

ASSEMBLY
OF
WESTERN EUROPEAN UNION

ASSEMBLÉE
DE
L'UNION DE L'EUROPE OCCIDENTALE

PROCEEDINGS ACTES OFFICIELS

TENTH ORDINARY SESSION

DIXIÈME SESSION ORDINAIRE

Second Part

Deuxième Partie

December 1964

Décembre 1964

III

III

Assembly Documents

Documents de Séance

W. E. U.

U. E. O.

PARIS

The *Proceedings* of the Second Part of the Tenth 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 première partie de la Dixième 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 :	
314. Accounts of the Administrative Expenditure of the Assembly for the Financial Year 1963 — The Auditor's Report	10
314 Motion to approve the Final Accounts of the Assembly for the Add. Financial Year 1963	22
315. Opinion on the Budget of the Ministerial Organs of Western European Union for the Financial Year 1964 submitted on behalf of the Committee on Budgetary Affairs and Administration by Mr. Molter, Chairman and Rapporteur	23
316. Budget of the Administrative Expenditure of the Assembly for the Financial Year 1965 submitted on behalf of the Committee on Budgetary Affairs and Administration by Mr. Molter, Chairman and Rapporteur	33
1 Amendment.....	52
317. Agenda of the Second Part of the Tenth Ordinary Session, 1st-4th December 1964.....	53
318. Order of Business of the Second Part of the Tenth Ordinary Session, 1st-4th December 1964	54
319. The European position in the monetary field — Report submitted on behalf of the General Affairs Committee by Lord Grantchester, Rapporteur	57
320. State of European security — aspects of western strategy — Report submitted on behalf of the Committee on Defence Questions and Armaments by Mr. Duynstee, Rapporteur	89
1 Amendment.....	147
321. Disarmament — Report submitted on behalf of the Committee on Defence Questions and Armaments by Lord Kennet, Rapporteur	148
322. Progress in space technology and possible repercussions on strategy — Report submitted on behalf of the Committee on Defence Questions and Armaments by Colonel Bourgoïn, Rapporteur	163
2 Amendments	172
323. Replies of the Council to Recommendations 104 to 109	174
324. The political future of NATO — Report submitted on behalf of the General Affairs Committee by Mr. de Grailly, Rapporteur	186
325. Unity of action — political union and WEU — Report submitted on behalf of the General Affairs Committee by Mr. von Merkatz, Rapporteur	194
1 Amendment.....	217

TABLE DES MATIÈRES

	Page
Listes des Représentants et des Suppléants	8
Documents :	
314. Comptes relatifs aux dépenses administratives de l'Assemblée pour l'exercice financier 1963 — Rapport du Commissaire aux comptes	10
314 Motion d'approbation des comptes définitifs de l'Assemblée pour Add. l'exercice financier 1963	22
315. Avis sur le budget des organes ministériels de l'Union de l'Europe Occidentale pour l'exercice financier 1964, présenté au nom de la Commission des Affaires budgétaires et de l'Administration par M. Molter, président et rapporteur	23
316. Budget des dépenses administratives de l'Assemblée pour l'exercice financier 1965, présenté au nom de la Commission des Affaires budgétaires et de l'Administration par M. Molter, président et rapporteur	33
1 amendement	52
317. Ordre du jour de la deuxième partie de la Dixième session ordinaire, 1 ^{er} -4 décembre 1964	53
318. Calendrier de la deuxième partie de la Dixième session ordinaire, 1 ^{er} -4 décembre 1964	54
319. La position européenne en matière monétaire — Rapport présenté au nom de la Commission des Affaires Générales par Lord Grantchester, rapporteur	57
320. Etat de la sécurité européenne — Les aspects de la stratégie occidentale — Rapport présenté au nom de la Commission des Questions de Défense et des Armements par M. Duynstee, rapporteur	89
1 amendement	147
321. Le désarmement — Rapport présenté au nom de la Commission des Questions de Défense et des Armements par Lord Kennet, rapporteur	148
322. Progrès dans la connaissance de l'espace et ses incidences possibles sur la stratégie — Rapport présenté au nom de la Commission des Questions de Défense et des Armements par le colonel Bourgoïn, rapporteur	163
2 amendements	172
323. Réponses du Conseil aux Recommandations nos 104 à 109	174
324. L'avenir politique de l'O.T.A.N. — Rapport présenté au nom de la Commission des Affaires Générales par M. de Grailly, rapporteur..	186
325. Unité d'action — L'union politique et l'U.E.O. — Rapport présenté au nom de la Commission des Affaires Générales par M. von Merkatz, rapporteur	194
1 amendement	217

TABLE OF CONTENTS

	Page
326. The situation in Berlin — Report submitted on behalf of the General Affairs Committee by Mr. Molter, Rapporteur	218
1 Amendment.....	229
327. The rôle of WEU in economic relations between the United Kingdom and the European Economic Community — Report submitted on behalf of the General Affairs Committee by Mr. Leynen, Rapporteur	230
3 Amendments	242
328. Fourteenth report on action taken in national parliaments in implementation of Recommendations of the Assembly — Report submitted on behalf of the Working Party for Liaison with National Parliaments by Mr. Meyers, Rapporteur	245
329. Amendment of Article III of the Charter and Rule 2 of the Rules of Procedure of the Assembly — Motion for a Resolution tabled by Mr. Seidl and several of his colleagues	249
330. Peaceful space questions — Motion for a Resolution tabled by Lord Crathorne and several of his colleagues.....	250
331. Setting up of a special Committee on space problems — Motion for a Resolution tabled by Sir Eric Errington and several of his colleagues.....	251

	Page
326. La situation à Berlin — Rapport présenté au nom de la Commission des Affaires Générales par M. Molter, rapporteur	218
1 amendement	219
327. Le rôle de l'U.E.O. dans les rapports économiques entre la Grande-Bretagne et la Communauté Economique Européenne — Rapport présenté au nom de la Commission des Affaires Générales par M. Leynen, rapporteur	230
3 amendements	242
328. Action entreprise dans les parlements nationaux pour assurer la mise en œuvre des recommandations de l'Assemblée — Rapport présenté au nom du Groupe de travail chargé de la liaison avec les parlements nationaux par M. Meyers, rapporteur	245
329. Modification de l'article III de la Charte et de l'article 2 du Règlement — Proposition de résolution présentée par M. Seidl et plusieurs de ses collègues	249
330. Questions relatives à l'utilisation de l'espace à des fins pacifiques — Proposition de résolution présentée par Lord Crathorne et plusieurs de ses collègues	250
331. Constitution d'une commission spéciale des questions spatiales — Proposition de résolution présentée par Sir Eric Errington et plusieurs de ses collègues	251

LIST OF REPRESENTATIVES BY COUNTRIES

LISTE DES REPRÉSENTANTS PAR PAYS

BELGIUM BELGIQUE

Representatives — Représentants

MM. de GRAUW Joseph-Edmond	P. L. P.
DEJARDIN Georges	Socialiste
le HODEY Philippe	Soc. chr.
MOLTER Adolf	Socialiste
MOYERSOEN Ludovic	Soc. chr.
PIERSON Marc-Antoine	Socialiste
STRUYE Paul	Soc. chr.

Substitutes — Suppléants

MM. DECONINCK Jules	Socialiste
de la VALLÉE POUSSIN E.	Soc. chr.
HOUSIAUX Georges	Socialiste
LEYNEN Hubert	Soc. chr.
MAGÉ Jozef	Socialiste
MEYERS Paul	Soc. chr.
VAN OFFELEN Jacques	P. L. P.

FRANCE

Representatives — Représentants

MM. ALRIC Gustave	Indépendant
BAUMEL Jacques	U. N. R.-U. D. T.
BOURGEOIS Georges	U. N. R.-U. D. T.
BOURGOIN Pierre	U. N. R.-U. D. T.
DUTERNE Henri	U. N. R.-U. D. T.
GAUTHIER André	Rass. démocrat.
GROS Louis	Indépendant
HAURET Robert	U. N. R.-U. D. T.
MALLEVILLE Jacques	U. N. R.-U. D. T.
MOUTET Marius	S. F. I. O.
NESSLER Edmond	U. N. R.-U. D. T.
PFLIMLIN Pierre	M. R. P.
PIC Maurice	S. F. I. O.
PINTON Auguste	Gauche démocrat.
PRIVAT Charles	S. F. I. O.
RADIUS René	U. N. R.-U. D. T.
VOILQUIN Albert	Républ. indép.
WACH Paul	M. R. P.

Substitutes — Suppléants

MM. CLAPARÈDE Emile	Gauche démocrat.
DARDEL Georges	S. F. I. O.
DASSIÉ Albert	U. N. R.-U. D. T.
DESCHIZEAUX Louis	S. F. I. O.
EHM Albert	U. N. R.-U. D. T.
ESCANDE Louis	S. F. I. O.
de GRAILLY Michel	U. N. R.-U. D. T.
JACQUET Michel	Centre démocrat.

MM. LEMAIRE Marcel	Centre républicain
MICHAUD Louis	M. R. P.
de MONTESQUIOU Pierre	Rass. démocrat.
de PRÉAUMONT Jean	U. N. R.-U. D. T.
RABOURDIN Guy	U. N. R.-U. D. T.
RICHARDS Arthur	U. N. R.-U. D. T.
TINAUD Jean-Louis	Indépendant
VITTEZ Pierre	Républ. indép.
YVON Joseph	Centre démocrat.
ZUSSY Modeste	U. N. R.-U. D. T.

FEDERAL REPUBLIC OF GERMANY RÉPUBLIQUE FÉDÉRALE D'ALLEMAGNE

Representatives — Représentants

M. BAUER Hannsheinz	S. P. D.
Fürst von BISMARCK Otto	C. D. U.
MM. BLACHSTEIN Peter	S. P. D.
BRAUER Max	S. P. D.
Mme FLITZ Hedi	F. D. P.
MM. FURLER Hans	C. D. U.
HELLIGE Walther	F. D. P.
Mme HUBERT Elinor	S. P. D.
MM. JAEGER Richard	C. S. U.
KOPF Hermann	C. D. U.
MEYER Ernst Wilhelm	S. P. D.
PAUL Ernst	S. P. D.
SCHMID Carlo	S. P. D.
Président de l'Assemblée	
SEIDL Franz	C. S. U.
SERRES Günther	C. D. U.
WAHL Eduard	C. D. U.
ZIMMER Alois	C. D. U.
N...	

Substitutes — Suppléants

MM. BERKHAN Karl-Wilhelm	S. P. D.
BESOLD Anton	C. S. U.
CORTERIER Fritz	S. P. D.
ERLER Fritz	S. P. D.
JACOBS Peter	S. P. D.
KAHN-ACKERMANN Georg	S. P. D.
KLIESING Georg	C. D. U.
LENZE Franz	C. D. U.
Mme MAXSEIN Agnes	C. D. U.
MM. MEMMEL Linus	C. S. U.
von MERKATZ Hans-Joachim	C. D. U.
von MÜHLEN Klaus	F. D. P.
Mme RENGER Annemarie	S. P. D.
MM. RUTSCHKE Wolfgang	F. D. P.
SEFFRIN Roland	C. D. U.
SÜSTERHENN Adolf	C. D. U.
WIENAND Karl	S. P. D.
N...	

ITALY
ITALIE

Representatives — Représentants

MM. AMATUCCI Alfredo	Dém. chr.
AZARA Antonio	Dém. chr.
BADINI CONFALONIERI V.	Libéral
BETTIOL Giuseppe	Dém. chr.
CADORNA Raffaele	Dém. chr.
CONTI Alfredo	Dém. chr.
DARDANELLI Giuseppe	Libéral
FOSCHINI Nicola	Unité mon.
GONELLA Guido	Dém. chr.
JANNUZZI Onofrio	Dém. chr.
LUCIFERO Roberto,	
Marchese d'APRIGLIANO	Indépendant
MASSIMO LANCELOTTI F.	Groupe mixte
MONTINI Lodovico	Dém. chr.
RAPELLI Giuseppe	Dém. chr.
RESTAGNO Pier Carlo	Dém. chr.
VALMARANA Giustino	Dém. chr.
N...	
N...	

Substitutes — Suppléants

MM. ANGELILLI Ugo	Dém. chr.
BASILE Guido	Libéral
CAROLI Martino	Dém. chr.
CINGOLANI Mario	Dém. chr.
Mme CONCI Elisabetta	Dém. chr.
MM. COTTONE Benedetto	Libéral
EBNER Anton	Groupe mixte
FERRARI Pierino Luigi	Dém. chr.
FLORENA Arcangelo	Dém. chr.
MATTEOTTI Giancarlo	Soc. dém.
MOLINARI Giuseppe	Dém. chr.
PICARDI Bonaventura	Dém. chr.
REPOSSI Carlo	Dém. chr.
SIBILLE Giuseppe	Dém. chr.
VALLAURI Ettore	Dém. chr.
VEDOVATO Giuseppe	Dém. chr.
N...	
N...	

LUXEMBOURG

Representatives — Représentants

MM. GALLION Jean	Parti ouv. social.
MARGUE Georges	Parti chrét. socia
SCHAUS Eugène	Parti démocrat.

Substitutes — Suppléants

MM. ABENS Victor	Parti ouv. social.
LUCIUS Joseph	Parti chrét. socia
SCHAUS Emile	Parti chrét. socia

NETHERLANDS
PAYS-BAS

Representatives — Représentants

MM. BOS C. A.	Chr. hist.
DUYNSTEE A. E. M.	Pop. cath.
GOEDHART F. J.	Travailleste
SIEGMANN W. E.	Pop. cath.
Mme STOFFELS-van HAAFTEN J. M.	Libéral
MM. TJALMA J. T.	Antirévolution.
VOS H.	Travailleste

Substitutes — Suppléants

M. GEELKERKEN N. G.	Antirévolution.
Mlle KOK G. S. H. M.	Pop. cath.
MM. KRANENBURG H. C.	Chr. hist.
LAAN Th.	Pop. cath.
PATIJN C. L.	Travailleste
van RIEL H.	Libéral
RUYGERS G. J. N. M.	Travailleste

UNITED KINGDOM
ROYAUME-UNI

Representatives — Représentants

Lord ALPORT	Conservative
Mr. Humphry BERKELEY	Conservative
Mr. Henry CLARK	Conservative
Lord CRATHORNE	Conservative
Sir Eric ERRINGTON	Conservative
Lord GRANTCHESTER	Liberal
Mr. Roger GRESHAM COOKE	Conservative
Mr. William HANNAN	Labour
Mr. Carol JOHNSON	Labour
Lord KENNET	Labour
Lord LISTOWEL	Labour
Lady Megan LLOYD GEORGE	Labour
Mr. W. John PEEL	Conservative
Mr. Nicholas RIDLEY	Conservative
Sir Ronald RUSSELL	Conservative
Mr. Thomas STEELE	Labour
Viscount STONEHAVEN	Conservative
Mr. Frank TOMNEY	Labour

Substitutes — Suppléants

Mr. Ronald BELL	Conservative
Mr. Peter EMERY	Conservative
Mr. Joseph PRICE	Labour
Baroness SUMMERSKILL	Labour
Mr. David WEBSTER	Conservative
Mr. Victor YATES	Labour

**Accounts of the Administrative Expenditure of the Assembly
for the Financial Year 1963**

THE AUDITOR'S REPORT

TABLE OF CONTENTS

REPORT OF THE EXTERNAL AUDITOR TO THE ASSEMBLY OF WESTERN EUROPEAN UNION ON THE ACCOUNTS FOR THE FINANCIAL YEAR 1963.

EXPLANATORY MEMORANDUM COMMUNICATED BY THE PRESIDENT TO THE AUDITOR OF THE ASSEMBLY IN CONNECTION WITH THE FINANCIAL YEAR 1963.

APPENDICES

- Appendix I Summary of income and expenditure for the financial year 1963. Financial position as at 31st December 1963.
- Appendix II : Statement of budget authorisations, expenditure and unexpended credits for the financial year 1963.
- Appendix III : Contributions for the financial year 1963.
- Appendix IV : Provident Fund — Statement of financial position as at 31st December 1963.
-

**Report of the external Auditor
to the Assembly
of Western European Union
on the accounts for the financial year 1963**

General

1. My examination of the accounts has been carried out in accordance with Article 14 of the Financial Regulations of the Assembly.

2. The following financial statements, together with an Explanatory Memorandum, were submitted to me by the President :

- (a) Summary of income and expenditure for the financial year 1963 and financial position as at 31st December 1963 (Appendix I).
- (b) Statement of budget authorisations, expenditure and unexpended credits for the financial year 1963 (showing also transfers between sub-heads) (Appendix II).

- (c) Statement of contributions for the financial year 1963 (Appendix III).
- (d) Statement of financial position of the Provident Fund as at 31st December 1963 (Appendix IV).

*Summary of income and expenditure
(Appendix I)*

3. The approved revised budget provided for expenditure of F 1,755,465.00, of which F 10,000.00 was expected to be covered by miscellaneous receipts, leaving F 1,745,465.00 to be provided by member governments. This sum was met by contributions transferred to the Assembly by the Secretary-General of Western European Union. Actual miscellaneous receipts amounted to F 24,260.99, making the total income for the year F 1,769,725.99.

4. Expenditure amounted to F 1,678,240.64 leaving F 91,485.35 available for reimbursement to the Council in accordance with Article 9 of

**Comptes relatifs aux dépenses administratives de l'Assemblée
pour l'exercice financier 1963**

RAPPORT DU COMMISSAIRE AUX COMPTES

TABLE DES MATIÈRES

RAPPORT DU COMMISSAIRE AUX COMPTES A L'ASSEMBLÉE DE L'UNION DE L'EUROPE OCCIDENTALE POUR L'EXERCICE FINANCIER 1963.

EXPOSÉ DES MOTIFS RELATIF A L'EXERCICE FINANCIER 1963, COMMUNIQUÉ PAR LE PRÉSIDENT AU COMMISSAIRE AUX COMPTES DE L'ASSEMBLÉE.

ANNEXES

Annexe I : Etat des recettes et des dépenses pour l'exercice financier 1963. Situation au 31 décembre 1963.

Annexe II : Relevé des autorisations budgétaires, des dépenses et des crédits restant disponibles pour l'exercice financier 1963.

Annexe III : Contributions pour l'exercice financier 1963.

Annexe IV : Fonds de prévoyance — Situation financière au 31 décembre 1963.

**Rapport du Commissaire aux comptes ¹
à l'Assemblée
de l'Union de l'Europe Occidentale
pour l'exercice financier 1963**

Observations générales

1. En application de l'article 14 du Règlement financier de l'Assemblée, les comptes ont été vérifiés par mes soins.

2. Le Président m'a soumis, outre un exposé des motifs, les relevés suivants :

- (a) Etat des recettes et des dépenses pour l'exercice financier 1963 et situation au 31 décembre 1963 (Annexe I).
- (b) Relevé des autorisations budgétaires, des dépenses et des crédits non utilisés pour l'exercice financier 1963 (indiquant également les virements entre articles) (Annexe II).

(c) Relevé des contributions pour l'exercice financier 1963 (Annexe III).

(d) Situation du Fonds de prévoyance au 31 décembre 1963 (Annexe IV).

*Etat des recettes et des dépenses
(Annexe I)*

3. Le budget révisé approuvé prévoyait que le montant des dépenses s'élèverait à F 1.755.465,00, dont on escomptait que F 10.000,00 seraient couverts par les recettes diverses, F 1.745.465,00 devant être fournis par les Etats membres. Ce total a été couvert par des contributions qui ont été transférées à l'Assemblée par le Secrétaire général de l'Union de l'Europe Occidentale. Les recettes diverses se sont effectivement élevées à F 24.260,99, soit un revenu total pour l'année de F 1.769.725,99.

4. Les dépenses se sont élevées à F 1.678.240,64, laissant un disponible de F 91.485,35 pour remboursement au Conseil, en vertu de l'article 9

1. Original : texte anglais.

the Financial Regulations. This sum consists of a budgetary surplus of F 77,224.36 (as shown in Appendix II) and a surplus of income amounting to F 14,260.99.

Statement of budget authorisations, expenditure and unexpended credits
(Appendix II)

5. The transfers between sub-heads within heads of the budget, shown in this statement, were duly authorised in accordance with Article 6 of the Financial Regulations.

6. Total expenditure on Head IV (General administrative costs), F 374,248.25, exceeded the budget total for that head, F 359,300.00, by F 14,948.25 owing to excess expenditure of F 7,913.93 on Sub-Head 7 (Paper, stationery and office supplies) and of F 7,034.32 on Sub-Head 8 (Printing and publishing of Assembly documents). As indicated in paragraph 3 of the Explanatory Memorandum, this excess expenditure has been deducted from unexpended credits on other heads in arriving at the budgetary surplus of F 77,224.36 shown in Appendix II.

7. I wish to record my appreciation of the willing co-operation of the officers of the Assembly during my examination.

E. G. COMPTON,
Comptroller and Auditor General
Great Britain
External Auditor

30th June 1964

Explanatory Memorandum

(communicated by the President to the Auditor of the Assembly in connection with the financial year 1963)

1. The statements attached hereto refer to :
 - (a) Summary of income and expenditure — financial position as at 31st December 1963 ;
 - (b) Statement of budget authorisations and expenditure, transfers and unexpended credits ;
 - (c) Provident Fund.

2. The statement of budget authorisations, expenditure, transfers and unexpended credits indicates that a sum of F 77,224.36 remains unexpended, whereas the final balance of income over expenditure was F 91,485.35. The difference between these two figures, F 14,260.99, represents income in excess of the sum estimated in the budget (see paragraph 5).

3. *Transfers*

Excess expenditure amounting to F 26,514.81 has been met by transfer between sub-heads within heads. Nevertheless, two amounts: on paper, stationery and office supplies F 7,913.93 and F 7,034.32 on publications, could not be covered by transfer within Head IV. This excess expenditure has been deducted from the overall amount remaining on unexpended credits.

Total unexpended credits ..	F	92,172.61
Less	F	14,948.25

Final balance	F	77,224.36
---------------------	---	-----------

(see paragraph 2)

4. *Contributions*

Excess of income over expenditure for the financial year 1962 amounting to F 91,022.54 was not deducted from the contributions of member States for the financial year 1963. This amount will be deducted from the contributions for the financial year 1964.

5. *Bank and loan interests and sundry receipts*

The budget for the financial year 1963 provided for receipts amounting to F 10,000.00.

Actual receipts were :

— Bank and loan interest ..	F	9,977.43
-----------------------------	---	----------

— Other receipts (Social Security reimbursements, sale of publications, etc.)	F	14,283.56
--	---	-----------

	F	24,260.99
--	---	-----------

du Règlement financier. Ce total comprend un excédent budgétaire de F 77.224,36 (comme l'indique l'annexe II) et un excédent de recettes s'élevant à F 14.260,99.

Relevé des autorisations budgétaires, des dépenses et des crédits non utilisés
(Annexe II)

5. Les virements de crédits à l'intérieur de certains chapitres du budget, tels qu'ils sont indiqués dans le relevé, ont été dûment autorisés en application de l'article 6 du Règlement financier.

6. Le total des dépenses au titre du chapitre IV (Frais généraux), soit F 374.248,25, a dépassé le total prévu pour ce chapitre, F 359.300, de F 14.948,25 du fait de dépenses supplémentaires s'élevant à F 7.913,93 pour l'article 7 (Papier et fournitures de bureau) et à F 7.034,32 pour l'article 8 (Frais d'impression et de publication des documents de l'Assemblée). Comme il est indiqué au paragraphe 3 de l'exposé des motifs, le montant de ces dépenses supplémentaires a été déduit du montant des crédits non utilisés pour aboutir à un excédent budgétaire total de F 77.224,36 comme il apparaît à l'annexe II.

7. Je tiens à remercier les fonctionnaires de l'Assemblée de l'aide précieuse qu'ils m'ont apportée lors de la vérification des comptes.

E. G. COMPTON,

*Comptroller and Auditor General
Great Britain
Commissaire aux Comptes*

Le 30 juin 1964

Exposé des motifs

(relatif à l'exercice financier 1963, communiqué par le Président au Commissaire aux Comptes de l'Assemblée)

1. Les relevés ci-joints se répartissent ainsi :
 - (a) Etat des recettes et des dépenses — situation au 31 décembre 1963 ;
 - (b) Relevé des autorisations budgétaires, des dépenses et des crédits restant disponibles ;
 - (c) Fonds de prévoyance.

2. Le relevé des autorisations budgétaires et des crédits non utilisés fait apparaître un disponible de F 77.224,36, alors que l'état définitif des recettes et des dépenses indiquait un solde crédeur de F 91.485,35. La différence entre ces deux chiffres, soit F 14.260,99, représente l'augmentation des recettes par rapport au total prévu dans le budget (voir paragraphe 5).

