pétrole — afin de priver l'Occident du pétrole dont il a besoin. »

Dans ce contexte, personne ne pourra dire que l'Occident n'a pas été averti.

34. Pour l'instant, rien ne permet de penser que les Russes envisagent de recourir à l'agression caractérisée pour atteindre leurs objectifs. Mais après l'affaire de Tchécoslovaquie, qui oserait affirmer que l'usage de la force ne fait plus partie de l'arsenal de la politique soviétique ?

#### *Le pétrole occidental en Méditerranée*

35. Les sources d'approvisionnement en pétrole de l'Europe occidentale au Moyen-Orient et en Méditerranée sont certainement vulnérables à un embargo soviétique. Il en est de même pour les voies maritimes qu'emprunte une partie importante, mais décroissante, du pétrole destiné à l'Europe. La structure du commerce pétrolier en Méditerranée s'est sensiblement modifiée depuis la guerre de Suez en 1956 et plus encore depuis la fermeture du canal qui a suivi la guerre de six jours. L'importance réduite de la Méditerranée pour l'acheminement du pétrole traduit le fait que l'Europe du nord-ouest, qui est de loin le plus gros importateur de pétrole en provenance du Moyen-Orient, s'approvisionne maintenant en majeure partie au moyen de pétroliers géants qui suivent la route du Cap en contournant l'Afrique, et ceux qui ravitaillent le sud de la France, l'Italie et la Grèce doivent désormais transiter en Méditerranée dans la direction opposée à celle qu'ils suivaient avant la fermeture du canal de Suez, dans le sens *ouest-est* avec leur cargaison et dans le sens *est-ouest* à vide.

36. Simultanément, l'expansion des champs pétrolifères du Sahara a été également accélérée par la fermeture du canal. La plupart des pays d'Europe occidentale sont désormais acheteurs de pétrole et de gaz naturel nord-africains et ce facteur a, lui aussi, contribué à modifier les routes des pétroliers.

37. None of this is to say that Europe is any less dependent on the Middle East States for its oil. Of the world's crude oil reserves in 1967, the Middle East (not counting Libya and Algeria) accounted for 34 billion out of a known 57 billion tons — almost 60 % of the total. Between them, the Middle East countries produced nearly one third of all the world's crude oil (more than 500 million tons in 1968) and of this close to three-fifths was exported to Europe.

38. An approximate breakdown of the proportions of Middle East oil used by WEU countries shows clearly the extent to which we are dependent on these supplies :

*Oil imports from Middle East*

<i>Country</i>	<i>% of total consumption</i>
Netherlands	78.5
France	43.0
Belgium/Luxembourg	80.0
West Germany	24.5
Italy	79.7
United Kingdom	54.6

Until the six-day war, a high proportion (41 %) of these oil imports passed through the Suez Canal and into the Mediterranean. Today Europe no longer depends on the canal. A conservative estimate of the cost to international oil companies of chartering more and larger vessels to make up for the greater distance of the Cape route is £250 million per year. But this figure is rapidly declining as deliveries are increased through the Iran/Iraq pipeline and as many more supertankers, too large to sail through the canal, are launched and brought into use.

39. Since June 1967, close to 100 tankers with an average tonnage of 200,000 tons have been ordered. Even if the canal were to be reopened, the cost of widening and deepening it so as to enable such monster ships to use it could very well prove to be prohibitive. Egyptian and Soviet experts are reported to be planning the necessary capital works but opinion among western oil companies is that these would put up the level of canal tolls to a point where the Cape route, using supertankers, would still be cheaper, as well as politically less vulnerable than Suez.

40. The reopening of the canal undoubtedly would be a convenience for western nations especially for Turkey, Greece and, to a lesser extent, for Italy. But the canal is no longer a European necessity. Indeed it may be said that the longer the canal remains closed the less importance, permanently, will it hold for members of WEU.

41. Nor is Israel specially handicapped by the canal's closure. Lydda on the Mediterranean and Eilat on the Gulf of Akaba give the Israelis all the port facilities they need. The main loser from the closure of the Suez Canal unquestionably is Egypt which badly needs its lost revenues. Ironically it is the Soviet Union which increasingly appears the most anxious of the great powers to get Suez reopened for use.

*Summary of Soviet intentions*

42. The Soviet Union evidently has decided to commit itself to the Mediterranean, both politically and strategically, and to stay there for good — with all the consequences this may entail. This decision, according to Mr. Curt Gasteyger, until recently Director of Programmes at the Institute for Strategic Studies<sup>1</sup>, reflects "an important change in Soviet strategic thinking".

43. Gasteyger writes :

"Following World War II, Soviet strategists were confronted with world-wide western encirclement. For almost two decades their policy was designed for the defence of their 'inner front'. Western, and especially American, defence policies relied on a series of distant bases that were both politically and militarily vulnerable, while the Soviet Union could organise her defence on her own territory or within her immediate sphere of influence. Humiliating experience in Cuba and during the June war demonstrated the importance of having a means of exerting force or influence at a distance that was both mobile and credible. This may have convinced Soviet strategists that the long-term advantage of an 'inner front'

1. See Adelphi Paper No. 51, published 1968.

37. Cela ne veut pas dire que l'Europe soit moins tributaire du Moyen-Orient pour son pétrole. En 1967, sur le plan des réserves mondiales de pétrole brut, le Moyen-Orient (à l'exception de la Libye et de l'Algérie) représentait 34 milliards de tonnes sur un total connu de 57 milliards, soit près de 60 %. A eux seuls, les pays du Moyen-Orient ont fourni près du tiers de toute la production mondiale de brut (plus de 500 millions de tonnes en 1968) et près des trois cinquièmes ont été exportés vers l'Europe.

38. La ventilation approximative des pourcentages du pétrole du Moyen-Orient utilisé par les pays de l'U.E.O. indique nettement dans quelle mesure nous dépendons de ces fournitures :

*Importations de pétrole en provenance  
du Moyen-Orient*

Pays	Pourcentage de la consommation totale
Pays-Bas	78,5
France	43,0
Belgique/Luxembourg	80,0
Allemagne de l'ouest	24,5
Italie	79,7
Royaume-Uni	54,6

Jusqu'à la guerre de six jours, une forte proportion (41 %) de ces importations passaient par le canal de Suez et la Méditerranée. Aujourd'hui, l'Europe ne dépend plus du canal. Les frais entraînés pour les compagnies pétrolières internationales par l'obligation de fréter des navires plus nombreux et plus grands afin de compenser l'allongement du parcours par la route du Cap, s'élèvent, selon une estimation prudente, à 250 millions de livres par an. Ce chiffre décroît toutefois rapidement avec l'accroissement des livraisons par l'oléoduc qui traverse l'Iran et l'Irak et la mise en service d'un nombre accru de pétroliers géants qui, du fait de leurs dimensions, ne peuvent emprunter le canal.

39. Depuis juin 1967, près de 100 pétroliers d'un tonnage moyen de 200.000 tonnes, ont été commandés. Même si le canal devait être rouvert, les frais entraînés par son élargissement et son approfondissement pour permettre le passage de ces monstres pourraient très bien se révéler prohibitifs. Des experts égyptiens et soviétiques étudieraient actuellement les principaux travaux indispensables, mais l'opinion prévaut dans les compagnies pétrolières occidentales que les droits de passage devraient en conséquence subir une augmentation telle que la route du Cap, avec les

pétroliers géants, serait encore meilleur marché et en même temps moins vulnérable sur le plan politique.

40. La réouverture du canal serait certainement un avantage pour les nations occidentales, notamment pour la Turquie, la Grèce et, dans une moindre mesure, l'Italie. Mais le canal n'est plus une nécessité pour l'Europe. On peut même dire que plus la fermeture du canal se prolongera, moins il présentera d'importance, à la longue, pour les pays de l'U.E.O.

41. D'ailleurs, Israël n'est pas spécialement handicapé par cette fermeture. Lydda sur la Méditerranée et Elath sur le Golfe d'Akaba offrent aux Israéliens toutes les installations portuaires requises. Le plus grand perdant, dans cette affaire, est manifestement l'Égypte qui a grand besoin des revenus ainsi perdus. L'ironie de la situation, c'est que, parmi les grandes puissances, c'est l'Union Soviétique qui paraît le plus désireuse de voir le canal rouvert au trafic.

*Résumé des intentions soviétiques*

42. L'Union Soviétique a, de toute évidence, décidé de pénétrer en Méditerranée, sur le plan politique et le plan stratégique, et de s'y maintenir fermement, avec toutes les conséquences que cela peut entraîner. D'après M. Curt Gasteyger, récemment encore directeur des programmes de l'Institut d'Études Stratégiques<sup>1</sup>, cette décision traduit « une évolution importante de la doctrine stratégique soviétique ».

43. M. Gasteyger écrit :

« Après la seconde guerre mondiale, les stratèges soviétiques se voyaient, sur l'ensemble du globe, encerclés par l'Occident. Pendant près de vingt ans, leur politique a visé à défendre leur « front intérieur ». Les politiques de défense de l'Occident, et notamment de l'Amérique, reposaient sur un ensemble de bases lointaines, vulnérables tant sur le plan politique que militaire, alors que l'Union Soviétique pouvait organiser sa défense sur son propre territoire ou dans sa sphère d'influence immédiate. L'expérience humiliante de Cuba et de la guerre de juin ont prouvé qu'il était important de disposer d'un moyen d'employer la force ou d'exercer une pression à distance qui fût à la fois mobile et plausible. C'est sans doute ce qui

1. Voir *Adelphi Paper* n° 51, publié en 1968.

had gradually changed into one of net disadvantage. Concentration on the 'inner front' had prevented the Soviet Union from developing a powerful navy, which in the light of the growing importance of both seaborne strategic deterrence and of a capability for long-range intervention has now become an essential attribute of great power status."

44. There are many indications that the Soviet Union is now developing a strategy better suited to her ambitions as a super-power and to the support of her friends in time of crisis. A consequence may be that she will feel increasingly tempted to deploy her newly acquired military capabilities in areas where she has not previously made her presence effectively felt. The main instrument of this policy is undoubtedly the Soviet navy, whose build-up both in quantity and in quality has been considerably accelerated over the last years.

45. By its mere presence this navy may well break the American naval hegemony in most maritime areas, including the Mediterranean. It could thus contribute to the establishment of regional balances in strategically important areas and so complement, at lower levels, the existing global balance between the Soviet Union and the United States.

46. In this way, Mr. Gasteyger concludes: "The Russians can hope to prevent the United States from taking unopposed actions against what they could consider their own interests or those of their client States. Clearly, the United States could not, with the same equanimity, now undertake an action similar to her intervention in the Lebanon in 1958, even if she wished to do so."

## II. *The exposed nations*

47. It is in the light of these general political and strategic considerations, that your Rapporteur has examined the political implications of the Soviet naval build-up for a number of individual countries. All told, there are seventeen Mediterranean nations, including Malta and Cyprus, and the most remarkable feature of them is their great variety. Two, France and Italy,

are members of WEU; a further two, Greece and Turkey, are members of NATO, and one, Spain, is lightly linked to the western Alliance. Three island territories — Gibraltar, Malta and Cyprus — provide important military bases for Britain and its allies. Israel is closely linked, politically and emotionally, with the United States.

48. By contrast, Albania is a military ally of China. The remaining eight Mediterranean countries are all former colonies of European powers whose international postures vary from the strongly pro-Soviet stand of Egypt, Syria and, to an only slightly lesser extent, Algeria, to the genuine neutrality of Tunisia and Lebanon and the mildly pro-western outlook of the Kingdom of Libya. There cannot therefore be said to be any single distinguishing feature, or even common interest, binding the Mediterranean countries together. To analyse their political response to the Soviet naval build-up, your Rapporteur is constrained to take each one, individually, as may be seen below<sup>1</sup>.

### (i) *The strategic islands*

49. The Mediterranean has dozens of islands, some, like Sicily, of great size, others, like Rhodes, virtually undeveloped. Strategically, two of these islands, Malta and Cyprus, and a promontory, Gibraltar, have been — and remain — of special military significance.

#### (a) *Gibraltar*

50. Gibraltar is still a British Crown colony and practically the whole population wishes to retain this status. But Spain, for essentially geographical reasons, is claiming this territory, which is of no real economic interest to it. The strategic importance of Gibraltar needs no underlining. It is essential to NATO and essential that it be kept out of Soviet hands.

51. At the present juncture, there can be no question of restoring to Spain a territory whose

1. The following countries were visited in the course of preparing this report: Italy, Malta, Greece, Yugoslavia and Algeria. In addition your Rapporteur had recently, on his own account, made visits to France, Spain, Cyprus and Lebanon. He hopes, if the Committee and the Bureau agree, to visit Israel and Egypt before completing a final draft of the Middle Eastern section of his report for the June Assembly.

a convaincu les stratèges soviétiques que l'avantage à long terme d'un front intérieur s'était progressivement transformé en un net désavantage. Ayant concentré ses efforts sur le « front intérieur », l'Union Soviétique n'a pas été en mesure de créer une marine puissante qui, étant donné l'importance croissante de la dissuasion stratégique maritime et de la capacité d'intervention à longue distance, est devenue aujourd'hui un attribut essentiel des grandes puissances. »

44. Nombre d'indices donnent à penser que l'Union Soviétique met actuellement au point une stratégie mieux adaptée aux ambitions qu'elle nourrit en tant que superpuissance et au soutien qu'elle apporte à ses amis en temps de crise. En conséquence, elle sera peut-être de plus en plus tentée de déployer son nouveau potentiel militaire dans des zones où elle n'avait pas jusqu'ici fait sentir sa présence. Le principal instrument de cette politique est assurément la marine soviétique dont l'expansion, tant en quantité qu'en qualité, s'est considérablement accélérée ces dernières années.

45. La marine soviétique peut fort bien, par sa seule présence, mettre fin à l'hégémonie américaine en matière navale dans la plupart des zones maritimes, notamment en Méditerranée. Elle pourrait donc contribuer à créer, dans des zones importantes sur le plan stratégique, des équilibres régionaux qui viendraient compléter, à un échelon moins élevé, l'équilibre global existant actuellement entre l'Union Soviétique et les Etats-Unis.

46. « Les Russes peuvent ainsi espérer », conclut M. Gasteyger, « empêcher les Etats-Unis de léser impunément ce qu'ils considèrent comme leurs propres intérêts ou ceux de leurs protégés. De toute évidence, les Etats-Unis ne pourraient pas, même s'ils le voulaient, entreprendre aujourd'hui, avec la même sérénité, une opération semblable à l'intervention qu'ils ont faite au Liban en 1958. »

## II. Les pays exposés

47. C'est à la lumière de ces considérations générales d'ordre politique et stratégique que votre rapporteur a étudié les conséquences politiques de l'expansion navale soviétique pour un certain nombre de pays. Il y a au total dix-sept pays méditerranéens, y compris Malte et Chypre, qui se caractérisent surtout par leur grande diversité. Deux d'entre eux, la France et l'Italie, sont

membres de l'U.E.O. ; deux autres, la Grèce et la Turquie, appartiennent à l'O.T.A.N. ; et un cinquième, l'Espagne, a des liens assez lâches avec l'alliance occidentale. Trois territoires — Gibraltar, Malte et Chypre — offrent d'importantes bases militaires à la Grande-Bretagne et à ses alliés. Israël, enfin, a des liens étroits, politiques et affectifs, avec les Etats-Unis.

48. L'Albanie, en revanche, est alliée militairement à la Chine. Quant aux huit autres pays, ce sont tous d'anciennes colonies des puissances européennes et leur position sur le plan international va de l'attitude pro-soviétique fortement affirmée par l'Egypte et la Syrie, plus nuancée en ce qui concerne l'Algérie, à la stricte neutralité de la Tunisie et du Liban, et à l'attitude assez pro-occidentale de la Libye. On ne peut donc dire que les pays méditerranéens soient liés par une seule caractéristique commune, voire même par un intérêt commun. Pour analyser leurs réactions politiques à la pénétration navale soviétique, votre rapporteur s'est vu contraint de les étudier séparément<sup>1</sup>.

### (i) Les îles stratégiques

49. La Méditerranée comprend des douzaines d'îles dont certaines, comme la Sicile, sont de grandes dimensions, tandis que d'autres, comme Rhodes, sont à peu près inexploitées. Du point de vue stratégique, deux de ces îles, Malte et Chypre, et un promontoire, Gibraltar, continuent de revêtir une importance militaire particulière.

#### (a) Gibraltar

50. Gibraltar est encore une colonie de la couronne britannique et la majeure partie de la population souhaite le maintien de ce statut. L'Espagne, pour des raisons essentiellement géographiques, revendique cependant ce territoire qui ne présente pour elle aucun intérêt économique véritable. L'importance stratégique de Gibraltar n'a pas besoin d'être soulignée. Gibraltar est vital pour l'O.T.A.N. et il est essentiel qu'il ne tombe pas aux mains des Soviétiques.

51. Il ne peut être question, à l'heure actuelle, de rendre à l'Espagne un territoire dont la popu-

1. Pour l'élaboration de ce rapport il a visité les pays suivants : l'Italie, Malte, la Grèce, la Yougoslavie et l'Algérie. En outre, il s'est rendu récemment, à titre privé, en France, en Espagne, à Chypre et au Liban, et il espère, avec l'accord de la commission et du Bureau, visiter Israël et l'Egypte avant de compléter le chapitre sur le Moyen-Orient pour la session de juin.

population has no desire to experience the rigours of the Spanish régime. The 1967 referendum proved this: 12,138 Gibraltarians voted for the continuation of the association with Britain and only 44 for Spanish rule.

52. It is therefore to be hoped that the WEU countries will seek to persuade the Spanish Government to reconsider its claims on Gibraltar. Spain needs NATO as well as close economic links with the European Communities; it can have no real interest in compromising these because of a claim which is based solely on an interpretation of the Utrecht Treaty of 1713 and in no way on economic, political or human realities.

#### (b) *Malta*

53. Malta is one of very few western countries where people can look out from their shores and regularly see Soviet warships, anchored off the Hurd bank. The Maltese are used to warships. All through their history, since St. Paul was shipwrecked there, they have seen a succession of naval powers, Ancient Greek and Phoenician, Roman, Turk and Venetian, Spanish, French and British, making use of the superb facilities of their Grand Harbour.

54. Today, the British are leaving, to the consternation of many Maltese who, in spite of the not ungenerous British aid provisions, are fearful that the rundown of the Royal Navy's dockyard will lead to large-scale unemployment in an island which, as yet, is lacking in a wide range of alternative jobs. The Anglo-Maltese assistance programme, set out in the Agreement of 1963-64, obliges Britain to provide £51 million over a ten-year period, primarily for infrastructure and the attraction of light industries. Half that sum has now been spent, leaving £23 million available for the next five years. The Maltese Government maintains that this is less than half of what is needed to avoid major economic difficulties between now and 1973, when the present British aid programme will come to an end. It wants the present arrangements to be revised, or even scrapped, in favour of a more generous programme, negotiated with NATO as a whole, but it is difficult to see how this could be done.

55. Malta, in any event, has encountered little hardship from the British rundown though her problems may increase next year. Her economy is flourishing, partly as the result of a tourist-led building boom. Her foreign currency official reserves stood at £63 million on 30th November 1968; to this should be added a comparable sum in privately held overseas assets. This is by no means an insignificant reserve for an island of 320,000.

#### *Political situation*

56. Political pressures in Malta are nevertheless increasing for the government to "sell" the island's naval facilities to the highest bidder. It is exceedingly unlikely that the Soviet Union might one day be the "buyer", but in the light of the Soviet navy's increasing interest in the Mediterranean, such a contingency, however remote, needs to be guarded against.

57. Malta's importance to NATO — and conceivably to the Russians — is its strategic position commanding the narrow strait of the Mediterranean at the Sicilian narrows. Malta is thus halfway between Europe and Africa and all through its turbulent history, its people, with their polyglot culture and unique Semitic language, have been torn between the two continents. To some extent they still are, as may be seen by comparing the outlook of the island's two main parties, the Nationalists of Premier George Borg Olivier, and Mr. Dom Mintoff's opposition Labour Party.

58. The present government is strongly pro-western and eager to link Malta more closely with Britain, NATO and the European Community. The opposition, to judge by its leader's speeches, is much more neutralist. Mr. Mintoff appears to think that Malta might be better off in a loose association with the non-aligned North African and Arab States. A victory for Mr. Mintoff at the next general election, expected to be held in the first half of 1971, would probably be regarded by NATO commanders, and by a majority of WEU governments, as a set-back for the western position in the Mediterranean.

59. It was pointed out to your Rapporteur that after the Soviet invasion of Czechoslovakia, the

lation n'a aucun désir de faire connaissance avec les rigueurs du régime espagnol. Le référendum de 1967 en a d'ailleurs apporté la preuve : 12.138 Gibraltariens ont voté pour le maintien de l'association avec le Royaume-Uni, et 44 seulement pour le retour à l'Espagne.

52. Il convient donc d'espérer que les pays de l'U.E.O. s'efforceront de persuader le gouvernement espagnol de réexaminer ses revendications sur Gibraltar. L'Espagne a besoin de l'O.T.A.N. ainsi que de liens économiques étroits avec les Communautés européennes et elle ne peut avoir aucun intérêt véritable à les compromettre pour défendre une revendication fondée uniquement sur l'interprétation du traité d'Utrecht de 1713 et non sur des réalités économiques, politiques ou humaines.

#### (b) Malte

53. Malte est l'un des rares pays occidentaux dont les habitants peuvent voir régulièrement de leur rivage des unités de guerre soviétiques ancrées au large du Hurd bank. Les Maltais ont l'habitude des navires de guerre. Tout au long de leur histoire, depuis que St. Paul fit naufrage sur ces côtes, ils ont vu se succéder les puissances maritimes : Grecs et Phéniciens, Romains, Turcs et Vénitiens, Espagnols, Français et Anglais, qui utilisèrent tour à tour le magnifique abri de leur rade.

54. Aujourd'hui, les Britanniques s'en vont, à la consternation de nombreux Maltais qui, malgré l'aide assez généreuse que leur apporte la Grande-Bretagne, craignent que la fermeture des arsenaux de la Marine Royale ne provoque un grave chômage dans l'île, où les autres sources d'emploi restent rares. Le programme anglo-maltais d'assistance, énoncé dans l'accord de 1963-64, prévoit l'allocation d'une somme de 51 millions de livres sur une période de dix ans, principalement pour l'infrastructure et pour l'implantation d'industries légères. Environ la moitié de cette somme a maintenant été dépensée, et il reste 23 millions de livres à allouer durant les cinq prochaines années. Le gouvernement maltais considère que c'est moins de la moitié de ce qui serait nécessaire pour éviter de graves difficultés économiques d'ici à 1973, date à laquelle le programme d'assistance accordé actuellement par le Royaume-Uni prendra fin. Il demande que les accords actuels soient révisés, ou même abrogés, en faveur d'un programme plus généreux qui serait négocié avec l'ensemble de l'O.T.A.N., mais on voit mal comment cela pourrait se faire.

55. Malte, de toute façon, n'a eu que peu à souffrir du départ progressif des Britanniques, bien qu'elle puisse rencontrer des difficultés accrues l'an prochain. Son économie est florissante, grâce notamment à l'essor de la construction lié au développement du tourisme. Ses réserves publiques en devises étrangères se montaient, le 30 novembre 1968, à 63 millions de livres auxquels il faudrait ajouter une somme comparable d'avoirs privés de personnes étrangères. Voilà qui est loin de constituer des réserves négligeables pour un pays insulaire peuplé de 320.000 habitants.

#### *La situation politique*

56. Des pressions croissantes s'exercent néanmoins sur le gouvernement pour qu'il « vende » les installations navales de l'île au plus offrant. Il est très improbable que l'U.R.S.S. se porte un jour « acheteur », mais étant donné l'intérêt de plus en plus marqué que témoigne la marine soviétique pour la Méditerranée, il convient de se garder contre une pareille éventualité, si éloignée qu'elle soit.

57. L'importance de Malte pour l'O.T.A.N. et, on peut le supposer, pour les Russes, réside dans sa position stratégique qui commande le goulet formé par la Méditerranée au sud de la Sicile. Malte est ainsi à mi-chemin entre l'Europe et l'Afrique, et, tout au long de sa turbulente histoire, son peuple, avec sa culture polyglotte et sa langue sémitique unique, a été déchirée entre les deux continents. Dans une certaine mesure, elle l'est encore, comme on peut le voir en comparant la philosophie politique des deux grands partis de l'île, les nationalistes du premier ministre, M. George Borg Olivier, et le parti travailliste de l'opposition de M. Dom Mintoff.

58. Le gouvernement actuel est très pro-occidental et désireux d'associer plus étroitement Malte à la Grande-Bretagne, à l'O.T.A.N. et à la Communauté européenne. L'opposition, à en juger par les discours de son chef, est beaucoup plus neutraliste. M. Mintoff semble penser que Malte aurait davantage à gagner à une association lâche avec les pays non alignés nord-africains et arabes. Une victoire de M. Mintoff aux prochaines élections générales, prévues pour le premier semestre de 1971, serait sans doute considérée par le commandement de l'O.T.A.N. et par la majorité des gouvernements de l'U.E.O. comme marquant un recul des positions occidentales en Méditerranée.