3. *Virements*

Les dépenses supplémentaires s'élevant à F 26.514,81 ont été couvertes par virements d'article à article à l'intérieur d'un même chapitre. Toutefois, deux sommes : l'une de F 7.913,93 relative aux papier et fournitures de bureau, l'autre de F 7.034,32 relative aux publications, n'ont pu être couvertes par virements à l'intérieur du chapitre IV. Le montant de ces dépenses supplémentaires a été déduit du montant total des crédits non utilisés.

Total crédits non utilisés ..	F	92.172,61
Moins	F	14.948,25
Solde créditeur	F	77.224,36

(voir paragraphe 2)

4. *Contributions*

La somme de F 91.022,54 représentant l'excédent des recettes sur les dépenses pour l'exercice financier 1962 n'a pas été déduite des contributions des Etats membres pour l'exercice financier 1963. Cette somme sera déduite des contributions pour l'exercice financier 1964.

5. *Intérêts bancaires, intérêts sur prêts et recettes diverses*

Le budget pour l'exercice financier 1963 prévoyait des recettes s'élevant à F 10.000,00.

Ces recettes se sont effectivement élevées à :

— Intérêts bancaires et intérêts sur prêts	F	9.977,43
— Autres recettes (remboursements de la Sécurité Sociale, vente de publications, etc.)	F	14.283,56
		<u>F 24.260,99</u>

6. The Chairman of the Committee and the Clerk have continued as in past years to maintain a strict budgetary control over the budget of the Assembly, which has enabled certain savings to be made.

7. The President would like to take this opportunity of expressing the appreciation of the Assembly for the help which was extended to the Office of the Clerk by the United Kingdom Comptroller and Auditor General.

6. Le président de la Commission et le Greffier de l'Assemblée ont continué, comme par le passé, à exercer un contrôle strict sur le budget de l'Assemblée, ce qui a permis d'effectuer certaines économies.

7. Le Président aimerait saisir ici l'occasion de remercier, au nom de l'Assemblée, le Commissaire aux comptes du Royaume-Uni de l'aide qu'il a apportée au Greffe.

APPENDIX I

Summary of income and expenditure for the financial year 1963
(in French francs)

ANNEXE I

Etat des recettes et des dépenses pour l'exercice financier 1963
(en francs français)

Per attached statement

Voir le relevé ci-joint

Assessments of member States	1,745,465.00
Contributions des Etats membres	

Miscellaneous

Divers

Bank and loan interest	9,977.43
Intérêts bancaires et intérêts sur prêts	
Sundry receipts	14,283.56
Recettes diverses	
	24,260.99
	1,769,725.99
Expenditure	1,678,240.64
Dépenses	
Excess of income over expenditure	
Résultat	F 91,485.35

Financial position as at 31st December 1963**Situation au 31 décembre 1963***Assets**Actif*

Cash at bank	276,919.96	
Disponibilités en banque		
Advances on salaries	6,100.00	
Avances sur traitements		
		283,019.96

*Liabilities**Passif*

Accounts payable	95,685.95	
Restes à payer		
Supplementary insurance	4,813.12	
Assurance complémentaire		
Advance receipts	13.00	
Avances à régulariser		
Excess of income over expenditure for the financial year 1962 not deducted from the contributions of member States for 1963	91,022.54	
Résultat de l'exercice 1962 non déduit des contributions des Etats membres pour 1963		
		191,534.61
		F 91,485.35

Certifié correct :

Carlo SCHMID
Président de l'Assemblée

Francis HUMBLET
Greffier de l'Assemblée

Adolf MOLTER
*Président de la Commission des
Affaires budgétaires et de l'Administration*

I have examined the foregoing Summary of Income and Expenditure and the Statement of Assets and Liabilities. I have obtained all the information and explanations that I have required, and I certify, as the result of my audit, that in my opinion these Statements are correct.

J'ai examiné l'état des comptes ci-dessus et l'état de la trésorerie. J'ai obtenu tous les renseignements et explications requis, et je certifie, après vérification, qu'à mon avis ces relevés sont exacts.

Signed : E. G. COMPTON
Comptroller and Auditor General,
Great Britain
External Auditor

30th June 1964

Le 30 juin 1964

DETAILS NATURE DES DÉPENSES	Budget for 1963 Budget pour 1963	Revised budget for 1963 Budget révisé pour 1963
HEAD I - EXPENDITURE FOR STAFF CHAPITRE I - DÉPENSES DE PERSONNEL		
<i>Sub-Head</i> 1 (a) Salaries of permanent establishment <i>Article</i> 1 (a) Traitements du personnel du cadre permanent	585,000.00	
Replacement of junior staff on sick leave including travelling expenses and French social security		
(b) Remplacement de personnel de grades B et C en congé de maladie, y compris frais de voyage et Sécurité Sociale	4,000.00	3,000.00
<i>Sub-Head</i> 2. <i>Allowances, social charges, etc.</i> <i>Article</i> 2. <i>Indemnités, charges sociales, etc.</i>		
(A) <i>Allowances</i> <i>Indemnités</i>		
(a) Head-of-family allowance Indemnité de chef de famille	13,250.00	
(b) Children's allowance Allocations familiales	21,120.00	
(c) Expatriation allowance Indemnité d'expatriation	63,800.00	7,240.00
(d) Compensatory rent allowance Indemnité de logement	5,000.00	
(e) Overtime Heures supplémentaires	7,000.00	
(f) Guarantee against currency devaluation for non-French staff Garantie de change au personnel non français	4,500.00	
(B) <i>Social charges</i> <i>Charges sociales</i>		
(a) Social security Sécurité Sociale	19,440.00	2,260.00
(b) Supplementary insurance Assurance complémentaire	13,220.00	
(c) Provident fund Fonds de prévoyance	78,050.00	
Carried forward - A reporter	814,380.00	12,500.00

RELEVÉ DES AUTORISATIONS BUDGÉTAIRES, DES DÉPENSES ET DES CRÉDITS RESTANT DISPONIBLES POUR L'EXERCICE FINANCIER 1963

DOCUMENT 314
ANNEXE II

Total of budget for 1963 Total du budget pour 1963	Transfers		Total after transfers Total après transferts	Total expenditure Total des dépenses	Unexpended credits Crédits restant disponibles
585,000.00		258.44	584,741.56	574,293.59	10,447.97
7,000.00	258.44		7,258.44	7,258.44	
13,250.00			13,250.00	11,984.70	1,265.30
21,120.00		1,881.64	19,238.36	18,449.47	788.89
71,040.00			71,040.00	67,696.43	3,343.57
5,000.00			5,000.00	2,698.35	2,301.65
7,000.00			7,000.00	4,929.07	2,070.93
4,500.00			4,500.00		4,500.00
21,700.00	1,881.64		23,581.64	23,581.64	
13,220.00			13,220.00	11,982.08	1,237.92
78,050.00			78,050.00	74,555.80	3,494.20
826,880.00	2,140.08	2,140.08	826,880.00	797,429.57	29,450.43

Total of budget for 1963 Total du budget pour 1963	Transfers		Total after transfers Total après transferts	Total expenditure Total des dépenses	Unexpended credits Crédits restant disponibles
826,880.00	2,140.08	2,140.08	826,880.00	797,429.57	29,450.43
2,420.00			2,420.00	2,418.74	1.26
2,380.00			2,380.00	2,065.29	314.71
9,000.00		39.17	8,960.83	8,547.99	412.84
5,000.00	39.17		5,039.17	5,039.17	
3,000.00			3,000.00	626.40	2,373.60
500.00			500.00	481.30	18.70
849,180.00	2,179.25	2,179.25	849,180.00	816,608.46	32,571.54
116,690.00		3,751.75	112,938.25	110,270.42	2,667.83
116,690.00		3,751.75	112,938.25	110,270.42	2,667.83

<p style="text-align: center;">DETAILS</p> <p style="text-align: center;">NATURE DES DÉPENSES</p>	<p style="text-align: center;">Budget for 1963</p> <p style="text-align: center;">Budget pour 1963</p>	<p style="text-align: center;">Revised budget for 1963</p> <p style="text-align: center;">Budget révisé pour 1963</p>
<p style="text-align: right;">Brought forward - Report</p> <p style="text-align: center;">2. <i>Linguistic staff</i> <i>Personnel linguistique</i></p> <p>(A) <i>Interpretation Services</i> <i>Interprètes</i></p> <p style="padding-left: 20px;">Interpretation services required for the sessions of the Assembly</p> <p>(a) Personnel d'interprétation nécessaire pour les sessions de l'Assemblée</p> <p style="padding-left: 20px;">Interpretation services required for meetings of Committees between sessions</p> <p>(b) Personnel d'interprétation nécessaire pour les réunions des commissions devant se tenir entre les sessions</p> <p>(B) <i>Translation services</i> <i>Traducteurs</i></p> <p style="padding-left: 20px;">Temporary translators for the sessions of the Assembly</p> <p style="padding-left: 20px;">Traducteurs temporaires pour les sessions de l'Assemblée</p> <p style="padding-left: 40px;"><i>Insurance for temporary staff</i></p> <p>3. <i>Assurances afférentes au personnel temporaire</i></p> <p style="padding-left: 40px;"><i>Installation of simultaneous interpretation equipment and hire of offices for the temporary Translation Department</i></p> <p>4. <i>Installation de l'équipement d'interprétation simultanée et location de bureaux pour le service temporaire de traduction</i></p> <p style="padding-left: 40px;"><i>Miscellaneous expenditure during sessions</i></p> <p>5. <i>Dépenses diverses pendant les sessions</i></p>	<p style="text-align: center;">126,690.00</p> <p style="text-align: center;">44,700.00</p> <p style="text-align: center;">20,000.00</p> <p style="text-align: center;">91,535.00</p> <p style="text-align: center;">2,500.00</p> <p style="text-align: center;">50,000.00</p> <p style="text-align: center;">13,850.00</p>	<p style="text-align: center; border: 1px solid black;">10,000.00</p> <p style="text-align: center; border: 1px solid black;">5,000.00</p> <p style="text-align: center; border: 1px solid black;">15,700.00</p> <p style="text-align: center; border: 1px solid black;">30,700.00</p>
<p>Total of Head II - Total du chapitre II</p>	<p>349,275.00</p>	<p>30,700.00</p>

Total of budget for 1963 Total du budget pour 1963	Transfers Transferts		Total after transfers Total après transferts	Total expenditure Total des dépenses	Unexpended credits Crédits restant disponibles
116,690.00		3,751.75	112,938.25	110,270.42	2,667.83
39,700.00			39,700.00	38,124.54	1,575.46
20,000.00	3,751.75		23,751.75	23,751.75	
75,835.00		4,043.87	71,791.13	71,150.61	640.52
2,500.00			2,500.00	2,225.31	274.69
50,000.00		10,653.00	39,347.00	39,347.00	
13,850.00	14,696.87		28,546.87	28,546.87	
318,575.00	18,448.62	18,448.62	318,575.00	313,416.50	5,158.50

DETAILS NATURE DES DÉPENSES	Budget for 1963 Budget pour 1963	Revised budget for 1963 Budget révisé pour 1963
HEAD III - EXPENDITURE ON PREMISES AND EQUIPMENT CHAPITRE III - DÉPENSES DE LOCAUX ET D'ÉQUIPEMENT		
<i>Sub-Head</i> 4 Premises <i>Article</i> 4 Locaux	60,610.00	
<i>Sub-Head</i> 5 Capital equipment <i>Article</i> 5 Dépenses d'équipement	15,900.00	
Total of Head III - Total du chapitre III	76,510.00	
HEAD IV - GENERAL ADMINISTRATIVE COSTS CHAPITRE IV - FRAIS GÉNÉRAUX		
<i>Sub-Head</i> 6 Postage, telephone, telegraph charges, transport of <i>Article</i> 6 documents, removal of machines, etc. Frais d'affranchissement, de téléphone et de télé- graphe, transport de documents, de machines, etc.	83,000.00	10,000.00
<i>Sub-Head</i> 7 Paper, stationery and office supplies <i>Article</i> 7 Papier et fournitures de bureau	40,000.00	
<i>Sub-Head</i> 8 Printing and publishing of Assembly documents <i>Article</i> 8 Frais d'impression et de publication des documents de l'Assemblée	206,800.00	
<i>Sub-Head</i> 9 Purchase of documents, reference works, etc. <i>Article</i> 9 Achat d'ouvrages de documentation, d'annuaires, etc.	8,000.00	
<i>Sub-Head</i> 10 Official car <i>Article</i> 10 Voiture de service	11,000.00	
<i>Sub-Head</i> 11 Bank charges <i>Article</i> 11 Frais de banque	500.00	
Total of Head IV - Total du chapitre IV	349,300.00	10,000.00

Total of budget for 1963 Total du budget pour 1963	Transfers		Total after transfers	Total expenditure	Unexpended credits
	Transferts		Total après transferts	Total des dépenses	Crédits restant disponibles
60,610.00		583.40	60,026.60	50,912.39	9,114.21
15,900.00	583.40		16,483.40	16,483.40	
76,510.00	583.40	583.40	76,510.00	67,395.79	9,114.21
93,000.00	2,860.87		95,860.87	95,860.87	
40,000.00			40,000.00	47,913.93	7,913.93
206,800.00	2,442.67		209,242.67	216,276.99	7,034.32
8,000.00		730.25	7,269.75	7,269.75	
11,000.00		4,213.43	6,786.57	6,786.57	
500.00		359.86	140.14	140.14	
359,300.00	5,303.54	5,303.54	359,300.00	374,248.25	14,948.25

DETAILS NATURE DES DÉPENSES		Budget for 1963 Budget pour 1963	Revised budget for 1963 Budget révisé pour 1963
HEAD V - OTHER EXPENDITURE CHAPITRE V - AUTRES DÉPENSES			
<i>Sub-Head Article</i> 12	Travel and subsistence allowances and insurance for Chairmen of Committees, Rapporteurs and Representatives attending meetings of the Bureau, Presidential Committee and joint meetings Frais de voyage, indemnités et assurance des présidents de commissions, rapporteurs et représentants pour les réunions du Bureau, du Comité des présidents et les réunions communes	40,000.00	
<i>Sub-Head Article</i> 13	Representation expenses Frais de représentation	36,000.00	
<i>Sub-Head Article</i> 14	Committee study missions Missions d'études des commissions	2,000.00	
<i>Sub-Head Article</i> 15	Official journeys of members of the Office of the Clerk Frais de mission des membres du Greffe	49,000.00	
<i>Sub-Head Article</i> 16	Expenses of experts and the auditors Frais des experts et du Commissaire aux comptes	7,500.00	
<i>Sub-Head Article</i> 17	Expenditure on information Dépenses d'information	9,400.00	
<i>Sub-Head Article</i> 18	Expenses for groups of the Assembly Dépenses effectuées par les groupes de l'Assemblée	6,000.00	
<i>Sub-Head Article</i> 19	Contingencies and other expenditure not elsewhere provided for Dépenses extraordinaires et toutes dépenses non prévues	2,000.00	
Total of Head V - Total du chapitre V		151,900.00	
TOTAL		1,755,465.00	

The expenditure figures include charges for goods delivered and services rendered by 31st December 1963, and paid for up to 31st March 1964, in accordance with the Financial Regulations of the Assembly.

Carlo SCHMID
Président de l'Assemblée

Francis
Greffier d

Total of budget for 1963	Transfers		Total after transfers	Total expenditure	Unexpended credits
Total du budget pour 1963	Transferts		Total après transferts	Total des dépenses	Crédits restant disponibles
40,000.00			40,000.00	11,286.91	28,713.09
36,000.00			36,000.00	33,566.68	2,433.32
2,000.00			2,000.00	468.60	1,531.40
49,000.00			49,000.00	43,231.41	5,768.59
7,500.00			7,500.00	4,707.43	2,792.57
9,400.00			9,400.00	9,042.90	357.10
6,000.00			6,000.00	3,377.02	2,622.98
2,000.00			2,000.00	890.69	1,109.31
151,900.00			151,900.00	106,571.64	45,328.36
1,755,465.00	26,514.81	26,514.81	1,755,465.00	1,678,240.64	77,224.36

Dans le total des dépenses figurent des sommes concernant des fournitures procurées et des services rendus avant le 31 décembre 1963 et payées avant le 31 mars 1964, conformément au Règlement financier de l'Assemblée.

CONTRIBUTIONS TO THE WEU ASSEMBLY BUDGETS 1963
CONTRIBUTIONS AUX BUDGETS DE L'ASSEMBLÉE DE L'U.E.O. POUR 1963

Member States Etats membres	Contributions outstanding in 1962 Contributions restant dues au titre de 1962	Surplus 1962 Excédent de 1962	Budget 1963 Budget pour 1963	Contributions required Contributions à verser	Contributions received Contributions versées	Contributions overpaid in 1963 Contributions versées en trop en 1963
	F	F	F	F	F	F
Belgium Belgique	+ 5,338.08	— 8,950.55	171,637.39	168,024.92	176,975.47	8,950.55
France	—	— 18,204.51	349,093.00	330,888.49	349,093.00	18,204.51
Federal Republic of Germany République Fédérale d'Allemagne	—	— 18,204.51	349,093.00	330,888.49	349,093.00	18,204.51
Italy Italie	—	— 18,204.51	349,093.00	330,888.49	349,093.00	18,204.51
Luxembourg	—	— 303.40	5,818.22	5,514.82	5,818.22	303.40
Netherlands Pays-Bas	—	— 8,950.55	171,637.39	162,686.84	171,637.39	8,950.55
United Kingdom Royaume-Uni	—	— 18,204.51	349,093.00	330,888.49	349,093.00	18,204.51
	+ 5,338.08	— 91,022.54	1,745,465.00	1,659,780.54	1,750,803.08	91,022.54

PROVIDENT FUND
STATEMENT OF FINANCIAL POSITION AS AT 31st DECEMBER 1963

	F	F
<i>Contributions</i>		
Assembly of WEU special contribution Contribution spéciale de l'Assemblée de l'U.E.O.		3,667.58
Assembly of WEU contributions as at 31st December 1962 Contributions de l'Assemblée de l'U.E.O. au 31 décembre 1962	301,049.00	
Assembly of WEU contributions for 1963 Contributions de l'Assemblée de l'U.E.O. pour 1963	74,555.80	
		375,604.80
Staff members' contributions as at 31st December 1962 Cotisations des membres du personnel au 31 décembre 1962	148,739.76	
Staff members' contributions for 1963 Cotisations des membres du personnel pour 1963	37,277.90	
		186,017.66
Interest accrued as at 31st December 1962 Intérêts accumulés au 31 décembre 1962	1,280.20	
Interest accrued in 1963 Intérêts accumulés en 1963	18.78	
		1,298.98
		566,589.02

* Represented by
Représenté par

Accounts with Bank as at 31st December 1963 including
accrued interest

Soldes des banques au 31 décembre 1963 y compris les
intérêts accumulés

Carlo SCHMID
Président de l'Assemblée

Franci
Greffier d

I have examined the foregoing Statement. I have obtained all the information and explanations that I have required, and
J'ai examiné l'état ci-dessus. J'ai obtenu tous les renseignements et explications requis, et je certifie, après vérification, qu'à mo

30th June 1964

E. G. C
*Comptroller and Auditor
General*

FONDS DE PRÉVOYANCE
SITUATION FINANCIÈRE AU 31 DÉCEMBRE 1963

DOCUMENT 314
ANNEXE IV

	F
Outpayments up to 31st December 1962 Sorties (arrêté au 31 décembre 1962)	152,243.85
Outpayments up to 31st December 1963 Sorties (arrêté au 31 décembre 1963)	9,201.45
Undistributed interest Intérêts non répartis	55.23
Bank charges Frais bancaires	5.79
* Accounts of staff members Comptes des membres du personnel	405,082.70
	566,589.02

Banque Lambert, Bruxelles

US \$

93,009.42

Crédit Lyonnais, Paris

F

37.92

LUMBLET
Assemblée

Adolf MOLTER
*Président de la Commission des
Affaires budgétaires et de l'Administration*

certify, as the result of my audit, that in my opinion this Statement is correct.

vis cet état est exact.

PTON
General, Great Britain
Auditor

Le 30 juin 1964

*Accounts of the Administrative Expenditure of the Assembly
for the Financial Year 1963*

**MOTION TO APPROVE THE FINAL ACCOUNTS OF THE ASSEMBLY
FOR THE FINANCIAL YEAR 1963¹**

*submitted on behalf of the Committee on Budgetary Affairs and Administration²
by Mr. Molter, Chairman and Rapporteur*

The Assembly,

Having examined the final accounts of the Assembly for the financial year 1963, together with the Auditor's Report, in accordance with Article 16 of the Financial Regulations,

Approves the accounts as submitted and discharges the President of the Assembly of his financial responsibility.

1. Adopted unanimously by the Committee.

2. *Members of the Committee*: Mr. Molter (Chairman); Mr. Duynstee (Substitute: *Laan*), *Viscount Stonehaven* (Vice-Chairmen); MM. Azara, Bourgeois (Substitute: *Dassié*), Corterier, Dardel (Substitute: *Escande*), Mrs. Flitz, MM. Gros, Johnson, Lord Kennet, MM. le Hodey,

Linden, Memmel (Substitute: *von Merkatz*), *Radius*, *Rapelli*, Restagno, Sir Ronald Russell, MM. Süsterhenn, *Tjalma*, Valmarana (Substitute: *Badini Confalonieri*).

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

*Comptes relatifs aux dépenses administratives de l'Assemblée
pour l'exercice financier 1963*

**MOTION D'APPROBATION DES COMPTES DÉFINITIFS DE L'ASSEMBLÉE
POUR L'EXERCICE FINANCIER 1963¹**

*présentée au nom de la Commission des Affaires budgétaires et de l'Administration²
par M. Molter, président et rapporteur*

L'Assemblée,

Ayant examiné les comptes définitifs de l'Assemblée pour l'exercice financier 1963, ainsi que le rapport du Commissaire aux comptes, conformément à l'article 16 du Règlement financier,

Approuve les comptes ainsi présentés et donne au Président de l'Assemblée quitus de sa gestion.

1. Adopté par la commission à l'unanimité.

2. Membres de la commission : M. Molter (président) ; M. Duynstee (suppléant : *Laan*), *Viscount Stonehaven* (vice-présidents) ; MM. Azara, Bourgeois (suppléant : *Dassié*), Corterier, Dardel (suppléant : *Escandé*), Mme Flitz, MM. Gros, Johnson, Lord Kennet, MM. le Hodey,

Linden, Memmel (suppléant : *von Merkatz*), *Radius*, *Rapelli*, Restagno, Sir Ronald Russell, MM. Süsterhenn, *Tjalma*, Valmarana (suppléant : *Badini Confalonieri*).

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

**OPINION ON THE BUDGET OF THE MINISTERIAL ORGANS
OF WESTERN EUROPEAN UNION FOR THE FINANCIAL YEAR 1964¹**

*submitted on behalf of
the Committee on Budgetary Affairs and Administration²
by Mr. Molter, Chairman and Rapporteur*

TABLE OF CONTENTS

DRAFT OPINION

on the budget of Western European Union for the financial year 1964

APPENDIX I: WEU budget estimates for 1964
Proposed expenditure and income
National contributions

APPENDIX II: Details regarding the duties of the members of the staff of the ministerial organs of Western European Union

APPENDIX III: Details regarding the duties of the staff of the Office of the Clerk of Western European Union

Table of establishment of Western European Union

Draft Opinion

on the budget of Western European Union for the financial year 1964

The Assembly,

Noting that in communicating the budget of Western European Union as a whole the Council have complied with the provisions of Article VIII (c) of the Charter ;

Having taken note of its contents ;

Has no comment to make at this stage on the figures communicated.

1. Adopted unanimously by the Committee.

2. *Members of the Committee* : Mr. Molter (Chairman) ; Mr. Duynstee (Substitute : *Laan*), *Viscount Stonehaven* (Vice-Chairmen) ; MM. Azara, Bourgeois (Substitute : *Dassié*), Corterier, Dardel (Substitute : *Escande*), Mrs. Flitz, MM. Gros, Johnson, Lord Kennet, MM. le Hodey,

Linden, Memmel (Substitute : *von Merkatz*), *Radius*, *Rapelli*, Restagno, Sir Ronald Russell, MM. Süsterhenn, *Tjalma*, Valmarana (Substitute : *Badini Confalonieri*).

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

**AVIS SUR LE BUDGET DES ORGANES MINISTÉRIELS DE
L'UNION DE L'EUROPE OCCIDENTALE POUR L'EXERCICE FINANCIER 1964 ¹**

*présenté au nom de la
Commission des Affaires budgétaires et de l'Administration ²
par M. Molter, président et rapporteur*

TABLE DES MATIÈRES

PROJET D'AVIS
sur le budget de l'Union de l'Europe Occidentale pour l'exercice financier 1964

ANNEXE I: Budget de l'U.E.O. pour 1964
Prévisions des dépenses et des recettes
Contributions des pays membres

ANNEXE II: Détail des fonctions assumées par les membres du personnel des organes ministériels de l'Union de l'Europe Occidentale

ANNEXE III: Détail des fonctions assumées par les membres du personnel du Greffe de l'Union de l'Europe Occidentale

Tableau des effectifs de l'Union de l'Europe Occidentale

Projet d'avis

sur le budget de l'Union de l'Europe Occidentale pour l'exercice financier 1964

L'Assemblée,

Constatant que le Conseil, en communiquant l'ensemble du budget de l'Union de l'Europe Occidentale, a mis en application les dispositions du titre VIII (c) de la Charte,

En prend note,

N'a pas à formuler, à ce stade, d'observations sur les chiffres communiqués.

1. Adopté par la commission à l'unanimité.

2. Membres de la commission : M. Molter (président) ; M. Duynstee (suppléant : *Laan*), *Viscount Stonehaven* (vice-présidents) ; MM. Azara, Bourgeois (suppléant : *Dassié*), Corterier, Dardel (suppléant : *Escande*), Mme Flitz, MM. Gros, Johnson, Lord Kennet, MM. le Hodey,

Linden, Memmel (suppléant : *von Merkatz*), *Radius*, *Rapelli*, Restagno, Sir Ronald Russell, MM. Süsterhenn, *Tjalma*, Valmarana (suppléant : *Badini Confalonieri*).

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

APPENDIX I — ANNEXE I

WEU BUDGET ESTIMATES FOR 1964 — BUDGET DE L'U.E.O. POUR 1964

Proposed expenditure and income — Prévisions des dépenses et des recettes

	A*	B*	C*	TOTAL					
	£	£	£	£	Francs belges	Francs français	Lire	Florins	DM
Salaries and allowances Traitements et indemnités	113,550	81,659	206,511	401,720	55.847	5.495.931	700.832.823	4.059.482	4.455.920
Travel Frais de voyage	7,200	1,592	5,839	14,631	2.034	200.167	25.524.993	147.850	162.289
Communications Transmissions	1,800	2,442	4,323	8,565	1.190	117.178	14.942.361	86.552	95.004
Other operating costs/ Autres dépenses de fonctionnement ...	30,500	4,562	8,321	43,383	6.032	593.523	75.685.156	438.396	481.209
Purchase of furniture Achat de mobilier	435	36	246	717	99	9.809	1.250.828	7.245	7.953
Buildings Immeubles	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Total expenditure Total des dépenses	153,485	90,291	225,240	469,016	65.202	6.416.608	818.236.161	4.739.525	5.202.375
WEU tax Impôt de l'U.E.O.	23,340	17,818	52,561	93,719	13.028	1.282.170	163.500.382	947.054	1.039.541
Other receipts Autres recettes	1,565	202	361	2,128	296	29.113	3.712.445	21.504	23.604
Total income Total des recettes	24,905	18,020	52,922	95,847	13.324	1.311.283	167.212.827	968.558	1.063.145
NET TOTAL TOTAL NET	128,580	72,271	172,318	373,169	51.878	5.105.325	651.023.334	3.770.967	4.139.230

- * A - Secretariat-General.
Secrétariat général.
- B - International Secretariat of the Standing Armaments Committee.
Secrétariat international du Comité Permanent des Armements.
- C - Agency for the Control of Armaments.
Agence de Contrôle des Armements.

National contributions — Contributions des pays membres

	600ths en 600 ^e	£.	s.	d.	
Belgium/Belgique	59	36,694	19	0	= Francs belges 5.101.352
France	120	74,633	16	0	= Francs 1.021.067
Italy/Italie	120	74,633	16	0	= Lire 130.204.922
Luxembourg	2	1,243	18	0	= Francs lux. 172.940
Netherlands/Pays-Bas	59	36,694	19	0	= Florins 370.812
Federal Republic of Germany / Rép. Féd. d'Allemagne	120	74,633	16	0	= DM 827.847
United Kingdom/Royaume-Uni	120	74,633	16	0	
	600	373,169	0	0	

APPENDIX II

In accordance with Opinion 9 adopted by the Assembly on 5th December 1963, the Council has communicated details to the Assembly regarding the duties of the members of the staff of the ministerial organs of Western European Union.

ANNEXE II

Conformément à l'Avis n° 9 exprimé par l'Assemblée lors de sa séance du 5 décembre 1963, le Conseil a communiqué à l'Assemblée le détail des fonctions assumées par les membres du personnel des organes ministériels de l'Union de l'Europe Occidentale.

A. Secretariat-General — Secrétariat général

Post No.	Grade	Function	Fonction
1	HG	Secretary-General	Secrétaire général
2	»	Deputy Secretary-General	Secrétaire général délégué
3	»	Assistant Secretary-General	Secrétaire général adjoint
4	A6	Legal Adviser	Conseiller juridique
5	A4	Assistant to Secretary-General	Assistant
6	A4	Head of Administration and Personnel	Chef de l'administration et du personnel
7	A4	Committee Secretary	Secrétaire de comité
8	A3	Deputy Head of General Affairs Section	Chef de section adjoint (Affaires générales)
9	A3	Deputy to Head of Administration	Adjoint au chef de l'administration
10	A2	Assistant to Head of Administration	Assistant du chef de l'administration
11	A2	Documents Officer	Documentaliste
12	L5	Head of Linguist Section	Chef de la section linguistique
13	L4	Reviser	Réviseur
14	L2	Translator F/E	Traducteur F/A
15	L2	Translator E/F	Traducteur A/F
16	B4	Private Secretary	Secrétaire particulière
17	B4	» »	» »
18	B4	» »	» »
19	B4	Secretary	Secrétaire
20	B4	Assistant	Assistant
21	B4	Head of Typing Pool	Chef du pool dactylographique
22	B4	Assistant	Assistant
23	B4	Verbatim writer	Sténographe de séance

Post No.	Grade	Function	Fonction
24	B3	Bilingual Shorthand-typist	Sténo-dactylographe bilingue
25	B3	» »	» »
26	B3	Assistant /Secretary	Assistant /secrétaire
27	B3	» »	» »
28	B3	Book-keeper	Aide-comptable
29	B2	Shorthand-typist	Sténo-dactylographe
30	B2	»	»
31	B2	»	»
32	B2	»	»
33	B2	»	»
34	B1	Telephonist	Téléphoniste
35	B1	»	
36	B1	Assistant, Registry and Production	Assistante, Bureau d'ordre et production
37	C4	Senior Security Guard	Garde de sécurité, Chef
38	C3	Driver	Chauffeur
39	C3	»	»
40	C3	Security Guard	Garde de sécurité
41	C3	»	»
42	C3	»	»
43	C3	»	»
44	C3	»	»
45	C2	Messenger	Huissier
46	C2	»	»

B. International Secretariat of the Standing Armaments Committee
Secrétariat international du Comité Permanent des Armements

Post No.	Grade	Function	Fonction
1	HE	Assistant Secretary-General	Secrétaire général adjoint
		<i>Private Secretariat, Mail, Documentation</i> <i>Secrétariat particulier, courrier, documentation</i>	
2	B4	Private Secretary	Secrétaire particulière
3	B4	Assistant in charge of classified documents	Assistant chargé du courrier secret
4	B3	Archivist, responsible for distributing documents	Archiviste, distributeur de documents
5	C4	Driver mechanic	Chauffeur mécanicien
		<i>Committee Secretariat — Secrétariat de comité</i>	
6	A5	Assistant to Head of International Secretariat	Adjoint au Chef du Secrétariat international
7	A4	Committee Secretary	Secrétaire de comité
8	A4	» »	» »
9	A4	» »	» »
		<i>Language Staff — Personnel linguistique</i>	
10	L4	Reviser	Réviseur de traduction
11	L3	Interpreter	Interprète
12	L2	Translator and Minute writer	Traducteur et procès-verbaliste
13	L2	» »	» »
		<i>Clerical Staff</i> <i>Groupe de reproduction des documents</i>	
14	B4	Head of Typing Pool	Chef de groupe
15	B3	Bilingual Shorthand-typist	Sténodactylographe bilingue
16	B3	» » »	» »
17	B3	» » »	» »
18	B2	Shorthand-typist	Sténodactylographe
19	B2	» »	»
20	B2	» »	»
		<i>Administrative and General Staff</i> <i>Personnel des services administratifs et généraux</i>	
21	B4	Administrative Assistant	Assistant administratif
22	B4	Assistant Accountant	Assistant comptable
23	C4	Roneo Operator	Ronéotypiste
24	C4	Store-keeper and technician	Magasinier et agent technique
25	C4	Security Guard	Garde de sécurité
26	C3	» »	» »
27	C3	» »	» »
28	C3	» »	» »

**C. Agency for the Control of Armaments
Agence pour le Contrôle des Armements**

Post No.	Grade	Function	Fonction
1	HE	Director	Directeur
2	B4	Director's Secretary	Secrétaire du Directeur
3	A7	Deputy Director	Directeur adjoint
4	B3	Deputy Director's Secretary	Secrétaire du Directeur adjoint
<i>Director's Office — Bureau de direction</i>			
5	A4	Head of the Office and Assistant to the Director	Chef de bureau et adjoint au Directeur
6	A3	Head of Central Documentation Office	Chef du Bureau central de documentation
7	A2	Assistant	Assistant
8	B4	Documentation clerk	Documentaliste
9	L2	Translator E/F	Traducteur A/F
10	L2	» F/E	» F/A
11	B3	Bilingual Shorthand-typist	Sténodactylographe bilingue
12	B2	Shorthand-typist	Sténodactylographe
13	B4	Head of Central Archives	Chef des Archives centrales
14	B3	Secretary	Secrétaire
<i>Information and Study Division Division information et études</i>			
15	A6	Head of Division	Chef de division
16	A5	Head of the Industrial Section	Chef de la Section industrielle
17	A5	Expert on biological and chemical weapons	Expert en armes biologiques et chimiques
18	A4	Logistics Expert on armaments for land forces	Expert logistique en armements terrestres
19	A4	Logistics Expert on armaments for air forces	Expert logistique en armements aériens
20	A4	Logistics Expert on naval armaments	Expert logistique en armements navals
21	A4	Assistant to the Head of Division for General Affairs	Adjoint au chef de division pour les questions générales
22	B3	Secretary	Secrétaire
23	B3	Bilingual Shorthand-typist	Sténodactylographe bilingue
24	B3	Bilingual Shorthand-typist	Sténodactylographe bilingue

Post No.	Grade	Function	Fonction
<i>Inspection and Control Division</i> <i>Division inspections et contrôles</i>			
25	A6	Head of Division	Chef de division
26	A5	Expert on artillery and tanks	Expert en artillerie et chars de combat
27	A5	Expert on guided missiles	Expert en engins guidés
28	A4	Expert on ammunition and mines	Expert en munitions et mines
29	A4	Expert on armaments for air forces	Expert en armements aériens
30	A4	Assistant expert on artillery	Expert adjoint en artillerie
31	B3	Secretary	Secrétaire
32	B3	Bilingual Shorthand-typist	Sténodactylographe bilingue
<i>Administration and Legal Affairs Division</i> <i>Division administration et affaires juridiques</i>			
33	A6	Head of Division	Chef de division
34	B3	Secretary	Secrétaire
35	B4	Legal Expert - Industry	Expert juridique industriel
36	B3	Bilingual Shorthand-typist	Sténodactylographe bilingue
37	A5	Head of Finance and Administration Section	Chef de la Section finances et administration
38	A3	Head of Finance and Accounts Office	Chef du Bureau finances et comptabilité
39	B3	Book-keeper	Aide-comptable
40	B4	Head of Group responsible for General Services	Chef de groupe responsable des services généraux
41	B2	Assistant of Head of Group responsible for General Services	Assistant du chef de groupe responsable des services généraux
<i>Other services and Security Service</i> <i>Service divers et de sécurité</i>			
42	C5	Head Designer and Duplicator Operator	Chef dessinateur - Ronéotypiste
43	C3	Driver	Chauffeur
44	C3	Security Guard	Garde de sécurité
45	C3	» »	» »
46	C3	» »	» »
47	C3	» »	» »
48	C3	» »	» »
49	C3	» »	» »
50	C3	» »	» »
51	C3	» »	» »

APPENDIX III - ANNEXE III

Office of the Clerk ¹
Greffe de l'Assemblée

Grade	Function	Fonction
HC	Clerk	Greffier
HC	Clerk Assistant	Greffier adjoint
A5	Counsellor in charge of defence questions and armaments	Conseiller chargé des questions de défense et des armements
A5	Counsellor in charge of political questions	Conseiller chargé des questions politiques
A5	Counsellor in charge of finance and administration	Conseiller chargé des questions financières et administratives
A5	Counsellor in charge of Press Department	Conseiller chargé du Service de presse
A4	First Secretary/Committee Secretary and translation Reviser	Premier secrétaire /Secrétaire de commission et Réviseur de traductions
A4	First Secretary/Head of the Publications and Translations Department	Premier Secrétaire/Chef du Service des Traductions et Publications
A3	Secretary-Translator /Publications	Secrétaire-Traducteur /Publications
A3	Secretary Head of Archives and Committee Secretary	Secrétaire-Archiviste et Secrétaire de commission
A2	Secretary-Translator /Publications	Secrétaire-Traducteur /Publications
B6	Chief accountant	Chef comptable
B5	Administrative Assistant /Assistant translator	Assistant d'encadrement /Aide-traducteur
B4	Secretary of the President and the Clerk	Secrétaire du Président et du Greffier
B4	Secretary to the Clerk Assistant / Assistant Sergeant-at-Arms Office	Secrétaire du Greffier adjoint /Assistante au Protocole
B4	Proof reader and assistant Translation Department	Lectrice d'épreuves et assistante au Service des traductions
B3	} Assistants to Committees	Assistants aux commissions
B3		
B3		
B3		
B3	Assistant to the Administrative and Financial Department	Assistante au Service administratif et financier
B3	Assistant to the Archives and Mail Department	Assistante au Service des archives et courrier
B3	Assistant to the Translation Department	Assistante au Service des traductions
C6	Head of Roneo Section - Storekeeper	Chef ronéo /Magasinier
C3	Roneo Assistant-Messenger	Aide-ronéo /Messenger
C3	Messenger	Huissier

1. Proposed establishment as from 1st January 1965.

Cadre proposé à compter du 1^{er} janvier 1965.

Table of establishment — Tableau des effectifs

WESTERN EUROPEAN UNION — UNION DE L'EUROPE OCCIDENTALE

	A ¹	B ¹	C ¹	Total A, B, C	Office of the Clerk Greffé		
					Present position Etat actuel	Proposed establishment as from 1st January 1965 Cadre proposé au 1 ^{er} janvier 1965	
Secretary-General Secrétaire général	1	—	—	1	Clerk Greffier	1	1
Deputy Secretary-General Secrétaire général délégué	1	—	—	1		—	—
Assistant Secretary-General Secrétaire général adjoint	1	1	—	2	Clerk Assis- tant Greffier adjt	1	1
Director of the Agency Directeur de l'Agence	—	—	1	1		—	—
A7	—	—	1	1		—	—
A6	1	—	3	4		—	—
A5	—	1	5	6		2	4
A4	3	3	9	15		3	2 ²
A3	2	—	2	4		2 ²	2 ²
A2	2	—	1	3		2 ²	1 ²
Linguists Linguistes	4	4	2	10		—	—
B6	—	—	—	—		—	1
B5	—	—	—	—		2	1
B4	8	5	4	17		3	3
B3	5	4	11	20		7	7
B2	5	3	2	10		—	—
B1	3	—	—	3		—	—
C6	—	—	—	—		—	1
C5	—	—	1	1		1	—
C4	1	4	—	5		—	—
C3	7	3	9	19		2	2
C2	2	—	—	2		—	—
	46	28	51	125		26	26

1. A - Secretariat-General.
Secrétariat général.
- B - International Secretariat of the Standing Armaments Committee.
Secrétariat international du Comité Permanent des Armements.
- C - Agency for the Control of Armaments.
Agence pour le contrôle des Armements.
2. Including three secretaries Translations/Publications.
Dont trois secrétaires Traductions/Publications.

**BUDGET OF THE ADMINISTRATIVE EXPENDITURE
OF THE ASSEMBLY FOR THE FINANCIAL YEAR 1965 ¹**

*submitted on behalf of the Committee on Budgetary Affairs and Administration ^a
by Mr. Molter, Chairman and Rapporteur*

TABLE OF CONTENTS

Summary of Estimates for the Financial Year 1965
Allocation of Expenditure under Heads and Sub-Heads
Explanatory Memorandum

Summary of Estimates for the Financial Year 1965

Details	Estimate for 1965 F
<i>Head I</i> : Expenditure for staff	1,000,500
<i>Head II</i> : Expenditure relating to temporary personnel	423,500
<i>Head III</i> : Expenditure on premises and equipment	107,000
<i>Head IV</i> : General administrative costs	444,000
<i>Head V</i> : Other expenditure	179,000
TOTAL EXPENDITURE	2,154,000
TOTAL RECEIPTS	14,000
NET TOTAL	2,140,000

1. Adopted unanimously by the Committee on Budgetary Affairs and Administration and approved unanimously by the Presidential Committee.

2. *Members of the Committee* : Mr. Molter (Chairman); Mr. Duynstee (Substitute: *Laan*), *Viscount Stonehaven* (Vice-Chairmen); MM. Azara, Bourgeois (Substitute: *Dassié*), Corterier, Dardel (Substitute: *Escande*), Mrs. Flitz,

MM. Gros, Johnson, Lord Kennet, MM. le Hodey, *Linden*, Memmel (Substitute: *von Merkatz*), *Radius*, *Rapelli*, Restagno, Sir Ronald Russell, MM. Süsterhenn, *Tjalma*, Valmarana (Substitute: *Badini Confalonieri*).

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

**BUDGET DES DÉPENSES ADMINISTRATIVES
DE L'ASSEMBLÉE POUR L'EXERCICE FINANCIER 1965 ¹**

*présenté au nom de la Commission des Affaires budgétaires et de l'Administration ²
par M. Molter, président et rapporteur*

TABLE DES MATIÈRES

Résumé des prévisions pour l'exercice financier 1965
Répartition des dépenses par chapitres et articles
Exposé des motifs

Résumé des prévisions pour l'exercice financier 1965

Nature des dépenses	Prévisions pour 1965 F
<i>Chapitre I</i> : Dépenses de personnel	1.000.500
<i>Chapitre II</i> : Dépenses afférentes au personnel temporaire	423.500
<i>Chapitre III</i> : Dépenses de locaux et d'équipement	107.000
<i>Chapitre IV</i> : Frais généraux	444.000
<i>Chapitre V</i> : Autres dépenses	179.000
TOTAL DES DÉPENSES	2.154.000
TOTAL DES RECETTES	14.000
TOTAL NET	2.140.000

1. Adopté à l'unanimité par la Commission des Affaires budgétaires et de l'Administration et approuvé à l'unanimité par le Comité des Présidents.

2. Membres de la commission : M. Molter (président) ; M. Duynstee (suppléant : *Laan*), *Viscount Stonehaven* (vice-présidents) ; MM. Azara, Bourgeois (suppléant : *Dassié*), Corterier, Dardel (suppléant : *Escande*), Mme Flitz,

MM. Gros, Johnson, Lord Kennet, MM. le Hodey, *Linden*, Memmel (suppléant : *von Merkatz*), *Radius*, *Rapelli*, Restagno, Sir Ronald Russell, MM. Süsterhenn, *Tjalma*, Valmarana (suppléant : *Badini Confalonieri*).

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

Allocation of Expenditure under Heads and Sub-Heads

Details	Estimate for 1965 F
Head I — EXPENDITURE FOR STAFF	
Sub-Head 1: Salaries of permanent establishment	708,800
Sub-Head 2: (A) Allowances	140,700
(B) Social charges	136,000
(C) Expenses relating to the recruitment, arrival and departure of permanent officials	15,000
TOTAL OF HEAD I	1,000,500
Head II — EXPENDITURE RELATING TO THE SESSIONS OF THE ASSEMBLY	
Sub-Head 3: 1. Temporary staff	150,000
2. Linguistic staff	202,000
3. Insurance for temporary staff	2,500
4. Installation of simultaneous interpretation equip- ment and hire of offices for the temporary trans- lation department	59,000
5. Miscellaneous expenditure during the sessions ...	10,000
TOTAL OF HEAD II	423,500
Head III — EXPENDITURE ON PREMISES AND EQUIPMENT	
Sub-Head 4: Premises	75,000
Sub-Head 5: Capital equipment	32,000
TOTAL OF HEAD III	107,000
Head IV — GENERAL ADMINISTRATIVE COSTS	
Sub-Head 6: Postage, telephone, telegraph charges, transport of documents, typewriters, etc.	106,000
Sub-Head 7: Paper, stationery and office supplies	50,000
Sub-Head 8: Printing and publishing of Assembly documents ...	261,000
Sub-Head 9: Purchase of documents, reference works, etc.	9,000
Sub-Head 10: Official car	17,500
Sub-Head 11: Bank charges	500
TOTAL OF HEAD IV	444,000
Head V — OTHER EXPENDITURE	
Sub-Head 12: Travel and subsistence allowances and insurance for Chairmen of Committees, Rapporteurs and Represen- tatives attending meetings of the Bureau, Presidential Committee and joint meetings	40,000
Sub-Head 13: Expenses for representation and receptions	50,000
Sub-Head 14: Committee study missions	2,000
Sub-Head 15: Official journeys of members of the Office of the Clerk	55,000
Sub-Head 16: Expenses of experts and the auditors	7,500
Sub-Head 17: Expenditure on information	10,500
Sub-Head 18: Expenses for groups of the Assembly	12,000
Sub-Head 19: Contingencies and other expenditure not elsewhere provided for	2,000
TOTAL OF HEAD V	179,000

Répartition des dépenses par chapitres et articles

Nature des dépenses	Prévisions pour 1965 F
<i>Chapitre I</i> — DÉPENSES DE PERSONNEL	
Art. 1: Traitements du personnel du cadre permanent	708.800
Art. 2: (A) Indemnités	140.700
(B) Charges sociales	136.000
(C) Dépenses relatives au recrutement, à l'arrivée et au départ des fonctionnaires permanents	15.000
TOTAL DU CHAPITRE I	1.000.500
<i>Chapitre II</i> — DÉPENSES RELATIVES AUX SESSIONS DE L'ASSEMBLÉE	
Art. 3: 1. Personnel temporaire	150.000
2. Personnel linguistique	202.000
3. Assurances afférentes au personnel temporaire	2.500
4. Installation de l'équipement d'interprétation simultanée et location de bureaux pour le service temporaire de traduction	59.000
5. Dépenses diverses pendant les sessions	10.000
TOTAL DU CHAPITRE II	423.500
<i>Chapitre III</i> — DÉPENSES DE LOCAUX ET D'ÉQUIPEMENT	
Art. 4: Locaux	75.000
Art. 5: Equipement	32.000
TOTAL DU CHAPITRE III	107.000
<i>Chapitre IV</i> — FRAIS GÉNÉRAUX	
Art. 6: Frais d'affranchissement, de téléphone et de télégraphe, transport de documents, de machines, etc.	106.000
Art. 7: Papier et fournitures de bureau	50.000
Art. 8: Frais d'impression et de publication des documents de l'Assemblée	261.000
Art. 9: Achat d'ouvrages de documentation, d'annuaires, etc.	9.000
Art. 10: Voiture de service pour l'Assemblée	17.500
Art. 11: Frais de banque	500
TOTAL DU CHAPITRE IV	444.000
<i>Chapitre V</i> — AUTRES DÉPENSES	
Art. 12: Frais de voyage, indemnités et assurance des présidents de commissions, rapporteurs et Représentants pour les réunions du Bureau, du Comité des Présidents et les réunions communes	40.000
Art. 13: Frais de représentation et dépenses de réceptions	50.000
Art. 14: Missions d'études des commissions	2.000
Art. 15: Frais de mission des membres du Greffe	55.000
Art. 16: Frais des experts et du Commissaire aux comptes	7.500
Art. 17: Dépenses pour l'information	10.500
Art. 18: Dépenses effectuées par les groupes de l'Assemblée	12.000
Art. 19: Dépenses extraordinaires et toutes dépenses non prévues ..	2.000
TOTAL DU CHAPITRE V	179.000

Head I — Expenditure for Staff*Sub-Head 1*

SALARIES OF PERMANENT ESTABLISHMENT

*Estimate : F 708,800***(a) Basic salaries***Estimate : F 703,800*

Rank	WEU Grade	No.	Total F
The Clerk	Hors cadre *	1	39,000
The Clerk Assistant	Hors cadre *	1	58,300
Counsellors.....	A5	4	188,800
First Secretaries	A4	2	78,600
Secretaries	A3	2	62,900
Assistant Translator/Proof reader	A2	1	25,300
Chief Accountant	B6	1	23,500
Assistant Translator	B5	1	20,200
Personal Assistants	B4	3	57,800
Bilingual Shorthand Typists	B3	7	110,300
Head Roneo-Storekeeper	C6	1	16,300
Messengers	C3	2	22,800
		26	703,800

* Hors cadre officials do not receive expatriation, head-of-family or children's allowances.