59. Votre rapporteur a appris qu'après l'invasion de la Tchécoslovaquie par les Soviétiques,

General Workers' Union of Malta, which supports the Labour Party, condemned this unprovoked aggression, while Mr. Mintoff apparently avoided any unequivocal criticism of the Soviet action. It cannot be excluded — though your Rapporteur considers the likelihood to be slight — that a Maltese Government, formed by Mr. Mintoff's party, might at least toy with the idea of offering Maltese facilities to the Soviet fleet. Whether the Soviets would respond is another matter. Their Mediterranean fleet, being self-contained, does not actually need Malta's dockyards, though these might be convenient; but from the political point of view, it is obvious that a Soviet presence in this strategic island would seriously embarrass NATO while at the same time opening the way towards further Soviet penetration of North Africa.

60. NATO's minimum interest is therefore to deny Malta to the Soviets.

#### *The western presence*

61. At present, Malta is the planning headquarters of NATO's European naval forces in the Mediterranean. The American Sixth Fleet, which is largely self-contained, makes comparatively little use of Grand Harbour, except for "rest and recuperation" visits. Apart from a squadron of British minesweepers, soon to be withdrawn, it is rare these days to see ships of NAVSOUTH in Valetta bay. The Italian commander of NAVSOUTH, Admiral Luciano Sotgiu nevertheless makes his general headquarters in the island with a predominantly British staff. His Mediterranean forces consist of relatively small British and Greek contributions, together with the bulk of the sizeable and generally modern Italian fleet, which operates from its home ports.

62. On present plans, the British Government intends to remove all British ships (chiefly minesweepers) from their Malta base during 1969. The extensive British naval dockyard will then be completely run down, leaving only enough moorings and fuel, repair and resupply facilities to meet the needs of occasional visits by ships of the British western fleet which, according to British declarations, will henceforth provide more (and larger) ships on more frequent naval exercises in the Mediterranean area.

63. The remaining British military facilities in Malta are those of the RAF at the airfields of Luqa and Halfar, and two battalions of British infantry. The RAF has squadrons of Canberra photo-reconnaissance aircraft and the first elements of the Shackleton long range reconnaissance force, promised by the British Government at the last conference of NATO Ministers.

64. The Shackletons will be replaced by more sophisticated Nimrod aircraft in 1970-71, and this expanded British force, added to the MAR-AIRMED command of the United States Admiral Outlaw in Naples, undoubtedly will add a useful new "set of eyes" to NATO's air surveillance of the Soviet "presence".

65. The British army battalions are to be withdrawn from Malta in 1970-71. Their present rôle is somewhat obscure, since training facilities on the island are extremely limited and Malta, as an independent nation, maintains its own territorial forces to safeguard internal security. Essentially, the British battalions appear to be staying in Malta for the next two or three years mainly for political reasons. They provide work for a large number of Maltese civilian workers, and it is impossible to escape the impression that the primary reason for their presence is to relieve the domestic pressure on the Maltese Government that might arise from their speedy departure.

#### *Maltese ties with the West*

66. The present Maltese Government makes much of its concern for the island's security, once the British leave. With the Soviet fleet visibly capable — though no one believes it is anxious — to land its marines at Valetta, the Maltese, as one of them put it, feel "more exposed" than at any time since the second world war. The Soviets have uttered no threats, and there is no evidence that they contemplate a *coup de main* against Malta. But Maltese officials report "probing" by Soviet diplomats and there can be little doubt that the political and commercial activities of other Soviet agencies in the Mediterranean are being extended to Malta.



le syndicat général des travailleurs de Malte, qui appuie le parti travailliste, a condamné cette agression non provoquée, tandis que M. Mintoff s'est apparemment abstenu de critiquer franchement l'action des Soviétiques. Il ne peut être exclu — bien que votre rapporteur considère cette éventualité comme peu probable — qu'un gouvernement maltais dirigé par le parti de M. Mintoff envisage au moins l'idée d'offrir les installations de Malte à la flotte soviétique. Quant à savoir si les Soviétiques l'accepteraient, cela est une autre affaire. Leur flotte méditerranéenne étant indépendante, ils n'ont pas vraiment besoin des arsenaux de Malte, même si cela peut leur être utile. Du point de vue politique cependant, il est évident que la présence soviétique en ce point stratégique embarrasserait sérieusement l'O.T.A.N. tout en ouvrant la voie à une nouvelle pénétration soviétique en Afrique du nord.

60. L'intérêt minimum de l'O.T.A.N. est donc d'interdire Malte aux Soviétiques.

#### *La présence occidentale*

61. A l'heure actuelle, Malte est le quartier général chargé de la planification de l'emploi des forces navales européennes de l'O.T.A.N. en Méditerranée. La Sixième flotte américaine, qui est largement indépendante, utilise relativement peu le grand port, si ce n'est pour des visites de détente et de repos. A l'exception d'une escadre de dragueurs de mines britannique, qui sera bientôt retirée, il est rare ces temps-ci de voir des navires du NAVSOUTH dans la rade de La Valette. Le commandant italien du NAVSOUTH, l'amiral Luciano Sotgiu, a néanmoins son grand quartier général dans l'île, avec un état-major, principalement britannique. Ses forces en Méditerranée se composent d'unités britanniques et grecques, relativement modestes, et de la majeure partie de l'importante, et généralement moderne, flotte italienne qui opère à partir des ports de la péninsule.

62. Suivant les plans actuels, le gouvernement britannique se propose de retirer tous les navires (essentiellement des dragueurs de mines) de la base de Malte au cours de l'année 1969. Le grand arsenal britannique sera alors complètement désaffecté, ne conservant que les appontements, les matériels d'approvisionnement en combustible et de réparation et les fournitures nécessaires lors des visites occasionnelles de navires de la flotte occidentale britannique, qui, selon des déclarations autorisées, enverra désormais plus souvent

et en plus grand nombre des unités navales en exercice dans la région.

63. Les installations militaires britanniques demeurant à Malte sont celles de la R.A.F., stationnée à Luqa et à Halfar, et les deux bataillons d'infanterie britannique. La R.A.F. a des escadrons de photo-reconnaissance Canberra et les premiers éléments de la force de reconnaissance éloignée Shackleton promise par le gouvernement britannique à la dernière conférence des ministres de l'O.T.A.N.

64. Les Shackleton seront remplacés en 1970-71 par des Nimrod plus modernes, et cette force élargie affectée au commandement du MARAIRMED de l'amiral américain Outlaw, à Naples, ajoutera certainement une utile « paire d'yeux » supplémentaire à la force aérienne de l'O.T.A.N. qui surveille les activités soviétiques dans la région.

65. Les bataillons de l'armée britannique seront retirés de Malte en 1970-71. Leur rôle actuel est assez obscur, car les facilités d'entraînement sont extrêmement limitées dans l'île et Malte, en tant que nation indépendante, entretient ses propres forces territoriales pour assurer la sécurité intérieure. Les bataillons britanniques paraissent devoir rester à Malte pendant deux ou trois ans pour des raisons essentiellement politiques. Ils apportent du travail sur place à de nombreux civils, et l'on ne peut s'empêcher de penser que la raison principale de leur présence est d'épargner au gouvernement maltais les difficultés d'ordre interne qui pourraient résulter d'un départ trop précipité.

#### *Les liens de Malte avec l'Occident*

66. Le gouvernement maltais ne cache pas ses préoccupations pour la sécurité de l'île après le départ des Britanniques. La flotte soviétique étant manifestement en état — bien que personne ne pense qu'elle le désire — de débarquer ses « marines » à La Valette, les Maltais se sentent, comme l'un d'eux l'a dit, « plus exposés » qu'ils l'ont jamais été depuis la deuxième guerre mondiale. Les Soviétiques n'ont proféré aucune menace et rien ne permet de penser qu'ils envisagent un coup de main contre Malte. Mais les responsables maltais font état de certains « sondages » de diplomates soviétiques et l'on ne peut douter que les activités politiques et commerciales d'autres agences soviétiques en Méditerranée s'étendent jusqu'à Malte.

67. For that reason, as well as because he hopes that it would lead to economic advantages for Malta, Mr. Borg Olivier's government is anxious for more formal ties with the West. It is no longer content to rely on the bilateral British/Malta defence Treaty if only because the British might prove unwilling to implement it, outside a NATO context. Instead, the Maltese would like direct links with NATO and, at the same time, association with the European Community.

(i) *EEC*

68. The latter is already under serious consideration. The European Commission has indicated that negotiations might be opened this summer. The greatest problem is likely to arise over Malta's horticultural exports but the prospect is not unhopeful for a form of association lying somewhere between the fairly tight links established between the Six and Greece, and the looser ties arranged with African States like Nigeria. The advantages to Malta of free access to the European market could be considerable. It is to be noted that some British firms already are investing in the island with a view to obtaining access to both the EEC and the British and Commonwealth "free trade areas". Whether Malta will be able to benefit from both EEC and EFTA is extremely doubtful; but unless and until Britain joins the Common Market, the Maltese can hardly be blamed for trying to get the best of both worlds.

(ii) *NATO*

69. As far as NATO is concerned, the present Maltese Government would like full membership. Ministers complain, with feeling, that they are providing their allies with useful facilities, but obtaining little in return. "NATO takes us for granted", was the view expressed by the most senior Maltese officials. An example was the British decision, following the NATO Council's call for greater vigilance against the Soviet fleet, to strengthen the RAF's air-reconnaissance squadrons operating from Luqa and Halfar airfields. The Maltese Government, which had strongly resisted the British rundown, was glad to see the RAF rebuilding its forces in Malta, but the fact that this was done, virtually without notice being given to the host government, was regarded as an affront to Maltese pride. It may have also played into the hands of Borg Olivier's opponents, who complain that Malta is treated as a NATO

"convenience" while being denied the advantages of full membership of the Alliance.

70. Malta's desire for membership of NATO has so far met with little enthusiasm. For one thing it would involve renegotiation of the Atlantic Treaty, requiring ratification, in many cases, by the parliaments of NATO nations. Not all of these are keen to extend the Alliance's responsibilities to a politically volatile island in the Mediterranean. There is the further anxiety about secret military information being made available and, beyond that, the question whether Malta would be prepared to take on the NATO obligation of going to war in the event of an attack, for example, on Berlin? Leaders of the Nationalist Party reply that, if NATO were at war, Malta could not possibly avoid becoming involved. So why not sign the Treaty? But Labour Party leaders take a different view. Mr. Mintoff in particular is thought to oppose NATO membership, preferring a more neutral stance.

71. In 1968, Malta sought, and won agreement to, the setting up, under the NATO Secretary-General, of an informal "Malta standing group" whose members have a special interest in the island's future. A Maltese representative was appointed to liaise with the Secretary-General and the "Malta group", and to keep his government informed on NATO's plans and policies. The same representative, incidentally, is accredited to the European High Commission.

*Europe's stake in Malta*

72. WEU's long-term interest is to keep Malta on our side, at a price we can afford. This ought not to be difficult since the Maltese, by tradition, instinct and self-interest, remain strongly pro-British and pro-European. It is a NATO interest to retain the RAF's staging, photo-reconnaissance and ASW facilities at Luqa airfield, and that Grand Harbour should remain available to NATO ships. This need not involve full-scale Maltese membership of NATO but some kind of "associate" status certainly is desirable. As a beginning, the island might be linked with WEU, via Britain, in the same way as certain former French colonies have become associated with the EEC via France. As and when Britain joins the EEC, Malta undoubtedly would follow. Western

67. Pour cette raison, et parce qu'il espère voir Malte en tirer avantage sur le plan économique, le gouvernement de M. Borg Olivier souhaite nouer des liens plus solides avec l'Ouest. Il ne veut plus se contenter des obligations bilatérales du traité de défense anglo-maltaise, ne serait-ce que parce que les Britanniques pourraient hésiter à l'appliquer en dehors d'un cadre O.T.A.N. Il souhaite donc établir des liens directs avec l'O.T.A.N. et, d'autre part, s'associer à la Communauté européenne.

(i) *La C.E.E.*

68. Cette dernière association est actuellement à l'examen. La Commission européenne a indiqué que des négociations pourraient s'ouvrir cet été. Le principal problème paraît être celui des exportations maraîchères de Malte, mais on peut envisager avec confiance une certaine forme d'association, à mi-chemin entre les liens assez étroits noués entre les Six et la Grèce et les relations plus lâches existant avec certains pays africains comme le Nigeria. Les avantages pour Malte d'un libre accès au marché européen sont potentiellement considérables. On remarquera que certaines firmes britanniques investissent déjà dans l'île en vue d'obtenir accès à la fois à la C.E.E. et aux « zones de libre-échange » de la Grande-Bretagne et du Commonwealth. Il est extrêmement douteux que Malte puisse bénéficier à la fois de la C.E.E. et de l'A.E.L.E., mais tant que la Grande-Bretagne ne sera pas entrée dans le Marché commun, il est difficile de reprocher aux Maltais de vouloir jouer sur les deux tableaux.

(ii) *L'O.T.A.N.*

69. Le gouvernement maltais voudrait devenir membre de l'O.T.A.N. à part entière. Les ministres se plaignent amèrement de fournir aux alliés des installations utiles sans presque rien obtenir en retour. « L'O.T.A.N. dispose de nous comme si nous n'existions pas » ; telle est l'opinion exprimée par les plus hauts dirigeants maltais. C'est ainsi que fut ressentie la décision britannique de renforcer les escadrons de reconnaissance aérienne de la Royal Air Force opérant à partir de Luqa et d'Halfar, qui a répondu à l'appel du Conseil de l'O.T.A.N. demandant plus de vigilance à l'égard de la flotte soviétique. Le gouvernement maltais, qui avait résisté vigoureusement au départ des Britanniques, était certes heureux de voir la R.A.F. reconstituer ses forces à Malte, mais le fait que la chose ait été décidée pratiquement sans consulter le gouvernement hôte est apparu comme un affront à l'amour-propre des

Maltais. Peut-être la décision a-t-elle aussi servi les adversaires de M. Borg Olivier, qui affirment que l'O.T.A.N. traite Malte comme une « commodité » à qui sont refusés les avantages d'une véritable appartenance à l'Alliance.

70. Le désir exprimé par Malte de devenir membre de l'O.T.A.N. a été accueilli jusqu'ici avec peu d'enthousiasme. D'abord il entraînerait une re-négociation du traité atlantique, qui, en de nombreux cas, devrait être à nouveau ratifié par les parlements des Etats membres. Ceux-ci ne sont pas toujours désireux d'étendre les obligations du traité à une île politiquement instable de la Méditerranée. En outre, certaines craintes s'expriment au sujet de la livraison de secrets militaires importants. Enfin, la question se pose de savoir si Malte accepterait de s'engager à entrer en guerre en cas d'attaque, par exemple, sur Berlin. Les dirigeants du parti nationaliste répondent que, si l'O.T.A.N. entrait en guerre, Malte ne pourrait rester à l'écart. Alors pourquoi ne pas signer le traité ? Les dirigeants du parti travailliste sont d'un avis différent. M. Mintoff, notamment, serait opposé à l'entrée de Malte dans l'O.T.A.N., préconisant une ligne politique plus neutre.

71. En 1968, Malte a demandé et obtenu de créer, sous la présidence du secrétaire général de l'O.T.A.N., un « Groupe permanent de Malte », formé de ceux des Etats membres qui s'intéressent tout particulièrement à l'avenir de l'île. Un représentant de Malte a été désigné et chargé de faire la liaison avec le secrétaire général et le « Groupe de Malte » et de tenir son gouvernement informé des plans et des politiques de l'O.T.A.N. C'est d'ailleurs le même représentant qui est accrédité auprès de la Haute Commission de la C.E.E.

*Les enjeux à Malte*

72. L'intérêt de l'U.E.O. est, à long terme, de conserver Malte dans le camp des Occidentaux, et ce à un prix raisonnable. La chose ne devrait pas être trop difficile car les Maltais, par tradition, par instinct et par souci de leur intérêt bien compris, restent profondément pro-britanniques et pro-européens. L'O.T.A.N. a intérêt à conserver les installations de relais, de photo-reconnaissance et de lutte anti-sous-marine de la R.A.F. à Luqa et celles du grand port pour les navires de l'O.T.A.N. Il ne s'ensuit pas que Malte doive être admise à l'O.T.A.N. en qualité de membre à part entière, mais il est certainement souhaitable qu'elle bénéficie de quelque statut d'association. Pour commencer, l'île pourrait être liée à l'U.E.O. via la Grande-Bretagne, de la même manière que

nations should not, and need not, allow themselves to be blackmailed by Maltese demands for more British aid, as compensation for the rundown of former military facilities which are no longer needed. But the outstanding sums still to be paid in grants and loan facilities under the 1964 Anglo-Maltese financial agreement, could be, and should be, administered with a greater degree of flexibility and sensitivity to local opinion.

73. The long-term future of the island has become of greater importance as a result of Soviet interest in the central Mediterranean. Its political parties remain closely balanced and it would require only a modest switch of votes to put the present opposition back in power. The political influence of the Church is still considerable and, broadly, favours the present Nationalist Party.

74. Western Europe in general, and Britain in particular, have a strong interest in ensuring that this strategic island does not — through NATO neglect — fall into anti-western, or pro-Soviet hands. The thought, however remote, of Malta's serving as a Soviet fortress in some future Mediterranean crisis in itself should be enough to give pause to even the most ardent proponent of a policy of "cut and run".

75. WEU's policy should therefore be to retain such political, economic and military links with the island as are needed to prevent its government becoming so unstable, or its people so discontented, as to lead them to look to the East, rather than to the West. To achieve this ought not to be difficult, but that is no reason for the West's failing to address itself, diligently, to the task.

(c) *Cyprus*

76. Cyprus is an island too beautiful to fight over and too beautiful to agree about. The two communities, a large Greek majority (82 %) and a small but self-assertive Turkish minority (18 %) are nevertheless at daggers drawn, and the island's economic and political development is held back by their quarrel. Militarily, the island's harbours are of little value, being too shallow to dock large ships. Its airfields, however, are of considerable strategic importance because of Cyprus's position,

covering the whole of the East Mediterranean and enabling the British strike aircraft based at Akrotiri on the southern shore to threaten retaliatory action against southern Russia in the event of an attack on either Greece or Turkey, or on members of CENTO. British aircraft also use Cyprus as a staging post for troop transports to the Gulf and the Far East, and both British and United States maritime reconnaissance aircraft, operating from the island, play an important part in the ceaseless NATO watch on Soviet naval movements between the Dardanelles and all points in the eastern and central Mediterranean.

77. It would clearly be in the Soviet Union's interest to eliminate Cyprus as a site for such NATO activities. One way of doing this would be to persuade Archbishop Makarios' Government to give up its generally friendly, though somewhat unequivocal, attitude towards the western countries in favour of either strict "non-alignment", or even of a "Nasserist neutrality", openly leaning to the East. Another possibility would be to exploit the strife between Greek and Turkish Cypriots to a point where the ensuing friction produced a state of civil war in the island, in which the British base might become untenable.

78. There is no evidence that the Soviets are at present encouraging either of these possibilities. The local Cypriot communist party is weak and disorganised. Greek-Turkish relations on the island have somewhat improved — at least, they have gone "off the boil" as a result of the United Nations presence and the fact that the two "mother-countries", Greece and Turkey, are perceptibly moving toward a better understanding. Ironically, this improvement between Athens and Ankara has been facilitated by the coming to power in Greece of a military régime which no longer feels a need to placate, or indeed to stir up, Greek public opinion over the Cyprus issue. There are signs that the Cyprus issue, in the words of the Greek Foreign Minister, can be "taken out of the context of Greek-Turkish relations". This would assist in improving NATO solidarity in the eastern Mediterranean — and there can be little doubt that the arrival of the Soviet fleet in this area has proved to be an important factor in accelerating this tendency.

d'anciennes colonies françaises ont été associées à la C.E.E. par l'intermédiaire de la France. Quand la Grande-Bretagne adhèrera à la C.E.E., Malte suivra sans aucun doute. Nul besoin pour les nations occidentales de se prêter au chantage de demandes d'une aide britannique accrue, comme compensation à l'abandon d'installations militaires anciennes qui ont cessé d'être nécessaires. Mais les sommes qui restent à payer en aide et en crédit aux termes de l'accord financier anglo-maltaise de 1964 peuvent et doivent être allouées avec plus de souplesse et plus d'égard pour l'opinion publique locale.

73. A long terme, le sort de l'île a pris une importance accrue à la suite de la pénétration soviétique en Méditerranée centrale. L'équilibre des partis politiques reste extrêmement précaire et il suffirait d'un faible déplacement de voix pour ramener l'opposition d'aujourd'hui au pouvoir. L'influence politique de l'église reste considérable et, en général, favorise l'actuel parti nationaliste.

74. L'Europe occidentale en général et la Grande-Bretagne en particulier ont le plus grand intérêt à faire en sorte que cette île stratégique ne tombe pas — du fait de la négligence de l'O.T.A.N. — dans des mains anti-occidentales ou pro-soviétiques. La pensée, si éloignée qu'elle soit, que Malte pourrait servir de forteresse soviétique en cas de crise en Méditerranée, devrait suffire à ouvrir les yeux des plus ardents défenseurs d'une politique de « sauve-qui-peut ».

75. L'U.E.O. devrait donc avoir pour ligne de conduite de conserver avec l'île les liens politiques, économiques et militaires nécessaires pour empêcher le gouvernement de devenir si instable, ou le peuple si mécontent, qu'il soit tenté de se tourner vers l'Est plutôt que vers l'Ouest. Il ne devrait pas être difficile de le faire, mais ce n'est pas une raison pour l'Occident de ne pas s'atteler diligemment à la tâche.

### (c) Chypre

76. Chypre est trop belle pour qu'on se batte pour elle et trop belle pour qu'on se mette d'accord à son propos. Les deux communautés, une large majorité grecque (82 %) et une minorité turque faible mais sûre d'elle-même (18 %), sont néanmoins à couteaux tirés, ce qui freine le développement économique et politique de l'île. Sur le plan militaire, ses ports n'ont que peu de valeur, car ils sont trop peu profonds pour recevoir de grands navires. Ses aérodromes ont, par contre,

une importance stratégique considérable, étant donné la position de Chypre qui couvre l'ensemble de la Méditerranée orientale et permettrait à la force aérienne d'intervention britannique basée à Akrotiri, sur la côte sud, d'exercer des représailles contre la Russie méridionale au cas où la Grèce, la Turquie, ou des membres du CENTO seraient attaqués. Les appareils britanniques se servent également de Chypre comme escale pour les transports de troupes à destination du Golfe Persique et de l'Extrême-Orient, et les avions de reconnaissance navale britanniques et américains, opérant à partir de l'île, jouent un rôle important dans la surveillance permanente que l'O.T.A.N. exerce sur les mouvements des navires soviétiques entre les Dardanelles et les divers points de la Méditerranée orientale et centrale.

77. L'Union Soviétique aurait évidemment intérêt à ce que Chypre cesse d'être une base O.T.A.N. pour des activités de ce genre. Elle pourrait tenter de persuader le gouvernement de l'archevêque Makarios d'abandonner son attitude généralement amicale, bien que peu équivoque, à l'égard des pays occidentaux en faveur d'un strict « non-alignement » ou même d'une « neutralité à la Nasser » ouvertement favorable à l'Est. Elle pourrait également exploiter le différend qui oppose Chypriotes grecs et turcs de telle sorte que les frictions qui s'ensuivent créent, dans l'île, un état de guerre civile qui pourrait rendre intenable la situation de la base britannique.

78. Rien ne permet de penser que les Soviétiques exploitent, à l'heure actuelle, l'une ou l'autre de ces possibilités. Le parti communiste chypriote est faible et désorganisé. Les relations entre les Grecs et les Turcs de l'île se sont quelque peu améliorées, ou plutôt, elles sont moins tendues en raison de la présence des Nations Unies et du fait que les deux « mères-patries », la Grèce et la Turquie, s'acheminent nettement vers une meilleure compréhension. L'ironie de la situation, c'est que l'amélioration des relations entre Athènes et Ankara a été facilitée par l'accession au pouvoir en Grèce d'un régime militaire qui ne ressent plus le besoin d'apaiser, ni même d'exciter l'opinion publique à propos de Chypre. Certains indices montrent que le problème de Chypre, pour reprendre les termes du ministre grec des affaires étrangères, peut être « extrait du contexte des relations gréco-turques ». Cela contribuerait à améliorer la solidarité de l'O.T.A.N. dans la Méditerranée orientale et l'on ne peut guère douter que l'arrivée de la flotte soviétique dans cette

79. The British base is not at present a source of serious nationalist grievances. On the contrary, it exists by virtue of the treaty establishing Cypriot independence, and is recognised as British sovereign territory by Greece, Turkey and the United Nations, as well as by Cyprus itself. The "sovereign base" also provides the necessary logistic support for the United Nations force in the island, which could not operate without British supplies. It provides a useful source of income for the Cypriots and prospects of its rundown would be greeted with almost as much dismay in Cypriot as they would in NATO circles.