(b) Replacement of junior staff on sick leave including travelling expenses and French social security.*Estimate : F 5,000*

Chapitre I — Dépenses de personnel**Article 1****TRAITEMENTS DU PERSONNEL DU CADRE PERMANENT***Prévisions : F 708.800***(a) Traitements de base***Prévisions : F 703.800*

Fonctions	Grade U.E.O.	Nombre	Total F
Greffier	Hors cadre *	1	39.000
Greffier adjoint	Hors cadre *	1	58.300
Conseillers	A5	4	188.800
Premiers secrétaires	A4	2	78.600
Secrétaires	A3	2	62.900
Aide-traductrice /Correctrice d'épreuves	A2	1	25.300
Chef comptable	B6	1	23.500
Aide-traductrice	B5	1	20.200
Assistantes qualifiées.....	B4	3	57.800
Sténo-dactylographes bilingues	B3	7	110.300
Chef ronéo-magasinier	C6	1	16.300
Messagers	C3	2	22.800
		26	703.800

* Les fonctionnaires hors cadre ne reçoivent pas d'indemnités d'expatriation, de chef de famille ni d'allocations familiales.

**(b) Remplacement de membres du personnel des grades B et C
en congé de maladie, y compris frais de voyage et Sécurité
Sociale**

Prévisions : F 5.000

Sub-Head 2

ALLOWANCES, SOCIAL CHARGES, ETC.

(A) ALLOWANCES

Estimate : F 140,700

(a) Head-of-family allowance

Estimate : F 15,600

Rank	WEU Grade	No.	Total F
Counsellors.....	A5	3	7,400
First Secretary	A4	1	2,000
Secretaries	A3	2	3,900
Assistant	B3	1	1,100
Head Roneo-Storekeeper	C6	1	1,200
		8	15,600

(b) Children's allowance

*Estimate : F 23,600*1,478 F per year per child : $1,478 \times 16$ F 23,600

(c) Expatriation allowance

Estimate : F 89,500

Rank	WEU Grade	No.	Total F
Counsellors.....	A5	3	34,100
First Secretary	A4	1	10,900
Secretaries	A3	2	20,300
Assistant Translator	B5	1	5,000
Personal Assistants	B4	2	10,300
Bilingual shorthand-typists	B3	2	8,900
		11	89,500

(d) Compensatory rent allowance

Estimate : F 5,000

(e) Overtime

Estimate : F 7,000

(f) Guarantee against currency devaluation for non-French staff

Estimate : token purposes

Article 2

INDEMNITÉS, CHARGES SOCIALES, ETC.

(A) INDEMNITÉS

Prévisions : F 140.700

(a) Indemnité de chef de famille

Prévisions : F 15.600

Fonctions	Grade U.E.O.	Nombre	Total F
Conseillers	A5	3	7.400
Premier secrétaire	A4	1	2.000
Secrétaires	A3	2	3.900
Assistante	B3	1	1.100
Chef ronéo-magasinier	C6	1	1.200
		8	15.600

(b) Allocations familiales

*Prévisions : F 23.600*1.478 F par an pour chaque enfant : 1.478×16 F 23.600

(c) Indemnité d'expatriation

Prévisions : F 89.500

Fonctions	Grade U.E.O.	Nombre	Total F
Conseillers	A5	3	34.100
Premier secrétaire	A4	1	10.900
Secrétaires	A3	2	20.300
Aide-traductrice	B5	1	5.000
Assistants qualifiés.....	B4	2	10.300
Sténo-dactylographes bilingues	B3	2	8.900
		11	89.500

(d) Indemnité de logement

Prévisions : F 5.000

(e) Heures supplémentaires

Prévisions : F 7.000

(f) Garantie de change au personnel non français

Prévisions : pour mémoire

(B) SOCIAL CHARGES

Estimate : F 136,000

- (a) Social Security *Estimate : F 27,000*
90 F per month, for 12 months for 25 officials
- (b) Supplementary insurance *Estimate : F 16,000*
2 % of total emoluments \times 798,600 F
- (c) Provident fund *Estimate : F 93,000*
14 % of basic salaries \times 664,800 F

(C) EXPENSES RELATING TO THE RECRUITMENT, ARRIVAL AND DEPARTURE OF PERMANENT OFFICIALS

Estimate : F 15,000

- (a) Travelling expenses and per diem for candidates not residing in Paris who are convened for examinations and interviews and cost of marking examination papers *Estimate : F 1,600*
- (b) Reimbursement of travelling expenses on arrival and departure of staff and dependent persons *Estimate : F 1,500*
- (c) Removal expenses *Estimate : F 3,000*
- (d) Installation allowance *Estimate : F 4,500*
- (e) Biennial home leave for non-French officials *Estimate : F 3,400*
- (f) Medical examination *Estimate : F 1,000*

(B) CHARGES SOCIALES

Prévisions : F 136.000

- (a) Sécurité Sociale
90 F par mois pour 12 mois pour 25 fonctionnaires
Prévisions : F 27.000
- (b) Assurance complémentaire
2 % du traitement total \times 798.600 F
Prévisions : F 16.000
- (c) Fonds de prévoyance
14 % du traitement de base \times 664.800 F
Prévisions : F 93.000

(C) DÉPENSES RELATIVES AU RECRUTEMENT, A L'ARRIVÉE ET AU DÉPART DES FONCTIONNAIRES PERMANENTS

Prévisions : F 15.000

- (a) Frais de voyage et indemnité de séjour pour les candidats ne résidant pas à Paris qui ont été convoqués pour examen et entrevue, et frais de correction des épreuves
Prévisions : F 1.600
- (b) Remboursement des frais de voyage à l'arrivée et au départ des fonctionnaires et des personnes à leur charge
Prévisions : F 1.500
- (c) Frais de déménagement
Prévisions : F 3.000
- (d) Indemnité d'installation
Prévisions : F 4.500
- (e) Congé bisannuel au pays d'origine pour les agents non français
Prévisions : F 3.400
- (f) Examen médical
Prévisions : F 1.000

Head II — Expenditure relating to the sessions of the Assembly*Estimate* : F 423,500*Sub-Head 3*

1. TEMPORARY STAFF

Temporary staff required for the sessions of the Assembly

Function	Paris : 10 days		
	Daily remuneration F	No.	Total F
Head of the sittings office	165	1 <i>a</i>	2,500
Heads of sections	105	2 <i>a</i>	10,200
	145	4 <i>b</i>	
Sergeant-at-Arms	145	1 <i>b</i>	2,200
Secretaries for the Assembly	90	3 <i>a</i>	8,000
	125	3 <i>b</i>	
Précis writers	90	5 <i>a</i>	13,300
	125	5 <i>b</i>	
Verbatim reporters	90	6 <i>a</i>	30,000
	125	14 <i>b</i>	
Assistants	45	5 <i>a</i>	37,000
	38	22 <i>a</i>	
	75	5 <i>b</i>	
	68	22 <i>b</i>	
Head ushers	40	2 <i>a</i>	800
Ushers	33	25 <i>a</i>	9,000
Roneo /Assemblers	33	20 <i>a</i>	8,000
		145	121,000

a. Recruited locally.*b.* Recruited outside France.

Travelling expenses F 29,000

F 150,000

Chapitre II — Dépenses relatives aux sessions de l'Assemblée

Prévisions : F 423.500

Article 3**I. PERSONNEL TEMPORAIRE**

Personnel temporaire dont l'assistance est nécessaire durant les sessions de l'Assemblée

Fonctions	Paris : 10 jours		
	Rémunération par jour F	Nombre	Total F
Chef du service de la séance	165	1 <i>a</i>	2.500
Chefs de section	105	2 <i>a</i>	10.200
	145	4 <i>b</i>	
Secrétaire chargé de la questure	145	1 <i>b</i>	2.200
Secrétaires parlementaires	90	3 <i>a</i>	8.000
	125	3 <i>b</i>	
Secrétaires de l'analytique	90	5 <i>a</i>	13.300
	125	5 <i>b</i>	
Sténographes des débats	90	6 <i>a</i>	30.000
	125	14 <i>b</i>	
Assistantes	45	5 <i>a</i>	37.000
	38	22 <i>a</i>	
	75	5 <i>b</i>	
	68	22 <i>b</i>	
Chefs huissiers	40	2 <i>a</i>	800
Huissiers	33	25 <i>a</i>	9.000
Ronéo-assembleurs	33	20 <i>a</i>	8.000
		145	121.000

a. Recrutés localement.

Frais de voyage F 29.000

b. Recrutés hors de France.

F 150.000

2. LINGUISTIC STAFF

(A) Interpretation Services

(a) Interpretation services required for the sessions of the Assembly

Function	Paris : 10 days		
	Daily remuneration F	No.	Total F
Interpreters	196	6 a	48,000
	282	10 b	
		16	

a. Recruited locally.

Travelling expenses F 6,000

b. Recruited outside France.

F 54,000

(b) Interpretation services required for meetings of committees between sessions F 30,000

(B) Translation Services

Temporary translators for the sessions of the Assembly

Function	Daily remuneration F	No.	Estimate ¹ F
Head of Translation Department	210	1 b	13,000
Revisers	142	2 a	25,500
	207	4 b	
Translators	114	3 a	37,500
	178	3 b	
	89	2 a	
	153	2 b	
		+ 20 %	76,000
			15,200
			91,200
Assistants	45	1 a	19,800
	68	5 b	
	38	5 a	
		28	111,000

1. Based on 60 days for the head of the department,
20 days for the revisers, and
25 days for the translators.

Travelling expenses F 7,000

a. Recruited locally.

F 118,000

b. Recruited outside France.

3. INSURANCE FOR TEMPORARY STAFF

Estimate : F 2,500

4. INSTALLATION OF EQUIPMENT AND HIRE OF OFFICES FOR THE SESSIONS

— Installation of simultaneous interpretation equipment in the Assembly Hall of the Economic and Social Council	F	30,000
— Installation of telephone booths in the building of the Economic and Social Council	F	12,000
— Installation of a tape-recorder and a teleprinter "France-Presse"	F	4,500
— Installation required for the Press Services in the Palais d'Iéna	F	2,500
— Technicians necessary for the operation of the simultaneous interpretation equipment in the WEU committee rooms	F	3,000
— Hire of offices for the temporary translation department at the "Centre de Conférences Internationales"	F	7,000

Estimate : F 59,000

5. MISCELLANEOUS EXPENDITURE DURING SESSIONS

— Removal expenses	F	2,000
— Medical Service	F	1,500
— Fire guard, Security	F	3,500
— Hire of typewriters and technicians	F	1,500
— Miscellaneous	F	1,500

Estimate : F 10,000

Head III — Expenditure on premises and equipment

Estimate : F 107,000

Sub-Head 4

PREMISES

— Hire of committee rooms outside Paris and installation of simultaneous interpretation equipment	F	10,000
— Technician necessary for the operation of the simultaneous interpretation equipment in the WEU committee rooms between sessions	F	3,000
— Overheads, water, electricity, lifts, etc.	F	25,000
— Cleaning of offices	F	25,000
— Minor repairs to premises	F	6,000
— Minor repairs to equipment and machines and removal of furniture	F	4,400
— Insurance	F	1,600

F 62,000

Estimate : F 75,000

4. INSTALLATION D'ÉQUIPEMENT ET LOCATION DE BUREAUX POUR LES SESSIONS

— Installation de l'équipement d'interprétation simultanée dans la salle de séances du Conseil Economique et Social	F	30.000
— Installation de cabines téléphoniques au Conseil Economique et Social ..	F	12.000
— Installation d'un magnétophone et d'un téléscrip-teur de l'Agence France- Presse	F	4.500
— Aménagement pour le Service de presse au Conseil Economique et Social	F	2.500
— Techniciens pour le fonctionnement de l'équipement d'interprétation simultanée dans les salles de commissions de l'U.E.O.	F	3.000
— Location de bureaux pour le service temporaire de traduction au Centre de Conférences Internationales	F	7.000
		59.000
		<i>Prévisions : F</i> 59.000

5. DÉPENSES DIVERSES PENDANT LES SESSIONS

— Frais de déménagement	F	2.000
— Service médical	F	1.500
— Piquet d'incendie, sécurité	F	3.500
— Location de machines à écrire et techniciens	F	1.500
— Divers	F	1.500
		10.000
		<i>Prévisions : F</i> 10.000

Chapitre III — Dépenses de locaux et d'équipement*Prévisions : F* 107.000*Article 4*

LOCAUX

— Location de salles de commissions en dehors de Paris et installation de l'équipement d'interprétation simultanée	F	10.000
— Technicien nécessaire pour le fonctionnement de l'équipement d'interpré- tation simultanée dans les salles de commissions de l'U.E.O. en dehors des sessions	F	3.000
— Charges, eau, électricité, ascenseurs, etc.	F	25.000
— Nettoyage	F	25.000
— Entretien et réparations de l'immeuble	F	6.000
— Entretien, réparation et manutention du mobilier et des machines	F	4.400
— Assurances	F	1.600
		62.000
		<i>Prévisions : F</i> 75.000

Sub-Head 5

CAPITAL EQUIPMENT

— Purchase of additional shelving for the archives section.....	F	7,000
— Purchase of addressograph machine	F	9,000
— Purchase of three electric typewriters	F	6,000
— Additional furniture for the President's Office	F	10,000
		<i>Estimate</i> : F 32,000

Head IV — General administrative costs*Estimate* : F 444,000*Sub-Head 6*

POSTAGE, TELEPHONE, TELEGRAPH CHARGES, TRANSPORT OF DOCUMENTS, TYPEWRITERS, ETC.

— Postage	F	50,000
— Telephone.....	F	43,000
— Telegrams.....	F	3,000
— Transport of documents, typewriters, etc.	F	10,000
		<i>Estimate</i> : F 106,000

Sub-Head 7

PAPER, STATIONERY AND OFFICE SUPPLIES

— Purchase of roneo paper, stencils, headed writing paper and other office supplies		<i>Estimate</i> : F 50,000
---	--	----------------------------

Sub-Head 8

PRINTING AND PUBLISHING OF ASSEMBLY DOCUMENTS

— Printing of Assembly documents (includes the record of debates, minutes of the Assembly and Assembly documents)		<i>Estimate</i> : F 261,000
— Printing of Reports of the Council		
— Printing of Texts Adopted		
— Miscellaneous — Bulletins, printing of the Agenda and Order of Business of the Assembly, voting lists, etc.		
— Reprints		
— Brochures		

Sub-Head 9

PURCHASE OF DOCUMENTS, REFERENCE WORKS, ETC.

Estimate : F 9,000

Article 5**DÉPENSES D'ÉQUIPEMENT**

— Complément de rayonnages pour les archives	F	7.000
— Achat d'une machine adressographe	F	9.000
— Achat de 3 machines à écrire électriques	F	6.000
— Complément de mobilier pour le bureau du Président	F	10.000

Prévisions : F 32.000

Chapitre IV — Frais généraux

Prévisions : F 444.000

Article 6**FRAIS D'AFFRANCHISSEMENT, DE TÉLÉPHONE ET DE TÉLÉGRAPHE, TRANSPORT DE DOCUMENTS, DE MACHINES, ETC.**

— Frais d'affranchissement	F	50.000
— Téléphone	F	43.000
— Télégrammes	F	3.000
— Transport de documents, de machines à écrire, etc.	F	10.000

Prévisions : F 106.000

Article 7**PAPIER ET FOURNITURES DE BUREAU**

- Achat de papier ronéo, stencils, papier à lettres et fournitures de bureau

Prévisions : F 50.000

Article 8**FRAIS D'IMPRESSION ET DE PUBLICATION DES DOCUMENTS DE L'ASSEMBLÉE**

- Impression des documents de l'Assemblée (comprenant le compte rendu des débats, les procès-verbaux de séances et les documents de l'Assemblée)
- Impression des rapports du Conseil
- Impression des textes adoptés
- Divers — Bulletins, impression du calendrier et de l'ordre du jour de l'Assemblée, listes de votes, etc.
- Réimpressions
- Brochures

Prévisions : F 261.000

Article 9**ACHAT D'OUVRAGES DE DOCUMENTATION, D'ANNUAIRES, ETC.**

Prévisions : F 9.000

Sub-Head 10

OFFICIAL CAR

— Hire of official car.....	F	6,500
— Lump sum allowance for the President's car	F	11,000
		Estimate : F 17,500

Sub-Head 11

BANK CHARGES

Estimate : F 500

Head V — Other expenditure

Estimate : F 179,000

Sub-Head 12

TRAVEL AND SUBSISTENCE ALLOWANCES AND INSURANCE FOR CHAIRMEN OF COMMITTEES, RAPORTEURS AND REPRESENTATIVES ATTENDING MEETINGS OF THE BUREAU, PRESIDENTIAL COMMITTEE AND JOINT MEETINGS

Estimate : F 40,000

Sub-Head 13

EXPENSES FOR REPRESENTATION AND RECEPTIONS

Estimate : F 50,000

Sub-Head 14

COMMITTEE STUDY MISSIONS

Estimate : F 2,000

Sub-Head 15

OFFICIAL JOURNEYS OF MEMBERS OF THE OFFICE OF THE CLERK

Estimate : F 55,000

Sub-Head 16

EXPENSES OF EXPERTS AND THE AUDITORS

Estimate : F 7,500

Sub-Head 17

EXPENDITURE ON INFORMATION

Estimate : F 10,500

Sub-Head 18

EXPENSES FOR GROUPS OF THE ASSEMBLY

Estimate : F 12,000

Sub-Head 19

CONTINGENCIES AND OTHER EXPENDITURE NOT ELSEWHERE PROVIDED FOR

Estimate : F 2,000

Article 10

VOITURE DE SERVICE

— Location de voiture de service	F	6.500
— Indemnité forfaitaire de voiture pour le Président	F	11.000

Prévisions : F 17.500

Article 11

FRAIS DE BANQUE

Prévisions : F 500

Chapitre V — Autres dépenses

Prévisions : F 179.000

Article 12

FRAIS DE VOYAGE, INDEMNITÉS ET ASSURANCE DES PRÉSIDENTS DE COMMISSIONS, RAPPORTEURS ET REPRÉSENTANTS POUR LES RÉUNIONS DU BUREAU, DU COMITÉ DES PRÉSIDENTS ET LES RÉUNIONS COMMUNES

Prévisions : F 40.000

Article 13

FRAIS DE REPRÉSENTATION ET DÉPENSES DE RÉCEPTIONS

Prévisions : F 50.000

Article 14

MISSION D'ÉTUDES DES COMMISSIONS

Prévisions : F 2.000

Article 15

FRAIS DE MISSION DES MEMBRES DU GREFFE

Prévisions : F 55.000

Article 16

FRAIS DES EXPERTS ET DU COMMISSAIRE AUX COMPTES

Prévisions : F 7.500

Article 17

DÉPENSES D'INFORMATION

Prévisions : F 10.500

Article 18

DÉPENSES EFFECTUÉES PAR LES GROUPES DE L'ASSEMBLÉE

Prévisions : F 12.000

Article 19

DÉPENSES EXTRAORDINAIRES ET TOUTES DÉPENSES NON PRÉVUES

Prévisions : F 2.000

Explanatory Memorandum

(submitted by Mr. Molter, Chairman and Rapporteur)

1. The budget for the financial year 1964¹, including an appropriation of F 70,000 for the commemoration of the Tenth Session of the Assembly, amounted to F 2,003,000.

The draft budget which is now submitted for the financial year 1965 amounts to F 2,140,000. This budget takes into account the increase in the cost of living and also :

2. *Head I — Expenditure for staff*

- The increase in the salaries of "hors cadre" officials, approved by the Council with effect from 1st July 1963.
- The regradings requested for certain posts in 1963² and which have remained pending are included in this budget with effect from 1st January 1965.

The posts under review are the following :

- regrading of a post A4 to A5: Counsellor in charge of administrative questions ;
- regrading of a post A4 to A5: Counsellor in charge of Press Department ;
- regrading of a post A3 to A4: First Secretary — Head of the Publications and Translation Department ;
- regrading of a post A2 to A3: Secretary — Head of Archives Section ;
- regrading of a post B5 to B6: Chief Accountant ;
- regrading of a post C5 to C6: Head of Roneo Section — Storekeeper.

The expenditure corresponding to these regradings (salaries, allowances, social security, provident fund, etc.) for the financial year 1965 amounts to approximately F 6,000.

- The increase in basic salaries and allowances for staff due to the annual increments.

3. *Head II — Expenditure relating to sessions of the Assembly*

The estimates included under this head have been increased on the basis of expenditure incurred during 1964. Calculations have been made on the basis of two part-sessions of five days in Paris during the financial year 1965.

The salaries of the temporary staff have been increased in agreement with the Council of Europe and the European Parliamentary Assembly.

For the June 1964 session, however, it was only possible to recruit temporary translators and revisers at the new salary rates of the United Nations, which involved an increase of 20 %.

This budget is therefore calculated on the basis of the salaries paid in June 1964.

4. *Head III — Expenditure on premises and equipment*

Overhead expenses are divided between the Agency for the Control of Armaments, the Standing Armaments Committee and the Office of the Clerk of the Assembly. The quota of the Office of the Clerk is fixed at 30 %.

Certain expenses, particularly for cleaning and maintenance, etc. have increased slightly.

1. See Document 287 revised.

2. Approved by the Assembly on 5th December 1963 on the recommendation of the Committee on Budgetary Affairs and Administration and on the basis of the table of establishment submitted by the Clerk and the memorandum of the Chairman of the Committee on Budgetary Affairs and Administration dated 4th March 1963.

Exposé des motifs

(présenté par M. Molter, président et rapporteur)

1. Le budget pour l'exercice financier 1964¹, compte tenu d'un crédit de F 70.000 pour la commémoration de la Dixième session de l'Assemblée, se montait à F 2.003.000.

Le projet de budget qui vous est soumis pour l'exercice financier 1965 s'élève à F 2.140.000. Il tient compte, en ordre principal, des augmentations inhérentes à l'augmentation du coût de la vie et, d'autre part, il convient de noter au :

2. *Chapitre I — Dépenses de personnel*

- L'augmentation des traitements du personnel hors cadre, approuvée par le Conseil, avec effet rétroactif au 1^{er} juillet 1963 ;
- Les reclassements demandés pour certains postes en 1963² et qui sont restés en suspens sont inclus dans ce budget à compter du 1^{er} janvier 1965.

Les postes en question sont les suivants :

- reclassement d'un poste A4 à A5 : Conseiller chargé des questions de l'Administration ;
- reclassement d'un poste A4 à A5 : Conseiller chargé du Service de Presse ;
- reclassement d'un poste A3 à A4 : Premier Secrétaire, Chef du Service des Traductions et Publications ;
- reclassement d'un poste A2 à A3 : Secrétaire-archiviste ;
- reclassement d'un poste B5 à B6 : Chef-comptable ;
- reclassement d'un poste C5 à C6 : Chef-ronéo magasinier.

La dépense correspondant à ces reclassements (traitements et indemnités, Sécurité Sociale, Fonds de prévoyance, etc.) pour l'année 1965 représenterait une somme d'environ F 6.000.

- L'augmentation des traitements de base et indemnités des fonctionnaires en raison des majorations annuelles d'échelons.

3. *Chapitre II — Dépenses relatives aux sessions de l'Assemblée*

Les crédits inscrits à ce chapitre ont été augmentés en fonction des dépenses réelles effectuées au cours de l'année 1964. Les calculs ont été effectués sur la base de deux parties de session de 5 jours à Paris au cours de l'exercice financier 1965.

Les traitements de l'ensemble du personnel temporaire ont été augmentés en accord avec le Conseil de l'Europe et l'Assemblée Parlementaire Européenne.