(ii) *The Balkans*

(a) *Greece*

80. Whatever ideological view members may hold in regard to the Greek régime — and your Rapporteur refrains from expressing his own — the political and military importance of the Greek nation to the western Alliance can be seen from the first moment one alights at Athens airport. On the military portion of the tarmac may be seen, on a typical day, up to half a dozen American transport and ASW aircraft. The United States air force, ignoring the political character of the Greek Government, regards its Greek facilities as essential for both surveillance of Soviet warships operating in the Aegean and for support in time of war to its NATO allies, Greece and Turkey.

81. Similarly, on the drive from Athens airport to the city centre, your Rapporteur could not help noting the powerful force of United States warships in the adjoining bay. An 80,000 ton strike carrier was at anchor half a mile off-shore. Its supporting craft, including a missile ship, were moored at various other points in the port.

82. Here again, American officers confirmed the military importance of Greece to the Alliance and not only on account of the facilities it has to offer to allied forces. The Greek navy and air force, in themselves, are regarded as valuable elements in the overall NATO watch on the western Mediterranean. Indeed, the Greeks' local

knowledge of the islands and channels is unsurpassed.

83. In discussions with Greek military and diplomatic experts, it emerged that their main concern was that the Soviet Union, in an effort to shore up its increasingly uncertain position in Rumania and the Balkans, might be tempted to attack Yugoslavia. This might be cloaked in the guise of Soviet support to Bulgaria in the event of a frontier incident in the troubled Macedonian region. A similar incident, though less likely, could also bring the Russians into action against northern Greece.

84. Such a threat from the north has given anxieties to NATO commanders in Greece ever since Athens adhered to the Atlantic Pact, but these have multiplied since the invasion of Czechoslovakia and the more militant attitude of the Soviets towards dissidence in Rumania. Soviet naval penetration into the Mediterranean adds a further and threatening element. For the first time Soviet forces are able, at least in theory, to take Greece and Turkey, as well as Yugoslavia, in the rear. Always in the past, the Greek armed forces and their NATO allies have been able to count on a peaceful southern sea frontier; there was no substantial threat to their seaborne supplies. Such immunity to the south cannot any longer be counted on. The threat from the rear must be reckoned a real one.

85. For the first time too, western naval supremacy is in dispute in the Aegean Sea. The warships to be seen in the north-south channels between the Dardanelles and eastern Crete are nowadays just as likely to be Russian as Greek or American. The tonnage of Russian merchantmen passing through the Aegean has increased several times in the last decade. Soviet hydrographic vessels are frequently engaged in underwater surveillance near the Dodecanese islands, and the Greek navy believes that their main purpose is to facilitate Soviet submarine activities.

86. Greek and American aircraft keep regular observation of the various Aegean anchorages where Soviet vessels rendezvous for repair and resupply. Given Turkish co-operation in identifying Soviet movements through the Dardanelles, the Athens judgment is that it is virtually impossible for any southward bound Soviet vessel, including submarines, to operate in the Aegean

zone n'ait contribué, dans une large mesure, à accélérer cette tendance.

79. La base britannique ne donne actuellement lieu à aucune revendication nationaliste sérieuse. Au contraire, elle existe en vertu du traité établissant l'indépendance de l'île et elle est reconnue comme territoire britannique par la Grèce, la Turquie et les Nations Unies, aussi bien que par Chypre elle-même. Cette « base souveraine » fournit également l'appui logistique nécessaire aux forces des Nations Unies qui se trouvent dans l'île et ne pourraient opérer sans approvisionnements britanniques. Elle est une source utile de revenus pour les Chypriotes et la perspective de sa fermeture serait accueillie avec autant de consternation dans les milieux chypriotes qu'à l'O.T.A.N.

#### (ii) *Les Balkans*

##### (a) *La Grèce*

80. Quelle que puisse être l'opinion des membres de l'Assemblée à l'égard du régime grec — et votre rapporteur s'abstiendra d'exprimer la sienne — l'importance politique et militaire de la Grèce pour l'Alliance occidentale apparaît dès que l'on atterrit à l'aéroport d'Athènes. Sur la partie militaire de l'aire d'envol, on peut voir, en temps normal, jusqu'à une demi-douzaine d'avions de transport et de lutte ASM américains. L'armée de l'air américaine, faisant abstraction de la nature politique du gouvernement grec, considère les installations dont elle dispose dans le pays comme essentielles pour surveiller les bâtiments de guerre soviétiques opérant en Mer Egée et appuyer en temps de guerre ses alliés de l'O.T.A.N., la Grèce et la Turquie.

81. De même, sur le trajet de l'aéroport au centre de la ville, votre rapporteur n'a pu s'empêcher de remarquer la puissante formation de bâtiments de guerre américains dans la baie voisine. Un porte-avions d'attaque de 80.000 tonnes était ancré à quelques encablures du rivage. Ses éléments d'appui, qui comprenaient un navire porte-engins, étaient amarrés en différents points du port.

82. Une fois de plus, les officiers américains ont confirmé l'importance militaire de la Grèce pour l'Alliance, et non du seul point de vue des installations qu'elle peut offrir aux forces alliées. La marine et l'aviation grecques sont considérées, par elles-mêmes, comme des éléments importants de la force de surveillance de l'O.T.A.N. en Médi-

terranée occidentale, et la connaissance qu'ont les Grecs des îles et des passes est sans égale.

83. Des entretiens avec les experts grecs de l'armée et de la diplomatie, il ressort que leur crainte primordiale est que l'Union Soviétique, pour consolider une position de moins en moins stable en Roumanie et dans les Balkans, ne soit tentée d'attaquer la Yougoslavie, ce qui pourrait se faire sous le couvert d'un appui soviétique à la Bulgarie à l'occasion d'un incident de frontière dans la région troublée que constitue la Macédoine. Un incident analogue, bien que moins probable, pourrait également amener les Russes à intervenir dans le nord de la Grèce.

84. Cette menace venue du nord inquiète les commandants de l'O.T.A.N. en Grèce, depuis qu'Athènes a adhéré au Pacte atlantique, mais cette inquiétude s'est accrue depuis l'invasion de la Tchécoslovaquie et le durcissement de l'attitude soviétique à l'égard de la dissidence roumaine. La pénétration des forces navales soviétiques en Méditerranée ajoute encore à la menace. Pour la première fois, les forces soviétiques sont capables, du moins en théorie, de prendre par l'arrière la Grèce et la Turquie, aussi bien que la Yougoslavie. Dans le passé, les forces armées grecques et leurs alliés de l'O.T.A.N. ont toujours pu compter sur la tranquillité de la frontière maritime au sud ; rien ne menaçait sérieusement leur ravitaillement par mer. On ne peut plus compter sur la protection de la frontière sud. La menace sur les arrières n'est pas un leurre.

85. Pour la première fois également, la suprématie navale de l'Occident en Mer Egée est mise en question. Les bâtiments que l'on peut voir dans les détroits entre les Dardanelles et la Crète orientale, ont tout autant de chance, aujourd'hui, d'être russes que grecs ou américains. Le tonnage des navires marchands russes passant par la Mer Egée s'est multiplié au cours des dix dernières années. Les navires hydrographiques soviétiques se livrent fréquemment à une surveillance sous-marine aux abords des îles du Dodécannèse et la marine grecque pense que leur principale fonction est de faciliter les activités des sous-marins soviétiques.

86. Les avions grecs et américains surveillent régulièrement les différents mouillages de la Mer Egée où les navires soviétiques se donnent rendez-vous pour les réparations et le ravitaillement. A condition que les Turcs coopèrent à l'identification des unités soviétiques passant par les Dardanelles, on estime à Athènes qu'il est pratiquement impossible qu'un bâtiment soviétique —

without NATO becoming aware of it. Northward bound Soviet ships making for the Black Sea from the Mediterranean are less easy to detect. Both Greek and NATO officers consider there is a need for improved surveillance by the MARAIRMED Command.

87. Senior Greek commanders echoed the words of their Foreign Minister, Mr. Pipinelis, who insisted that his country is anxious to work more closely with its allies in maintaining an effective watch on the Soviet navy. To this end, Greece has removed the restrictions on the use of its warships assigned to Allied Forces Mediterranean, outside the Aegean. The Greeks are now seeking further military assistance from the western nations — in order to fulfil their NATO rôle.

88. The question of further supplies of military equipment to the Greek armed forces is bound to have political overtones. Your Rapporteur does not wish to enter into the argument, recently heard in the Council of Europe, that it would be morally indefensible to resume military aid to Greece whilst its régime is less "democratic" than we as parliamentarians would prefer it to be. But, from a security point of view, the political complexion of the Greek Government can hardly be NATO's prime consideration in assessing the Greek request for more modern weapons. The decisive question, already resolved in the affirmative by the United States, is whether or not such reinforcement will improve the Alliance's overall capability of resisting the Soviet threat.

89. The Greeks' main military needs are :

(i) Modernisation of their navy. The Greek navy is hoping to modernise its surface ships, many of which are obsolete. A number of frigates may be ordered within the next year. Three submarines are already on order from German shipyards. The displacement of these ships seems likely to be in excess of the maximum limit permitted by the Brussels Treaty. Objections have arisen on the grounds that if German shipyards are permitted to set aside restrictions on submarine tonnage it will be difficult to insist on the other self-imposed limits on weapons manufacture in Germany. It might also lead to renewed

Soviet complaints against the Federal Republic. This matter may soon demand attention from the Council of Ministers. But the consequences of any ban on "over-weight" submarines being completed in Germany is likely only to mean their delivery to Greece in less than finished form, leaving them to be completed to their original tonnage by the same German contractors using Greek shipyards. The result, in short, would be the same, the only difference being that Greece would be put to greater expense and NATO forces in the Aegean would have to wait somewhat longer before the Greek navy was able to assign these much needed vessels to allied command.

(ii) The Greek air force needs more modern long-range aircraft to maintain air surveillance over the eastern Mediterranean. Six Albatross-type aircraft are on order from the United States. It is expected that they will be supplied, without political difficulties, in the near future.

(iii) The Greek army is pressing for new tanks to re-equip its armed forces. The United States is said to be sympathetically considering this request, which again has political overtones, in light of the need to strengthen Greek forces along the northern border with Bulgaria. West European governments may well prove less sympathetic. They can hardly ignore the recent condemnation of the Greek régime by the Assembly of the Council of Europe.

90. During my short stay in Greece, I avoided all discussion of the character of the régime. This does not mean that I was any less dismayed than other parliamentary colleagues at the decision, announced the following week, that Mr. van der Stoep, Rapporteur of the Political Committee of the Council of Europe, had been excluded from Greece. This action on the part of the Greek authorities struck your Rapporteur as ill-judged, unfair and unnecessary ; yet that of itself, cannot, and does not alter the judgments he formed on the basis of extensive talks with impartial observers. Those judgments, submitted with reluctance, are that the present Greek Government has wide support, especially in the mainland country districts, and that as long as the army remains united behind it, the present cabinet must be expected to remain in power for some time. There is no sign of its being materially weakened by



même un sous-marin — se dirigeant vers le sud opère en Mer Egée sans que l'O.T.A.N. en ait connaissance. Les navires soviétiques se dirigeant vers le nord, c'est-à-dire vers la Mer Noire, sont moins faciles à détecter. Les officiers grecs et ceux de l'O.T.A.N. considèrent qu'il importe que le commandement du MARAIRMED exerce une surveillance accrue.

87. Les officiers supérieurs grecs ont fait écho aux paroles de leur ministre des affaires étrangères, M. Pipinellis, qui a souligné le vif désir de son pays de travailler plus étroitement avec ses alliés au maintien d'une surveillance efficace de la marine soviétique. Dans ce but, la Grèce a levé les restrictions qui s'appliquaient à l'utilisation de ses bâtiments de guerre affectés aux forces alliées en Méditerranée hors de la Mer Egée. Les Grecs cherchent maintenant à obtenir des nations occidentales une assistance militaire accrue, afin de remplir le rôle que leur assigne l'O.T.A.N.

88. La question de nouvelles fournitures d'équipement militaire à l'armée grecque aura nécessairement des résonances politiques. Votre rapporteur ne désire pas s'engager sur le terrain de la polémique en déclarant, comme il l'a récemment entendu, qu'il serait moralement indéfendable de reprendre l'aide militaire à la Grèce alors que son régime est moins « démocratique » que nous autres, parlementaires, souhaiterions qu'il fût. Toutefois, du point de vue de la sécurité, la coloration politique du gouvernement grec peut difficilement être le premier souci de l'O.T.A.N. lorsqu'il étudie les demandes grecques portant sur la fourniture de nouvelles armes modernes. La question décisive, déjà tranchée par les Etats-Unis d'une manière positive, est de savoir si ce renforcement améliorerait ou non la capacité globale de l'Alliance de parer à la menace soviétique.

89. Voici quels sont les principaux besoins de la Grèce sur le plan militaire :

(i) La modernisation de sa flotte. La marine grecque espère moderniser ses bâtiments de surface, dont beaucoup sont déclassés. Un certain nombre de frégates seront peut-être commandées dans le courant de l'année prochaine. Trois sous-marins sont déjà en commande en Allemagne. Le tonnage de ces unités pourrait dépasser la limite maximum autorisée par le Traité de Bruxelles. Si l'on permet aux chantiers navals allemands de méconnaître les restrictions relatives au tonnage des sous-marins, a-t-on objecté, il sera difficile d'insister sur le respect des autres restrictions imposées à la fabrication des armements en Alle-

magne. Cela pourrait aussi conduire l'Union Soviétique à formuler de nouvelles plaintes contre la République fédérale. C'est une question qui pourrait exiger bientôt l'attention du Conseil des Ministres. Toutefois, un embargo sur les sous-marins « de trop fort tonnage » en cours d'achèvement en Allemagne pourrait avoir pour seule conséquence leur livraison à la Grèce sous une forme moins finie et leur achèvement par les mêmes entreprises allemandes dans les chantiers grecs. Bref, le résultat serait le même à cette différence près que la Grèce devrait supporter un surcroît de dépenses et que les forces de l'O.T.A.N. en Mer Egée devraient attendre encore un certain temps avant que la marine grecque soit à même d'affecter au commandement allié des unités aussi précieuses.

(ii) L'aviation grecque a besoin d'appareils à long rayon d'action plus modernes pour surveiller la Méditerranée orientale. Six Albatross sont en commande aux Etats-Unis. On pense qu'ils seront livrés dans un proche avenir, sans créer de difficultés politiques.

(iii) L'armée de terre réclame de nouveaux chars afin de rééquiper ses unités. Les Etats-Unis examineraient avec sympathie cette demande qui a, elle aussi, des résonances politiques, étant donné la nécessité de renforcer les forces grecques le long de la frontière septentrionale avec la Bulgarie. Il est fort probable que les gouvernements européens ne se montreront pas aussi bien disposés. En effet, ils peuvent difficilement ne pas tenir compte de la récente condamnation du régime grec par l'Assemblée consultative du Conseil de l'Europe.

90. Pendant mon court séjour en Grèce, j'ai évité toute discussion sur la nature du régime. Cela ne veut pas dire que je n'aie pas été aussi consterné que mes collègues des autres parlements par la décision, annoncée la semaine suivante, interdisant à M. van der Stoep, rapporteur de la commission politique du Conseil de l'Europe, l'accès du territoire grec. Votre rapporteur considère la mesure des autorités grecques comme maladroite, injuste et inutile, mais cette opinion n'affecte en rien les jugements qu'il a pu former au cours des nombreuses conversations qu'il a eues avec des observateurs impartiaux. Il est contraint d'admettre que le gouvernement actuel jouit d'un ferme appui, notamment dans les circonscriptions rurales de la péninsule et que, aussi longtemps que l'armée restera unie derrière lui, le cabinet actuel peut compter rester un certain temps au pouvoir. Rien ne permet de penser qu'il

adverse opinions in other western capitals. Greek ministers are extremely sensitive to outside criticism. Their response to the Council of Europe's recent recommendation speaks for itself. But it is to be doubted whether this will lead either to Greece's withdrawal from the Council of Europe, or to more rapid progress towards constitutional rule.

91. All that is certain is that the Soviet invasion of Czechoslovakia, followed by its threats to Rumania and Yugoslavia, have strongly reinforced the anti-communist posture of the Greek leaders. The fairest strategic judgment your Rapporteur is able to offer is that the Greeks, believing that the threat to the West has increased, find themselves more dependent on NATO and, as a result, more determined to strengthen both the cohesion and the armed capability of the Alliance in the Aegean area. In return, NATO members, especially the United States, seem more determined than ever to keep Greece securely in the western camp.

92. Against the background of the Soviet naval build-up and of the Soviet threats from the north, it is difficult to see how Western European Union can quarrel with such a course. The views, so eloquently expressed in the Council of Europe, are bound to be weighed by members of the Assembly of WEU: but it is not easy to argue, honourably, that West Europeans should be prepared to take advantage of Greek arms in time of war, but should refuse any dealing with the same Greeks in time of peace.

(b) *Turkey*

93. With 30 million inhabitants and a territory of 768,000 sq. km., Turkey is of exceptional importance in the Mediterranean balance because it controls the Straits. The Montreux Convention of 1936, which has remained in force despite the request for revision submitted by the Soviet Union on 8th August 1946, gave a legal basis to this control, since it left the Turkish Government free to decide when the threat of war was sufficient to justify closing the Straits to warships. It also specified the conditions in which such ships might pass through the Straits, thus enabling real control over each passage.

94. Since 1946, therefore, Turkey has felt directly threatened by the Soviet Union. This threat is particularly serious since the north-eastern region is inhabited by Armenians among whom it is always possible for the Soviet Union to cause trouble as it holds the major part of Armenia. Turkey is a non-Arab Moslem State, strongly secularised by Kemal Ataturk, and because of strong national feelings Turkey has been able to resist Soviet pressure since 1946. Its economy, which is not sufficiently developed, received support from the Marshall Plan and Turkey is now associated with the EEC. Since President Truman announced on 22nd May 1947 that the United States would defend Turkey, the country has benefited from continuous American aid. As a member of NATO, it is the south-eastern outpost of that organisation.

95. However, Turkey suffers from three weaknesses: first, its position as an outpost makes it closely dependent on Greece and Cyprus, which command its communications with the West; secondly, its economy is weak; and thirdly there is political instability arising from the fact that Turkish society is still ill-adapted to the parliamentary system instituted by Ataturk and consequently whenever the party in power changes there are serious troubles. The strategic and political importance of Turkey justify the West showing a high degree of understanding towards it and helping it to overcome its problems which, if not solved, may allow the Soviet Union to expand towards the Straits, an idea which it has probably never given up.

(c) *Yugoslavia*

96. Yugoslavia shows signs of becoming a post-communist society. Its people approximate more to the West than to the East in their standard of living and in the scale of their moral values. Its government, though outwardly Marxist-Leninist, is sufficiently fearful of Russia to need, and want, western help while publicly proclaiming its opposition to big power blocs.

97. Your Rapporteur, who last visited Belgrade in the late 1950s, was impressed, above all else, by three new aspects of the contemporary scene in January 1969.

soit matériellement affaibli par l'opinion hostile des autres capitales occidentales. Les ministres grecs sont extrêmement sensibles aux critiques de l'extérieur et leur réaction à la récente recommandation du Conseil de l'Europe est éloquente à cet égard. Mais il est permis de douter qu'il en résulte un retrait de la Grèce de cette organisation ou une accélération de l'évolution du pays vers un régime constitutionnel.

91. Ce qui est certain, c'est que l'invasion de la Tchécoslovaquie par l'Union Soviétique, puis les menaces dirigées contre la Roumanie et la Yougoslavie, ont grandement renforcé l'attitude anti-communiste des dirigeants grecs. Sur le plan stratégique, votre rapporteur est donc enclin à penser que les Grecs, persuadés que la menace dirigée contre l'Occident a augmenté, voient s'accroître leur dépendance à l'égard de l'O.T.A.N. et sont, en conséquence, d'autant plus déterminés à renforcer la cohésion et le potentiel militaire de l'Alliance dans la zone de la Mer Egée. En retour, les pays membres de l'O.T.A.N., notamment les Etats-Unis, semblent plus déterminés que jamais à maintenir fermement la Grèce dans le camp occidental.

92. Etant donné l'augmentation de la puissance navale soviétique et les menaces que l'U.R.S.S. fait peser au nord, on ne saurait vraiment s'attendre à ce que l'Union de l'Europe Occidentale leur reproche cette ligne de conduite. Les membres de l'Assemblée de l'U.E.O. devront nécessairement examiner les opinions exprimées avec tant d'éloquence au Conseil de l'Europe, mais il est difficile de prétendre honorablement que les pays d'Europe occidentale doivent être prêts à profiter de l'appui militaire de la Grèce en temps de guerre, tout en refusant d'avoir un rapport quelconque avec elle en temps de paix.

#### (b) *La Turquie*

93. Avec 30 millions d'habitants sur un territoire de 768.000 km<sup>2</sup>, la Turquie revêt une importance exceptionnelle dans l'équilibre méditerranéen parce qu'elle contrôle les Détroits. La Convention de Montreux de 1936, qui est toujours restée en vigueur malgré la demande de révision présentée par l'Union Soviétique le 8 août 1946, donne une base juridique à ce contrôle puisqu'elle laisse le gouvernement turc libre de décider dans quels cas le danger de guerre est suffisant pour justifier la fermeture des Détroits aux navires de guerre. Elle précise également dans quelles conditions ces navires peuvent franchir les Détroits et

permet un contrôle réel de chacun de leurs passages.

94. Depuis 1946, la Turquie se sent donc directement menacée par l'Union Soviétique. Cette menace est d'autant plus sérieuse que sa région nord-est est peuplée d'Arméniens parmi lesquels il est toujours possible aux Soviétiques qui détiennent la majeure partie de l'Arménie, de susciter des troubles. Pays musulman non arabe et fortement laïcisé par Kemal Ataturk, la Turquie bénéficie d'un très fort sentiment national qui lui a permis de résister aux pressions soviétiques depuis 1946. Son économie, très insuffisamment développée, a été soutenue par le Plan Marshall et bénéficie aujourd'hui d'une association à la C.E.E. Depuis que, le 22 mai 1947, le Président Truman a annoncé que les Etats-Unis défendraient la Turquie, ce pays a constamment bénéficié d'une aide américaine et il a adhéré à l'O.T.A.N. dont il constitue l'élément avancé vers le sud-est.

95. La Turquie souffre toutefois de trois faiblesses : d'abord de cette position avancée qui la rend étroitement dépendante de la Grèce et de Chypre qui commandent ses communications avec l'Occident, en second lieu de sa faiblesse économique, enfin d'une instabilité politique qui vient de ce que la société turque s'est encore mal adaptée au régime parlementaire instauré par Ataturk et de ce que, de ce fait, l'alternance au pouvoir des partis n'a pu se réaliser sans de graves troubles. L'importance stratégique et politique de la Turquie justifie que l'Occident se montre particulièrement compréhensif à son égard et l'aide à triompher de ces problèmes qui, s'ils ne sont pas résolus, risquent de permettre à l'Union Soviétique de reprendre une expansion vers les Détroits à laquelle elle n'a probablement jamais renoncé.

#### (c) *La Yougoslavie*

96. La Yougoslavie paraît s'acheminer vers une forme de société post-communiste. Sa population est plus proche de l'Ouest que de l'Est par le niveau de vie dont elle jouit et l'échelle des valeurs morales qu'elle respecte. Son gouvernement, bien qu'extérieurement marxiste-léniniste, craint suffisamment la Russie pour avoir besoin de l'aide occidentale et la désire tout en proclamant publiquement son opposition au système des blocs.

97. Votre rapporteur, qui avait visité Belgrade pour la dernière fois un peu avant 1960, a été impressionné surtout par trois nouveaux aspects de la situation en janvier 1969 :

(i) The material progress, notably in housing, clothing and the general standard — and style — of day-to-day life.

(ii) The shift towards personal freedom. Though ultimate power in Yugoslavia still rests with the Communist Party, and with the State in the person of its President, more and more decisions are now made, without State or party interference, by local and regional governments and by the private citizen in his personal life.

(iii) The emergence of something not far removed from a democratic, though not yet a parliamentary, system.

98. The period of Yugoslav subservience to the Soviet Union came to an abrupt end in 1948. Since then the pendulum has swung back and forth between comparative friendship and outright hostility between Moscow and Belgrade. The invasion of Czechoslovakia and subsequent threats to Yugoslavia itself have now brought Soviet-Yugoslav relations to their tensest point in a decade. Without hesitation, Yugoslav leaders describe these relations as "bad".

99. By contrast, relations with the countries of Western European Union are openly described as "good" — on a bilateral basis. It is not too much to say that the Yugoslavs, without wishing to shout it aloud, are palpably seeking an "opening to the West".

100. This does not mean that Yugoslavia's relations with all the eastern countries are bad. The doctrine put forward by the Soviet Union to justify its intervention in Czechoslovakia *a posteriori*, according to which there is a "socialist community" within which each of the member States has only "limited sovereignty", brought the positions of certain people's democracies singularly closer together, particularly those of the Rumanian and Yugoslav Governments. It is not therefore surprising that the Yugoslav and Rumanian leaders have met several times since the events in Prague. On 2nd February 1969, President Tito visited Temesvar to meet Mr. Ceausescu, Secretary-General of the Rumanian Communist Party. The two statesmen decided to maintain "closer links between the two countries and their communist parties", particularly by agreeing on a joint position with regard to a future meeting of communist Heads of State for strengthening the structure of Comecon.

101. This desire to co-operate with the eastern countries insofar as they escape from Soviet preponderance is indicative of Yugoslav foreign policy and the limits of the "opening to the West". The Yugoslav Government looks to the West for security and draws some economic benefit from it, but it in no way intends to fall into step with the economic and political régime of the western countries.

#### *The Soviet threat*

102. It is not easy to pin-point the nature of the Soviet threat to Yugoslavia. Twenty years after Marshal Tito's Government broke away from the Soviet bloc, few people can imagine Warsaw Pact forces actually invading Yugoslavia as they did Czechoslovakia. The Yugoslavs, in any event, seem almost unanimously determined to use every means available to resist any outside aggression, and the new Yugoslav Constitution makes such resistance compulsory for every citizen.

103. Marshal Tito's Government can also point to a number of successes which no doubt strengthen the cohesion of the country in face of danger from without. For example, the communist government seems to be on the way to resolving the internal difficulties of a multinational State and a country which is still mostly underdeveloped. The federal structure, based on six Republics, allows municipalities and provinces a considerable budgetary independence. Even including military expenditure, the national government controls only 45 % of the budget, whereas the municipalities have 35 % and the provinces about 20 %. Such devolution gives the various sections of Yugoslav people a feeling that they are enjoying an increasing, if still modest, degree of independence and participation. Yet this structure has not prevented national expenditure being allocated so as systematically to favour poorer areas, and the development of these areas, in turn, has made them better customers for produce from regions which have been industrialised for longer. As a result the standard of living of most, if not all Yugoslavs, has risen appreciably.

104. Meanwhile, progress towards political freedom, though far from satisfactory in the eyes of a western observer, has improved to such an extent that in spite of the one-party system, an

(i) Le progrès matériel, en ce qui concerne notamment le logement, l'habillement, le niveau et le style général de la vie quotidienne.

(ii) Le progrès vers la liberté individuelle. Bien que le pouvoir en Yougoslavie appartienne encore, en dernier ressort, au parti communiste et à l'Etat en la personne de son président, les décisions sont prises, de plus en plus, sans l'intervention de l'Etat ou du parti, par les collectivités locales et régionales et par le simple citoyen en ce qui concerne sa vie privée.

(iii) L'apparition d'un système qui ressemble à un système démocratique, mais pas encore parlementaire.

98. La période d'asservissement de la Yougoslavie à l'Union Soviétique a brutalement pris fin en 1948. Depuis lors, la situation a varié entre une amitié relative et une hostilité déclarée entre Moscou et Belgrade. L'invasion de la Tchécoslovaquie et les menaces dirigées contre la Yougoslavie qui en ont résulté, font que les relations soviéto-yougoslaves sont arrivées au point de tension le plus élevé qu'elles aient connu depuis dix ans. Les dirigeants yougoslaves qualifient sans hésitation ces relations de « mauvaises ».

99. Par contraste, les relations avec les pays de l'Union de l'Europe Occidentale sont ouvertement qualifiées de « bonnes » — sur une base bilatérale. Il n'est pas exagéré d'affirmer que les Yougoslaves, sans le dire ouvertement, recherchent de toute évidence une « ouverture à l'ouest ».

100. Ceci ne signifie pas que les relations de la Yougoslavie avec tous les pays de l'est soient mauvaises. La doctrine, mise en avant par l'Union Soviétique pour justifier *a posteriori* son intervention en Tchécoslovaquie, de la « Communauté socialiste » à l'intérieur de laquelle chacun des Etats membres ne jouirait que d'une « souveraineté limitée », a singulièrement rapproché les positions de certaines démocraties populaires, notamment de la Roumanie, de celles du gouvernement yougoslave. Il n'est donc pas surprenant que les dirigeants yougoslaves et roumains se soient rencontrés à plusieurs reprises depuis les événements de Prague. Le 2 février 1969 encore, le Président Tito s'est rendu à Temesvar pour rencontrer M. Ceausescu, Secrétaire général du parti communiste roumain. Les deux hommes d'Etat ont décidé de maintenir « des liens plus étroits entre les deux pays et leurs partis communistes », notamment pour concerter leur attitude à l'égard d'une future rencontre des chefs d'Etat communistes destinée à renforcer les structures du Comecon.

101. Cette volonté de coopérer avec les pays de l'est qui échappent le plus à la prépondérance soviétique montre bien la nature de la politique extérieure yougoslave et les limites de « l'ouverture à l'ouest ». Le gouvernement yougoslave y cherche sa sécurité ; il en tire des avantages économiques certains ; il n'entend nullement s'aligner sur le régime économique et politique des pays occidentaux.

#### *La menace soviétique*

102. La nature de la menace que l'Union Soviétique fait peser sur la Yougoslavie n'est pas facile à définir. Il semble difficile d'imaginer que, vingt ans après la rupture entre le gouvernement du Maréchal Tito et le bloc soviétique, les armées du Pacte de Varsovie puissent envahir ce pays comme elles ont envahi la Tchécoslovaquie. La population yougoslave semble en tout cas, dans sa quasi-unanimité, décidée à résister par tous les moyens dont elle dispose à toute agression étrangère, et la nouvelle constitution yougoslave fait d'ailleurs de cette résistance une obligation pour tout citoyen.

103. De plus, le gouvernement du Maréchal Tito peut s'enorgueillir d'un certain nombre de succès qui renforcent sans nul doute la cohésion du pays en face d'un danger extérieur. Le gouvernement de Belgrade semble être, par exemple, en voie de résoudre les difficultés intérieures d'un Etat multinational et d'un pays encore largement sous-développé. Un système fédéral fondé sur six républiques a permis de laisser une très large autonomie budgétaire aux communes et aux provinces. Dépenses militaires comprises, le gouvernement national ne dispose que de 45 % de l'ensemble du budget, tandis que les communes en contrôlent 35 % et les provinces 20 % environ. Cette répartition donne aux différents éléments de la population yougoslave le sentiment qu'ils bénéficient d'une autonomie et d'une participation croissantes, qui restent toutefois modestes. Mais cette structure n'a pas empêché une répartition des dépenses nationales destinée à favoriser systématiquement les régions les plus pauvres. Le développement de ces régions en a d'ailleurs fait de meilleurs clients pour les produits de zones plus anciennement industrialisées et le niveau de vie de la plupart des Yougoslaves s'est amélioré d'une façon sensible.

104. Entre-temps, les progrès réalisés en direction de la liberté politique, s'ils sont loin d'être satisfaisants aux yeux d'un observateur occidental, ont pris une telle ampleur qu'en dépit du

embryonic political dialogue is starting both in Parliament and in the Communist Party, which itself is decentralising.

105. In short, since the break with Moscow, the Yugoslav régime seems to have rooted itself more firmly among its people. The risk of pro-Soviet elements appealing to Moscow for aid against the central government seems to be receding, in spite of the recent activities of a pro-Soviet group led by Mr. Rankovic.

106. If only for this reason, the Soviet Union regards contemporary Yugoslavia with hostility. The tangible expression of this hostility can be seen, first in the Warsaw Pact forces on Yugoslavia's eastern frontiers, in Hungary, Rumania and Bulgaria ; second, in the shape of the Soviet fleet and its submarines, which threaten the Adriatic.

107. Your Rapporteur could find no evidence that the Soviet Union has any intention of attacking Yugoslavia, though persistent rumours abound. Yet following Czechoslovakia, it would be naïve to exclude the possibility that the Soviet Union, by seizing a favourable opportunity to overpower Yugoslavia and set up a government of its own choice, might hope to achieve advantages of two kinds :

(i) Strategic. Seizure of Yugoslavia would isolate NATO countries in the eastern Mediterranean — Greece and Turkey — and establish the Soviets on the frontiers of Italy, a country Moscow considers to be an uncertain link in the NATO chain ;

(ii) Political. By putting an end to a major communist heresy, "Titoism", for which many leaders in the people's democracies were condemned and executed after 1949, the Soviets might hope to intimidate those of its satellites which might wish to emulate the Yugoslav example.

108. This danger could become acute if there were to be internal difficulties in Yugoslavia, for instance when Marshal Tito leaves the Presidency. Alternatively, if the frontier difficulties which break out from time to time between Yugoslavia and some of its neighbours, particularly Bulgaria, were to become more violent, this too might provide the Soviet Union with a pretext for taking action (see below).

109. In the event of hostilities, there is no doubt that the Yugoslavs would fight. But the best

available estimates of their armaments and strategy led your Rapporteur to the conclusion that their bravery would not be enough to save their country from being overrun.

#### *Yugoslav forces*

110. In numbers, the Yugoslav army is large — not less than 220,000 men, organised in 13 divisions and 27 autonomous brigades, plus a large territorial militia. Its fighting spirit is high, but its equipment is poor by NATO or Warsaw Pact standards. Part is Russian, part American, part French and British. In particular, the Yugoslavs lack effective armoured forces capable of halting a major attack across the Danube plains. Their air force is small and out of date, though a number of ground attack fighters are now being built in Yugoslavia. The navy has recently received a large new patrol boat and a supply of torpedoes from Russia. It is still no more than a coastal defence force, incapable of maintaining an effective watch on Soviet vessels in the Adriatic, let alone of convoying supplies from abroad to the Yugoslav ports.

111. Over recent years, Yugoslav defence spending has sharply increased — from 3.3 million dinars in 1964 (23.8 % of the national budget) to 6.03 million dinars in 1968 (about 30 % of the budget). Following the invasion of Czechoslovakia, however, a reassessment of the country's defensive capabilities led to a change in strategy. Rather than deploying the bulk of the army along the northern and eastern frontiers, where — in the event of Soviet invasion — they would quickly have been overwhelmed, the new concept of Yugoslav defence is to pull back, almost at once, into the south-west mountains. Most of Serbia and Croatia, including the capital and the main cities, would be given up after token resistance ; even the Adriatic ports would prove very difficult, perhaps impossible, to hold against Soviet airborne troops, "pole-vaulted" across Yugoslavia within the first hours of attack. The Yugoslav strategy would be to rely on their territorial formations conducting all-out guerilla operations, each in its own area, while the regular army provided fast-moving columns, capable of counter-attacking any enemy forces that penetrated the mountains in depth.

système du parti unique, le parlement et le parti communiste, qui lui-même se décentralise, ont engagé une ébauche de dialogue politique.

105. En résumé, le régime yougoslave semble s'être consolidé au sein des populations depuis sa rupture avec Moscou et le risque de voir les éléments pro-soviétiques appeler Moscou à leur aide contre le gouvernement central paraît avoir beaucoup diminué, malgré les activités récentes d'un groupe pro-soviétique dirigé par M. Rankovic.

106. Ne serait-ce que pour cette raison, l'Union Soviétique considère la Yougoslavie actuelle avec une hostilité qui se traduit de façon tangible : premièrement, par la présence de forces du Pacte de Varsovie aux frontières orientales du pays, en Hongrie, en Roumanie et en Bulgarie ; deuxièmement, par la présence d'une flotte et de sous-marins soviétiques qui menacent l'Adriatique.

107. Votre rapporteur n'a pu trouver aucune preuve de l'intention prêtée à l'Union Soviétique d'attaquer la Yougoslavie, malgré les rumeurs persistantes à ce sujet. Toutefois, après ce qui s'est passé en Tchécoslovaquie, il serait naïf d'ignorer que l'Union Soviétique, en profitant d'une occasion favorable pour réduire la Yougoslavie et lui imposer un gouvernement de son choix, pourrait espérer en tirer deux sortes d'avantages :

(i) stratégiques, en isolant les pays de l'O.T.A.N. en Méditerranée orientale, la Grèce et la Turquie, et en s'installant aux frontières de l'Italie qu'elle considère comme l'un des points faibles du système de l'O.T.A.N. ;

(ii) politiques, en mettant fin à une hérésie majeure du communisme, le « titisme », pour laquelle nombre de dirigeants des démocraties populaires ont été condamnés et exécutés après 1949, et en espérant ainsi intimider les autres pays satellites qui pourraient être tentés de suivre l'exemple des Yougoslaves.

108. Le danger deviendrait plus imminent si la Yougoslavie connaissait des difficultés intérieures, au départ du Maréchal Tito, par exemple. De même, si les difficultés frontalières qui opposent périodiquement la Yougoslavie à certains de ses voisins et, notamment, à la Bulgarie, prenaient un tour plus violent, l'Union Soviétique pourrait saisir ce prétexte pour intervenir (voir plus loin).

109. En cas d'hostilités, il ne fait aucun doute que les Yougoslaves résisteraient. Toutefois,

d'après les meilleures estimations disponibles de leurs armements et de leur stratégie, votre rapporteur est parvenu à la conclusion que leur bravoure ne suffirait pas pour empêcher l'invasion de leur pays.

#### *Les forces yougoslaves*

110. En ce qui concerne les effectifs, l'armée yougoslave est importante ; elle ne compte pas moins de 220.000 hommes répartis en treize divisions et vingt-sept brigades autonomes, auxquelles s'ajoute une importante milice territoriale. Son moral est élevé, mais son équipement est médiocre par rapport aux normes de l'O.T.A.N. ou du Pacte de Varsovie. Il est en partie russe, américain, français et britannique. Les Yougoslaves manquent notamment de forces blindées efficaces, capables d'enrayer une offensive importante dans les plaines du Danube. Leur aviation est réduite et périmée, encore qu'un certain nombre de chasseurs destinés à l'attaque au sol soient maintenant construits en Yougoslavie. La marine a récemment reçu des Russes un nouveau patrouilleur de fort tonnage ainsi qu'un contingent de torpilles. Elle ne constitue, pour l'instant, rien de plus qu'une force de défense côtière, incapable de surveiller efficacement les navires soviétiques dans l'Adriatique, et encore moins de convoier des approvisionnements en provenance de l'étranger jusque dans les ports yougoslaves.

111. Au cours des dernières années, le budget de défense de la Yougoslavie a considérablement augmenté ; il est passé de 3,3 millions de dinars en 1964 (23,8 % du budget national) à 6,03 millions en 1968 (30 % environ). Néanmoins, après l'invasion de la Tchécoslovaquie, une réévaluation du potentiel défensif du pays a entraîné un changement de stratégie. Au lieu de déployer le gros de l'armée le long des frontières septentrionales et orientales où, dans l'éventualité d'une invasion soviétique, elle serait rapidement submergée, la nouvelle stratégie défensive yougoslave prévoit un repli presque immédiat dans les montagnes du sud-ouest. La plus grande partie de la Serbie et de la Croatie, y compris la capitale et les villes principales, serait abandonnée après une résistance symbolique ; les ports de l'Adriatique eux-mêmes se révéleraient très difficiles, voire impossibles, à défendre contre les troupes aéroportées soviétiques, « catapultées » en Yougoslavie dès les premières heures de l'offensive. La stratégie yougoslave consisterait à s'en remettre aux formations territoriales qui mèneraient une guérilla généralisée, chacune dans leur propre zone, tandis

112. It is unlikely that the Yugoslavs could prevent, for more than a few weeks, a Soviet occupation of most of their inhabited areas, though partisan fighting in the hills might well be continued more or less indefinitely.

113. Yet there was no despondency among the Yugoslavs your Rapporteur met. For one thing, they believe that the mere knowledge that their whole nation would fight to the death against invasion in itself would deter the Kremlin from giving the order to attack. For another thing, they point to the clause in their constitution declaring that no-one, not even the Head of State, is legally permitted to capitulate to an invader. This clause, your Rapporteur was told, guarantees that any attack on Yugoslavia not only would encounter total popular resistance but would lead Yugoslavia, unlike Czechoslovakia, immediately to declare war on an invader. This in turn would imply an *international* conflict (which the Russians would not risk), rather than a limited "police action" (as in Czechoslovakia) with commensurately smaller risks.

114. To summarise, the Yugoslav hope is that they would be able to impose on any invader a delay of sufficient time to enable the United Nations (in theory) and NATO (in practice) to intervene on their behalf. As long as the Soviets know, or believe, that this would happen, the Yugoslavs reckon that their country will not, in fact, be attacked.

115. The Yugoslavs draw comfort from the NATO communiqué of 16th November, which said :

"The members of the Alliance urge the Soviet Union, in the interests of world peace, to refrain from using force and interfering in the affairs of other States.

Determined to safeguard the freedom and independence of their countries, they could not remain indifferent to any development which endangers their security.

Clearly any Soviet intervention directly or indirectly affecting the situation in Europe or in the Mediterranean would create an international crisis with grave consequences."

116. The visit of a former United States Assistant Secretary of State, Nicholas Katzenbach, was another event lending credibility to the Yugoslavs' belief that the United States would not stand idly by if their country were to be attacked. The Nixon Administration is also thought in Yugoslavia to be more, rather than less, determined than its predecessor to resist any further Soviet "adventures" in Europe.

117. Publicly, Yugoslav leaders say they have no intention, and no need to appeal to the West for help. They stick firmly, at least in public, to the policy of non-alignment, which has served them well since 1949. Such a policy is still essential for a country which has decided to defend its independence but not to give any reason or pretext to the Soviet Union for intervening. Marshal Tito has repeated on several occasions since the invasion of Czechoslovakia that it is not his intention to appeal to anyone to guarantee his country's national independence, and in its relations with the two blocs Yugoslavia continues to abide by the principles of strict neutrality.

118. Recently, however, there appears to have been a certain amount of disenchantment over the policy of non-alignment. The hoped for grand alliance between Tito, Nehru and Nasser never got off the ground and Chinese threats to India, Soviet influence in Egypt, the Soviet threat to Yugoslavia and countless struggles resulting from decolonisation have further dispelled any prospect of the so-called neutral nations constituting a "third force".

119. The internal evolution of the people's democracies in recent years, particularly in Czechoslovakia until August 1968, had nevertheless given Yugoslav leaders a feeling that the division of Europe into two hostile blocs would perhaps not last much longer, and that the needs of changing societies would lead the people's democracies to seek greater national independence, perhaps on the Yugoslav model. These hopes were dashed by the Soviet attack on Mr. Dubcek's régime in Prague. Today, the Yugoslav leaders recognise that the only guarantee of their security is the balance between military alliances. The Russians may claim, not without arrogance, that



que l'armée de métier fournirait des colonnes d'intervention rapide capables de contre-attaquer les forces ennemies qui pénétreraient profondément les régions montagneuses.

112. Les Yougoslaves ne pourraient sans doute retarder que de quelques semaines l'occupation par les Soviétiques de la plupart des zones habitées, mais les combats de partisans pourraient fort bien se poursuivre presque indéfiniment dans les montagnes.

113. Cependant, votre rapporteur n'a rencontré aucun découragement chez ses interlocuteurs. Tout d'abord, ils estiment que le simple fait, pour les Russes, de savoir que la nation tout entière combattrait jusqu'au bout contre l'envahisseur, suffirait à empêcher le Kremlin de donner l'ordre d'attaquer. D'autre part, ils insistent sur la clause de leur constitution qui dispose que personne, pas même le chef de l'Etat, n'est juridiquement autorisé à capituler. Cette clause, a-t-on fait remarquer à votre rapporteur, garantit que toute attaque contre la Yougoslavie non seulement rencontrerait la résistance du peuple tout entier, mais amènerait la Yougoslavie, contrairement à la Tchécoslovaquie, à déclarer immédiatement la guerre à l'envahisseur. Ceci déclencherait alors un conflit *international* (dont les Russes ne veulent pas courir le risque), plutôt qu'une « opération de police » limitée (comme en Tchécoslovaquie) comportant des risques proportionnellement moindres.

114. En résumé, la Yougoslavie espère qu'elle pourrait retarder l'avance d'un envahisseur, quel qu'il soit, assez longtemps pour permettre aux Nations Unies (en théorie) et à l'O.T.A.N. (en pratique) d'intervenir en sa faveur. Aussi longtemps que les Soviétiques sauront, ou croiront, qu'il en sera ainsi, les Yougoslaves estiment que leur pays ne sera pas attaqué.

115. Ils accueillent avec une satisfaction toute particulière le communiqué de l'O.T.A.N. en date du 16 novembre, qui déclare :

« Les membres de l'Alliance invitent instamment l'Union Soviétique, dans l'intérêt de la paix mondiale, à s'abstenir de recourir à la force et de s'ingérer dans les affaires des autres Etats.

Résolus à sauvegarder la liberté et l'indépendance de leurs pays, ils ne pourraient rester indifférents à tout développement qui mettrait en danger leur sécurité.

Il est évident que toute intervention soviétique ayant une influence directe ou indirecte sur la situation en Europe ou en Méditerranée provoquerait une crise internationale aux conséquences graves. »

116. La visite de l'ancien secrétaire d'Etat adjoint américain, M. Nicholas Katzenbach, a également renforcé les Yougoslaves dans leur conviction que les Etats-Unis ne resteraient pas inactifs si leur pays était attaqué. Ils pensent également que l'administration Nixon sera plus décidée que la précédente à s'opposer à toute nouvelle « aventure » soviétique en Europe.

117. Les dirigeants yougoslaves déclarent publiquement qu'ils n'ont ni l'intention ni le besoin d'appeler l'Occident à leur aide. Ils s'en tiennent fermement, du moins en public, à la politique de non-alignement qui leur a réussi depuis 1949. Cette politique demeure vitale pour un pays qui est décidé à défendre son indépendance mais à ne fournir aucun motif ni aucun prétexte d'intervention à l'Union Soviétique. A plusieurs reprises, depuis l'invasion de la Tchécoslovaquie, le Maréchal Tito a répété qu'il n'entendait faire appel à personne pour garantir l'indépendance nationale de son pays et que, dans ses relations avec les deux blocs, la Yougoslavie continuait de s'en tenir aux principes d'une stricte neutralité.

118. Néanmoins, il semble qu'un certain désenchantement se soit manifesté récemment à l'égard de cette politique de non-alignement. L'espoir d'une grande alliance entre Tito, Nehru et Nasser ne s'est jamais traduit dans les faits et les menaces chinoises contre l'Inde, l'influence soviétique en Egypte, la menace soviétique contre la Yougoslavie et les innombrables conflits nés de la décolonisation ont écarté les dernières chances de voir les nations dites « neutres » constituer une « troisième force ».

119. L'évolution interne des démocraties populaires au cours des dernières années, et notamment celle de la Tchécoslovaquie jusqu'en août 1968, ont néanmoins donné aux dirigeants yougoslaves le sentiment que la division de l'Europe en deux blocs antagonistes ne subsisterait peut-être pas très longtemps et que les besoins des sociétés en évolution amèneraient les démocraties populaires à rechercher une plus grande indépendance nationale en s'inspirant peut-être de l'exemple yougoslave. Ces espoirs ont été balayés en août 1968 par l'attaque lancée par les Soviétiques contre le régime de M. Dubcek à Prague. Aujourd'hui, les dirigeants yougoslaves reconnaissent

it is thanks to the existence of the Warsaw Pact that Yugoslavia enjoys the benefits of non-alignment, but that is only one side of the explanation. The other side is that NATO exists and that it also is essential for Yugoslav independence.

*NATO's involvement*

120. Yugoslavs now admit, at least in private, that they rely heavily on the assumption that NATO would not remain indifferent in the event of their country being attacked. Perhaps they are right; but the credibility of any implied NATO guarantee rests upon at least three desiderata, not one of which seems to your Rapporteur to be fulfilled in the case of Yugoslavia.

121. The first of these arises from the character of any Soviet action that might be launched against Yugoslavia. A clear-cut aggression by major forces across its international frontiers is far less likely than Soviet intervention in some frontier incident, for example on the Yugoslav-Bulgarian border in Macedonia. In that case, it would be difficult, perhaps impossible, to identify with certainty the true sources of the conflict, or the real nature and direction of such "escalation" as followed. NATO, in short, would not be confronted with a black and white case of unprovoked aggression, as happened in Czechoslovakia or Korea, but with a hard-to-define Balkan frontier incident. And even if this were quickly to involve Soviet troops in such numbers as to constitute a genuine threat to Yugoslavia's independence, it is difficult to imagine that either the United Nations or NATO would react with sufficient speed, or force, to avoid being confronted within two or three weeks with a virtual *fait accompli*.

122. The probability that any threat to Yugoslavia's security would be posed in such imprecise terms that NATO's response would be too hesitant to withstand it must therefore be regarded as the first desideratum casting doubt on the effectiveness of the West's implied guarantees.