Toutefois, le recrutement des traducteurs et réviseurs temporaires pour la session de juin 1964 n'a pu s'effectuer qu'aux nouveaux taux de salaires consentis par les Nations Unies et qui correspondent à une majoration de 20 %.

Le présent budget a donc été calculé en fonction des traitements payés lors du recrutement de juin 1964.

4. *Chapitre III — Dépenses de locaux et d'équipement*

Les frais généraux sont répartis entre l'Agence pour le Contrôle des Armements, le Comité Permanent des Armements et le Greffe de l'Assemblée, la quote-part du Greffe étant fixée à 30 %.

Ces dépenses sont en légère augmentation eu égard à la majoration des frais d'entretien, de nettoyage, etc.

1. Voir Document 287 révisé.

2. Approuvés par l'Assemblée le 5 décembre 1963 sur proposition de la Commission des Affaires budgétaires et de l'Administration et sur la base de l'organigramme du Greffier et de la note du Président de la Commission des Affaires budgétaires et de l'Administration du 4 mars 1963.

5. *Head IV — General and administrative costs*

- Post, telephone and telegraph charges have increased, owing to the greater volume of texts mailed by the Assembly and to the substantial increase in 1964 in telephone taxes and the annual rental charges.
- Printing costs have increased and a greater volume of texts is prepared by the Assembly.

6. *Head V — Other expenditure*

- Mission expenses for the members of the Office of the Clerk have been increased on the basis of expenditure incurred during the course of 1964.
- Expenses for Groups of the Assembly have been increased to conform with the Council of Europe.

Head I — Expenditure for Staff*Sub-Head 1*

SALARIES OF PERMANENT ESTABLISHMENT

(a) Basic salaries

Budget for 1964	F 667,500
Estimate for 1965.....	F 703,800
	F 36,300
Net increase	F 36,300

See explanation under paragraph 2 of the Explanatory Memorandum.

(b) Replacement of junior staff on sick leave including travelling expenses and French social security

Budget for 1964	F 5,000
Estimate for 1965.....	F 5,000

Estimate unchanged

Sub-Head 2

ALLOWANCES, SOCIAL CHARGES, ETC.

(A) ALLOWANCES

(a) Head-of-family allowance

Budget for 1964	F 14,900
Estimate for 1965.....	F 15,600
	F 700
Net increase	F 700

This allowance has been calculated on the basis of the status of staff.

(b) Children's allowance

Budget for 1964	F 23,700
Estimate for 1965.....	F 23,600

Estimate unchanged

5. *Chapitre IV — Frais généraux*

- Les frais d'affranchissement, de téléphone et de télégraphe ont été augmentés du fait de l'accroissement du volume des textes expédiés par l'Assemblée et de la hausse sensible en 1964 des taxes de téléphone ainsi que des abonnements.
- Les frais d'impression ont augmenté et, d'autre part, le volume des textes préparés par l'Assemblée s'est accru.

6. *Chapitre V — Autres dépenses*

- Les frais de mission des membres du Greffe ont été augmentés sur la base des dépenses réellement effectuées au cours de l'année 1964.
- Les dépenses effectuées par les Groupes de l'Assemblée ont été augmentées, conformément à ce qui a été fait au Conseil de l'Europe.

Chapitre I — Dépenses de personnel*Article 1*

TRAITEMENTS DU PERSONNEL DU CADRE PERMANENT

(a) Traitements de base

Budget 1964	F 667.500
Prévisions pour 1965	F 703.800
	F 36.300
Augmentation nette	F 36.300

Voir explications au paragraphe 2 de l'exposé des motifs.

(b) Remplacement de membres du personnel des grades B et C en congé de maladie, y compris frais de voyage et Sécurité Sociale

Budget 1964	F 5.000
Prévisions pour 1965	F 5.000
	F 5.000
Prévisions inchangées	

Article 2

INDEMNITÉS, CHARGES SOCIALES, ETC.

(A) INDEMNITÉS

(a) Indemnité de chef de famille

Budget 1964	F 14.900
Prévisions pour 1965	F 15.600
	F 700
Augmentation nette	F 700

Cette indemnité a été calculée sur la base de la situation de famille des membres du personnel.

(b) Allocations familiales

Budget 1964	F 23.700
Prévisions pour 1965	F 23.600
	F 23.600
Prévisions inchangées	

(c) Expatriation allowance

Budget for 1964	F	82,500
Estimate for 1965.....	F	89,500
		7,000
Net increase	F	7,000

This estimate has been calculated on the basis of the number of non-French staff entitled to the allowance.

(d) Compensatory rent allowance

Budget for 1964	F	5,000
Estimate for 1965.....	F	5,000
		5,000
Estimate unchanged		

This estimate has been calculated on the basis of the rent allowance now paid and the number of officials qualifying for an allowance.

(e) Overtime

Budget for 1964	F	7,000
Estimate for 1965.....	F	7,000
		7,000
Estimate unchanged		

(f) Guarantee against currency devaluation for non-French staff

Estimate for 1965.....		token purposes
------------------------	--	----------------

(B) SOCIAL CHARGES*(a)* Social security

Budget for 1964	F	27,000
Estimate for 1965.....	F	27,000
		27,000
Estimate unchanged		

(b) Supplementary insurance

Budget for 1964	F	15,400
Estimate for 1965.....	F	16,000
		1,600
Net increase	F	600

This calculation is based on 2 % of total emoluments.

(c) Provident Fund

Budget for 1964	F	89,600
Estimate for 1965.....	F	93,000
		3,400
Net increase	F	3,400

This calculation is based on 14 % of basic salaries.

(c) Indemnité d'expatriation

Budget 1964	F	82.500
Prévisions pour 1965	F	89.500
		Augmentation nette
	F	7.000

Cette indemnité a été calculée sur la base de l'effectif du personnel non français ayant droit à cette indemnité.

(d) Indemnité de logement

Budget 1964	F	5.000
Prévisions pour 1965	F	5.000
		Prévisions inchangées

En ce qui concerne cet article, les calculs ont été effectués sur la base de l'indemnité de logement actuellement versée aux membres du personnel permanent qui en bénéficient ou qui y ont droit.

(e) Heures supplémentaires

Budget 1964	F	7.000
Prévisions pour 1965	F	7.000
		Prévisions inchangées

(f) Garantie de change au personnel non français

Prévisions pour 1965		pour mémoire
----------------------------	--	--------------

(B) CHARGES SOCIALES

(a) Sécurité Sociale

Budget 1964	F	27.000
Prévisions pour 1965	F	27.000
		Prévisions inchangées

(b) Assurance complémentaire

Budget 1964	F	15.400
Prévisions pour 1965	F	16.000
		Augmentation nette
	F	600

Ce montant est calculé à raison de 2 % des traitements et indemnités.

(c) Fonds de prévoyance

Budget 1964	F	89.600
Prévisions pour 1965	F	93.000
		Augmentation nette
	F	3.400

Ce montant est calculé à raison de 14 % des traitements de base.

(C) EXPENSES RELATING TO THE RECRUITMENT, ARRIVAL AND DEPARTURE OF PERMANENT OFFICIALS

(a) Travelling expenses and per diem for candidates not residing in Paris, who are convened for examinations and interviews, and cost of marking examination papers

Budget for 1964	F	1,600
Estimate for 1965.....	F	1,600
Estimate unchanged		

(b) Reimbursement of travelling expenses on arrival and departure of staff and dependent persons

Budget for 1964	F	1,500
Estimate for 1965.....	F	1,500
Estimate unchanged		

Calculated on the basis of estimated departures and replacement of staff.

(c) Removal expenses

Budget for 1964	F	3,000
Estimate for 1965.....	F	3,000
Estimate unchanged		

Calculated on the basis of estimated departures and replacement of staff.

(d) Installation allowance

Budget for 1964	F	4,500
Estimate for 1965.....	F	4,500
Estimate unchanged		

Calculated on the basis of possible replacement requirements.

(e) Biennial home leave for non-French officials

Budget for 1964	F	3,000
Estimate for 1965.....	F	3,400
		400
Net increase	F	400

Based on the number of staff entitled to home leave in 1965.

(f) Medical examination

Budget for 1964	F	500
Estimate for 1965.....	F	1,000
		500
Net increase	F	500

This increase is based on increased expenditure during 1964.

(C) DÉPENSES RELATIVES AU RECRUTEMENT, A L'ARRIVÉE ET AU DÉPART DES FONCTIONNAIRES PERMANENTS

(a) Frais de voyage et indemnités de séjour des candidats ne résidant pas à Paris qui ont été convoqués pour examen et entrevue, et frais de correction des épreuves		
Budget 1964	F	1.600
Prévisions pour 1965	F	1.600

Prévisions inchangées

(b) Remboursement des frais de voyage à l'arrivée et au départ des fonctionnaires et des personnes à leur charge		
Budget 1964	F	1.500
Prévisions pour 1965	F	1.500

Prévisions inchangées

Ce montant est calculé sur la base des départs et des remplacements de personnel.

(c) Frais de déménagement		
Budget 1964	F	3.000
Prévisions pour 1965	F	3.000

Prévisions inchangées

Ce montant est calculé sur la base des départs et des remplacements de personnel.

(d) Indemnité d'installation		
Budget 1964	F	4.500
Prévisions pour 1965	F	4.500

Prévisions inchangées

Ce montant est calculé sur la base des remplacements éventuels.

(e) Congé bisannuel au pays d'origine pour les agents non français		
Budget 1964	F	3.000
Prévisions pour 1965	F	3.400
		400
Augmentation nette	F	400

Ce montant est calculé d'après le nombre de fonctionnaires ayant droit à ce congé en 1965.

(f) Examen médical		
Budget 1964	F	500
Prévisions pour 1965	F	1.000
		500
Augmentation nette	F	500

Ce montant est calculé d'après les augmentations des dépenses effectuées en 1964.

Head II — Expenditure relating to the sessions of the Assembly*Sub-Head 3***1. TEMPORARY STAFF**

Temporary staff required for the sessions of the Assembly

Budget for 1964	F 126,700
Estimate for 1965.....	F 150,000
Net increase	F 23,300

The basis of the calculation is two part-sessions making a total of 10 sitting days.

The increased estimate corresponds to the increase in salaries of temporary staff approved by the Council of Europe and the European Parliamentary Assembly.

2. LINGUISTIC STAFF*(A) Interpretation Services**(a)* Interpretation services required for the sessions of the Assembly

Budget for 1964	F 47,000
Estimate for 1965.....	F 54,000
Net increase	F 7,000

This increase is due to the increase in salaries and per diem allowances in accordance with the rates applied by the Council of Europe.

(b) Interpretation services required for meetings of committees between sessions

Budget for 1964	F 23,000
Estimate for 1965.....	F 30,000
Net increase	F 7,000

This increase is due to the increase in salaries and per diem allowances in accordance with the rates applied by the Council of Europe, and the greater number of committee meetings between sessions.

(B) Translation Services

Temporary translators for the sessions of the Assembly

Budget for 1964	F 91,500
Estimate for 1965.....	F 118,000
Net increase ¹	F 26,500

1. See explanatory memorandum, page 212.

Chapitre II — Dépenses relatives aux sessions de l'Assemblée

Article 3

1. PERSONNEL TEMPORAIRE

Personnel temporaire dont l'assistance est nécessaire durant les sessions de l'Assemblée

Budget 1964	F 126.700
Prévisions pour 1965	F 150.000
	F 23.300
Augmentation nette	F 23.300

Les calculs ont été établis sur la base de deux parties de session correspondant à 10 jours de séance.

L'augmentation de ce crédit résulte de la majoration des traitements du personnel temporaire approuvée par le Conseil de l'Europe et l'Assemblée Parlementaire Européenne.

2. PERSONNEL LINGUISTIQUE

(A) *Interprètes*

(a) Personnel d'interprétation nécessaire pour les sessions de l'Assemblée

Budget 1964	F 47.000
Prévisions pour 1965	F 54.000
	F 7.000
Augmentation nette	F 7.000

Cette augmentation est due aux relèvements des traitements et indemnités journalières tels qu'ils existent au Conseil de l'Europe.

(b) Personnel d'interprétation nécessaire pour les réunions de commissions devant se tenir entre les sessions

Budget 1964	F 23.000
Prévisions pour 1965	F 30.000
	F 7.000
Augmentation nette	F 7.000

Cette augmentation est due aux relèvements des traitements et indemnités journalières tels qu'ils existent au Conseil de l'Europe et à l'augmentation du nombre de réunions de commissions dans l'intervalle des sessions.

(B) *Traducteurs*

Traducteurs temporaires pour les sessions de l'Assemblée

Budget 1964	F 91.500
Prévisions pour 1965	F 118.000
	F 26.500
Augmentation nette ¹	F 26.500

1. Voir exposé des motifs, page 11.

3. INSURANCE FOR TEMPORARY STAFF

Budget for 1964	F	2,500
Estimate for 1965.....	F	2,500
Estimate unchanged		

4. INSTALLATION OF EQUIPMENT AND HIRE OF OFFICES FOR THE SESSIONS

Budget for 1964	F	58,200
Estimate for 1965.....	F	59,000
Net increase		
	F	800

This estimate is calculated on the basis of expenditure incurred in 1964.

5. MISCELLANEOUS EXPENDITURE DURING THE SESSIONS

Budget for 1964	F	7,000
Estimate for 1965.....	F	10,000
Net increase		
	F	3,000

This estimate is calculated on the basis of expenditure incurred in 1964.

Head III — Expenditure on premises and equipment*Sub-Head 4*

PREMISES

Budget for 1964	F	69,100
Estimate for 1965.....	F	75,000
Net increase		
	F	5,900

The amount requested corresponds to the increase in cleaning and maintenance costs of the building.

Sub-Head 5

CAPITAL EQUIPMENT

Budget for 1964	F	15,900
Estimate for 1965.....	F	32,000
Net increase		
	F	16,100

3. ASSURANCES AFFÉRENTES AU PERSONNEL TEMPORAIRE

Budget 1964	F	2.500
Prévisions pour 1965	F	2.500
Prévisions inchangées		

4. INSTALLATION D'ÉQUIPEMENT ET LOCATION DE BUREAUX POUR LES SESSIONS

Budget 1964	F	58.200
Prévisions pour 1965	F	59.000
Augmentation nette		
	F	800

Ce crédit a été calculé sur la base des dépenses réelles effectuées en 1964.

5. DÉPENSES DIVERSES PENDANT LES SESSIONS

Budget 1964	F	7.000
Prévisions pour 1965	F	10.000
Augmentation nette		
	F	3.000

Ce crédit a été calculé sur la base des dépenses réelles effectuées en 1964.

Chapitre III — Dépenses de locaux et d'équipement*Article 4*

LOCAUX

Budget 1964	F	69.100
Prévisions pour 1965	F	75.000
Augmentation nette		
	F	5.900

Le crédit demandé correspond à l'augmentation des frais de nettoyage et d'entretien de l'immeuble.

Article 5

DÉPENSES D'ÉQUIPEMENT

Budget 1964	F	15.900
Prévisions pour 1965	F	32.000
Augmentation nette		
	F	16.100

Estimates for the purchase of equipment made in this budget are to meet the purchase of :

1. additional shelving for the archives section (cellar) ;
2. an electric addressograph machine ;

The machine now in use which is non-automatic was purchased in 1957 and should be replaced. The fact that the mailing list of the Assembly has considerably increased makes it advisable for the new machine to be electric.

3. three electric typewriters ;
4. additional furniture for the President's office.

Head IV — General administrative costs

Sub-Head 6

POSTAGE, TELEPHONE, TELEGRAPH CHARGES, TRANSPORT OF DOCUMENTS, TYPEWRITERS, ETC.

Budget for 1964	F 93,000
Estimate for 1965	F 106,000
	F 13,000
Net increase	F 13,000

This estimate is calculated on the basis of expenditure incurred in 1964.

Sub-Head 7

PAPER, STATIONERY AND OFFICE SUPPLIES

Budget for 1964	F 40,000
Estimate for 1965	F 50,000
	F 10,000
Net increase	F 10,000

This estimate is based on the requirements foreseen for 1965.

Sub-Head 8

PRINTING AND PUBLISHING OF ASSEMBLY DOCUMENTS

Budget for 1964	F 227,000
Estimate for 1965	F 261,000
	F 34,000
Net increase	F 34,000

This increase takes into account the increased cost of printing the documents and the larger volume of documents published by the Assembly.

Les dépenses d'équipement prévues dans le présent budget correspondent à l'achat :

1. d'un complément de rayonnages pour le service des archives (sous-sol) ;
2. d'une machine adressographe électrique ;
La machine actuelle qui est manuelle, achetée en 1957, devrait être remplacée. Le fait d'avoir considérablement augmenté la distribution des documents de l'Assemblée rendrait souhaitable que la nouvelle machine puisse fonctionner électriquement.
3. de 3 machines à écrire électriques ;
4. d'un complément de mobilier pour le bureau du Président.

Chapitre IV — Frais généraux

Article 6

FRAIS D'AFFRANCHISSEMENT, DE TÉLÉPHONE ET DE TÉLÉGRAPHE, TRANSPORT DE DOCUMENTS,
DE MACHINES, ETC.

Budget 1964	F 93.000
Prévisions pour 1965	F 106.000
	Augmentation nette F 13.000

Ce crédit a été calculé sur la base des dépenses effectuées en 1964.

Article 7

PAPIER ET FOURNITURES DE BUREAU

Budget 1964	F 40.000
Prévisions pour 1965	F 50.000
	Augmentation nette F 10.000

Ce crédit a été calculé sur la base des fournitures nécessaires en 1965.

Article 8

FRAIS D'IMPRESSION ET DE PUBLICATION DES DOCUMENTS DE L'ASSEMBLÉE

Budget 1964	F 227.000
Prévisions pour 1965	F 261.000
	Augmentation nette F 34.000

Cette augmentation tient compte de l'augmentation du prix de l'impression des documents et de l'accroissement du volume des documents publiés par l'Assemblée.

Sub-Head 9

PURCHASE OF DOCUMENTS, REFERENCE WORKS, ETC.

Budget for 1964	F	8,000
Estimate for 1965.....	F	9,000
		9,000
Net increase	F	1,000

This increase reflects the higher cost of purchasing books and documentation.

Sub-Head 10

OFFICIAL CAR

Budget for 1964	F	16,000
Estimate for 1965.....	F	17,500
		17,500
Net increase	F	1,500

In the absence of a car belonging to the Assembly, provision must be made for the hire of a car with chauffeur for the President of the Assembly. Hiring costs are high and the estimate is based on expenditure incurred in 1964.

Sub-Head 11

BANK CHARGES

Budget for 1964	F	500
Estimate for 1965.....	F	500
		500
Estimate unchanged		

Head V — Other expenditure*Sub-Head 12*TRAVEL AND SUBSISTENCE ALLOWANCES AND INSURANCE FOR CHAIRMEN OF COMMITTEES,
RAPORTEURS AND REPRESENTATIVES ATTENDING MEETINGS OF THE BUREAU,
PRESIDENTIAL COMMITTEE AND JOINT MEETINGS

Budget for 1964	F	40,000
Estimate for 1965.....	F	40,000
		40,000
Estimate unchanged		

Sub-Head 13

EXPENSES FOR REPRESENTATION AND RECEPTIONS

Budget for 1964	F	50,000
Estimate for 1965.....	F	50,000
		50,000
Estimate unchanged		

Article 9

ACHAT D'OUVRAGES DE DOCUMENTATION, D'ANNUAIRES, ETC.

Budget 1964	F	8.000
Prévisions pour 1965	F	9.000
		1.000
Augmentation nette	F	1.000

Cette augmentation s'explique par la majoration du coût des ouvrages de documentation.

Article 10

VOITURE DE SERVICE

Budget 1964	F	16.000
Prévisions pour 1965	F	17.500
		1.500
Augmentation nette	F	1.500

A défaut d'une voiture appartenant à l'Assemblée, il faut prévoir la location d'une voiture avec chauffeur pour le Président de l'Assemblée. Les locations étant très onéreuses, le crédit est basé sur les dépenses effectuées en 1964.

Article 11

FRAIS DE BANQUE

Budget 1964	F	500
Prévisions pour 1965	F	500
		500
Prévisions inchangées		

Chapitre V — Autres dépenses*Article 12*

FRAIS DE VOYAGE, INDEMNITÉS ET ASSURANCE DES PRÉSIDENTS DE COMMISSIONS, RAPPORTEURS ET REPRÉSENTANTS POUR LES RÉUNIONS DU BUREAU, DU COMITÉ DES PRÉSIDENTS ET LES RÉUNIONS COMMUNES

Budget 1964	F	40.000
Prévisions pour 1965	F	40.000
		40.000
Prévisions inchangées		

Article 13

FRAIS DE REPRÉSENTATION ET DÉPENSES DE RÉCEPTIONS

Budget 1964	F	50.000
Prévisions pour 1965	F	50.000
		50.000
Prévisions inchangées		

Sub-Head 14

COMMITTEE STUDY MISSIONS

Budget for 1964	F	2,000
Estimate for 1965.....	F	2,000
Estimate unchanged		

Sub-Head 15

OFFICIAL JOURNEYS OF MEMBERS OF THE OFFICE OF THE CLERK

Budget for 1964	F	49,000
Estimate for 1965.....	F	55,000
Net increase		
	F	6,000

Estimate based on expenditure incurred in 1964.

Sub-Head 16

EXPENSES OF EXPERTS AND THE AUDITORS

Budget for 1964	F	7,500
Estimate for 1965.....	F	7,500
Estimate unchanged		

Sub-Head 17

EXPENDITURE ON INFORMATION

Budget for 1964	F	9,400
Estimate for 1965.....	F	10,500
Net increase		
	F	1,100

The increase is based on the increased activities of this section.

Sub-Head 18

EXPENSES FOR GROUPS OF THE ASSEMBLY

Budget for 1964	F	6,000
Estimate for 1965.....	F	12,000
Net increase		
	F	6,000

Sub-Head 19

CONTINGENCIES AND OTHER EXPENDITURE NOT ELSEWHERE PROVIDED FOR

Budget for 1964	F	2,000
Estimate for 1965.....	F	2,000
Estimate unchanged		

Article 14

MISSIONS D'ÉTUDES DES COMMISSIONS

Budget 1964	F	2.000
Prévisions pour 1965	F	2.000
Prévisions inchangées		

Article 15

FRAIS DE MISSION DES MEMBRES DU GREFFE

Budget 1964	F	49.000
Prévisions pour 1965	F	55.000
Augmentation nette		
	F	6.000

Calcul basé sur les dépenses effectuées en 1964.

Article 16

FRAIS DES EXPERTS ET DU COMMISSAIRE AUX COMPTES

Budget 1964	F	7.500
Prévisions pour 1965	F	7.500
Prévisions inchangées		

Article 17

DÉPENSES D'INFORMATION

Budget 1964	F	9.400
Prévisions pour 1965	F	10.500
Augmentation nette		
	F	1.100

Cette augmentation est justifiée par l'accroissement d'activité de ce service.

Article 18

DÉPENSES EFFECTUÉES PAR LES GROUPES DE L'ASSEMBLÉE

Budget 1964	F	6.000
Prévisions pour 1965	F	12.000
Augmentation nette		
	F	6.000

Article 19

DÉPENSES EXTRAORDINAIRES ET TOUTES DÉPENSES NON PRÉVUES

Budget 1964	F	2.000
Prévisions pour 1965	F	2.000
Prévisions inchangées		

*Draft budget of the administrative expenditure
of the Assembly for the financial year 1965*

AMENDMENT No. 1¹

*tabled by Mr. Molter, Chairman and Rapporteur of
the Committee on Budgetary Affairs and Administration*

Head III — Expenditure on premises and equipment

Sub-head 5

Capital equipment

Reduce the estimate by 16,000 francs.

Consequently, the total budget for the financial year 1965 is reduced to 2,124,000 francs.

Signed: Molter

1. See 10th Sitting, 2nd December 1964 (Amendment adopted).

**Projet de budget des dépenses administratives
de l'Assemblée pour l'exercice financier 1965**

AMENDEMENT N° 1¹

**présenté par M. Molter, président et rapporteur de la
Commission des Affaires budgétaires et de l'Administration**

Chapitre III — Dépenses de locaux et d'équipement

Article 5

Dépenses d'équipement

Réduire le crédit prévu de 16.000 francs.

En conséquence, le montant total du budget pour l'exercice 1965 est ramené à 2.124.000 francs.