123. The second arises from the related question of NATO's military capability. Short of a nuclear counter-attack it is difficult to see how western

military strength could be brought to bear in such a force and at such a speed as decisively to influence the course of any battle undertaken by the powerful Red Army against the relatively weak Yugoslavs. NATO air power, if so ordered, might delay the movement of Soviet armour across the Danube plains. NATO naval forces might help the Yugoslavs to defend parts of the Adriatic coast, though the presence of Soviet submarines in these narrow (though shallow) waters make this somewhat doubtful. But for practical purposes, the suggestion that the West could go to Yugoslavia's aid with conventional forces *in time to affect the outcome* is little short of incredible. Unless they were willing to employ, or threaten to employ, nuclear weapons, the NATO powers on the basis of their present force levels and deployments lack the military capability to fulfil the guarantees implied in their own communiqué.

124. Third, and equally important, is the question of political will. Your Rapporteur is of the opinion that the overwhelming of Yugoslavia by the Soviet Union, or, more likely, its attempted reduction by a combination of military pressures from without and ethnic disharmonies from within, would be a major disaster to the West. But he suspects that in present and immediately foreseeable circumstances, none of the major western countries would be politically prepared to run the risk of general war to avoid this. The United States, following its experience in Vietnam, is apt to be less likely to underwrite the political integrity, let alone the exact borders, of nations with which it has no binding treaty obligations and in which it has no overwhelmingly clear national interests to protect. Public opinion in both France and Britain would equally prevent either of these two nations from risking a war in the Balkans, even if their governments had the will.

125. The conclusion that presents itself is that NATO's implied undertakings towards Yugoslavia are in advance of both NATO members' political will and of their military ability to fulfil them. It would be too much to describe these undertakings as bluff. The Soviet Union would clearly be foolish to treat them as such. But by the same token, it is hard to believe that

que la seule garantie de leur sécurité réside dans l'équilibre des alliances militaires. Les Russes peuvent prétendre, non sans arrogance, que c'est grâce au Pacte de Varsovie que la Yougoslavie a pu bénéficier des avantages du non-alignement, mais ce n'est là qu'un élément d'explication. L'autre argument est que l'O.T.A.N. existe et qu'elle est également capitale pour l'indépendance de ce pays.

#### *L'engagement de l'O.T.A.N.*

120. Les Yougoslaves admettent maintenant, du moins en privé, qu'ils comptent fermement que l'O.T.A.N. ne resterait pas inactive si leur pays était attaqué. Peut-être ont-ils raison, mais la crédibilité d'une garantie implicite de l'O.T.A.N. dépend au moins de trois conditions dont aucune ne paraît remplie, de l'avis de votre rapporteur, dans le cas de la Yougoslavie.

121. La première tient au caractère des opérations que l'Union Soviétique pourrait lancer contre la Yougoslavie. La violation des frontières internationales du pays par des forces d'agression importantes est beaucoup moins probable qu'une intervention soviétique à propos d'un incident frontalier en Macédoine, à la frontière bulgare-yougoslave, par exemple. Dans ce cas, il serait difficile, voire impossible, de déterminer avec certitude les causes réelles du conflit, ou la véritable nature et la direction que prendrait l'« escalade » qui suivrait. L'O.T.A.N., en un mot, ne se trouverait pas en face d'un cas évident d'agression non provoquée, comme en Tchécoslovaquie ou en Corée, mais d'un incident de frontière dans les Balkans, difficile à définir. Et même si cet incident devait rapidement entraîner l'intervention de troupes soviétiques d'une importance telle qu'elles constitueraient une véritable menace contre l'indépendance de la Yougoslavie, il est difficile d'imaginer comment les Nations Unies ou l'O.T.A.N. pourraient réagir avec une rapidité et une force suffisantes pour éviter de se trouver placées, en l'espace de deux à trois semaines, devant un véritable fait accompli.

122. L'éventualité d'une menace contre la sécurité de la Yougoslavie, si imprécise que l'O.T.A.N. hésiterait à s'engager, doit donc être considérée comme la première raison de douter de la réalité des garanties qui pourraient être implicitement données par l'Occident.

123. La seconde tient au problème connexe du potentiel militaire de l'O.T.A.N. A défaut d'une contre-attaque nucléaire, on voit mal comment la

puissance militaire de l'Occident pourrait jouer avec une force et une rapidité suffisantes pour influencer de façon décisive le cours d'un combat entre la puissante armée rouge et les forces relativement faibles de l'armée yougoslave. Les forces aériennes de l'O.T.A.N., si l'ordre leur en était donné, pourraient retarder l'avance des blindés soviétiques à travers les plaines du Danube. Les forces navales de l'O.T.A.N. pourraient aider les Yougoslaves à défendre certains points de la côte adriatique, bien que la présence de sous-marins soviétiques dans une mer aussi étroite (bien que peu profonde) rende cette aide problématique. Sur le plan pratique, cependant, l'idée que l'Occident pourrait, avec des forces classiques, se porter à l'aide de la Yougoslavie *assez rapidement pour influencer le cours des événements*, n'est guère plausible. A moins qu'ils n'envisagent d'employer, ou ne menacent d'employer, les armes nucléaires, les pays de l'O.T.A.N., compte tenu du niveau et du déploiement de leurs forces actuelles, ne sont pas capables, sur le plan militaire, de remplir les engagements qu'implique leur propre communiqué.

124. Enfin, et ceci n'est pas moins important, il y a le problème de la volonté politique. Votre rapporteur estime que l'écrasement de la Yougoslavie par l'Union Soviétique, ou ce qui est plus probable, la réduction qui en serait tentée par la combinaison de pressions militaires à l'extérieur et de désordres ethniques à l'intérieur, serait pour l'Occident un désastre de première grandeur, mais il craint que dans la situation actuelle, ou prévisible à court terme, aucun des pays occidentaux ne serait disposé, sur le plan politique, à courir le risque d'une guerre généralisée pour l'éviter. Les Etats-Unis, après l'expérience qu'ils ont faite au Vietnam, seraient sans doute moins enclins à garantir l'intégrité politique, sans parler des frontières exactes, de pays auxquels ne les lie aucun traité et dans lesquels ils n'ont aucun intérêt national absolument évident à protéger. L'opinion publique, tant en France qu'en Grande-Bretagne, empêcherait également l'un ou l'autre de ces pays, même si leurs gouvernements en avaient la volonté, de se laisser entraîner dans une guerre dans les Balkans.

125. Il est donc permis de conclure que les engagements implicites pris par l'O.T.A.N. envers la Yougoslavie vont au-delà et de la volonté politique de ses membres et de leur capacité de les remplir sur le plan militaire. Les qualifier de bluff serait aller trop loin, et il serait évidemment insensé, pour l'Union Soviétique, de les considérer comme tels. Mais, en même temps, il est difficile

these statements can be relied upon to the extent that some Yugoslavs (and more Greeks) clearly seemed to indicate in their talks with your Rapporteur.

126. The danger essentially is one of miscalculation in possibly the most important "grey area" between NATO and the Soviet bloc.

127. The question which therefore needs to be confronted is: What can, or what should, the West do, short of implying guarantees which in the event might prove incredible and which, by their creating uncertainty, might involve risks that could prove inexpedient?

128. Any outright proposal that Yugoslavia join the western Alliance would almost certainly be rejected by Marshal Tito, if only because of the danger that such a step might provoke Soviet counter-action, possibly even invasion. Yet the time is probably ripe, and the Yugoslavs seem to be anxious, for a series of western gestures, which while avoiding provocation to the Soviet Union would further strengthen the Yugoslavs' determination (and ability) to resist Soviet attack or subversion.

129. The dilemma is to provide enough help to convince Marshal Tito and, more important, the Soviet High Command, that NATO means business when it says that Yugoslavia is one of its vital interests; but not enough help, not at least of the military kind, to lead the Russians to conclude that it is better to strike now than later. To put this far too bluntly, the western task is to find a formula whereby Yugoslavia will receive enough western help to deter, but not enough to provoke, its mighty Soviet neighbour. Such a balance is hard to find, but your Rapporteur respectfully suggests that the following ingredients are essential in any such recipe:

(i) Strong and continuing evidence that the West, in its own interests, would respond favourably to Yugoslav suggestions for closer political collaboration. Bilateral relations between WEU nations and the Belgrade Government can be, and should be, improved. Though Yugoslavia cannot qualify for membership of the parliamentary organs of the Council of Europe, its assembly might well be asked to send observers,

and its government might become associated with some of the technical committees set up by the Council of Ministers.

(ii) Closer commercial links. In the economic field, Yugoslavia has asked to be associated with the EEC in order to secure a satisfactory market for its agricultural, livestock and industrial products. Negotiations were started, but have been dragging for many months because of the unyielding attitude of some members of the EEC towards the import of Yugoslav agricultural produce, particularly Yugoslav beef. Whatever legitimate economic interests the West European countries may wish to protect, the reasons for backing the Yugoslav economy and helping to promote its rapid development justify, in the opinion of your Rapporteur, at least some marginal sacrifice, for example, on the part of the French and British Governments. France could, and should, withdraw her objection to the import of Yugoslav beef. Britain should consider further purchases of Yugoslav beef, for example to provide meat for BAOR.

(iii) Finally, WEU should consider ways and means of helping the Yugoslav armed forces to modernise their weapons — if, but only if, the Yugoslav Government requests this. It would be better, in all the circumstances, if a consortium of European nations, rather than the Americans, took the lead in making available such armaments as Tito may request. The prospect of WEU matériel being supplied to Yugoslavia is hardly likely to please the Soviets. But given that any weapons are to be provided at all, then it is less provocative if these are supplied by Western European nations, and not by the United States.

130. Such European help might also be more acceptable to the Yugoslavs than would comparable United States help. The same applies, only more so, to occasional visits to Yugoslav ports by European naval vessels. Hence the proposal, made later by your Rapporteur, that a European naval task force, rather than the United States Sixth Fleet, should show the NATO flag in the Adriatic. The sooner this is done, the more likely is Yugoslavia to continue its evolution towards the West European world.

de croire qu'on puisse accepter ces déclarations avec la confiance dont certains Yougoslaves (et plus encore certains Grecs) ont paru faire preuve dans leurs entretiens avec votre rapporteur.

126. Le danger consiste essentiellement en une erreur de calcul dans ce qui est peut-être la « zone grise » la plus importante entre l'O.T.A.N. et le bloc soviétique.

127. La question qu'il faut se poser est donc la suivante : Que peut ou que doit faire l'Occident, faute de garanties implicites qui pourraient, le cas échéant, se révéler sans fondement, et qui, en raison de l'incertitude ainsi créée, entraîneraient peut-être des risques qui pourraient se révéler inopportuns ?

128. Proposer purement et simplement que la Yougoslavie adhère à l'Alliance occidentale rencontrerait presque certainement le refus du Maréchal Tito, ne serait-ce qu'en raison du risque de réaction, voire même d'invasion, que cette mesure pourrait entraîner du côté soviétique. Cependant, l'heure est probablement venue pour l'Occident de prendre certaines initiatives que les Yougoslaves semblent attendre avec impatience et qui, tout en évitant de provoquer l'Union Soviétique, renforceraient encore la détermination (et la capacité) de la Yougoslavie de résister à une agression ou à la subversion soviétique.

129. La difficulté est de fournir une aide suffisante pour convaincre le Maréchal Tito et, qui plus est, le haut commandement soviétique, que l'O.T.A.N. ne parle pas à la légère lorsqu'elle déclare que la Yougoslavie présente pour elle un intérêt capital, mais insuffisant, sur le plan militaire tout au moins, pour inciter les Russes à penser qu'il convient de frapper sur le champ. En d'autres termes, l'Occident doit trouver une formule qui permette à la Yougoslavie de recevoir, de sa part, une aide suffisante pour dissuader, mais insuffisante pour provoquer son puissant voisin soviétique. L'équilibre est difficile à réaliser, mais votre rapporteur se permet de faire les suggestions suivantes qui lui paraissent essentielles.

(i) L'Occident doit constamment apporter la preuve formelle qu'il répondra favorablement, dans son propre intérêt, aux suggestions de la Yougoslavie concernant une collaboration politique plus étroite. Les relations bilatérales entre les pays de l'U.E.O. et le gouvernement de Belgrade peuvent et doivent être améliorées. Bien que la Yougoslavie ne puisse être représentée dans les organes parlementaires du Conseil de

l'Europe, on pourrait néanmoins demander à son assemblée d'y envoyer des observateurs et son gouvernement pourrait être associé aux travaux de certains comités techniques créés par le Conseil des Ministres.

(ii) Relations commerciales plus étroites. Dans le domaine économique, la Yougoslavie a demandé son association à la C.E.E. afin d'assurer des débouchés satisfaisants à ses produits agricoles, industriels et à ses animaux de boucherie. Des négociations ont été entamées, mais elles traînent depuis des mois en raison de l'attitude peu conciliante de certains membres de la Communauté à l'égard des importations de produits agricoles yougoslaves, et notamment de la viande de bœuf. Pour légitimes que soient les intérêts économiques que veulent défendre les pays d'Europe occidentale, les motifs qui militent en faveur du soutien de l'économie yougoslave et de l'accélération de son expansion justifient au moins, de l'avis de votre rapporteur, certains sacrifices marginaux de la part des gouvernements français et britannique, par exemple. La France peut et doit cesser de s'opposer à l'importation de bœuf yougoslave, et la Grande-Bretagne doit, pour sa part, envisager d'autres achats de bœuf yougoslave, par exemple pour fournir en viande l'armée britannique du Rhin.

(iii) Enfin, l'U.E.O. doit envisager les moyens d'aider les forces armées yougoslaves à moderniser leur armement, à condition toutefois que le gouvernement yougoslave en fasse la demande. Il serait préférable, en l'occurrence, que ce soit un consortium de pays européens, plutôt que les Américains, qui prenne l'initiative de mettre à la disposition du Maréchal Tito les armements dont il peut avoir besoin. La perspective de livraisons de matériel U.E.O. à la Yougoslavie ne plairait sans doute guère à l'Union Soviétique, mais si ces livraisons avaient lieu, elles prendraient moins l'allure d'une provocation si elles étaient effectuées par des pays européens que par les Etats-Unis.

130. En outre, une aide européenne de ce genre serait peut-être plus facilement acceptée par les Yougoslaves qu'une aide américaine similaire. La même remarque s'applique aux visites de courtoisie effectuées dans les ports yougoslaves par des bâtiments européens. C'est pourquoi votre rapporteur propose plus loin de charger une flotte d'intervention européenne, plutôt que la Sixième flotte américaine, de « montrer le pavillon » de l'O.T.A.N. dans l'Adriatique. Plus tôt cette proposition sera mise en œuvre, plus la

### III. The Middle East

131. Your Rapporteur has frequently visited the Middle East though he has not had the advantage of living there for long periods. He is therefore conscious of the unwisdom of making judgments about this extremely volatile area without up-to-date and on-the-spot knowledge. This, unfortunately, he has not been able to obtain before making this report.

132. The present situation, in any event, is too fluid and too dangerous to permit anything more than the most tentative conclusions about further Soviet penetration of this important area. The position, on the ground, is volatile and highly inflammable. A spark could easily ignite a further conflagration.

133. The big powers have now become alive to the danger of a war, into which they themselves might be drawn. Vigorous diplomatic efforts, starting with the French suggestion of a four-power initiative, are now under way and will be intensified over the next weeks and months. It is possible — though not yet likely — that the Soviet Union and the United States may agree to impose restraints, if not a solution, on their respective "clients", the United Arab Republic and Israel.

134. A conference of big four ambassadors, perhaps of Foreign Ministers, is shortly to take place at the United Nations. No one can predict its outcome, but high on the agenda will be an attempt to build upon the efforts so far made by the United Nations Ambassador, Gunnar Jarring. The British Foreign Secretary's offer to consult other WEU governments about the British stand at this meeting is warmly to be welcomed. The Assembly may no doubt wish to place on record its hope that such WEU consultations on foreign policy questions will become a normal feature of European co-operation. By the same token, it is to be regretted that the French Government so far does not see its way to joining in this WEU meeting.

135. President Nixon's visit to Europe will clearly provide opportunities for further discussions on the Middle East with his European allies. It is the President's stated intention to concert America's approach to the Arab/Israeli problem with the approaches of his NATO partners before the United States undertakes any bilateral conversations with the Soviet Union. This, too, the Assembly should welcome.

136. Unfortunately, neither of the principal protagonists in the Middle East itself has so far shown any public enthusiasm for big power initiatives to bring about a settlement. Israel, which finds it hard to forgive the French President's sudden ban on the supply of spare parts for its *Mystère* aircraft, is suspicious, even hostile, towards Franco-Soviet proposals for an *imposed* solution. It is hardly less suspicious of the United Nations, where the Arabs have a built-in majority for anti-Israel resolutions plus the protection of the Soviet veto against anti-Arab motions. The Israeli Government sticks closely to its view that bilateral talks with the Arabs are the best way to achieve peace. This the Arab leaders reject out of hand.

137. For their part, the Arab States are almost as suspicious as the Israelis of suggestions for big four intervention. President Nasser, in particular, still maintains his belief that the United States is irretrievably committed to the Israelis, though he recently acknowledged that the Nixon Administration shows a more "open-minded" attitude than its predecessor. His antagonism to Britain may have been somewhat reduced by the recent visit to Cairo of the British Minister of State, Mr. Goronwy Roberts.

138. The Soviet attitude remains equivocal. On the one hand, Soviet diplomacy persists in its reckless attacks on Israel as a State and on the Jews as "international conspirators". Persecution of the Jews in the Soviet Union continues unabated. On the other hand, it begins to look as if Russia, too, is fearful of the Middle East situation getting out of hand. The Soviet navy, too, would welcome a reopening of the Suez Canal. Quite possibly, two or more factions are in dispute in the Kremlin over the attitude the Soviet Union should adopt in any negotiations that may open up with the western powers. There is some — though not much — evidence that

Yougoslavie aura de chances de poursuivre son évolution en direction de l'Europe occidentale.

### III. Le Moyen-Orient

131. Votre rapporteur a fréquemment visité le Moyen-Orient, bien qu'il n'ait pas eu l'avantage d'y faire de longs séjours. Il sait donc combien il est imprudent de porter des jugements sur une région aussi instable lorsqu'on ne dispose pas d'informations récentes recueillies sur place. Malheureusement, il n'a pu obtenir aucune information de cette nature avant de rédiger le présent rapport.

132. La situation actuelle est, en tout cas, si fluide et si dangereuse qu'elle ne permet de tirer que des conclusions très provisoires de la pénétration soviétique dans cette zone importante. Le climat sur place est explosif et il suffirait d'une étincelle pour mettre encore une fois le feu aux poudres.

133. Les grandes puissances sont devenues attentives aux risques d'un conflit dans lequel elles pourraient se trouver entraînées. De grands efforts sont actuellement déployés sur le plan diplomatique, à commencer par la proposition française d'initiative à quatre, et ils s'intensifieront au cours des semaines et des mois à venir. Il est possible, mais improbable dans l'immédiat, que l'Union Soviétique et les Etats-Unis s'accordent pour imposer des contraintes, à défaut de solution, à leurs protégés respectifs, la République Arabe Unie et Israël.

134. Une conférence des ambassadeurs, peut-être des ministres des affaires étrangères, des quatre Grands doit prochainement avoir lieu aux Nations Unies. Personne ne peut en préjuger l'issue, mais la suite à donner aux efforts entrepris jusqu'ici par l'ambassadeur des Nations Unies, M. Gunnar Jarring, figurera en bonne place à l'ordre du jour. Il convient de se féliciter à cet égard, de la proposition du secrétaire d'Etat britannique aux affaires étrangères de consulter les autres gouvernements de l'U.E.O. sur l'attitude à adopter par la Grande-Bretagne lors de cette réunion. L'Assemblée voudra certainement formuler l'espoir que de telles consultations au sein de l'U.E.O. sur les problèmes de politique étrangère deviennent une procédure normale de coopération européenne. Il convient de regretter, à ce propos, que le gouvernement français ne voie pas encore la possibilité de participer à cette réunion de l'U.E.O.

135. La visite du Président Nixon en Europe lui donnera évidemment l'occasion de s'entretenir à nouveau du Moyen-Orient avec ses alliés européens. Il a fait part de son intention d'harmoniser l'attitude de l'Amérique et de ses partenaires de l'O.T.A.N. vis-à-vis du problème israélo-arabe avant que les Etats-Unis n'engagent des conversations bilatérales avec l'Union Soviétique, ce dont il convient que l'Assemblée se félicite également.

136. Malheureusement, les principaux protagonistes, au Moyen-Orient, n'ont encore manifesté publiquement aucun enthousiasme pour les tentatives des grandes puissances pour trouver une solution. Israël, qui peut difficilement pardonner au Président français d'avoir subitement mis l'embargo sur les fournitures de pièces détachées pour ses Mystère, est méfiant, voire hostile, envers les propositions franco-soviétiques de solution *imposée*. Il éprouve presque autant de méfiance à l'égard des Nations Unies où les Arabes disposent d'une majorité favorable aux résolutions anti-israéliennes et bénéficient également de la protection du veto soviétique contre les motions anti-arabes. Le gouvernement israélien maintient que des conversations bilatérales avec les Arabes sont le meilleur moyen d'aboutir à la paix, ce que les dirigeants arabes rejettent sans appel.

137. Pour leur part, les Etats arabes éprouvent presque autant de méfiance que les Israéliens à l'égard des propositions d'intervention des quatre Grands. Le Président Nasser, notamment, reste persuadé que les Etats-Unis se sont engagés sans retour vis-à-vis des Israéliens, bien qu'il ait admis récemment que l'administration Nixon manifestait une attitude « plus ouverte » que celle qui l'a précédée. Son antagonisme envers la Grande-Bretagne a peut-être quelque peu diminué depuis la récente visite au Caire du ministre d'Etat britannique, M. Goronwy Roberts.

138. L'attitude de l'Union Soviétique reste équivoque. D'une part, sa diplomatie poursuit ses attaques irréfléchies contre Israël en tant qu'Etat, et contre les Juifs en tant que « conspirateurs internationaux », cependant qu'en U.R.S.S., la persécution des Juifs continue sans relâche. Par ailleurs, on commence à se demander si la Russie, elle aussi, ne craint pas que la situation au Moyen-Orient ne lui échappe. La marine soviétique, pour sa part, se féliciterait de la réouverture du canal de Suez. Il est fort possible que deux factions, ou davantage, s'opposent au Kremlin sur l'attitude que l'Union Soviétique devrait adopter dans les négociations qui pourraient s'ouvrir avec les puis-

Soviet influence is now being used to restrain its Arab clients rather than to egg them on.

139. Unfortunately, the Arab leaders no longer are in complete command of the political situation inside their own countries. Guerilla organisations, initially supported by the Arab governments and now, in many cases, too strong to be controlled by their own creators, more and more are making the running. The Palestinian guerillas, in particular, are now a State within a State. They will soon be in a position to block in advance any negotiations which King Hussein might wish to hold with the Israelis.

140. Two knowledgeable observers of the Middle East scene, Mr. Dennis Walters and Mr. Ian Gilmour, both members of the House of Commons, recently visited the leaders and some of the bases of the Palestine liberation movement, El Fatah. They reported as follows :

"Already, with Syria, Iraq, Algeria, Sudan and even Saudi Arabia rejecting the United Nations resolution of 1967, Egypt and Jordan have been made vulnerable by their acceptance of it. Soon they will not be able to reach a settlement on the terms of the resolution. Indeed, before long any Arab leader who makes a settlement will be committing political suicide.

The reason is simple : the Palestine resistance movement is becoming so strong that soon no Arab government will be able to defy it."

141. For a few more months, Mr. Walters and Mr. Gilmour believe, "the resistance leadership may not oppose a settlement, though not agreeing with it. But before long the Palestine liberation movement will be powerful enough to veto any settlement which it does not consider entirely acceptable."

142. It is difficult to determine to what extent, if any, the Soviet Union is encouraging Palestinian extremism. What is certain is that Russia is the gainer and the western world the loser, from any western (mainly United States) policy that identifies itself so closely with Israel as to make the position of Arab moderates untenable. Under President Johnson, America's unswerving

support for Israel went far towards destroying what remained of United States influence in Arab capitals. There are signs that the State Department has now recognised this danger. The new Administration, while just as strongly committed to ensuring Israel's survival, is now moving towards a more "even-handed" policy, designed to win back a measure of United States leverage, for example in Cairo. Mr. Nixon has written in courteous, if guarded, tones to President Nasser. A resumption of diplomatic relations between the United States and the United Arab Republic is now said to await only a "gesture" from Cairo.

143. By contrast with the British and Americans, the President of France currently enjoys great prestige among the Arabs. In Lebanon, following his ban on further arms supplies to Israel, General de Gaulle is currently a public hero. In Egypt, when Colonel Nasser opened parliament last month, easily the loudest applause was aroused by a passing mention of de Gaulle's name. The cynicism of recent French overtures to the Arab States can hardly go unremarked. It was France that supplied the arms with which the Israelis defeated the Arabs in the six-day war ! Thereafter France complied with the Arabs' desire to cut off oil supplies from its allies, Britain and the United States. It has now joined the Soviets in condemning Israel.

144. From General de Gaulle's point of view, there is little doubt that his policy has been vastly more successful than that of either the British or the Americans both of whom are distrusted by the Arabs, while still being unable to restrain the Israelis. Some observers go so far as to suggest that de Gaulle alone has prevented a complete polarisation of the Middle East situation, with Israel increasingly identified with the West and the Arabs, some willingly like Syria, others unwillingly like Jordan, throwing themselves completely into the Soviet camp.

145. Your Rapporteur begs leave to doubt whether a public spirited desire to avoid such "polarisation" was — or is — the chief inspiration of Gaullist diplomacy. Rather, he suspects that the French President is hoping to re-establish French influence in the Arab world — more or less on the ruins of United States and British policy. The fact remains : it is not in Europe's



sances occidentales. Certains indices — peu nombreux, il est vrai — donnent à penser que l'Union Soviétique exercerait maintenant son influence sur ses protégés arabes dans le sens de l'apaisement.

139. Malheureusement, les dirigeants arabes ne sont plus complètement maîtres de la situation politique dans leurs propres pays. Les organisations de guérilla, soutenues à l'origine par les gouvernements arabes, sont maintenant, dans de nombreux cas, trop puissantes pour ne pas échapper à l'autorité de leurs créateurs et font de plus en plus la loi. Les guérilleros palestiniens, notamment, constituent désormais un Etat dans l'Etat. Ils seront bientôt à même de bloquer à l'avance toute négociation que le Roi Hussein pourrait souhaiter engager avec les Israéliens.

140. Deux observateurs avertis de la situation au Moyen-Orient, M. Dennis Walters et M. Ian Gilmour, tous deux membres de la Chambre des communes, ont récemment rencontré les dirigeants du mouvement de libération de la Palestine, El Fatah, et ont visité certaines de leurs bases. Ils ont déclaré :

« Le rejet de la résolution des Nations Unies de 1967 par la Syrie, l'Irak, l'Algérie, le Soudan et même l'Arabie Séoudite, a déjà rendu très vulnérables l'Egypte et la Jordanie qui l'ont acceptée. Elles ne seront bientôt plus en mesure de parvenir à un règlement sur la base de cette résolution, et même, avant longtemps, tout dirigeant arabe qui parviendra à un arrangement commettra un suicide politique.

La raison en est simple : le mouvement de résistance palestinien devient si puissant que, bientôt, aucun gouvernement arabe ne sera en mesure de s'y opposer. »

141. M. Walters et M. Gilmour pensent que, pendant quelques mois encore, « les chefs de la résistance, sans être d'accord, ne s'opposeront pas à un règlement, mais qu'avant longtemps, le mouvement de libération de la Palestine sera assez puissant pour s'opposer à tout règlement qu'il ne considérera pas comme entièrement acceptable. »

142. Il est difficile de déterminer dans quelle mesure l'Union Soviétique encourage les extrémistes palestiniens. Ce qui est certain, en tout cas, c'est que toute politique occidentale (et surtout américaine) qui s'identifie si étroitement aux intérêts israéliens qu'elle rend intenable la position des Arabes modérés, bénéficie à l'Union Soviétique et porte préjudice au monde occiden-

tal. Sous le gouvernement du Président Johnson, l'appui inconditionnel de l'Amérique à Israël a largement contribué à la disparition des derniers vestiges de l'influence américaine dans les capitales arabes. Le département d'Etat semble s'être aperçu du danger. La nouvelle administration, tout en restant fermement engagée à assurer la survie d'Israël, incline actuellement vers une politique plus « impartiale » destinée à redonner aux Etats-Unis un certain avantage, par exemple au Caire. M. Nixon a écrit au Président Nasser en termes courtois, bien que prudents, et la reprise des relations diplomatiques entre les Etats-Unis et la République Arabe Unie n'attendrait qu'un « geste » du Caire.

143. Par contraste avec les Britanniques et les Américains, le Président français continue de jouir d'un grand prestige dans les pays arabes. Au Liban, depuis l'embargo sur les fournitures d'armes à Israël, le Général de Gaulle est devenu un héros national. En Egypte, lors de la rentrée du parlement, le mois dernier, le colonel Nasser a recueilli de loin la plus forte ovation quand il a mentionné, en passant, le nom du Général de Gaulle. Le cynisme des ouvertures récemment faites par la France aux pays arabes ne peut être passé sous silence. C'est la France qui a fourni les armes avec lesquelles les Israéliens ont battu les Arabes pendant la guerre de six jours ! C'est encore la France qui a satisfait au désir des Arabes de couper les approvisionnements en pétrole de ses alliés, la Grande-Bretagne et les Etats-Unis. Et voilà maintenant qu'elle se joint aux Soviétiques pour condamner Israël !

144. Pour le Général de Gaulle, il ne fait guère de doute que sa politique a été beaucoup plus féconde que celles de la Grande-Bretagne et des Etats-Unis qui ont perdu la confiance des Arabes sans parvenir à retenir les Israéliens. Certains observateurs vont jusqu'à affirmer que seul, de Gaulle a empêché une polarisation complète de la situation au Moyen-Orient où Israël serait de plus en plus identifié à l'Occident, tandis que les Arabes, les uns de bon gré comme la Syrie, les autres à contre-cœur comme la Jordanie, se jetteraient totalement dans le camp soviétique.

145. Votre rapporteur se permet de douter que la diplomatie gaulliste ait été, ou soit, essentiellement inspirée par le souci du bien public et le désir d'éviter cette « polarisation ». Il soupçonne plutôt que le Président français espère rétablir l'influence de la France dans le monde arabe, pour ainsi dire sur les ruines de la politique américaine et britannique. Il n'en reste pas

interest that the Arabs should gravitate still further into the Soviet orbit. They are likely to continue to do so unless and until there is a settlement that requires Israel to give up some of its military gains from the six-day war.

146. These general observations clear the way for more detailed analysis of the political consequences of the Soviet naval build-up in the eastern Mediterranean. Your Rapporteur hopes to provide this if, as he recommends, the Committee authorises a visit to Egypt, Israel and Lebanon before the June Assembly. For the present, he can do no more than emphasise these main points.

147. (a) Egypt and Syria are now militarily dependent on Soviet supplies of almost all their more sophisticated weapons, including tanks, aircraft, short-range missiles and artillery. They are no less dependent on Soviet technicians and instructors for the training of tank-crews and air-crews. The United Arab Republic's economy, badly hit by the closure of Suez and the diversion of too large a proportion of its annual investment to military purposes, could, and probably would, collapse into near bankruptcy without continuing Soviet aid and Soviet purchases of Egyptian cotton.

148. Commenting on Soviet help, President Nasser recently told a Senior Editor of News-week magazine that Soviet advisers in Egypt "take their orders from us" and "never ask for anything in return for their help". The Soviets, he said, "give us all the new materials we cannot obtain in the West because of foreign exchange shortage". Thereafter, the following exchanges ensued between the Egyptian President and his interlocutor :

*Nasser* : If the Soviets asked me for something now, I would do it, if it helped me liberate my country from the Israelis...

*Question* : Are you not afraid of being absorbed into the Soviet bloc ?

*Nasser* : When you are in debt to someone, you are always in a strong position. Debtors are always stronger than creditors.

*Question* : How do you assess Soviet strategy in the Arab world ?

*Nasser* : You are exaggerating what you seem to think is a grand design. They just do not want to be isolated. They are trying to win friends and counterbalance American influence.

149. In spite of President Nasser's apparent optimism, it is doubtful if Egypt any longer could direct its foreign policy in an anti-Soviet direction. For most practical purposes, the United Arab Republic has become, and seems likely to remain, a useful ally of the Soviet Union's ostensibly "anti-colonialist" but, in practice, anti-western campaign in the Arab world.

150. (b) Israel shows no sign of being willing to give up the territories it conquered in 1967, nor to recede from its policy of massive retaliation against Arab guerillas unless it first obtains effective (and lasting) guarantees of both its existence as a State, and of securing defensible borders.

151. As a result of the 1967 war, there were two major changes in the internal situation in the State of Israel. First, remarkable progress was made — doubtless because of the common danger — towards integrating the western and eastern elements of a society in which the standard of living and, above all, the level of intellectual and technical adaptation are noticeably higher among the western than among the eastern element, though numerically they are approximately equal. Early integration is essential for the survival of Israel, because the rise in population, which is greater among the eastern element, would quickly lead to a more wealthy minority, better adapted to modern civilisation, dominating the majority.

152. Secondly, the Arab population in Palestine, admittedly still a minority, would soon become as large as the Jewish population of Israel if the refugees were to return. If this population were to be given the right to vote, the very existence of the State of Israel would be endangered ; to refuse it the right to vote would be reducing it to an inferior legal status which, added to its economically inferior position, would leave it with no choice but armed rebellion. The continued agitation by the El Fatah movement in the territories occupied by Israel and even in Israel's original territory is already a disturbing sign.

moins que l'Europe n'a aucun intérêt à ce que les Arabes continuent de graviter dans l'orbite soviétique, ce qui ne manquera pas de se produire aussi longtemps que n'interviendra pas un règlement exigeant l'abandon par Israël de certaines des positions acquises par les armes lors de la guerre de six jours.

146. Telles sont les considérations d'ordre général qui permettront de passer à une analyse plus détaillée des conséquences politiques de la pénétration navale des Soviétiques en Méditerranée orientale. Votre rapporteur espère être en mesure de procéder à cette analyse si, comme il le recommande, la commission l'autorise à visiter l'Égypte, Israël et le Liban avant la session de juin. Il ne saurait, pour l'instant, que souligner les principaux points que voici :

147. (a) L'Égypte et la Syrie dépendent actuellement, sur le plan militaire, des fournitures soviétiques pour la quasi-totalité des armes complexes, notamment les chars, l'aviation, les missiles à courte portée et l'artillerie. Elles dépendent également des techniciens et des instructeurs soviétiques pour la formation des équipages des chars et des avions. L'économie de la République Arabe Unie a durement souffert de la fermeture du canal de Suez et le pays, en consacrant chaque année une trop grande part de ses investissements à des fins militaires, pourrait être acculé pratiquement à la faillite — et le serait probablement — si les Soviétiques ne maintenaient pas leur aide et leurs achats de coton égyptien.

148. Parlant de l'aide soviétique, le Président Nasser a déclaré récemment à un rédacteur en chef de l'hebdomadaire *Newsweek*, à propos des conseillers soviétiques en Égypte : « C'est nous qui donnons les ordres » et « ils ne demandent jamais rien en retour de leur aide ». Les Soviétiques, a-t-il ajouté, « nous fournissent tous les équipements nouveaux que nous ne pouvons nous procurer en Occident faute de devises ». Et l'échange de questions et de réponses s'est poursuivi comme suit entre le président égyptien et son interlocuteur :

*Nasser* : « Si les Soviétiques me demandaient quelque chose maintenant, je le ferais si cela m'aidait à libérer mon pays des Israéliens... »

*Question* : « Ne redoutez-vous pas d'être absorbé dans le bloc soviétique ? »

*Nasser* : « Quand vous êtes débiteur de quelqu'un vous êtes toujours en position de force. Les débiteurs sont toujours plus forts que les créanciers. »

*Question* : « Que pensez-vous de la stratégie soviétique dans le monde arabe ? »

*Nasser* : « Vous exagérez ce qui vous paraît être un grand dessein. Ils veulent simplement ne pas être isolés. Ils essaient de se faire des amis et de contrebalancer l'influence américaine. »

149. Malgré l'optimisme dont fait montre le Président Nasser, il est douteux que l'Égypte puisse encore orienter sa politique étrangère dans une direction anti-soviétique. En pratique, la République Arabe Unie est devenue, et semble devoir rester, une alliée utile de l'Union Soviétique dans la campagne ostensiblement « anti-colonialiste », mais en réalité « anti-occidentale » que celle-ci mène actuellement dans le monde arabe.

150. (b) Israël ne paraît nullement disposé à abandonner les territoires qu'il a conquis en 1967, ni à se départir de sa politique de représailles massives contre les guérilleros arabes, à moins d'obtenir, au préalable, des garanties effectives (et durables) en ce qui concerne son existence en tant qu'Etat et le tracé de frontières qu'il puisse défendre.

151. La situation intérieure de l'Etat d'Israël a subi, du fait de la guerre de 1967, deux changements importants. L'un est constitué par un remarquable progrès de l'intégration, à cause sans doute du danger subi en commun, des éléments d'origine occidentale et orientale dans une société où, à égalité approximative sur le plan numérique, ces deux communautés se distinguent par un niveau de vie et surtout un niveau d'adaptation intellectuelle et technique sensiblement plus élevé chez les Occidentaux que chez les Orientaux. Une intégration rapide est indispensable à la survie même d'Israël parce que l'accroissement démographique plus fort chez les Orientaux conduirait rapidement à la domination d'une minorité plus riche et mieux adaptée à la civilisation moderne sur la majorité.

152. Le second problème est posé par la présence d'une population arabe, minoritaire certes, en Palestine, mais qui, en cas de retour des réfugiés, deviendrait vite aussi importante que la population juive d'Israël. Donner le droit de vote à cette population serait mettre en danger l'existence même de l'Etat d'Israël ; le lui refuser serait la réduire à un statut d'infériorité légale qui, ajouté à sa situation d'infériorité économique, ne lui laisserait d'autre issue que la rébellion armée. L'agitation maintenue par l'organisation El Fatah dans les territoires occupés par Israël et même

153. Faced with these problems, parliamentary democracy often seems ill-adapted. Numerous parties arose from the struggle of the Zionists before the foundation of the State of Israel. Many have survived, with a rather cumbersome bureaucracy and led by men of an older generation, and they hold little appeal for young people. The number of such parties jeopardises the formation of a large opposition party and everything points to the common front decided on in October 1968 between the Mapam and the only large party, the Labour Party (Mapai), leading the State for a long time to come.

154. The results of the 1969 elections and the political transformation of Israel, which is necessary in order to meet the major problems which Israel now has to solve, will depend on the attempt by Mr. Ben Gurion's friends to renew the structure of the Mapai from within. But it is only fair, indeed it is essential, to say that Israel remains the only Middle Eastern State with free parliamentary institutions and guarantees under the law of individual freedom. As such, whatever its difficulties, Israel is bound to stand high in the estimation of a large majority of the peoples of Western Europe.

#### *Possibilities of settlement*

155. Without having been able to visit the Middle East in the course of his researches, your Rapporteur is reluctant to attempt any precise recommendations as to the attitude WEU countries should adopt towards a settlement, bearing in mind the need to contain Soviet penetration of the area. He, nevertheless, believes that no solutions can be found except those which would further Soviet expansion, unless the following problems are tackled :

##### *(i) The Arab refugees*

156. Following the six-day war, about 200,000 old and new refugees crossed into Eastern Jordan, whose war-damaged economy is clearly incapable of absorbing them. Others are in the Gaza strip. These new refugees have added to the numbers — and to the bitterness — of the older refugee groups subsisting near Israel's borders since 1948. The main responsibility for relieving the distress of the refugees rests with the United

Nations Agency for Palestine Refugees (UNRWA). It is in Europe's interest, as well as being a call on our humanity, to offer all the help we can. At the moment, UNRWA depends on voluntary contributions. The terms of reference and financing of UNRWA need to be revised. All members of the United Nations should be called on to contribute to it in the same proportions as they do to the regular budget, and UNRWA should be authorised to help the latest refugees as well as those already on its roll.

##### *(ii) Jerusalem*

157. The Israelis have made it clear both in speeches and legislation that they are not prepared to return the Old City of Jerusalem to Jordanian rule. Your Rapporteur understands this but deplores it. However, they promise that access to the Holy Places will be free to all faiths which hold them sacred. This is an advance over the previous position.

158. Freedom of access to the shrines could best be guaranteed by establishing a special international body for the administration of the Holy Places. To be effective this body must include representatives of Israel, Jordan, the United Nations and the main religious faiths. The large revenue obtained from the tourist trade in Jerusalem should be shared in equal proportions with Jordan. This is one way that, given sustained pressure from the international community, Jerusalem could be the "break-through" point where Israelis and Arabs start to work together.

##### *(iii) Israel's frontiers*

###### *(a) Jordan*

159. If Jordan is to recover, it will also be necessary to restore its lost territory on the west bank of the Jordan river. This would require an Israeli withdrawal which, in present circumstances, will not be forthcoming until either the Arab States explicitly recognise, or the great powers explicitly guarantee, Israel's existence as a nation.

dans le territoire ancien d'Israël constitue déjà un signe inquiétant.

153. En face de ces problèmes, la démocratie parlementaire paraît souvent inadaptée. De nombreux partis sont nés de la lutte menée par les Sionistes avant la fondation de l'Etat d'Israël. Beaucoup ont subsisté, ont conservé une bureaucratie assez lourde et ont maintenu à leur tête des hommes d'une génération ancienne et intéressant assez peu la jeunesse. Leur éparpillement nuit à la constitution d'un grand parti d'opposition et tout laisse prévoir que le front commun décidé en octobre 1968 entre le Mapam et le seul grand parti, le Parti du travail (Mapai), conservera longtemps encore la direction de l'Etat.

154. De la tentative entreprise par les amis de M. Ben Gourion pour renouveler de l'intérieur les structures du Mapai dépendra, dans une large mesure, le résultat des élections de 1969 et la transformation de la vie politique israélienne, nécessaire pour affronter les grands problèmes qu'Israël a maintenant à résoudre. Mais il n'est que juste, et il est même essentiel, de souligner qu'Israël reste le seul Etat du Moyen-Orient qui jouisse d'institutions parlementaires libres et de garanties légales en matière de liberté individuelle. En tant que tel, et quelles que soient les difficultés qu'il rencontre, il jouit nécessairement de la considération de la grande majorité des peuples d'Europe occidentale.

#### *Possibilités de règlement*

155. N'ayant pu se rendre au Moyen-Orient au cours de son étude, votre rapporteur hésite à formuler des recommandations précises sur l'attitude que les pays de l'U.E.O. devraient adopter à l'égard d'un règlement, compte tenu de la nécessité de contenir la pénétration soviétique dans cette zone. Il pense néanmoins qu'aucune solution n'est possible, exception faite de celles qui favoriseraient l'expansion soviétique, si l'on ne règle pas les problèmes suivants :

#### *(i) Les réfugiés arabes*

156. Après la guerre de six jours, quelque 200.000 anciens et nouveaux réfugiés sont passés en Jordanie orientale, dont l'économie, atteinte par la guerre, est de toute évidence incapable de les absorber. D'autres se trouvent dans la bande de Gaza. Ces nouveaux réfugiés sont venus grossir le nombre — et l'amertume — des anciens réfugiés massés aux frontières d'Israël depuis 1948. C'est à l'Agence des Nations Unies pour les Réfu-

giés de Palestine (l'UNRWA) qu'incombe principalement la responsabilité de soulager la détresse de ces réfugiés. Il est dans l'intérêt de l'Europe que nous fournissions à cet organisme toute l'aide possible ; c'est d'ailleurs également une question d'humanité. A l'heure actuelle, l'UNRWA vit exclusivement de dons. Son mandat et ses moyens de financement ont besoin d'être revus. Tous les membres des Nations Unies devraient être appelés à lui verser une contribution proportionnelle à celle qu'ils versent au budget normal et l'UNRWA devrait être autorisée à secourir les réfugiés les plus récents comme ceux qui sont déjà sur ses listes.

#### *(ii) Jérusalem*

157. Les Israéliens ont clairement indiqué, dans les discours qu'ils ont faits et par les lois qu'ils ont votées, qu'ils n'étaient pas disposés à rendre à la Jordanie la vieille ville de Jérusalem. Votre rapporteur comprend mais déplore cette attitude. Néanmoins, ils ont promis la liberté d'accès aux Lieux Saints à toutes les religions qui les considèrent comme sacrés. Ceci est un progrès sur l'attitude antérieure.

158. Le meilleur moyen de garantir la liberté d'accès aux sanctuaires serait de créer un organisme international spécialement chargé de l'administration des Lieux Saints. Pour être efficace, cet organisme devrait comprendre des représentants d'Israël, de la Jordanie, des Nations Unies et des principales religions. Les revenus importants que tirerait Jérusalem du tourisme seraient équitablement partagés avec la Jordanie. De cette manière, et moyennant une pression soutenue de la communauté internationale, Jérusalem deviendrait un point de rencontre où Israéliens et Arabes pourraient se mettre à œuvrer ensemble.

#### *(iii) Les frontières d'Israël*

##### *(a) La Jordanie*

159. Si l'on veut que la Jordanie se relève, il faudra également lui restituer les territoires qu'elle a perdus sur la rive occidentale du Jourdain. Cela exigerait un retrait d'Israël qui, dans les circonstances actuelles, n'interviendra pas avant que les pays arabes aient reconnu explicitement l'existence d'Israël en tant que nation ou que les grandes puissances l'aient garantie explicitement.

*(b) Golan Heights*

160. This rather small territory belonged to Syria and provided dominating positions from which the Syrian army could threaten Israeli villages below. Many bombings and raids were launched from these strategic positions. That is why Israel considers that, for reasons of security, it cannot relinquish this essential fringe of territory.

*(c) Sinai*

161. Specifically, your Rapporteur favours an internationally-policed buffer zone including part or all of the Sinai Peninsula. This would help the United Nations to ensure freedom of passage through both the Suez Canal and the Straits of Tiran. Under international control Sinai could also provide a base from which a reconstituted UNEF could operate without fear of having its legal basis destroyed overnight by some decision taken in Cairo or Tel Aviv.

162. There is certainly no need for Sinai to remain an uninhabited desert. Last year, Mr. Edmund de Rothschild and Mr. Michael Ionides suggested an international scheme for setting up three desalination plants in Israel and Jordan, each with a capacity of 200 million cubic metres of water a year. In this imaginative though as yet untested and certainly very expensive proposal they argued that such a scheme would "buy" a solution to the water problem which has imposed poverty on large parts of the area, and would thus improve the prospects of a settlement between Israel and Jordan.

163. We believe that the same approach could be applied to Sinai. To this end, such United Nations agencies as FAO, WHO and UNESCO might call on the expertise of the United States, France and Australia (in desert agriculture), Britain (in desalination engineering) and the Soviet Union (in sterile soil sciences). Working together in the fashion of the Colombo Plan, international experts could set in hand a ten-year programme for reclaiming part of the peninsula for resettlement by refugees.

164. Preliminary United Nations studies suggest that at least 70,000 people could be resettled in

Sinai. This is a challenging prospect. Given adequate finance, possibly derived from a self-imposed levy on both Middle East oil producers and oil consumers, plus wide international collaboration, there is no reason why late twentieth century man should not make Sinai bloom like the Negev.

165. As long as the Egyptians hope to force the Israelis to withdraw from their military conquests without any concessions from the Arab side, it is certain that any proposal for a buffer zone in Sinai will be strongly resisted by Cairo. But your Rapporteur does not believe that Israel will agree to withdraw until it has obtained cast-iron guarantees for its security. It is possible that the United States and other western countries might once again bring to bear the fierce economic pressure on Israel which brought about the withdrawal of its troops in 1957. But this we judge to be unlikely. The Egyptians may therefore decide that in the long run international policing of Sinai is preferable to its indefinite occupation by Israeli troops. Western diplomacy should work towards this end.

#### IV. The Western Mediterranean

166. So far, Soviet penetration in the Western Mediterranean is on a far more limited scale than in the Eastern Mediterranean.

167. On the north coast, there are three European countries: Spain, Italy and France. In these countries, the only action open to the Soviet Union is political action with the support of the communist parties, which are strong in France and Italy and banned in Spain. For the time being, it is safe to say that there is little to be feared from the French and Italian communists. Events in Czechoslovakia have alienated them from the Soviet Union and there is now nothing to indicate that the Soviet Union is trying to make use of these parties to spread revolution in Western Europe.

168. On the south coast, there are three former French colonies: Morocco, Algeria and Tunisia, to which may be added a former Italian colony, the Kingdom of Libya. These are moslem countries which are attached to the Arab world in varying degrees, mainly because of the support they obtained in their fight for independence. Only Algeria has so far co-operated with the Soviet Union.

*(b) Les hauteurs de Golan*

160. Ce territoire peu étendu appartenait à la Syrie et offrait des positions dominantes d'où l'armée syrienne pouvait menacer les villages se trouvant à ses pieds. De nombreux bombardements, des incursions avaient été entrepris à partir de ces positions stratégiques. C'est la raison pour laquelle Israël estime désormais que sa sécurité lui interdit de restituer cette frange de territoire essentielle à sa sécurité.