Signé : Molter

1. Voir 10^e séance, 2 décembre 1964 (Adoption de l'amendement).

AGENDA
of the Second Part of the Tenth Ordinary Session
Paris, 1st-4th December 1964

I. Defence Questions

- | | |
|--|--|
| 1. State of European security — Aspects of western strategy | <i>Report tabled by Mr. Duynstee on behalf of the Committee on Defence Questions and Armaments</i> |
| 2. Disarmament | <i>Report tabled by Lord Kennet on behalf of the Committee on Defence Questions and Armaments</i> |
| 3. Progress in space technology and possible repercussions on strategy | <i>Report tabled by Colonel Bourgoïn on behalf of the Committee on Defence Questions and Armaments</i> |

II. Political Questions

- | | |
|---|--|
| 1. Unity of action — Political union and WEU | <i>Report tabled by Mr. von Merkatz on behalf of the General Affairs Committee</i> |
| 2. The political future of NATO | <i>Report tabled by Mr. de Grailly on behalf of the General Affairs Committee</i> |
| 3. The rôle of WEU in economic relations between the United Kingdom and the European Economic Community | <i>Report tabled by Mr. Leymen on behalf of the General Affairs Committee</i> |
| 4. The situation in Berlin | <i>Report tabled by Mr. Molter on behalf of the General Affairs Committee</i> |
| 5. The European position in the monetary field | <i>Report tabled by Lord Grantchester on behalf of the General Affairs Committee</i> |

III. Budgetary and Administrative Questions

- | | |
|--|---|
| 1. Budget of the administrative expenditure of the Assembly for the financial year 1965 | <i>Report tabled by Mr. Molter on behalf of the Committee on Budgetary Affairs and Administration</i> |
| 2. Accounts of the administrative expenditure of the Assembly for the financial year 1963 — The auditor's report | <i>Report tabled by Mr. Molter on behalf of the Committee on Budgetary Affairs and Administration</i> |
| 3. Opinion on the budget of the ministerial organs of WEU for the financial year 1964 | <i>Report tabled by Mr. Molter on behalf of the Committee on Budgetary Affairs and Administration</i> |

IV. Liaison with National Parliaments

- | | |
|---|---|
| Action taken in national parliaments in implementation of recommendations of the Assembly | <i>Report tabled by Mr. Meyers on behalf of the Working Party for Liaison with National Parliaments</i> |
|---|---|

ORDRE DU JOUR
de la deuxième partie de la Dixième session ordinaire
Paris, 1^{er}-4 décembre 1964

I. Questions de défense

- | | |
|--|---|
| 1. État de la sécurité européenne : Les aspects de la stratégie occidentale | <i>Rapport présenté par M. Duynstee au nom de la Commission des Questions de Défense et des Armements</i> |
| 2. Le désarmement | <i>Rapport présenté par Lord Kennet au nom de la Commission des Questions de Défense et des Armements</i> |
| 3. Progrès dans la connaissance de l'espace et ses incidences possibles sur la stratégie | <i>Rapport présenté par le colonel Bourgoïn au nom de la Commission des Questions de Défense et des Armements</i> |

II. Questions politiques

- | | |
|--|--|
| 1. Unité d'action : L'union politique et l'U.E.O. | <i>Rapport présenté par M. von Merkatz au nom de la Commission des Affaires Générales</i> |
| 2. L'avenir politique de l'O.T.A.N. | <i>Rapport présenté par M. de Grailly au nom de la Commission des Affaires Générales</i> |
| 3. Le rôle de l'U.E.O. dans les rapports économiques entre la Grande-Bretagne et la Communauté Économique Européenne | <i>Rapport présenté par M. Leymen au nom de la Commission des Affaires Générales</i> |
| 4. La situation à Berlin | <i>Rapport présenté par M. Molter au nom de la Commission des Affaires Générales</i> |
| 5. La position européenne en matière monétaire | <i>Rapport présenté par Lord Grantchester au nom de la Commission des Affaires Générales</i> |

III. Questions budgétaires et administratives

- | | |
|---|---|
| 1. Budget des dépenses administratives de l'Assemblée pour l'exercice financier 1965 | <i>Rapport présenté par M. Molter au nom de la Commission des Affaires budgétaires et de l'Administration</i> |
| 2. Comptes relatifs aux dépenses administratives de l'Assemblée pour l'exercice financier 1963 — Rapport du Commissaire aux Comptes | <i>Rapport présenté par M. Molter au nom de la Commission des Affaires budgétaires et de l'Administration</i> |
| 3. Avis sur le budget des organes ministériels de l'U.E.O. pour l'exercice financier 1964 | <i>Rapport présenté par M. Molter au nom de la Commission des Affaires budgétaires et de l'Administration</i> |

IV. Liaison avec les parlements nationaux

Action entreprise dans les parlements nationaux pour assurer la mise en œuvre des recommandations de l'Assemblée

Rapport présenté par M. Meyers au nom du Groupe de travail chargé de la liaison avec les parlements nationaux

DRAFT ORDER OF BUSINESS
of the Second Part of the Tenth Ordinary Session
Paris, 1st-4th December 1964

TUESDAY, 1st DECEMBER

Morning 9 a.m.

Political Groups.

10 a.m.

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

Examination of credentials.

Adoption of the draft Order of Business.

Opening address by the President of the Assembly.

State of European security — Aspects of western strategy :
presentation of the report tabled by Mr. Duynstee on behalf of the Committee on Defence
Questions and Armaments.

Speech by the Chairman-in-Office of the Council of Ministers of WEU.

General Debate.

Afternoon 3 p.m.

State of European security — Aspects of western strategy :
resumed general debate.

Speech by Mr. Manlio Brosio, Secretary-General of NATO.

Speech by General Lemnitzer, Supreme Allied Commander Europe.

Vote on the draft Recommendation.

WEDNESDAY, 2nd DECEMBER

Morning 10 a.m.

Disarmament :

presentation of the report tabled by Lord Kennet on behalf of the Committee on Defence
Questions and Armaments.

General debate.

Vote on the draft Recommendation.

PROJET DE CALENDRIER
de la deuxième partie de la Dixième session ordinaire
Paris, 1^{er}-4 décembre 1964

MARDI 1^{er} DÉCEMBRE

Matin 9 heures :

Groupes politiques.

10 heures :

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

Vérification de pouvoirs.

Adoption du projet de calendrier.

Allocution du Président de l'Assemblée.

Etat de la sécurité européenne — Les aspects de la stratégie occidentale :
présentation du rapport déposé par M. Duynstee au nom de la Commission des Questions de
Défense et des Armements.

Discours du Président en exercice du Conseil des Ministres de l'U.E.O.

Débat général.

Après-midi 15 heures :

Etat de la sécurité européenne — Les aspects de la stratégie occidentale :
suite du débat général.

Discours de M. Manlio Brosio, Secrétaire général de l'O.T.A.N.

Discours du général Lemnitzer, Commandant suprême des forces alliées en Europe.

Vote du projet de recommandation.

MERCREDI 2 DÉCEMBRE

Matin 10 heures :

Le désarmement :

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

Débat général.

Vote du projet de recommandation.

Afternoon 3 p.m.

Progress in space technology and possible repercussions on strategy :
presentation of the report tabled by Colonel Bourgoïn on behalf of the Committee on Defence Questions and Armaments.

General debate.

Vote on the draft Recommendation.

Budget of the Assembly for the financial year 1965 :
presentation of the report tabled by Mr. Molter on behalf of the Committee on Budgetary Affairs and Administration.

Accounts of the administrative expenditure of the Assembly for the financial year 1963 — The Auditor's report :

presentation of the report tabled by Mr. Molter on behalf of the Committee on Budgetary Affairs and Administration.

Opinion on the budget of the ministerial organs of WEU for the financial year 1964 :
presentation of the report tabled by Mr. Molter on behalf of the Committee on Budgetary Affairs and Administration.

Vote on the draft Opinion.

Action taken in national parliaments in implementation of recommendations of the Assembly :

presentation of the report tabled by Mr. Meyers on behalf of the Working Party for Liaison with National Parliaments.

THURSDAY, 3rd DECEMBER

Morning 10 a.m.

Unity of action — Political union and WEU :
presentation of the report tabled by Mr. von Merkatz on behalf of the General Affairs Committee.

The political future of NATO :
presentation of the report tabled by Mr. de Grailly on behalf of the General Affairs Committee

The rôle of WEU in economic relations between the United Kingdom and the European Economic Community :

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

Speech by Mr. George Ball, Under-Secretary of State for Foreign Affairs of the United States.¹

General debate.

1. Subject to confirmation.

Après-midi 15 heures :

Progrès dans la connaissance de l'espace et ses incidences possibles sur la stratégie :
présentation du rapport déposé par le colonel Bourgoïn au nom de la Commission des Questions de Défense et des Armements.

Débat général.

Vote du projet de recommandation.

Budget de l'Assemblée pour l'exercice financier 1965 :

présentation du rapport déposé par M. Molter au nom de la Commission des Affaires budgétaires et de l'Administration.

Comptes relatifs aux dépenses administratives de l'Assemblée pour l'exercice financier 1963 —
Rapport du Commissaire aux Comptes :

présentation du rapport déposé par M. Molter au nom de la Commission des Affaires budgétaires et de l'Administration.

Avis sur le budget des organes ministériels de l'U.E.O. pour l'exercice financier 1964 :

présentation du rapport déposé par M. Molter au nom de la Commission des Affaires budgétaires et de l'Administration.

Vote du projet d'avis.

Action entreprise dans les parlements nationaux pour assurer la mise en œuvre des recommandations de l'Assemblée :

présentation du rapport déposé par M. Meyers au nom du Groupe de travail chargé de la liaison avec les parlements nationaux.

JEUDI 3 DÉCEMBRE**Matin 10 heures :**

Unité d'action — L'union politique et l'U.E.O. :

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

L'avenir politique de l'O.T.A.N. :

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

Le rôle de l'U.E.O. dans les rapports économiques entre la Grande-Bretagne et la Communauté Economique Européenne :

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

Discours de M. George Ball, Sous-secrétaire d'Etat aux affaires étrangères du gouvernement des Etats-Unis d'Amérique.¹

Débat général.

1. Sujet à confirmation.

Afternoon 3 p.m.

Unity of action — Political union and WEU ;

The political future of NATO ;

The rôle of WEU in economic relations between the United Kingdom and the European Economic Community :

resumed general debate.

FRIDAY, 4th DECEMBER

Morning 10 a.m.

Unity of action — Political union and WEU ;

The political future of NATO ;

The rôle of WEU in economic relations between the United Kingdom and the European Economic Community :

resumed general debate.

Votes on the draft Recommendations.

Afternoon 3 p.m.

The European position in the monetary field :

presentation of the report tabled by Lord Grantchester on behalf of the General Affairs Committee.

Speech by Mr. Valéry Giscard d'Estaing, Finance Minister of the French Republic. ¹

General debate.

Vote on the draft Recommendation.

The situation in Berlin :

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

Speech by Mr. Mende, Vice-Chancellor of the Federal Republic of Germany.

Speech by Mr. Willy Brandt, Mayor of Berlin. ¹

General debate.

Vote on the draft Resolution.

CLOSE OF THE TENTH ORDINARY SESSION

¹lect to confirmation.

Après-midi 15 heures :

Unité d'action — L'union politique et l'U.E.O. ;

L'avenir politique de l'O.T.A.N. ;

Le rôle de l'U.E.O. dans les rapports économiques entre la Grande-Bretagne et la Communauté Economique Européenne :

suite du débat général.

VENDREDI 4 DÉCEMBRE**Matin 10 heures :**

Unité d'action — L'union politique de l'U.E.O. ;

L'avenir politique de l'O.T.A.N. ;

Le rôle de l'U.E.O. dans les rapports économiques entre la Grande-Bretagne et la Communauté Economique Européenne :

suite du débat général.

Vote des projets de recommandations.

Après-midi 15 heures :

La position européenne en matière monétaire :

présentation du rapport déposé par Lord Grantchester au nom de la Commission des Affaires Générales.

Discours de M. Valéry Giscard d'Estaing, Ministre des finances de la République Française. ¹

Débat général.

Vote du projet de recommandation.

La situation à Berlin :

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

Discours de M. Mende, Vice-Chancelier de la République Fédérale d'Allemagne.

Discours de M. Willy Brandt, Bourgmestre de Berlin. ¹

Débat général.

Vote du projet de résolution.

CLOTURE DE LA DIXIÈME SESSION ORDINAIRE

1. Sujet à confirmation.

The European position in the monetary field

REPORT ¹

**submitted on behalf of the General Affairs Committee ²
by Lord Grantchester, Rapporteur**

TABLE OF CONTENTS

DRAFT RECOMMENDATION

on the European position in the monetary field

EXPLANATORY MEMORANDUM

submitted by Lord Grantchester, Rapporteur

Chapter I : Posing the problem

Chapter II : Common causes of price rises and some methods used to check the rise

Chapter III : Recent developments

Chapter IV : Budget, balance of payments and international liquidity

Chapter V : The gold standard and the gold exchange standard

Chapter VI : A fundamental solution to the problem of inflation must be sought

Chapter VII : Report of the International Monetary Fund and of the Group of Ten

APPENDICES :

I : Estimated sources and uses of gold

II : World gold production

1. Adopted unanimously by the Committee.

2. *Members of the Committee* : Mr. *Badini Confalonieri* (Chairman); MM. *Meyer*, *Bettiol* (Vice-Chairmen); MM. *Blachstein*, *Conti*, *Cravatte*, *de Grauw*, *Ehm*, *Gonella*, *Kopf* (Substitute : *von Merkatz*), *Lemaire* (Substitute : *Michaud*), *Leynen*, Mrs. *McLaughlin*, MM. *Montini*, *von Mühlen* (Substitute : *Achenbach*), *Patiijn*, *Pfifflin*,

Pic (Substitute : *Vitter*), *Pierson*, *Ridley*, Mrs. *Stoffels-van Haaften*, MM. *Stonehouse*, *Worsley* (Substitute : *Lord Grantchester*), Jkvr. *Wttewaall van Stoetwegen*, MM. *Zimmer*, *de la Vallée Poussin*, *de Grailly*.

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

La position européenne en matière monétaire

RAPPORT ¹

**présenté au nom de la Commission des Affaires Générales ²
par Lord Grantchester, rapporteur**

TABLE DES MATIÈRES

PROJET DE RECOMMANDATION
sur la position européenne en matière monétaire

EXPOSÉ DES MOTIFS

présenté par Lord Grantchester, rapporteur

Chapitre I : Énoncé du problème

Chapitre II : Des causes courantes de la hausse des prix et de quelques méthodes utilisées pour la juguler

Chapitre III : Faits nouveaux

Chapitre IV : Budget, balance des paiements et liquidités internationales

Chapitre V : L'étalon-or et le « Gold Exchange Standard »

Chapitre VI : Une solution fondamentale du problème de l'inflation doit être recherchée

Chapitre VII : Rapport du Fonds Monétaire International et du Groupe des Dix

ANNEXES :

I : Estimation des sources et des utilisations de l'or

II : Production mondiale d'or

1. Adopté par la commission à l'unanimité.

2. Membres de la commission : M. *Badini Confalonieri* (président); MM. *Meyer*, *Bettiol* (vice-présidents); MM. *Blachstein*, *Conti*, *Cravatte de Grauw*, *Ehm*, *Gonella*, *Kopf* (suppléant: *von Merkatz*), *Lemaire* (suppléant: *Michaud*), *Leynen*, *Mme McLaughlin*, *MM. Montini*, *von Mühlen* (suppléant: *Achenbach*), *Patiijn*, *Pflimlin*, *Pic*

(suppléant: *Vitter*), *Pierson*, *Ridley*, *Mme Stoffels-van Haaften*, *MM. Stonehouse*, *Worsley* (suppléant: *Lord Grantchester*), *Jkvr. Wttewaall van Stoetwegen*, *MM. Zimmer*, *de la Vallée Poussin*, *de Grailly*.

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

Draft Recommendation
on the European position in the monetary field

The Assembly,

Having regard to the preamble of the Treaty of Western European Union which states that the signatories are resolved "to promote the unity and to encourage the progressive integration of Europe";

Having regard to Article I of the Treaty of Western European Union: "Convinced of the close community of their interests and of the necessity of uniting in order to promote the economic recovery of Europe, the High Contracting Parties will so organise and co-ordinate their economic activities as to produce the best possible results, by the elimination of conflict in their economic policies, the co-ordination of production and the development of commercial exchanges";

Having regard to Article 104 of the Treaty of Rome which states that "each member State shall pursue the economic policy necessary to ensure the equilibrium of its overall balance of payments and to maintain confidence in its currency while ensuring a high level of employment and the stability of price levels";

Taking note of the studies carried out in the OECD on costs of production and prices;

Taking note of the report of the IMF and the statement by Ministers of the Group of Ten on the studies undertaken by their deputies;

Welcoming their recognition of the fact that the form in which national reserves are held is a matter of common concern, and their decision to give attention to this question;

Yet, disturbed by the dangers inherent in the continuous rise in prices (or the continuous fall in the purchasing power of European currencies) evidenced in the annexed report,

REQUESTS THE COUNCIL OF MINISTERS

As a matter of urgency to consider what steps could be taken by member governments in concert to halt the prevailing trend of rising prices in Europe and to ensure the value of the currencies for the issue of which they are responsible in their respective countries by the maintenance of monetary discipline;

And in particular:

To seek elucidation of the objectives which Ministers of the Group of Ten have in mind to eliminate the undesirable features of the present monetary system;

To ensure that the study to be entrusted to Working Party No. 3 of the OECD Economic Policy Committee is speedily concluded.

Projet de recommandation
sur la position européenne en matière monétaire

L'Assemblée,

Eu égard au préambule du Traité de l'Union de l'Europe Occidentale déclarant que les signataires sont résolus à « prendre les mesures nécessaires afin de promouvoir l'unité et d'encourager l'intégration progressive de l'Europe » ;

Eu égard à l'article 1^{er} du Traité de l'Union de l'Europe Occidentale : « Convaincues de l'étroite solidarité de leurs intérêts et de la nécessité de s'unir pour hâter le redressement économique de l'Europe, les Hautes Parties Contractantes organiseront et coordonneront leurs activités économiques en vue d'en porter au plus haut point le rendement par l'élimination de toute divergence dans leur politique économique, par l'harmonisation de leur production et par le développement de leurs échanges commerciaux » ;

Eu égard à l'article 104 du Traité de Rome déclarant que « chaque Etat membre pratique la politique économique nécessaire en vue d'assurer l'équilibre de sa balance des paiements et de maintenir la confiance dans sa monnaie, tout en veillant à assurer un haut degré d'emploi et de stabilité du niveau des prix » ;

Prenant note des études effectuées par l'O.C.D.E. sur l'évolution des coûts de production et des prix ;

Prenant note du rapport du F.M.I. et de la déclaration des ministres du Groupe des Dix concernant les études entreprises par leurs suppléants ;

Se félicitant qu'ils aient reconnu que la forme sous laquelle sont détenues les réserves nationales représente un problème d'intérêt commun auquel ils ont décidé de consacrer leur attention ;

Inquiète, cependant, des dangers inhérents à la hausse continue des prix (ou au fléchissement continu du pouvoir d'achat des monnaies européennes) mise en évidence dans le rapport y annexé,

INVITE LE CONSEIL DES MINISTRES

A examiner de toute urgence quelles mesures les gouvernements membres pourraient prendre de concert pour juguler la tendance actuelle à la hausse des prix en Europe et pour garantir la valeur des monnaies, dont l'émission leur incombe dans leurs pays respectifs, par le maintien de la discipline monétaire ;

Et, en particulier :

A rechercher une clarification des objectifs que se sont fixés les ministres du Groupe des Dix en vue d'éliminer les effets indésirables du système monétaire actuel ;

A faire en sorte que l'étude confiée au Groupe de travail n° 3 du Comité de politique économique de l'O.C.D.E. soit rapidement menée à bien.

Explanatory Memorandum*(submitted by Lord Grantchester, Rapporteur)*

CHAPTER I

Posing the problem

1. Some may wonder why such problems as money and monetary policy should be raised in Western European Union. The answer is simple. When the discussions for an extension of the European Economic Community were suspended in January 1963, the Council of Ministers of the Community decided that matters of mutual interest and importance to the Community and Great Britain could conveniently be discussed within the organisation of Western European Union. Traditionally, these are matters upon which there has been close collaboration between the monetary authorities in Paris and London, but, whatever the reasons, the absence of the former close association is deplored by all those who had come to regard it as part of the natural European order which had also such an important influence upon orderly world development.
2. It is probably still desirable that the matters which are dealt with in this paper should be discussed, in the first instance, between the monetary authorities in France and Great Britain and then extended into a wider European setting and finally settled by the countries who comprise the membership of OECD, for it is upon them that the responsibility for securing first of all stability and then development, in reality, depends.
3. No-one can think he can pose as an expert in these difficult and complicated problems. We are not dealing with an exact science but with people and with their responses and reactions, which are sometimes more emotional than rational. What I can try to do is to set out a little of what I have learned from theory and observed in practice, over a long period of years, and try to distinguish what seems to me to have stood the test of experience; above all, to express it in non-technical language as simply as possible. No-one is more conscious than I am of the deficiencies there must be in the result of such an attempt.
4. In general, the same sort of developments as I shall have to describe have been similar in all European countries, with differences only of degree as between one country and another. Variations are apparent, for example, in the level of changes in prices. Lessons can be learnt from the differences in policy pursued, to which the variations are due.
5. The title of a paper such as this is sufficient to deter from reading it many into whose hands it may come. This is a pity.
6. The subject is one which cannot be neglected at the present time, least of all by responsible parliamentarians. The continually rising level of prices in Europe is causing much concern.
7. The manner in which monetary problems are handled by governments has effects which are felt in the daily life of every individual citizen. The purchasing power of the earnings of consumers, the price level of the goods they purchase, and the safeguarding of their savings and pensions are all involved.
8. In the decade commencing in 1948, European countries endeavoured to restore some order into their currencies and each government made it one of its professed aims to maintain the stability of its purchasing power. The measure of their failure may be judged from the following table.

Exposé des motifs

(présenté par Lord Grantchester, rapporteur)

CHAPITRE I

Enoncé du problème

1. On peut se demander comment des problèmes tels que ceux de la monnaie ou de la politique monétaire peuvent être soulevés dans le cadre de l'Union de l'Europe Occidentale. La réponse est simple. Quand les discussions sur un élargissement de la Communauté Economique Européenne furent suspendues en janvier 1963, le Conseil des Ministres de la Communauté décida que les questions d'importance et d'intérêt communs à la Communauté et à la Grande-Bretagne seraient discutées au sein de l'organisation de l'Union de l'Europe Occidentale. Ces questions sont de celles qui ont toujours fait l'objet d'une collaboration étroite entre les autorités financières de Paris et de Londres, mais l'absence — quelles qu'en soient les raisons — de l'étroite association d'antan est déplorée par tous ceux qui en étaient venus à la considérer comme partie intégrante de l'ordre européen naturel qui a eu, par ailleurs, une influence importante sur le développement harmonieux du monde.

2. Il est probablement encore souhaitable que les questions dont traite le présent document soient discutées, tout d'abord, entre les autorités monétaires de France et de Grande-Bretagne, pour être élargies ensuite à un cadre européen plus vaste et résolues enfin par les pays membres de l'O.C.D.E., car c'est à eux que revient en fait la responsabilité d'assurer, en premier lieu, la stabilité puis le développement.

3. Personne ne peut prétendre être un expert en ces questions difficiles et complexes. Nous ne sommes pas en présence d'une science exacte mais de l'humain et de ses réactions qui sont souvent plus passionnelles que rationnelles. Ce que je puis tenter de faire, c'est d'exposer une partie

de mes connaissances théoriques et de ma longue expérience pratique, et de tenter de découvrir ce qui, à mon sens, a supporté l'épreuve de l'expérience; par-dessus tout, je tiens à m'exprimer dans un langage aussi peu technique que possible. Personne n'est plus conscient que moi des lacunes inhérentes à une entreprise de ce genre.

4. En règle générale, les phénomènes du même ordre que je vais avoir à exposer ont été identiques dans l'ensemble des pays européens, et les différences qu'ils présentent d'un pays à l'autre ne sont que des nuances d'intensité. Des variations sont, par exemple, manifestes dans le niveau de fluctuations des prix. Les politiques différentes qui expliquent ces variations peuvent être riches en enseignements.

5. Le titre d'un document tel que celui-ci suffit à décourager nombre de personnes entre les mains desquelles il peut tomber. Ceci est regrettable.

6. Le sujet est de ceux qui ne peuvent être négligés à l'heure actuelle, surtout par des parlementaires responsables. La hausse continue des prix en Europe est un sujet de grave préoccupation.

7. La manière dont les gouvernements traitent les problèmes monétaires a des répercussions sur la vie quotidienne de chaque citoyen. Le pouvoir d'achat des consommateurs, le niveau des prix des marchandises qu'ils achètent, et la sauvegarde de leurs épargnes et de leurs retraites sont en jeu.

8. Entre 1948 et 1958, les pays européens se sont efforcés de remettre de l'ordre dans leurs monnaies, et les gouvernements se sont fixé comme l'un de leurs objectifs déclarés de maintenir la stabilité du pouvoir d'achat des monnaies nationales. Le tableau suivant peut donner une idée de l'ampleur de leur échec.

Consumer price indices (OECD figures)

(1953 = 100)

Country	1950	1951	1952	1953	1954	1955	1956	1957	1958	1959	1960	1961	1962	1963	1964 (June)
France	77	91	101	100	100	101	103	106	121	129	134	138	144	151	156
Italy ¹	86	94	98	100	103	106	111	113	118	118	121	125	132	143	
Fed. Rep. of Germany	93	100	102	100	100	102	104	107	109	110	112	114	118	122	125
Belgium ²	91	99	100	100	101	101	104	107	108	110	110	111	113	115	120
Luxembourg	91	99	100	100	101	101	101	106	107	107	108	108	110	112	116
Netherlands		100	100	100	104	106	108	115	117	118	121	124	127	132	139
Sweden	79	91	98	100	101	104	109	113	119	120	124	127	133	137	141
United Kingdom	81	89	97	100	102	106	112	116	119	120	121	125	131	133	138
United States	90	97	99	100	100	100	102	105	108	109	111	112	113	115	116

1. Cost of living index.

2. Excluding rent.

CHAPTER II

**Common causes of price rises
and some methods used to check the rise**

9. The problem of rising prices and of the purchasing power of the currency is, of course, one and the same problem expressed in different terms.

10. The consumer is very conscious that he is adversely affected by rising prices. Prices may rise:

(i) because of increased costs in production. This may be due to a rise in the cost of materials used in production (e. g. an increase in the cost of items such as fertilisers or feedingstuffs used in the production of food, or of coal or electricity in a factory) or to an increase in wages for reasons other than an increase in efficiency; or

(ii) because of excessive demand in relation to supply; or

(iii) because of a fall in the international purchasing power of a country's currency; or

(iv) as a result of an increase in the currency or the total supply of money in a country without increased backing.

11. There are a number of methods which are used with the idea of checking rising prices. Of these methods, monetary measures are the most comprehensive, for they are basic to the economy because they postulate discipline and rules to be observed in the conduct by governments of their financial operations.

12. Discipline, in any field, is unwelcome to sovereign governments, not least of all to those who court democratic support, and they are particularly sensitive where spending is involved.

13. So although this paper was intended to deal primarily with monetary policy, it is necessary to refer to other measures, "fiscal" and "direct", that are advocated to cope with the problem of rising prices and which do not require fundamental decisions.

Indices des prix à la consommation (chiffres de l'O.C.D.E. arrondis à l'unité la plus proche)

(1953 = 100)

Pays	1950	1951	1952	1953	1954	1955	1956	1957	1958	1959	1960	1961	1962	1963	1964 (juin)
France	77	91	101	100	100	101	103	106	121	129	134	138	144	151	156
Italie ¹	86	94	98	100	103	106	111	113	118	118	121	125	132	143	
Rép. Féd. d'Allemagne	93	100	102	100	100	102	104	107	109	110	112	114	118	122	125
Belgique ²	91	99	100	100	101	101	104	107	108	110	110	111	113	115	120
Luxembourg	91	99	100	100	101	101	101	106	107	107	108	108	110	112	116
Pays-Bas		100	100	100	104	106	108	115	117	118	121	124	127	132	139
Royaume-Uni	81	89	97	100	102	106	112	116	119	120	121	125	131	133	139
Suède	79	91	98	100	101	104	109	113	119	120	124	127	133	137	141
Etats-Unis	90	97	99	100	100	100	102	105	108	109	111	112	113	115	138

1. Indice du coût de la vie.

2. Loyer non compris.

CHAPITRE II

**Des causes courantes de la hausse des prix
et de quelques méthodes utilisées
pour la juguler**

9. Le problème de la hausse des prix et celui du pouvoir d'achat de la monnaie constituent, naturellement, un seul et même problème énoncé en des termes différents.

10. Le consommateur est parfaitement conscient que la hausse des prix intervient à son détriment. Cette hausse peut se manifester:

- (i) par suite d'une augmentation des coûts de production, provenant soit d'une augmentation du coût des matières premières (par exemple, les engrais ou les produits destinés à l'alimentation animale utilisés dans la production des denrées alimentaires; le charbon ou l'électricité consommés dans une usine), soit d'un relèvement des salaires pour des raisons qui ne découlent pas d'un accroissement du rendement;
- (ii) par suite d'un excès de la demande par rapport à l'offre;

(iii) par suite du fléchissement du pouvoir d'achat international d'une monnaie nationale;

(iv) par suite de l'augmentation de la masse fiduciaire ou des disponibilités monétaires d'un pays sans amélioration de la couverture.

11. Pour mettre un terme à la hausse des prix, on utilise un certain nombre de méthodes parmi lesquelles les mesures monétaires sont celles qui revêtent la plus grande portée. Elles sont, en effet, vitales pour l'économie, car elles postulent l'observation, par les gouvernements, d'une discipline et de règles strictes dans la conduite de leurs opérations financières.

12. Les gouvernements souverains — ceux qui, en particulier, recherchent le soutien populaire — font mauvais accueil à la discipline dans quelque domaine que ce soit, et ils sont particulièrement sensibles sur le chapitre des dépenses.

13. Aussi, bien que le présent document ait été primitivement conçu pour traiter des politiques monétaires, il importe de mentionner également les mesures «fiscales» et «directes» qui sont préconisées pour résoudre le problème de la hausse des prix et qui n'exigent pas de décisions fondamentales.

14. I shall refer to the four causes of the rise in prices which I have mentioned. I will deal with causes (ii) and (iii) first, then with (i) and lastly with (iv).

15. The second cause to which reference was made was an excessive demand upon a limited supply of goods. In such circumstances, the remedy commonly prescribed is an increase in taxation, direct or indirect, to "mop up" the excess of spending power. Of course, what matters is the trend of prices over a fairly large number of items such as is used in compiling the consumers' price index. The prices of individual items will fluctuate from time to time. Direct taxation is obviously a clumsy instrument for attacking particular rises and the effectiveness of indirect taxation upon particular goods which are in demand depends upon how keen is the demand. A reduction in saving or even a withdrawal of savings may be the only result.

16. The third cause of a rise in prices mentioned was a fall in the international purchasing power of a country's currency. This is influenced by its acceptability outside its frontiers, that is, how keen sellers abroad or their bankers are to hold the currency which they acquire when making a sale of goods or services.

17. The first cause mentioned was rises following increased production costs. I must deal rather fully with the direct method of influencing these costs as it has been and is still being widely discussed by most political parties and trade unions in all countries affected by rising prices, as well as in OECD.

18. My own personal opinion is that it can never have more than a moderating and spasmodic influence on rising prices; that it often causes bad relations in the field of employment; that it is a method of treating the symptoms of a disease rather than seeking a cure, and this is perhaps the greatest danger in this approach; that it is delaying a study of the fundamental causes; that the values of currencies being no longer directly related to any fixed standard can depreciate without necessarily altering the

exchange rates between them, thus masking a general depreciation.

19. This method seeks to check the price by influencing, by restraint, by agreement or by regulation, the labour cost and the loading for profit in the sale price. Strictly speaking, profit is not an element in production costs, but is added after production cost is known and should be determined according to well-known economic principles including the law of diminishing returns and, when earned, profits are cut by direct taxation.

20. In spite of this fact, in its second report (Cmnd 2098, paragraph 26), the National Incomes Commission, calling for lower prices, noted that "it should not be necessary to wait for the promised fiscal measures to impose restraint on profits... it is the duty of employers and workers alike to extract no more than their proper rewards as indicated by the overall rate of increase in national productivity. If, in their own industry, there is then a balance of enhanced productivity outstanding, the prices of the products of that industry should be reduced and the benefit thereby dispersed to the community at large."¹

21. If, to keep prices down, profit margins are continually reduced, there may be less investment and less economic growth. "Short of going over to Communism", wrote Maynard Keynes, "there is no possible means of curing unemployment except by restoring to employers a proper margin of profit."

22. So the "direct" method began with attempts to formulate a wages policy related to productivity but it was soon found that any restraint upon wages earned in production industries without restraint upon all incomes was regarded as unfair, politically understandable in spite of the different economic consequences of wages and profits. So the discussion has now widened into the feasibility or possibility of arriving at an "incomes policy" which will be observed because it is acceptable as a sensible method of keeping prices more stable — a matter which is of concern to all,

1. Quoted by the Midland Bank Review, August 1964

14. En exposant les quatre causes de la hausse des prix mentionnées plus haut, j'aborderai, tout d'abord, la deuxième et la troisième causes, puis la première, et enfin la quatrième.

15. La hausse des prix a pour deuxième cause, nous l'avons vu, un excès de la demande par rapport à l'offre. Dans de telles circonstances, le remède communément prescrit est un accroissement des impôts directs ou indirects pour éponger l'excédent de pouvoir d'achat. Ce qui compte, naturellement, c'est la tendance des prix d'un nombre relativement important de produits, ceux qui figurent, par exemple, sur la liste servant de base pour le calcul de l'indice des prix à la consommation. Les prix de certains produits peuvent fluctuer de temps à autre. L'impôt direct est manifestement un instrument peu commode pour juguler des hausses particulières et l'efficacité de l'impôt indirect sur des marchandises particulièrement demandées dépend de la fermeté de la demande. Une réduction de l'épargne ou même des retraits de fonds peuvent en être le seul résultat.

16. La troisième cause mentionnée, en matière de hausse des prix, est le fléchissement du pouvoir d'achat international d'une monnaie nationale. Celui-ci est fonction de l'acceptabilité de ladite monnaie hors des frontières nationales, c'est-à-dire du désir des acheteurs étrangers, ou de leurs banquiers, de conserver ou non les devises qu'ils acquièrent par la vente de marchandises ou de services.

17. En ce qui concerne la première cause — les hausses consécutives à l'augmentation des coûts de production — il convient d'exposer assez longuement la méthode permettant d'influencer directement ces coûts, étant donné qu'elle a été et est toujours largement discutée par la plupart des partis politiques et des syndicats dans tous les pays affectés par la hausse des prix, ainsi qu'à l'O.C.D.E.

18. Je crois, personnellement, qu'elle ne peut avoir qu'une influence modératrice spasmodique sur la hausse des prix; qu'elle est souvent la source de mauvaises relations dans le secteur de l'emploi; qu'elle traite les symptômes de la maladie sans y chercher remède, ce qui constitue peut-être le plus grand danger en l'occurrence; qu'elle retarde l'étude des raisons fondamentales; que la valeur des monnaies, qui ne sont plus directement rattachées à un étalon fixe, peut se déprécier sans entraîner nécessairement une mo-

dification des taux de change entre elles, et dissimuler ainsi une dépréciation générale.

19. Cette méthode cherche à stabiliser les prix en influant par la contrainte, par des accords ou par une réglementation sur le coût de la main-d'œuvre et la majoration du prix de vente à des fins lucratives. Le bénéfice n'est pas, à proprement parler, un élément du coût de production, mais il est ajouté après calcul de ce coût et devrait être déterminé selon des principes économiques bien connus tels que la loi des rendements décroissants; en outre, tout bénéfice réalisé est réduit par l'impôt direct.

20. La Commission nationale des revenus (*National Incomes Commission*) dans son second rapport (Cmnd 2098, paragraphe 26) qui demandait un abaissement des prix, n'en a pas moins fait la remarque suivante: «Il ne devrait pas être nécessaire d'attendre que les mesures fiscales promises imposent des restrictions aux bénéficiaires... Il incombe aux employeurs comme aux travailleurs de ne pas rechercher des bénéfices supérieurs à ceux qui leur reviennent légitimement, compte tenu du taux d'accroissement global de la productivité nationale. Si donc il existe, dans une industrie donnée, un solde de productivité accru, il convient d'abaisser le prix des produits de cette industrie et de répartir le bénéfice entre tous les membres de la communauté». ¹

21. Si, pour enrayer la hausse des prix, les marges bénéficiaires sont sans cesse réduites, les investissements risquent de se ralentir et l'expansion économique d'être freinée. «Faute de passer au communisme», écrit Maynard Keynes, «il n'existe pas de moyen de venir à bout du chômage, sauf en redonnant aux employeurs une marge bénéficiaire convenable.»

22. C'est pourquoi la méthode «directe» s'est d'abord traduite par diverses tentatives pour formuler une politique des salaires indexés sur la productivité, mais il est apparu rapidement que toute restriction imposée aux salaires des industries de production qui ne s'appliquait pas également à l'ensemble des revenus, était considérée comme injuste, ce qui est compréhensible du point de vue politique, bien que des restrictions sur les salaires et sur les bénéficiaires aient des conséquences économiques différentes. Aussi, la discussion s'est-elle maintenant étendue à la possibilité de mettre en œuvre une «politique des

1. Cité par la *Midland Bank Review*, août 1964.

as all are consumers — or which might be virtually imposed by agreement between employers and trade unions or even by authoritative regulation in an overall supervision of industry.

23. The argument has also extended into how "fairness" could be defined in treatment between one person's interest and another's in different employment, or with an income differently derived. There is a tendency to seek some sort of bargain to limit wages and dividends in some way that equality is achieved, if only in annoyance or frustration.

24. (The price of ingredients, of course, other than labour, such as raw materials which may be imported, also affects production costs but, unless the price is affected by different levels of import duties, the same considerations may be expected to affect manufacturers generally so that their competitiveness, one as against another, is not affected.)

25. The purpose of action along these lines was stated in 1961, when the British Chancellor of the Exchequer said it was his Government's intention to try and work out with both sides of industry a policy to keep increases of money incomes in line with long-term increases in national production. He suggested briefly what the main elements in such a policy might be. He explained, however, that, given the complexities of the problem, a long-term incomes policy of this sort would inevitably take a considerable time to work out.

26. In 1962, the British Government stated that it was their policy to promote a faster rate of economic growth and a more vigorous development of Britain's export trade. It was stated that this depended on maintaining the strength of the pound and on competitive efficiency which, in turn, depended on the ability of British manufacturers to keep costs and prices stable. The British Government further stated that it expected to receive valuable assistance and advice from the National Economic Development Council. The policy would be put in jeopardy if money incomes rose faster than the

volume of national production, as had been the persistent tendency since the end of the war.

27. In a White Paper in 1962, the British Government stated that some arguments which had in the past been justly used in raising salaries and wages ought not to be given the same weight as hitherto. For example, arguments derived from the increased cost of living, or from the trends of profits or productivity in a particular industry, could not, in the existing circumstances, be regarded as providing of themselves a sound basis for an increase. It was also stated that a shortage of labour within a particular industry or firm would not, of itself, warrant an increase in pay. It was only where the building up of manpower in any industry relatively to others, or the prevention of a threatened decline made it plainly necessary, that an increase on these grounds could be justified. Such a need might be either general or related to particular areas or grades.

28. The dilemma and the difficulties in this approach were well expressed recently by Professor Phelps Brown of the University of London, who is a member of the National Economic Development Council, in London:

"...in only nine years from 1950 to 1959, the annual earnings of the employees of British companies, and the profits of those companies, both nearly doubled. Doubled, that is, in £. s. d.; in terms of goods and services they had risen far less, for £2 in 1959 would buy only as much as £1 7s. would have bought at the prices of 1950. Year by year since the war, the increase in the output of goods and services available to the people of this country has been no more than could be bought, if prices did not rise, with an extra 6d. in the £; but year by year we have actually been raising our money incomes at the rate of more like 1s. 4d. in the £. The excess 10d. has only raised prices.

But the trouble has not been higher prices alone. These have brought evident losses to the people whose money incomes have lag-

revenus» qui pourrait être appliquée parce qu'elle constitue une méthode raisonnable pour parvenir à une plus grande stabilité des prix — ce qui nous concerne tous en tant que consommateurs — ou qui pourrait éventuellement être imposée par des accords entre employeurs et syndicats ou même par une réglementation autoritaire dans le cadre d'un contrôle général de l'industrie.

23. La discussion s'est également étendue à la question de savoir comment définir la notion de «justice» dans le traitement de deux individus employés dans des entreprises différentes, ou jouissant de revenus d'origine différente. On tend actuellement à rechercher un compromis pour limiter salaires et dividendes et parvenir ainsi à une certaine égalité, ne serait-ce que sur le plan des soucis ou de la frustration.

24. (Naturellement, le prix des éléments autres que la main-d'œuvre — les matières premières qui peuvent être importées, par exemple — influe également sur les coûts de production; mais, à moins que les prix ne soient affectés par une différence portant sur les droits à l'importation, on peut s'attendre que les mêmes considérations affecteront l'ensemble des industriels, de telle sorte que leurs positions concurrentielles ne s'en trouveront pas modifiées.)

25. Le but d'une telle politique a été défini, en 1961, par le ministre des finances britannique lorsqu'il a déclaré que son gouvernement avait l'intention de tenter d'élaborer, avec les deux parties en présence, une politique tendant à accroître le volume des revenus qu'au rythme de l'accroissement à long terme de la production nationale. Il suggérait brièvement quels pourraient être les éléments principaux de cette politique. Il expliquait, cependant, qu'en raison de la complexité du problème, une telle politique des revenus à long terme serait inévitablement très longue à élaborer.

26. En 1962, le gouvernement britannique déclara qu'il avait pour politique d'encourager l'accélération de la croissance économique et de la progression des exportations britanniques. Cette accélération, poursuivait-il, était fonction de la fermeté de la livre et de son efficacité concurrentielle qui, à leur tour, dépendaient de la possibilité, pour les industriels britanniques, de maintenir la stabilité des coûts et des prix. Le gouvernement britannique déclarait, en outre, qu'il s'attendait à recevoir une aide et des conseils précieux du Conseil national pour le développement économique (*National Economic De-*

velopment Council). Cette politique serait mise en péril si les revenus augmentaient plus rapidement que le volume de la production nationale, tendance qui prévalait depuis la fin de la guerre.

27. Dans un livre blanc publié en 1962, le gouvernement britannique a déclaré que certains arguments avancés dans le passé pour justifier une augmentation générale des salaires ne devaient plus avoir le même poids aujourd'hui. Ceux qui, par exemple, se fondent sur la hausse du coût de la vie, ou sur la tendance des bénéfices ou de la productivité dans une industrie particulière, ne pouvaient, dans les circonstances présentes, être considérés comme la justification rationnelle d'une telle augmentation. De même, une pénurie de main-d'œuvre dans une industrie ou dans une entreprise particulière ne pouvait, à elle seule, constituer une justification suffisante. Une augmentation fondée sur de tels arguments ne se trouvait justifiée que dans le cas où la constitution de main-d'œuvre dans une industrie donnée, ou la nécessité de prévenir une menace de crise la rendait manifestement indispensable. Un tel besoin pouvait être général ou porter simplement sur des secteurs ou des emplois particuliers.

28. Le dilemme et les difficultés que pose cette manière d'aborder le problème ont été très bien exposés, récemment, par le Professeur Phelps Brown de l'Université de Londres, qui est membre du Conseil national de développement économique:

«En neuf ans seulement, de 1950 à 1959, les salaires annuels des employés des sociétés britanniques et les bénéfices de ces sociétés ont presque doublé. Doublé, c'est-à-dire, en valeur; en termes de biens et de services, ils ont augmenté beaucoup moins, car 2 livres 1959 n'équivalaient qu'à 1 livre 7 shillings aux prix de 1950. Chaque année, depuis la guerre, l'accroissement de la production des biens et services offerts au consommateur britannique n'a pas dépassé ce que celui-ci aurait pu acheter, si les prix n'avaient pas monté, avec un supplément de 6 pence (2,5%) par livre; mais chaque année, nous avons effectivement augmenté nos revenus au taux de 1 shilling 4 pence (6,66%) par livre. L'excédent de 10 pence a simplement fait monter les prix.

Mais la hausse des prix n'a pas été le seul motif d'inquiétude. Elle a certes porté un préjudice évident aux gens dont les revenus

ged behind. But much more widely, even those whose money incomes have risen each year have been worse off than they need have been, because the rise in prices has checked the growth of the real output of goods and services. It has done this by worsening our balance of payments. Our exports of manufactures have been rising less than those of all our chief competitors except Canada and the United States. The recent report from the National Economic Development Council on 'Export Trends' points out that, on a comparison of our experience with other countries, one important factor appears to have been the relative rise of our costs and prices. 'In general, where prices have risen the most, exports have risen the least... On average, our export prices of manufactures have been rising about one per cent per annum faster than those of our competitors.' When weakness of the balance of payments has brought a crisis of sterling — as in July 1957 and again in July 1961 — then the Government has had to impose restraints; to put its foot on the brake. That has met the threat to sterling, but it has prevented output from rising as fast as it would have done if we could have kept going on full throttle. Instead of steady growth, we have had Stop and Go...

...It is a problem that no country as yet has really solved. Instead of leaving the movements of pay and profits to arise solely as the upshot of particular negotiations and the play of the market, we need to devise some form of co-ordination that will keep the total rise in money incomes within the limits of the growth of the output of goods and services available for money to buy. We have to do this, moreover, at a level of activity which of itself, according to all our past experience, would make pay and profits rise too fast. Our whole object is to be able to maintain that level of activity. If we can stop money incomes from rising too fast, we can raise real incomes faster.

Since the aim is to keep the aggregate rise within a limit — say $3\frac{1}{2}\%$ in a given year — one evident procedure is to promulgate this rate and require everyone to move forward together in conformity with it. This was the principle of the uniform increase on which the Dutch largely relied until 1959. It was the principle too of the 'guiding light' to which this country had recourse in 1961. It has the merit of simplicity. But as soon as it comes to be applied it raises many difficulties, not of administration merely but of principle. In examining them we reach the heart of the problem, for they do not concern one procedure alone, but are raised by every form of intervention in the fixing of incomes at the source.

A first difficulty is that any 'guiding light' is more easily applied to pay, where agreements are made in advance, than to profits, which emerge only at the end of the account. The rate of dividend, it is true, does depend on an anterior decision, and is capable of regulation; an effective dividend freeze did accompany the wage freeze under Sir Stafford Cripps in 1948-50. But this still leaves profit as a whole unregulated. The only remedy that has been suggested is retrospective. The British Government gave a pledge in July 1962 that it would 'by fiscal or any other appropriate means restrain any undue growth in aggregate profits that might follow from restraint in wages and salaries', and the National Incomes Commission has been instructed 'to report from time to time on the need, if any, for such action to be taken'. But a tax that will be imposed next year if profits in the aggregate prove to have risen too far puts no one firm under restraint meanwhile.

This is of the first importance, not because profits form so great a part of incomes, but because so many workers regard the wage bargain as a tussle for the division of a given product, and have no doubt that if their wages go up by less, profits will simply go up that much more. Any policy that puts more evident restraint upon the trade

n'ont pas augmenté. Mais, d'une manière plus générale, même ceux qui ont vu croître leurs revenus chaque année ont été moins avantagés qu'ils n'auraient dû l'être, car la hausse des prix a freiné l'augmentation de la production effective de biens et de services en déséquilibrant notre balance des paiements. Nos exportations de produits manufacturés se sont accrues dans une proportion moindre que celles de nos principaux concurrents, exception faite du Canada et des Etats-Unis. Le récent rapport du Conseil national de développement économique sur 'la tendance des exportations' indique que, par comparaison avec l'expérience des autres pays, la montée relative de nos prix de revient et de vente semble avoir constitué un facteur important. 'En règle générale, c'est dans le secteur où les prix ont le plus monté que les exportations ont le moins progressé... Dans l'ensemble, les prix de nos produits finis à l'exportation ont augmenté annuellement d'environ 1% de plus que ceux de nos concurrents.' Quand la situation défavorable de notre balance des paiements a provoqué une crise de la livre — comme en juin 1957 et en juillet 1961 — le gouvernement a dû réduire la vitesse, imposer des restrictions, ce qui a neutralisé la menace contre la livre mais empêché également la production de croître aussi rapidement qu'elle l'aurait fait si nous avions maintenu notre rythme d'expansion. Au lieu d'une croissance régulière, nous avons connu une croissance par à-coups...