*(c) Le Sinaï*

161. Dans ce cas particulier, votre rapporteur est partisan d'une zone-tampon sous contrôle international qui comprendrait une partie ou la totalité de la péninsule du Sinaï. Cela permettrait aux Nations Unies d'assurer la liberté de passage tant par le canal de Suez que par le Déroit de Tiran. Placé sous contrôle international, le Sinaï fournirait également une base à partir de laquelle la force des Nations Unies, une fois reconstituée, pourrait opérer sans crainte de se voir privée, du jour au lendemain, de tout statut juridique par une décision du Caire ou de Tel-Aviv.

162. Il n'est certainement pas indispensable que le Sinaï reste à l'état de désert. L'an dernier, M. Edmond de Rothschild et M. Michaël Ionides ont présenté un plan international qui prévoyait la création de trois usines de désalinisation en Israël et en Jordanie, chacune d'une capacité annuelle de 200 millions de mètres cubes. Cet ingénieux projet, qui reste encore à mettre en œuvre et qui sera certainement très onéreux, permettrait, à leur avis, d'apporter une solution au problème de l'eau qui a imposé la pauvreté à la majeure partie de cette région et améliorerait ainsi les perspectives d'entente entre Israël et la Jordanie.

163. Votre rapporteur estime qu'une méthode analogue pourrait être utilisée pour le Sinaï. Pour ce faire, des agences des Nations Unies, telles que l'O.A.A., l'O.M.S. et l'UNESCO pourraient faire appel à des spécialistes des Etats-Unis, de la France et de l'Australie (pour l'agriculture en région désertique), de la Grande-Bretagne (pour la désalinisation) et de l'Union Soviétique (pour la mise en valeur des sols stériles). Travaillant en équipe, comme dans le plan Colombo, ces experts internationaux pourraient établir un programme décennal pour récupérer une partie de la péninsule afin d'y installer les réfugiés.

164. Une étude préliminaire des Nations Unies permet de penser que 70.000 personnes au moins

pourraient être ainsi réinstallées au Sinaï. C'est une perspective intéressante. Avec les fonds nécessaires, qui pourraient provenir d'une redevance que s'imposeraient les producteurs et les consommateurs de pétrole du Moyen-Orient, et une large coopération internationale, on ne voit pas pourquoi l'homme de la fin du XX<sup>e</sup> siècle ne ferait pas fleurir le Sinaï comme le Néguev.

165. Aussi longtemps que les Egyptiens espèrent contraindre les Israéliens à abandonner les positions qu'ils ont conquises par les armes sans concession du côté arabe, il est certain que toute proposition de zone-tampon dans le Sinaï rencontrera une forte opposition au Caire. Votre rapporteur ne pense pas qu'Israël acceptera de se retirer avant d'avoir obtenu toutes les garanties en ce qui concerne sa sécurité. Il se peut que les Etats-Unis et d'autres pays occidentaux soient amenés une fois encore à exercer sur Israël les pressions économiques qui ont entraîné le retrait de ses troupes en 1957, mais cela paraît peu probable. Il est donc possible que les Egyptiens estiment qu'à la longue, un contrôle international du Sinaï serait préférable à son occupation permanente par les forces israéliennes. La diplomatie occidentale devrait œuvrer dans ce sens.

**IV. La Méditerranée occidentale**

166. La pénétration soviétique en Méditerranée occidentale est restée jusqu'à présent beaucoup plus limitée qu'en Méditerranée orientale.

167. Sur la rive nord, nous avons trois pays européens : l'Espagne, l'Italie et la France. Dans ces trois pays, le seul jeu que puisse tenter l'Union Soviétique est un jeu politique s'appuyant sur les partis communistes, importants en France et en Italie, interdit en Espagne. Pour l'instant, il n'est pas exagéré de dire qu'en France et en Italie, ils ne sont guère redoutables. L'affaire tchécoslovaque les a éloignés de l'Union Soviétique et rien ne laisse présager, actuellement, que l'Union Soviétique essaie de se servir d'eux pour propager la révolution en Europe occidentale.

168. Sur la rive sud, nous avons trois anciennes colonies françaises : le Maroc, l'Algérie et la Tunisie, auxquelles on peut associer une ancienne colonie italienne, la Libye. Il s'agit de pays musulmans qui se rattachent, à divers degrés, au monde arabe, notamment à cause de la solidarité que celui-ci leur a manifestée au moment des luttes pour l'indépendance. Seule l'Algérie a, jusqu'à présent, coopéré avec l'Union Soviétique.

169. (a) *Morocco* has hitherto been cautious, not to say reserved, in its relations with the Soviet Union. It still has a large American base on its territory and its economic relations with the European Communities are the subject of a special agreement, renewal of which is now being questioned by the Netherlands on grounds that the Communities ought not to grant conditions to Arab countries which they refuse to the State of Israel.

170. Rivalry with Algeria over Morocco's eastern frontiers has led the Moroccan Government to maintain a large army of 54,000 men. Its weapons and equipment are purchased from both the West and the Soviet Union. Morocco seeks to maintain links with the Soviet Union so as to avoid being totally dependent on the West, but its concern to maintain the monarchy of King Hassan II makes it unlikely that its links with Moscow will prove to be lasting or tight. King Hassan II is also concerned lest Soviet penetration of Algeria, which is strongly armed with Soviet weapons, should jeopardise Morocco's position. His country also faces considerable economic difficulties: potentially it is rich but recent development has been slow and feeble.

171. The treaty of association between Morocco and the EEC is in the process of being renewed. The success of the negotiations seems ensured and it is obviously in Europe's general interest that rivalries between European countries should not prevent or delay the conclusion of an agreement which will be of great assistance to the Moroccan Government in solving the serious problems raised by the very rapid increase in the population whose standard of living is still very low.

172. (b) *Tunisia* has shown its desire to lean on Western Europe for the development of its trade and economy. It has drawn away from Egypt and the rest of the Arab world, particularly in regard to the Palestinian dispute. President Bourguiba was the first Arab leader to propose a solution to the Palestinian problem implying recognition of the State of Israel. He has devoted considerable effort to ending a conflict which forces most Arab countries to spend far more on arms than on profitable economic investments.

173. Tunisia's armed forces are not significant. Algeria claims important areas along its Saharan frontiers. A friendly solution of these frontier disputes has not been made any easier by the discovery of oil on the Algerian-Tunisian borders. Tunisia therefore has no interest in finding itself friendless in face of a better armed and more densely populated Algeria.

174. Like Morocco, it is unwilling to count on the West for support. The Soviet Union has been able to make important inroads, notably in the fields of trade and aid. The West has a strong interest in encouraging Tunisia as a moderate "interlocutor" with the other Arab States. It is therefore to be regretted that, since the crisis which led to the evacuation of Bizerta by the French forces, the French Government has not been able to show more understanding of the Tunisians' economic interests. It is also to be hoped that the trade agreement between Tunisia and the EEC will shortly be renewed.

175. (c) *Libya* is still closely associated with the West. In the economic field, Western Europe provides the main market for its oil production, which has increased considerably in recent years. In the military field, Libya has recently renewed the treaty allowing the British army to maintain facilities on its territory. The United Kingdom also maintains airstrips at El Adem, and has recently agreed to provide at a cost of more than £100 million, a highly sophisticated air and missile defence system.

176. The present monarchical régime of King Idris feels itself to be threatened by revolutionary forces. To some extent, these are encouraged by the UAR. In the event of an anti-western coup, the presence of Soviet warships off Benghazi and Tobruk could play an important rôle. They would be in a position to deter the western powers from coming to the aid of the lawful government and thus contribute to the success of the revolutionary forces.

177. (d) *Algeria*. The political and strategic importance of Algeria is self-evident. This large Arab country separates the two broadly pro-western nations of the Maghreb, Morocco and Tunisia; it commands the North African shore for a distance of 600 miles; it possesses in Oran, Algiers, and Mers-el-Kébir some of the best harbours in North Africa, and it stretches



169. (a) *Le Maroc* s'est jusqu'à présent montré prudent, pour ne pas dire réservé, dans ses relations avec l'Union Soviétique. Il possède toujours une importante base américaine sur son sol et ses relations économiques avec les Communautés européennes font l'objet d'un accord particulier dont le renouvellement est aujourd'hui mis en question par les Pays-Bas qui estiment que les Communautés ne devraient pas accorder aux pays arabes des conditions qu'elles refusent à l'Etat d'Israël.

170. La rivalité avec l'Algérie à propos de ses frontières orientales a amené le gouvernement marocain à conserver une armée importante dont les effectifs se chiffrent à 54.000 hommes. Ses armes et ses équipements sont achetés tant à l'Occident qu'à l'Union Soviétique. Il semble bien que le Maroc veuille conserver des liens avec l'Union Soviétique pour éviter de ne dépendre que de l'Occident, mais son souci de maintenir le régime monarchique de Hassan II permet de douter que ces liens avec Moscou restent durables ou étroits. Le Roi Hassan II s'inquiète aussi de la pénétration soviétique en Algérie qui est largement dotée d'armes soviétiques et pourrait menacer la position du Maroc. Celui-ci doit faire face également à d'énormes difficultés économiques : il est riche de possibilités, mais les progrès récents ont été lents et limités.

171. Le renouvellement du traité d'association entre le Maroc et la C.E.E. est actuellement en cours. L'aboutissement des négociations qui doivent y conduire semble en bonne voie et il est évident qu'il est de l'intérêt général de l'Europe que les rivalités entre pays européens n'empêchent pas ou ne retardent pas la conclusion d'un accord qui doit aider beaucoup le gouvernement marocain à résoudre les graves problèmes que lui pose l'accroissement très rapide d'une population dont le niveau de vie reste très bas.

172. (b) *La Tunisie* a marqué sa volonté de s'appuyer sur l'Europe occidentale pour développer ses échanges et son économie. Elle a pris ses distances à l'égard de l'Egypte et du reste du monde arabe, à propos notamment de la querelle palestinienne. Le Président Bourguiba a été le premier des dirigeants arabes à proposer une solution du problème palestinien qui implique la reconnaissance d'un Etat d'Israël et il n'a cessé de multiplier ses efforts pour parvenir au règlement d'un conflit qui oblige la plupart des pays arabes à consacrer des crédits beaucoup plus importants aux armements qu'à des programmes rentables pour l'économie.

173. *La Tunisie* n'entretient pas une armée bien puissante. L'Algérie revendique des zones importantes le long de ses frontières sahariennes et la découverte de pétrole aux confins algéro-tunisiens ne facilite pas une solution amiable de ces différends frontaliers. La Tunisie n'a donc aucun intérêt à se trouver isolée en face d'une Algérie mieux armée et plus peuplée.

174. Comme le Maroc, elle ne veut pas compter uniquement sur un appui occidental, et l'Union Soviétique a pu effectuer une pénétration importante, notamment dans le domaine des échanges et de l'aide. L'Occident a donc tout intérêt à encourager la Tunisie à faire figure d'interlocuteur modéré vis-à-vis des autres Etats arabes. On peut donc regretter que le gouvernement français n'ait pu se montrer plus compréhensif à l'égard des intérêts économiques de la Tunisie depuis la crise qui a abouti à l'évacuation de Bizerte par les forces françaises. Il faut également souhaiter que l'accord commercial entre la Tunisie et la C.E.E. sera bientôt renouvelé.

175. (c) *La Libye* demeure étroitement associée à l'Occident. Dans le domaine économique, l'Europe occidentale constitue le principal débouché d'une production pétrolière qui a considérablement augmenté au cours des dernières années. Dans le domaine militaire, la Libye a récemment renouvelé le traité permettant à l'armée britannique de conserver sur son territoire des installations destinées à l'entraînement de ses troupes. Le Royaume-Uni maintient également des terrains d'aviation à El Adem et il a récemment accepté d'installer, pour plus de 100 millions de livres, un système ultra-moderne de défense aérienne et de missiles.

176. Le régime monarchique du Roi Idris que connaît actuellement la Libye se sent menacé par des forces révolutionnaires encouragées dans une certaine mesure par la R.A.U. En cas de coup de force anti-occidental, la présence de navires soviétiques au large de Benghazi et de Tobrouk pourrait jouer un rôle important. Elle serait en mesure de dissuader les puissances occidentales de venir au secours du gouvernement légitime et contribuerait ainsi au succès des forces révolutionnaires.

177. (d) *L'Algérie*. L'importance politique et stratégique de l'Algérie est évidente. Ce vaste pays arabe sépare les deux nations du Maghreb ouvertement pro-occidentales que sont le Maroc et la Tunisie, et contrôle la côte d'Afrique du nord sur près de 1.000 km. Il possède, avec Oran, Alger et Mers el-Kébir, certains des plus beaux ports du littoral et il s'étend par-delà le Sahara

south across the Sahara to the frontiers of negro Africa. Recently, Algeria has become a major oil producer. Its production rose from 20 million tons (1962) to 38 million, and its exports from 20 to 35 million tons. With an army of 58,500 and an air force of 140 modern fighter aircraft, both equipped by the Soviets, Algeria is also the strongest military power in the Arab world, after the UAR. Recently its navy has received up to a dozen of the small but fast Komar rocket-launching vessels. It was one of these vessels, belonging to the Egyptian navy, which in 1967 sank the Israeli destroyer, *Eilat* without warning.

#### *Soviet penetrations*

178. The Soviet Union adopted a friendly attitude to the Algerian nationalists during their struggle against France. Following independence it was perhaps natural that the new Algerian Government should look to Russia for help, if only because it wished to reduce its dependence on the former colonial power. The French departure left Algeria desperately short of technicians. The Algerian armed forces, which had to be built up from scratch, badly needed modern equipment.

179. The Soviets responded generously. Large quantities of military equipment were delivered to Algeria in the years 1963-66. Soviet instructors were sent to train Algerian tank crews and pilots for MiG aircraft. Many Algerian airmen completed their training in Russia and it is now the general rule that Russian has superseded French as the "operational language" of the Algerian air force. Further Soviet aid is being used to extend the country's air bases, especially in the Sahara. Algeria is dependent on the Soviet Union for spare parts for most of its aircraft.

180. Soviet penetration of the Algerian army and navy is on a smaller scale. One of the most crucial questions concerns the former French naval base at Mers-el-Kébir. There have been frequent reports that this naval stronghold has been, or is about to be, handed over to the Russian fleet. Having thoroughly explored these rumours, your Rapporteur was unable to find any solid evidence to substantiate them. At present, the base is empty except for a number of Algerian naval craft, supplied, it is true, by the Russians. The Algerians, who deeply resent the suggestion that they are about to hand over

Mers-el-Kébir to another foreign power, recently threw open the base to inspection by the international press. No signs of the Russians were found. The Soviet navy in the Mediterranean does not, in any case, require the industrial facilities of a base like Mers-el-Kébir. Like the United States Sixth Fleet, it is largely self-contained and independent of shore facilities. Moreover, its ships have access to Algiers and Oran.

181. Aside from supporting — and no doubt penetrating — the Algerian armed forces, the Soviets are establishing themselves in the country's heavy industries. Soviet technicians, several hundreds strong, are helping to complete Algeria's first big steel plant at Anaba. While your Rapporteur was in Algeria, the Soviet Vice-Premier, Mr. Nikolai Baibakov, Head of Gosplan, was inspecting their new metal complex and assuring his hosts of Russia's "determination to give Algeria every assistance in building up a power economy". Soviet technicians are also active in the Algerian oil industry (see below).

182. Your Rapporteur formed the impression that, as in Egypt, the Russian advisers stationed in Algeria are unpopular with their hosts. Compared with western oilmen, they are underpaid and anti-social. Nor do they constitute a major factor in the total economic organisation of the country. On the contrary, Algeria's links with the West, notably with France (which still is its largest trade partner), with the United States (which is playing a leading part in its oil exploration), and with Britain and Italy (both of whom are active in the industrial and technological aspects of Algerian industry) are far more decisive than those with the Soviet Union.

183. For geographical reasons and as a former colony, the Algerian economy is necessarily geared to Western Europe, which purchases most of its oil and minerals as well as its agricultural produce, particularly its wines. Recent measures taken by France to protect its own wine production have led Algeria to seek a new market in the Soviet Union. But the Soviet market seems limited and the Russians buy mainly cheap wine, used for distilling.

184. Oil obviously occupies a privileged position in the Algerian economy and the way in which its exploitation is organised is indicative of

jusqu'aux confins de l'Afrique noire. Récemment, l'Algérie est devenue un important producteur de pétrole. Sa production est passée de 20 millions de tonnes en 1962 à 38 millions et ses exportations de 20 à 35 millions. Avec une armée de 58.500 hommes et une aviation dotée de 140 chasseurs modernes, toutes deux équipées par les Soviétiques, l'Algérie est aussi, sur le plan militaire, le pays le plus puissant du monde arabe après la R.A.U. Récemment, sa marine a reçu au moins une douzaine de vedettes porte-engins Komar, petites mais rapides. C'est une vedette de ce type, appartenant à la flotte égyptienne, qui, en 1967, a coulé sans préavis le destroyer israélien Elath.

#### *La pénétration soviétique*

178. L'Union Soviétique a adopté une attitude amicale envers les nationalistes algériens pendant leur lutte contre la France. Après l'indépendance, il était peut-être naturel que le nouveau gouvernement algérien se tournât vers Moscou, ne serait-ce que parce qu'il souhaitait échapper à la domination de l'ancienne puissance coloniale. Le départ des Français a laissé l'Algérie extrêmement démunie de techniciens. Les forces armées algériennes, qui partaient de zéro, avaient terriblement besoin d'un équipement moderne.

179. Les Soviétiques ont répondu généreusement à cet appel. D'importantes quantités de matériel militaire ont été livrées à l'Algérie de 1963 à 1966. Des instructeurs soviétiques ont été envoyés pour former les équipages de chars et les pilotes de Mig. Nombre d'aviateurs algériens ont terminé leur entraînement en Russie et, d'une manière générale, le russe a maintenant remplacé le français comme « langue opérationnelle » dans l'aviation algérienne. C'est encore l'aide soviétique qui permet actuellement d'agrandir les bases aériennes, notamment dans le Sahara. Enfin l'Algérie est tributaire de l'Union Soviétique pour les pièces détachées de la plupart de ses appareils.

180. La pénétration soviétique est moins importante dans l'armée et la marine algériennes. L'un des problèmes les plus brûlants est le sort de l'ancienne base française de Mers el-Kébir. D'après de nombreuses rumeurs, cette base navale aurait été ou serait sur le point d'être remise à la flotte russe. Malgré un examen attentif, votre rapporteur n'a pu trouver la moindre preuve réelle susceptible de les confirmer. Actuellement, la base est vide à l'exception d'un certain nombre d'unités algériennes fournies, il est vrai, par les Russes. Les Algériens réagissent très vivement à toute suggestion d'une remise de Mers el-Kébir

à une autre puissance étrangère et ils ont récemment ouvert les portes de la base aux représentants de la presse internationale qui n'ont trouvé aucune trace des Russes. La flotte soviétique de la Méditerranée n'a pas besoin, en tout cas, des installations industrielles d'une base comme Mers el-Kébir. Comme la Sixième flotte américaine, elle est largement autonome et n'est pas tributaire d'installations terrestres. En outre, ses navires ont accès à Alger et à Oran.

181. Non contents d'aider — et sans doute de noyauter — les forces armées algériennes, les Soviétiques s'installent dans l'industrie lourde du pays. Plusieurs centaines de techniciens soviétiques aident à terminer la première grande aciérie algérienne à Anaba. Pendant le séjour de votre rapporteur en Algérie, le vice-premier ministre soviétique, M. Nicolai Baibakov, Directeur du *Gosplan*, a inspecté le nouveau complexe sidérurgique et il a assuré ses hôtes de la « détermination de la Russie de donner à l'Algérie toute l'assistance nécessaire pour se constituer une puissante économie ». Des techniciens soviétiques sont également actifs dans l'industrie pétrolière, comme nous le verrons plus loin.

182. Votre rapporteur a eu l'impression que, comme en Egypte, les conseillers russes installés en Algérie sont peu populaires auprès de leurs hôtes. Comparés aux « pétroliers » occidentaux, ils sont mal rétribués et anti-sociaux. Ils ne constituent pas non plus un élément important dans l'organisation générale de l'économie du pays. Par contre, les liens de l'Algérie avec l'Occident, notamment avec la France (qui reste son premier partenaire commercial), avec les Etats-Unis (qui jouent un rôle prédominant dans la recherche pétrolière), et avec la Grande-Bretagne et l'Italie (qui sont toutes deux actives dans les secteurs industriel et technologique), sont beaucoup plus importants que ses liens avec l'Union Soviétique.

183. L'économie de l'Algérie est, de par la géographie et les traditions nées de la colonisation, tournée essentiellement vers l'Europe occidentale qui lui achète l'essentiel de sa production pétrolière et minérale, comme de sa production agricole, notamment des vins. Les récentes mesures prises par la France pour protéger sa production vinicole ont amené l'Algérie à chercher en U.R.S.S. un nouveau débouché, mais le marché russe paraît limité et l'Union Soviétique achète surtout des vins à bas prix pour la distillation.

184. Le pétrole occupe évidemment une place privilégiée dans l'économie algérienne et l'organisation de son exploitation est révélatrice de la

Algeria's policy with regard to its economic relations with the countries of East and West. When the country became independent, the Algerian Government deliberately chose not to be satisfied, like some Middle Eastern countries, with receiving royalties from the exploitation of its oil. It decided to exploit its oil resources itself through a State-owned company, Sonatrach. Under the 1965 agreements, this firm became associated with S.N. Repal for co-operation covering an area of 200,000 sq. km. of the Sahara and, with eighteen drills, now occupies first place in prospection for oil in Algeria. It co-operates on an essentially commercial basis with firms from many countries in prospecting, exploiting, transporting and refining oil. Apart from the principle of diversifying its partners, there is nothing to indicate that it is not guided by purely commercial considerations in its choice of contacts.

185. The quality of Algerian oil, mainly rich in light products, guarantees an excellent market whatever the future of the Suez Canal and of the heavy oil from the Middle East. The future therefore depends essentially on the reserves which are found in Algeria. Those now known seem limited, but it is still possible that prospection in the next few years will produce results which might completely change the Algerian economy. However this may be, it does not seem that the Soviet Union's policy towards Algeria is directed by concern for future oil supplies, nor is there anything to indicate that Algeria considers the Soviet Union as being more than one of its customers which will help it to avoid complete dependence on western — and particularly French — importers. No attempt was made to conceal from your Rapporteur the fact that Algeria wished to increase oil co-operation with other Western European countries, parti-

cularly with the United Kingdom, and that it was regretted that there had not always been a reply from that direction to requests by Algerian firms. There was therefore nothing to show that there was privileged co-operation with the Soviet Union in this field any more than in other truly economic fields.

186. Politically Algeria has frontier difficulties with Morocco on one side and Tunisia on the other. Often badly defined in the desert areas, the Algerian frontiers cut across regions which are rich in oil to the east and in metals to the west. Since Morocco receives large-scale western — and mainly American — aid, Algeria may have to call on the Soviet Union to equip its military forces and, consequently, grant important advantages to the Soviet Union to achieve this end.

187. With regard to the Middle East conflict, Algeria has demonstrated its determination to wage war on Israel in the name of the solidarity of Arab countries and the struggle against colonialism. It sent forces to Egypt in June 1967 and did not agree to the ceasefire. In practice, however, it has been fairly cautious, particularly by returning to Israel a civil aircraft diverted by Arab nationalists to Algiers.

188. Everything indicates that to pass judgments on the various foreign influences which might be brought to bear on the Algerian Government would be to underestimate an essential factor of Algerian foreign policy: a radical desire for independence. In no case would the Algerian Government — and here it apparently has the support of public opinion — agree to any relinquishment of sovereignty to any foreign power.

politique que suit l'Algérie dans ses relations économiques avec les pays de l'est et de l'ouest. Après l'indépendance, le gouvernement algérien a délibérément choisi de ne pas se contenter, comme nombre de pays du Moyen-Orient, de tirer des *royalties* de l'exploitation de son pétrole, mais d'exploiter lui-même ses ressources pétrolières par le moyen d'une société à capital d'Etat, la Sonatrach. Celle-ci, dans les accords de 1965, a obtenu une association de coopération avec la S.N. Repal sur 200.000 km<sup>2</sup> de territoire saharien et, avec dix-huit appareils de forage, tient désormais la première place dans la recherche pétrolière en Algérie. Elle coopère, sur une base essentiellement commerciale, avec des entreprises de toutes origines nationales pour la recherche, l'exploitation, le transport, le raffinage pétrolier. Hormis le principe de la diversification des partenaires, rien n'indique qu'elle ne suive pas des principes purement commerciaux dans le choix des entreprises auxquelles elle fait appel.

185. La qualité du pétrole algérien, riche surtout en produits légers, lui assure d'excellents débouchés quel que soit l'avenir du canal de Suez et du pétrole riche en produits lourds du Moyen-Orient. C'est donc essentiellement des réserves que l'on trouvera en Algérie que dépend l'avenir. Les réserves actuellement connues semblent limitées, mais il demeure possible que les recherches entreprises fournissent, au cours des prochaines années, des résultats qui bouleversent les données de l'économie algérienne. En tout cas, il ne semble pas que les soucis que peut causer à l'U.R.S.S. l'avenir de son ravitaillement en pétrole constituent la motivation essentielle de sa politique algérienne, ni que l'Algérie voie en l'Union Soviétique plus qu'un client parmi d'autres, lui permettant de ne pas dépendre totalement des importateurs occidentaux et surtout français. L'on n'a pas caché à votre rapporteur que l'Algérie était désireuse d'accroître sa coopération pétrolière

avec d'autres pays d'Europe occidentale, notamment avec le Royaume-Uni, et que l'on regrettait de n'avoir pas toujours reçu de ce côté une réponse aux demandes adressées par les sociétés algériennes. Rien ne permet donc d'évoquer une coopération privilégiée avec l'Union Soviétique dans ce domaine, pas plus que dans les autres domaines de la vie proprement économique.

186. Sur le plan politique, l'Algérie a des différends de frontières avec le Maroc d'une part, et la Tunisie d'autre part. Souvent mal définies dans des régions désertiques, les frontières algériennes traversent des régions riches en pétrole à l'est, en minéraux à l'ouest. Le Maroc recevant une importante aide occidentale, essentiellement américaine, l'Algérie peut être amenée à faire appel à l'Union Soviétique pour équiper ses forces militaires et, par conséquent, à accorder des avantages importants à l'Union Soviétique pour parvenir à de telles fins.

187. A propos du conflit du Moyen-Orient, l'Algérie a montré sa détermination de mener la guerre contre Israël au nom de la solidarité des pays arabes et de la lutte contre le colonialisme. Elle a envoyé des forces en Egypte en juin 1967 et n'a pas accepté de se rallier au cessez-le-feu. Toutefois dans la pratique, elle a manifesté une certaine prudence, notamment en restituant à Israël un avion civil détourné sur Alger par des nationalistes arabes.

188. Tout indique que porter un jugement sur les différentes influences étrangères qui pourraient s'exercer sur le gouvernement algérien conduit à sous-estimer l'élément essentiel de la politique extérieure algérienne : une volonté radicale d'indépendance. En aucun cas, le gouvernement algérien, soutenu en cela, semble-t-il, par l'opinion publique, n'accepterait de renoncer à sa souveraineté en faveur d'une puissance étrangère.

*European collaboration in the aircraft industry — Airbus*

---

**MOTION FOR A RECOMMENDATION**

*tabled by Mr. Bourgoïn and others  
with a request for urgent procedure*

---

The Assembly,

Considering that the promising start in the Jaguar and Concorde projects is an encouragement;

Further considering that the Airbus project in the two forms advocated (300 B and BAC 311) offers a real opportunity for the European aircraft industry to be developed in a spirit of co-operation which will give it an important place in the international market,

**RECOMMENDS THAT THE COUNCIL**

Ask the governments concerned to lose no time in making a choice and deciding on the production of the aircraft chosen.

*Signed: Bos, Abens, Chapman, Rhodes, Radius, Bourgoïn, Schloesing, Lloyd, Flämig, Mrs. Pitz-Savelsberg*

*La collaboration européenne en matière aéronautique — L'Airbus*

---

**PROPOSITION DE RECOMMANDATION**

*présentée par M. Bourgoïn et plusieurs de ses collègues,  
avec demande de discussion d'urgence*

---

L'Assemblée,

Considérant que les débuts prometteurs des projets Jaguar et Concorde constituent un encouragement ;

Considérant en outre que le projet d'Airbus dans les deux formes qui sont préconisées (300 B et BAC 311) représente pour l'industrie aéronautique européenne une véritable chance de se développer dans une coopération qui la portera à une place de choix dans le marché international,

**RECOMMANDE AU CONSEIL**

De demander aux gouvernements concernés de faire rapidement leur choix et de décider de la construction de celui qui sera retenu.

*Signé : Bos, Abens, Chapman, Rhodes, Radius, Bourgoïn, Schloesing, Lloyd, Flämig, Mme Pitz-Savelsberg*

*The WEU crisis*

---

**MOTION FOR A RESOLUTION**

*tabled by Mr. Kliesing, Chairman of the Federated Christian Democrats  
and British Conservatives, Lord Gladwyn, Chairman of the Liberal Group,  
Mr. Edelman, Chairman of the Socialist Group and others  
with a request for urgent procedure*

---

The Assembly welcomes the action taken by the Council at its recent meetings in Luxembourg and London to secure close and continuous intergovernmental consultation on questions of international relations and expresses the hope that the French Government will agree to participate fully in these consultations.

*Signed : Kliesing, Gladwyn, Edelman, Silkin, Schulz, Peel, Serres, van der Stoel, Kahn-Ackermann,  
Sandys, Vedovato*



***La crise de l'U.E.O.***

---

**PROPOSITION DE RÉSOLUTION**

***présentée par M. Kliesing, Président du groupe fédéré des  
démocrates-chrétiens et des conservateurs britanniques,  
Lord Gladwyn, Président du groupe libéral, M. Edelman,  
Président du groupe socialiste, et plusieurs de leurs collègues,  
avec demande de discussion d'urgence***

---

L'Assemblée se félicite de l'initiative prise par le Conseil, lors de ses récentes réunions de Luxembourg et de Londres, en vue d'établir entre les gouvernements des consultations étroites et continues sur les questions concernant les relations internationales, et formule l'espoir que le gouvernement français acceptera de participer pleinement à ces consultations.

*Signé: Kliesing, Gladwyn, Edelman, Silkin, Schulz, Peel, Serres, van der Stoep, Kahn-Ackermann,  
Sandys, Vedovato*

***European collaboration in the aircraft industry — Airbus***

---

**DRAFT RECOMMENDATION <sup>1</sup>**

***submitted on behalf of the  
Committee on Scientific, Technological and Aerospace Questions <sup>2</sup>  
by Mr. de Montesquiou, Rapporteur***

---

The Assembly,

Considering that the promising start in the Jaguar and Concorde projects is an encouragement ;

Further considering that the Airbus project in the two forms advocated (300 B and BAC 311) offers a real opportunity for the European aircraft industry to be developed in a spirit of co-operation which will strengthen its position on the international market,

**RECOMMENDS THAT THE COUNCIL**

Ask the governments concerned to lose no time in making a choice and deciding on the production of the aircraft chosen.

---

1. Adopted unanimously by the Committee.

2. *Members of the Committee* : Mr. Bourgoïn (Chairman) ; MM. Flämig, La Loggia (Vice-Chairmen) ; MM. Bos (Substitute : Mommersteeg), Capelle, Chapman, de Chevigny (Substitute : Schloesing), Corti, De Grauw (Substitute : Van Lent), Elvinger (Substitute : Abens), Johnson (Sub-

stitute : Edwards), Lloyd, von Merkatz, Meyers, de Montesquiou, Pecoraro, Mrs. Pitz-Savelsberg, MM. Portheine, Rhodes, Richter, Treu.

N.B. *The names of Representatives who took part in the vote are printed in italics.*

**La collaboration européenne en matière aéronautique — L'Airbus**

---

**PROJET DE RECOMMANDATION <sup>1</sup>**

**présenté au nom de la  
Commission Scientifique, Technique et Aérospatiale <sup>2</sup>  
par M. de Montesquiou, rapporteur**

---

L'Assemblée,

Considérant que les débuts prometteurs des projets Jaguar et Concorde constituent un encouragement;

Considérant en outre que le projet d'Airbus dans les deux formes qui sont préconisées (300 B et BAC 311) représente pour l'industrie aéronautique européenne une véritable chance de se développer dans une coopération qui renforcera sa position sur le marché international,

**RECOMMANDE AU CONSEIL**

De demander aux gouvernements concernés de faire rapidement leur choix et de décider de la construction de celui qui sera retenu.

---

1. Adopté par la commission à l'unanimité.

2. *Membres de la commission* : M. Bourgoïn (président) ; MM. Flämig, La Loggia (vice-présidents) ; MM. Bos (suppléant : Mommersteeg), Oepelle, Chapman, de Chevigny (suppléant : Schloesing), Corti, De Grauw (suppléant : Van Lent), Elvinger (suppléant : Abens), Johnson (sup-

pléant : Edwards), Lloyd, von Merkatz, Meyers, de Montesquiou, Pecoraro, Mme Pitz-Savelsberg, MM. Fortheine, Rhodes, Richter, Treu.

N.B. Les noms des Représentants ayant pris part au vote sont imprimés en italique.

***European collaboration in the aircraft industry — Airbus***

---

**AMENDMENT No. 1<sup>1</sup>**

***tabled by Mr. Draeger and others***

---

1. In the last paragraph of the preamble to the draft Recommendation, leave out the words "in the two forms advocated (300 B and BAC 311)";
2. In the draft Recommendation proper, leave out the words "making a choice and deciding on the production of the aircraft chosen" and insert "deciding on the production of the aircraft".

*Signed : Draeger, Berkhan, Serres, Schulz*

---

1. See 11th Sitting, 21st February 1969 (Amendment adopted).

*La collaboration européenne en matière aéronautique — L'Airbus*

---

**AMENDEMENT N° 1<sup>1</sup>**

*présenté par M. Draeger et plusieurs de ses collègues*

---

1. Supprimer, dans le dernier alinéa des considérants du projet de recommandation, les mots : « dans les deux formes qui sont préconisées (300 B et BAC 311) » ;
2. Remplacer dans la recommandation elle-même, les mots « de faire rapidement leur choix et de décider de la construction de celui qui sera retenu » par les mots : « de décider rapidement de la construction ».

*Signé : Draeger, Berkhan, Serres, Schulz*

---

1. Voir 11<sup>e</sup> séance, 21 février 1969 (Adoption de l'amendement).

***Co-ordination of the monetary policies among the WEU countries***

---

**MOTION FOR A RECOMMENDATION**

***tabled by Mr. Chapman and others***

---

The Assembly,

Considering the dangers to the free world of another monetary crisis of the kind which occurred in 1968 ;

Considering the extent to which Europe, including the countries of the EEC, was demonstrated to be disunited and without adequate machinery for consultation during the 1968 monetary crisis ;

Considering the recommendations of February 1969 made by the Commission of the EEC for closer co-ordination of the monetary policies of the six countries, particularly at times of approaching difficulty ;

Recalling that Article I of the modified Brussels Treaty pledges the WEU countries to co-ordinate their economic activities, and to do so in ways which will assist the work of other organisations on which the countries are represented,

**RECOMMENDS THAT THE COUNCIL**

Develop consultation, as envisaged in the Treaty, on monetary matters, particularly with a view to building co-operation among all the WEU countries on the basis of the proposals of the Commission of the EEC.

*Signed : Chapman, Brück, van Hall, Gladwyn, Housiaux, Edwards, Nelissen, Silkin, Peel, Rhodes*

***La coordination des politiques monétaires des pays de l'U.E.O.***

---

**PROPOSITION DE RECOMMANDATION**  
***présentée par M. Chapman et plusieurs de ses collègues***

---

L'Assemblée,

Considérant les dangers que représenterait pour le monde libre une crise monétaire analogue à celle de 1968 ;

Considérant avec quelle ampleur l'Europe, y compris les pays de la C.E.E., a montré lors de la crise monétaire de 1968 qu'elle était désunie et dépourvue de mécanisme de consultation adéquat ;

Considérant les recommandations émises en février 1969 par la Commission de la C.E.E., qui demandaient une coordination plus étroite des politiques monétaires des six pays, notamment à l'heure où vont se présenter les difficultés ;

Rappelant que l'article I du Traité de Bruxelles modifié oblige les pays de l'U.E.O. à coordonner leurs activités économiques de manière à favoriser les travaux des autres organisations dans lesquelles ils sont représentés,

**RECOMMANDE AU CONSEIL**

D'accroître, comme il est prévu dans le traité, les consultations sur les problèmes monétaires, en vue notamment d'instaurer une coopération entre tous les pays de l'U.E.O. sur la base des propositions de la Commission de la C.E.E.

*Signé : Chapman, Brück, van Hall, Gladwyn, Housiaux, Edwards, Nelissen, Silkin, Peel, Rhodes*

***The WEU crisis***

---

**DRAFT RESOLUTION<sup>1</sup>**

***submitted on behalf of the General Affairs Committee  
by Mr. Kahn-Ackermann, Rapporteur***

---

The Assembly,

Deploring that a crisis has arisen in WEU at a time when it is more than ever necessary to strive for European unity ;

Welcomes the measures taken by the Council at its recent meetings to secure frequent and regular intergovernmental consultations on questions of international relations and urges the French Government to resume its full participation in these consultations ;

Recalls to the extent necessary the contents of Article VIII of the modified Brussels Treaty setting out the responsibilities and functions of the Council of Ministers.

---

1. Adopted in Committee by 15 votes to 3 with 4 abstentions.



*La crise de l'U.E.O.*

---

**PROJET DE RÉSOLUTION <sup>1</sup>**

*présenté au nom de la Commission des Affaires Générales  
par M. Kahn-Ackermann, rapporteur*

---

L'Assemblée,

Déplorant qu'une crise se soit produite au sein de l'U.E.O. à l'heure où il est plus nécessaire que jamais de travailler à l'union de l'Europe ;

Se félicite des dispositions prises par le Conseil, lors de ses récentes réunions, en vue d'établir entre les gouvernements des consultations régulières et fréquentes sur les questions concernant les relations internationales, et invite instamment le gouvernement français à participer de nouveau pleinement à ces consultations ;

Rappelle pour autant que de besoin le contenu de l'article VIII du Traité de Bruxelles modifié précisant les responsabilités du Conseil des Ministres et le fonctionnement de celui-ci.

---

1. Adopté par la commission par 15 voix contre 3 et 4 abstentions.

*The WEU crisis*

---

**AMENDMENT No. 1<sup>1</sup>**

*tabled by Mr. La Loggia and others*

---

1. At the beginning of the second paragraph of the draft Resolution, delete: "Welcomes" and insert: "Having noted";
2. At the end of the second paragraph, delete from "urge" to the end of the paragraph and insert: "expresses the opinion that the goals must be achieved in accordance with the spirit and the aims of the Brussels Treaty";

*Signed: La Loggia, Pecoraro, Mrs. Miotti Carli*

---

1. See 11th Sitting, 21st February 1969 (Amendment negatived).

***La crise de l'U.E.O.***

---

**AMENDEMENT N° 1<sup>1</sup>**

***présenté par MM. La Loggia et plusieurs de ses collègues***

---

1. Remplacer, au début du deuxième alinéa du projet de résolution, les mots : « Se félicite », par les mots : « Ayant pris connaissance » ;
2. A la fin du même alinéa, remplacer les mots : « et invite instamment... consultations ; » par les mots : « exprime l'avis que ces objectifs devront être réalisés conformément à l'esprit et aux buts du Traité de Bruxelles ; »

*Signé : La Loggia, Pecoraro, Mme Miotti Carli*

---

1. Voir 11<sup>e</sup> séance, 21 février 1969 (Rejet de l'amendement).

**Change in the status of the Working Party**

---

**REPORT<sup>1</sup>**

**submitted on behalf of the  
Committee on Rules of Procedure and Privileges<sup>2</sup>  
by Mr. Housiaux, Rapporteur**

---

**Draft Resolution**

**on the change in the status of the Working Party**

The Assembly,

Considering that the name of the Working Party should be changed and that it should be called the "Committee for Relations with Parliaments";

Considering that it is necessary to define in the Rules of Procedure of the Assembly the composition and duties of the Committee for Relations with Parliaments,

**DECIDES**

To include in the Rules of Procedure of the Assembly a new Rule, 42*bis*, drafted as follows :

"Rule 42*bis*

*Committee for Relations with Parliaments*

1. At the beginning of each ordinary session, the Assembly shall also set up a Committee for Relations with Parliaments composed of 14 members (2 for each member country).
2. The provisions of paragraphs 6 and 7 of Rule 39 on candidatures for membership of committees and the composition of their bureaux shall apply to this Committee.
3. From the texts adopted by the Assembly, this Committee shall select those which, in its opinion, should be debated in the parliaments.
4. It shall make all necessary arrangements with a view to calling the parliaments' attention to the work of the Assembly and inviting them to follow up this work.
5. It may invite to its meetings the administrative secretaries of national delegations.
6. It shall submit to the Assembly, twice each year, a report on its activities."

---

1. Adopted by the Committee.

2. *Members of the Committee* : Mr. *Kempfer* (Chairman) ; MM. Bauer (Substitute : *Kübler*), Brewis, *Brück*, Cavezzali, Dindo, Elvinger, Flornoy, Sir Myer Galpern, MM. Hilbert (Substitute : Mrs. *Klee*), *Höppener*, *Housiaux*, Meyers,

*Péridier* (Substitute : *Krieg*), *Petit*, *Pica*, *Prélot*, *Robertson*, *Ruygers*, Lord St. Helens, Mr. *Tanga*.

N.B. *The names of Representatives who took part in the vote are printed in italics.*

**Modification du statut du Groupe de travail**

---

**RAPPORT <sup>1</sup>**

**présenté au nom de la Commission du Règlement et des Immunités <sup>2</sup>  
par M. Housiaux, rapporteur**

---

**Projet de résolution**

**sur la modification du statut du Groupe de travail**

L'Assemblée,

Estimant qu'il convient de modifier le nom du Groupe de travail et de désigner cet organe par le terme de « Commission pour les Relations avec les Parlements » ;

Considérant qu'il est nécessaire de définir dans le Règlement de l'Assemblée la composition et les attributions de la Commission pour les Relations avec les Parlements,

DÉCIDE

D'insérer dans le Règlement de l'Assemblée un article 42 *bis* nouveau rédigé comme suit :

« ARTICLE 42 *bis*

*Commission pour les Relations avec les Parlements*

1. Au début de chaque session ordinaire, l'Assemblée constitue également une Commission pour les Relations avec les Parlements composée de 14 membres, à raison de 2 par pays membre.
2. Les dispositions des paragraphes 6 et 7 de l'article 39 relatifs aux candidatures aux sièges de commissions et à la composition de leur bureau sont applicables à cette commission.
3. Cette commission choisit parmi les textes adoptés par l'Assemblée ceux qui, à son avis, devraient faire l'objet de débats au sein des parlements.
4. Elle prend toutes dispositions nécessaires en vue d'appeler l'attention des parlements sur les travaux de l'Assemblée et de les inviter à leur donner la suite qu'ils comportent.
5. Elle peut convoquer à ses réunions les secrétaires administratifs des délégations nationales.
6. Elle présente à l'Assemblée deux fois par an un rapport sur ses activités. »

---

1. Adopté par la commission.

2. *Membres de la commission* : M. *Kempfer* (président) ; MM. *Bauer* (suppléant : *Kübler*), *Brewis*, *Brück*, *Cavezzali*, *Dindo*, *Elvinger*, *Flornoy*, *Sir Myer Galpern*, MM. *Hilbert* (suppléant : Mme *Klee*), *Höppener*, *Housiaux*, *Meyers*,

*Péridier* (suppléant : *Krieg*), *Petit*, *Pica*, *Prélot*, *Robertson*, *Ruygers*, *Lord St. Helens*, *M. Tanga*.

N. B. *Les noms des Représentants ayant pris part au vote sont imprimés en italique.*

**Explanatory Memorandum**  
(submitted by Mr. Housiaux, Rapporteur)

1. The tasks of the Working Party for Liaison with National Parliaments were set out in Order 3 of 1957, which refers to Resolution 104 of the Council of Europe, and in Order 27 of 1963.

In Document 439 of 2nd April 1968, it was proposed to change the name of the Working Party to "Committee for Relations with Parliaments".

2. The arguments invoked for this motion are as follows :

(a) Members of Parliament of the member States who are not members of the Assembly consider the Working Party as a sort of *ad hoc* group and not a permanent organ of the Assembly. In most parliaments, the term "working party" is reserved for temporary committees set up to deal with a narrowly-defined problem outside the usual committees.

Consequently, the term "Working Party" does nothing to enhance the prestige of this body whose task is to follow up the action of our Assembly in the national parliaments.

(b) The Working Party in fact deals continuously with a specific aspect of parliamentary work.

3. Against a change in name it might be objected that "Parliaments", the publication of the Interparliamentary Union, defines the normal competence of permanent committees as follows :

"It has become the rule that no question shall be submitted to an Assembly without being discussed beforehand by a committee, i.e. by a body whose limited number of members allows more orderly, more expeditious and more detailed consideration."

From this viewpoint, it would be preferable to use a term other than "Committee" when

there is no question of preparing the work of the Assembly but of carrying it into effect as is the case in hand.

4. A more accurate description of this body would be to call it a "Delegation" to the parliaments responsible for calling their attention to the work of the WEU Assembly and inviting them to follow up this work.

Here, however, there is the drawback that this term does not correspond to parliamentary practice. Conversely, the word "Committee" is regularly used in various circumstances to designate different bodies. In our Assembly, the Credentials Committee for instance differs from the other committees in both composition and duties. The term "Committee" therefore seems preferable.

5. It would be desirable to give this body official status by mentioning it in the Rules of Procedure of the Assembly. To this end, the major part of the provisions of Order 27 might be taken up.

6. The Committee on Rules of Procedure and Privileges therefore proposes to the Assembly that a new rule, 42*bis*, be included in the Rules of Procedure defining the composition and duties of the "Committee for Relations with Parliaments". In particular, it feels it is necessary to specify that each member country shall have 2 seats and that the provisions of paragraphs 6 and 7 of Rule 39 on candidatures for membership of committees and the composition of their bureaux shall apply to the new Committee.

With this end in view, the Committee on Rules of Procedure and Privileges recommends that the Assembly adopt the draft Resolution at the beginning of this report.

## **Exposé des motifs**

*(présenté par M. Housiaux, rapporteur)*

1. Les tâches du Groupe de travail chargé de la liaison avec les parlements nationaux ont été définies par la Directive n° 3 de 1957 qui se réfère à la Résolution n° 104 du Conseil de l'Europe, ainsi que par la Directive n° 27 de 1963.

Il a été proposé, dans le Document 439 du 2 avril 1968, de modifier le titre de ce comité en l'appelant désormais « Commission pour les Relations avec les Parlements ».

2. A l'appui de cette proposition, on peut faire valoir les considérations suivantes :

(a) Les parlementaires des Etats membres qui ne sont pas membres de l'Assemblée voient dans le Groupe de travail une sorte de groupe ad hoc et n'y reconnaissent pas un organe permanent de l'Assemblée. Dans la plupart des parlements, en effet, l'appellation « groupe de travail » est réservée à des comités temporaires constitués pour traiter en dehors des commissions habituelles un problème bien délimité.

Il s'ensuit que l'appellation « groupe de travail » ne peut servir le prestige de cet organe dont la tâche est de poursuivre dans les parlements nationaux l'action de notre assemblée.

(b) Le Groupe de travail s'occupe effectivement de façon continue d'un secteur déterminé de l'activité parlementaire.

3. On pourrait objecter à un changement de nom que la publication de l'Union interparlementaire « Parlements » définit la compétence normale des commissions permanentes de la façon suivante :

« Il est devenu de règle qu'aucune affaire ne soit soumise à une assemblée si elle n'a, au préalable, fait l'objet d'une discussion par une commission, c'est-à-dire par un organe dont le nombre réduit de participants permet un travail à la fois plus ordonné, plus rapide et plus approfondi. »

Selon cette thèse, il serait préférable d'employer un autre vocable que celui de « commis-

sion » lorsqu'il ne s'agit pas effectivement de préparer le travail de l'Assemblée, mais bien, comme en l'espèce, d'en assurer une certaine exécution.

4. Si l'on tentait de qualifier exactement cet organe, il s'agirait plutôt d'une « délégation » auprès des parlements chargée d'appeler leur attention sur les travaux de l'Assemblée de l'U.E.O. et de les inviter à donner à ces travaux la suite qu'ils comportent.

Toutefois, cette appellation présente l'inconvénient de ne pas correspondre aux usages parlementaires. En revanche, le mot « commission » est régulièrement employé dans différentes circonstances pour désigner des organes variés. Dans notre assemblée, la Commission de vérification des pouvoirs, par exemple, diffère des autres commissions dans sa composition et dans ses attributions. L'appellation « commission » semble donc préférable.

5. Il apparaît souhaitable de donner à cet organe un statut officiel en le mentionnant dans le Règlement de l'Assemblée. A cet effet, la majeure partie des dispositions de la Directive n° 27 pourrait être reprise.

6. La Commission du Règlement et des Immunités propose donc à l'Assemblée d'insérer dans le Règlement un article 42bis nouveau définissant la composition et les attributions de la « Commission pour les Relations avec les Parlements ». Elle estime qu'il convient de préciser, en particulier, que les sièges seront répartis à raison de 2 par pays membre et que les dispositions des paragraphes 6 et 7 de l'article 39 relatifs aux candidatures aux sièges de commissions et à la composition de leur bureau seront applicables à la nouvelle commission.

La Commission du Règlement et des Immunités recommande à l'Assemblée d'adopter, à cet effet, le projet de résolution dont le texte figure en tête du présent rapport.

**PRINTED IN FRANCE**

  
**STRASBOURG**