...C'est un problème qu'aucun pays, jusqu'à présent, n'a véritablement résolu. Au lieu de laisser la courbe des salaires et des bénéfices monter uniquement en fonction de négociations particulières et du jeu du marché, il nous faut trouver une forme de coordination qui maintiendra l'augmentation globale des revenus dans les limites de l'accroissement de la production des biens et services disponibles sur le marché. Il convient en outre, à la lumière de notre expérience passée, d'appliquer cette action à un niveau d'activité qui, de lui-même, provoquerait une montée trop rapide des bénéfices et des salaires. Il s'agit donc de pouvoir maintenir ce niveau d'activité. Si nous parvenons à empêcher les revenus d'augmenter trop rapidement, nous pourrions élever plus rapidement les revenus réels.

Puisqu'il s'agit de maintenir cette augmentation globale dans la limite de 3½% par an, par exemple, l'une des procédures qui s'imposent à l'esprit consiste à promulguer ce taux et à inviter chacun à s'y conformer. C'est ce principe d'une hausse uniforme qui a très largement guidé les Pays-Bas jusqu'en 1959. C'est à ce même principe directeur que notre pays a eu recours en 1961. Il a le mérite de la simplicité. Mais, au stade de l'application, il soulève de nombreuses difficultés qui ne sont pas uniquement administratives mais également de principe. En les examinant, nous atteignons le nœud du problème parce qu'elles ne concernent pas seulement une procédure, mais qu'elles surgissent dans toute forme d'intervention portant sur la fixation des revenus à la base.

Une première difficulté est que tout principe directeur s'applique plus facilement aux salaires, où les accords sont conclus à l'avance, qu'aux bénéfices qui apparaissent seulement en fin d'exercice. Le taux des dividendes, il est vrai, dépend en effet d'une décision antérieure, et peut être soumis à réglementation; un blocage des dividendes a effectivement accompagné le blocage des salaires au temps de Sir Stafford Cripps en 1948-1950. Mais ceci laisse encore les bénéfices, dans leur ensemble, à l'abri de toute réglementation. Le seul remède qui ait été suggéré est de nature rétroactive. En juillet 1962, le gouvernement britannique a pris l'engagement de 'restreindre, par des moyens fiscaux ou autres, tout accroissement excessif de l'ensemble des bénéfices qui pourrait découler de la limitation des salaires' et la Commission nationale des revenus a été chargée de 'faire rapport de temps à autre sur la nécessité, le cas échéant, d'engager une action dans ce sens'. Mais un impôt qui sera perçu l'année suivante, s'il apparaît que la masse des bénéfices a augmenté trop rapidement, n'impose aucune restriction dans l'intervalle.

Ceci est de première importance, non parce que les bénéfices représentent un pourcentage considérable des revenus, mais parce que de nombreux travailleurs considèrent toute négociation sur les salaires comme une lutte pour la répartition d'un produit donné et pensent que si leurs salaires augmentent moins, les bénéfices croîtront tout simple-

unions than the employers stands condemned as discriminatory and oppressive.

It is a further objection to any uniform regulation that different sectors of the economy are apt to need different changes of income from time to time in the interests of growth itself. Firms that achieve higher efficiency, industries that need to expand their equipment to meet a growing demand, can usefully be conceded a more than average profit. A more than average rise in pay can help to attract labour to the growth points of the economy, and provide inducements to acquire increasingly needed qualifications. Particular firms or industries may negotiate additional rises in pay in return for special co-operation in raising productivity. Under a system of independent bargaining these particular pressures can be accommodated point by point. It is hard to see how they can be provided for under a régime of uniform change, save by so many escape clauses as will allow anyone through.

The independence of our (British) present bargaining is hard to reduce for another reason; to the trade unionist it represents a keystone of industrial democracy. For generations, as he sees it, he has struggled for the right to argue about the rate before he starts the job. To have to work without freedom to bargain comes near slavery. But that freedom is impaired when any outsider, however disinterested and enlightened, interposes his opinion about what the settlement should be. The trade unionist does not deny the public interest in his negotiations, but he does deny the right of third parties to impose their view of it on him. This accounts for the sharpness of his reaction against the National Incomes Commission. The instance reminds us that in his defence of the autonomy of bargaining he will often in practice be joined by the employer.

But, in Sweden, it will be said, the autonomy of bargaining is preserved, and the government is scrupulous not even to seem to exert influence, yet the central associations of employers and trade unions accept their public responsibility. The central framework agreements which since 1956 they have negotiated every two years have made provision for some differentiation between industries and types of labour, yet have settled the rise of the aggregate in the light of the prospects of the economy; and the settlements, industry by industry, have been kept within the framework. Cannot we (in Britain), it is asked, do something of the sort here? In particular, could not the TUC and the National Confederation of Employers, as that now takes shape, negotiate a central framework agreement from time to time? The proposal has the great advantage of attempting to impose no control that is external to our free institutions, but accepting them with all their pragmatic virtue, and seeking only to extend their working. But, for some time to come, it is exposed to a fatal objection; neither national organisation is as yet a system of private government whose executive can enter into undertakings with the assurance that its own constituent associations will abide by them. The Swedes can do this; through their Foundation of Labour the Dutch can do it; we cannot do it yet."¹

29. It is true, as indicated by Professor Phelps Brown, that there are problems other than rising prices, though rising prices may add to their number. He refers to one, a deficit in Britain's balance-of-payments account (that is, in the nation's external account with the rest of the world) which has on a number of occasions troubled Britain and which he claims would have been avoided had the average rise in the price of exports from Britain been one per cent per annum less. He estimates that this was the meas-

1. A reference to the table on page 3 shows that notwithstanding these agreements, the result in Sweden is not appreciably different from that in the United Kingdom.

ment d'autant. Toute politique tendant à imposer des restrictions plus évidentes aux syndicats qu'aux employeurs ne peut qu'être condamnée comme discriminatoire et coercitive.

Une autre objection à tout mode de réglementation uniforme est que les différents secteurs de l'économie peuvent nécessiter de temps à autre, en matière de revenus, des traitements différents dans l'intérêt même de l'expansion. Les entreprises qui font preuve d'une plus grande efficacité, les industries qui ont besoin d'accroître leur équipement pour faire face à une demande accrue peuvent utilement se voir autoriser des bénéfices supérieurs à la moyenne. Une augmentation de salaire supérieure à la moyenne peut permettre d'attirer la main-d'œuvre vers les secteurs économiques en expansion et stimuler l'acquisition de qualifications de plus en plus indispensables. Des entreprises ou des industries particulières peuvent négocier des accords sur une hausse des salaires en contre-partie d'une coopération plus active touchant l'accroissement de la productivité. Un système de négociations indépendantes permet de résoudre, l'un après l'autre, les problèmes que posent ces pressions particulières. Il est difficile de voir comment ils pourraient être réglés sous un régime d'évolution uniforme, si ce n'est par un nombre équivalent de clauses de sauvegarde qui permettraient à chacun d'échapper à toute réglementation.

Il est difficile de réduire l'indépendance de l'actuel système britannique de négociations pour une autre raison. Pour le syndicaliste, elle représente la clé de voûte de la démocratie industrielle. Pendant des générations, il a lutté, estime-t-il, pour avoir le droit de discuter de son salaire avant d'entreprendre un travail. L'obligation de travailler, sans droit à la négociation, est synonyme d'esclavage. Mais ce droit est compromis lorsqu'un tiers, aussi désintéressé et éclairé soit-il, s'interpose pour émettre un avis sur la manière dont doit intervenir le règlement. Le syndicaliste ne refuse pas au public le droit de s'intéresser à ses négociations, mais il refuse aux tiers le droit de lui imposer leur opinion. Ceci explique la vigueur de sa réaction contre la Commission nationale des revenus. Cet exemple nous rappelle que, dans la défense de son autonomie en matière de

négociation, il sera souvent, dans la pratique, soutenu par l'employeur.

Mais, en Suède, direz-vous, l'autonomie en matière de négociation est maintenue, le gouvernement s'attache même à ne paraître exercer aucune influence, et les confédérations patronales et syndicales acceptent malgré tout leurs responsabilités. Les accords généraux qu'elles ont négociés tous les deux ans, depuis 1956, prévoient une certaine différenciation entre les industries et les catégories de main-d'œuvre; ils ont cependant fixé le taux de la hausse générale en tenant compte des perspectives de l'économie, et les règlements, secteur par secteur, ont été maintenus dans ce cadre. Ne serait-il pas possible de faire en Angleterre quelque chose du même ordre? La Confédération des syndicats (T.U.C.) et la Confédération nationale des employeurs (*National Confederation of Employers*) ne pourraient-elles, pour tenir compte du processus qui s'amorce, négocier en temps opportun un accord général à l'échelon national? Cette proposition a le grand avantage de tenter de n'imposer à nos libres institutions aucun contrôle extérieur, mais d'en accepter les vertus pragmatiques en cherchant simplement à étendre leur champ d'action. Toutefois, elle s'expose, pour quelque temps encore, à une objection capitale: ces confédérations nationales ne disposent, ni l'une ni l'autre, pour le moment, d'une structure telle que leurs organismes directeurs puissent agir avec l'assurance que les fédérations constituantes les suivront. Les Suédois peuvent y parvenir grâce à leur 'Fondation du travail', les Néerlandais peuvent y parvenir également; nous ne le pouvons pas encore.»¹

29. Il est vrai, comme l'indique le Professeur Phelps Brown, qu'il existe d'autres problèmes que celui de la hausse des prix, bien que celui-ci puisse venir s'y ajouter. Il en cite un, le déficit de la balance des paiements britannique (c'est-à-dire des comptes extérieurs de la nation) qui, à diverses reprises, a gêné l'Angleterre, et qui, à son avis, aurait pu être évité si la hausse moyenne des prix des exportations britanniques avait été réduite de 1% par an. C'est dans cette seule mesure, estime-t-il, que les produits bri-

1. Les chiffres qui figurent au tableau du chapitre I montrent qu'en dépit de ces accords, le résultat en Suède n'est pas sensiblement différent du résultat dans le Royaume-Uni.

ure of the uncompetitiveness in overseas markets of goods produced in Britain.

30. This argument illustrates the difficulties of interventionist controls (whether official or authoritative) to determine prices when there is a buyer's market (normal in times of prosperity and plenty) which are always emphasised by those who believe that only the market (i.e. consumer choice) can determine prices in a free and democratic society and that they cannot be pre-determined without introducing undesirable consequences which aggravate the problem and lead the interventionists to seek more and more controls in an attempt to achieve equilibrium.

31. The problem of costs of production and prices has also been studied in OECD. The introduction to its second report on costs of production and prices, which deals with the problem of profits and other non-wage incomes, is as follows:

"In its first report, 'Policies for Price Stability', the Working Party described how governments of many member countries have been led, in an attempt to slow down the rise of prices, to use their influence to moderate, by one means or another, the rise in incomes. In many of these countries, this has come to be known as 'incomes policy'. In practice, governments have attempted to bring their influence to bear chiefly on the rise in wages, and it was suggested that more thought should be given to the need for — and the feasibility of — exerting more direct influence over the rise in other kinds of income. This is the question which the Working Party has been studying and which is the subject of this report.

In preparing this report, the Working Party has been able to draw on the memoranda submitted by fifteen countries and has benefited from discussions with representatives of the Trade Union Advisory Committee and comments from the Business and Industry Advisory Committee of the OECD.

In most member countries there is a growing body of opinion that governments may need to exercise some direct influence on the impact that profits and other non-wage

incomes have on prices. There is at present little agreement on this subject, either within countries or among them. This report therefore aims more to clarify the issues than to reach firm conclusions. The problem is not purely economic; and both the economic problem and its social and political background differ greatly between countries.

One difference between countries should be mentioned at the outset. While many countries prefer to speak not of their wages¹ but their incomes policy, this is not true of all. In others, notably the United States, while there is some recognition of the case for a wages policy on the one hand and of a prices policy on the other, opinion generally appears not to be exercised by the need to try to influence other incomes specifically. It can be argued that if the government influences prices, it is bound to affect profits and other non-wage incomes. Though appearing different, the two approaches therefore have much in common; they are alternative — and not necessarily mutually exclusive — approaches to the same range of problems."

32. The studies undertaken in OECD are part of what is described as "the new approach to essentials", on which the Director General of the British National Economic Development Council has written as follows, in the 1964 Annual Review published by the "Financial Times":

"This emphasis on growth — which involves basing economic policy on the dynamic concept of change — represents a major revolution in attitudes. It is a departure

1. As used in this report, the term 'wages' covers all income from employment, including wages, salaries, fringe benefits, etc. The term 'non-wage incomes' therefore covers all incomes other than income from employment. Appendix II contains more precise definitions of the different kinds of income as used in the statistical tables.

tanniques ne se sont pas montrés compétitifs sur les marchés étrangers.

30. Cet argument illustre les difficultés des contrôles interventionnistes (officiels ou autoritaires) pour fixer les prix quand il existe un marché (normal en période de prospérité et d'abondance), difficultés qui sont toujours mises en lumière par ceux qui croient que, dans une société libre et démocratique, le marché (c'est-à-dire le choix du consommateur) est seul à même de déterminer les prix qui ne peuvent être prédéterminés sans entraîner des conséquences indésirables qui aggravent le problème et conduisent les interventionnistes à multiplier les contrôles pour tenter de rétablir l'équilibre.

31. Le problème des coûts de production et des prix a été également étudié dans le cadre de l'O.C.D.E. L'introduction au second rapport de cet organisme sur les coûts de production et les prix, qui traite du problème des profits et autres revenus non salariaux, déclare à ce sujet :

« Dans un premier rapport, intitulé *'Une politique d'équilibre des prix'*, le Groupe de travail a montré comment les gouvernements de nombreux pays membres avaient été conduits, en vue de freiner la hausse des prix, à user de leur influence pour modérer, par un moyen ou par un autre, la progression des revenus. Dans beaucoup de ces pays, on en est venu à parler à ce sujet d'une 'politique des revenus'. En fait, les gouvernements ont surtout essayé de peser sur la progression des salaires. Aussi avait-on suggéré qu'il conviendrait de réfléchir davantage à la nécessité éventuelle et à la possibilité concrète d'exercer une influence plus directe sur la progression des autres catégories de revenus. C'est cette question que le Groupe de travail a étudiée et qui fait la matière du présent rapport.

Pour la rédaction de ce document le Groupe de travail a pu s'appuyer sur des mémorandums soumis par quinze pays. De plus, il a eu d'utiles discussions avec les représentants de la Commission syndicale consultative de l'O.C.D.E. et a tiré profit des observations formulées par le Comité consultatif économique et industriel de l'organisation.

Dans la plupart des pays membres, une fraction croissante de l'opinion estime qu'il peut être nécessaire que le gouvernement exerce une influence directe sur le processus

par lequel l'évolution des profits et autres revenus non salariaux retentit sur les prix. L'unanimité est cependant loin d'être réalisée sur cette question, tant à l'intérieur de chaque pays qu'entre les pays. Aussi l'objet du présent rapport est-il moins de dégager des conclusions catégoriques que d'apporter un supplément de lumière dans le débat. Le problème n'est pas purement économique; de plus, ses aspects économiques et son contexte social et politique diffèrent grandement d'un pays à l'autre.

Une différence entre les pays doit être mentionnée dès l'abord. Beaucoup d'entre eux préfèrent parler de leur *politique des revenus*, plutôt que d'employer l'expression *politique des salaires*¹; ce n'est cependant pas le cas de tous. Dans d'autres pays, et en particulier aux Etats-Unis, alors qu'une certaine valeur est reconnue aux arguments avancés en faveur d'une politique des salaires d'une part, et d'une politique des prix de l'autre, l'opinion publique ne semble guère préoccupée par la nécessité d'essayer d'exercer une influence spécifique sur les autres revenus. On peut soutenir en effet que si le gouvernement influe sur les prix, cette action de sa part ne peut manquer de retentir sur les profits et autres revenus non salariaux. Tout en paraissant différentes, les deux méthodes ont donc beaucoup de points communs; ce sont deux manières d'attaquer la même série de problèmes, et qui d'ailleurs ne s'excluent pas mutuellement.»

32. Les études entreprises dans le cadre de l'O.C.D.E. font partie de ce que l'on appelle « la nouvelle optique à l'égard des nécessités fondamentales ». A ce propos, le directeur général du Conseil national britannique pour le développement économique (*British National Economic Development Council*) a déclaré, dans le rapport annuel de 1964 paru dans le *Financial Times* :

« L'accent mis sur la croissance économique — qui implique que l'on fonde la politique économique sur l'idée dynamique de l'évolution — représente un changement d'op-

1. Dans le présent rapport, le mot « salaires » désigne l'ensemble des rémunérations versées aux salariés (salaires, traitements, accessoires de salaire, etc.). L'expression « revenus non salariaux » désigne par conséquent tous les revenus autres que les rémunérations perçues par les salariés...

from the static approach represented by either the simple Micawber-type preoccupation with securing a satisfactory cash balance of income and expenditure or the more sophisticated Keynesian concern with the national balance of income and expenditure. In contrast, the dynamic approach to economic issues looks to the future objectives of the economy and the rates of growth needed to attain them...

...Whatever success we can achieve in increasing our efficiency, we are still left with the problem of making sure that prices do not rise in a way that slows down the process of faster growth. It is here, in the field of responsibility for a satisfactory development of prices and incomes, that the impact of a forward plan can be crucial. It is only when national objectives are clearly stated and widely understood and accepted that the call for responsibility in helping to achieve them can be effectively made. The scale of organisation in modern industry is such that they need to include in the concern for their own welfare a wider concern for the favourable development of the economy as a whole.

Management is increasingly recognising the inadequacies of a wholly *laissez faire* solution to the problems of prices and incomes. It is realised that management derives great advantages from a programme of faster growth, and that to secure these advantages involves adopting attitudes to prices and costs that take account of the national interest. It will be some time before a fully worked out prices and incomes policy can be developed, but the foundations for action in this field are being more broadly established.

What then are the essentials of growth? First, there is the need to look at economic problems in the context of change. Britain is an old industrial country and it is sometimes hard to discard old ideas and techniques. To keep our place in a changing world we must learn to welcome change for the benefits it will bring.

Second, there is the need for all of us to increase our understanding of how the economic system works, especially in relation to the problems of growth. We must apply the knowledge gained to close the gap between theoretical work and the problems facing industry.

Third, we must learn to see the connection between the well-being of the economy as a whole and a well-founded solution of our own particular problems. Relating the national interest to our everyday affairs is not always easy but it is something we have to learn to do."

33. No word is said of the difficulty of measuring "growth" without relation to a standard of value. After all, the purpose of a larger production is not only to make a product more plentiful but also to make it cheaper. Under current conditions, with greater production go higher prices which might well indicate that there is a "missing link" somewhere in the new economic approach which places expansion before stability.

34. Cause (iv), which was the last one mentioned as one of the reasons for rising prices, is an increase in the supply of money which has been probably the most common cause of general inflation.

35. The supply of money in a country may be increased without any increase of accumulated assets to support the increase. This has the same effect as if a company with, say, 100,000 shares decided to double the number and issue an extra new share free to every holder of an original share. If a company did this without having earned and without being in a position to continue to earn increased profits, all that would happen would be that the shares which were worth originally, say, £1 each, would be worth after the new issue only 10s. each. A citizen who holds currency notes is, in effect, a shareholder in the country which issues the notes. If, without any counter-balancing reduction in the total money supply, the supply of currency is increased, its value will be diminished. Unless

tique considérable. Cette attitude s'écarte de l'optique statique représentée, soit par le simple souci d'assurer un équilibre satisfaisant de ses revenus et de ses dépenses (type Micawber), soit par la préoccupation keynésienne plus complexe touchant l'équilibre des revenus et des dépenses à l'échelon national. Par contraste, l'optique dynamique vis-à-vis des problèmes économiques est tournée vers les objectifs futurs de l'économie et les taux de croissance indispensables pour les atteindre...

...Quelque positifs que puissent être les résultats obtenus en matière d'accroissement de notre efficience, nous devons encore veiller à ce que les prix ne montent pas d'une manière qui ralentisse le processus de la responsabilité à l'égard d'une évolution satisfaisante des prix et des revenus, que l'incidence d'un programme prospectif peut être capitale. Ce n'est que lorsque les objectifs nationaux sont nettement définis, largement compris et acceptés, que l'on peut réellement demander que soit prise la responsabilité de contribuer à les réaliser. L'importance des organisations dans l'industrie moderne est telle qu'elles doivent ajouter, à leurs préoccupations touchant leur propre bien-être, une préoccupation plus vaste touchant le développement favorable de l'économie dans son ensemble.

Le patronat reconnaît de plus en plus que la solution du laissez-faire total en ce qui concerne les problèmes des prix et des revenus est insuffisante. On prend conscience que le patronat tire des avantages considérables d'un programme de croissance accélérée et que, pour s'assurer ces avantages, il convient d'adopter des attitudes à l'égard des prix et des coûts qui tiennent compte de l'intérêt national. Il faudra un certain temps avant de pouvoir mettre au point une politique complète des prix et des revenus, mais une initiative dans ce domaine est établie sur des bases beaucoup plus larges.

Quels sont alors les critères essentiels en matière de croissance économique? En premier lieu, il importe d'envisager les problèmes économiques dans le contexte de l'évolution. La Grande-Bretagne est un vieux pays industriel, et il est parfois malaisé de se débarrasser des idées et des techniques anciennes. Si nous voulons garder notre place

dans un monde qui évolue, il faut que nous apprenions à accueillir les changements en fonction des avantages qu'ils apporteront.

En second lieu, il importe que nous comprenions tous davantage les modalités de fonctionnement du système économique, notamment par rapport aux problèmes de la croissance. Il importe que nous utilisions l'expérience acquise pour combler le fossé entre les études théoriques et les problèmes qui confrontent l'industrie.

En troisième lieu, il importe que nous apprenions à voir le rapport entre le bien-être de l'économie dans son ensemble et une solution bien fondée de nos problèmes particuliers. Certes, il n'est pas toujours aisé de voir la relation entre l'intérêt national et nos affaires quotidiennes, mais c'est ce que nous devons apprendre à faire.»

33. Rien n'est dit de la difficulté d'évaluer cette «croissance» sans se référer à un étalon de valeur. Après tout, l'accroissement de la production vise non seulement à rendre un produit plus abondant mais aussi à le rendre meilleur marché. Dans la conjoncture actuelle, l'accroissement de la production va de pair avec la hausse des prix, ce qui paraît indiquer qu'il y a quelque part un «chaînon manquant» dans la nouvelle optique économique qui fait passer l'expansion avant la stabilité.

34. La quatrième cause, qui a été mentionnée en dernier lieu comme l'une des raisons de la hausse des prix, est un accroissement du volume de la monnaie, qui est probablement la cause la plus commune de l'inflation générale.

35. Les disponibilités monétaires d'un pays peuvent être accrues sans qu'il y ait augmentation des avoirs accumulés pour garantir cet accroissement. Le résultat est identique à ce qui se passerait si une société disposant, disons, de 100.000 actions, décidait d'en doubler le nombre et distribuait gratuitement une nouvelle action à chaque détenteur d'une action initiale. Si une société agissait de la sorte sans avoir réalisé des gains et sans être en mesure de continuer à réaliser des bénéfices plus élevés, il se passerait la chose suivante: la valeur initiale de chaque action qui était, disons, d'une livre, ne serait, après la nouvelle émission, que de dix shillings. Un citoyen qui détient des billets de banque est en effet actionnaire dans le pays émetteur. Si l'on augmente la masse fiduciaire en circulation sans réduire,

prevented by their parliaments, governments have the power to do this, as they control the issue of the national currency in notes and coins, and they are tempted to do so as the demand for more currency arises, for the most part as a result of increased expenditure for which the government has been responsible.

36. As will be explained later, this is only one of the ways in which the supply of money can be increased and its relative importance today in influencing the total supply of money is challenged. The Radcliffe Committee, which reported to the British Treasury in 1959 on the working of the monetary and credit system (after defining the authorities as "the organs of government that formulate policy and conduct operations in the monetary field"), had this to say: "The authorities have explained to us that they do not regard the supply of bank-notes as being the only, nor nowadays the only important, supply of money and that the government's function in issuing notes is simply the passive one of ensuring that sufficient notes are available for the practical convenience of the public. Nevertheless", the report continues, "the increases in the fiduciary issue which have taken place, in fact, contributed £700 million towards meeting the authorities' financing problems during the years 1951-52 to 1957-58." (An increase of over 25%, which has continued since 1958, bringing the increase since 1951-52 to approximately £1,000 million.)

37. These significant words, I contend, are ample justification for the use of the most simple example I could give of an increase in the supply of money, without going into the theoretical possibility that the total supply of money might have been kept constant in spite of the increase in the currency. There were, in fact, no such counter steps taken in the period reviewed by the Radcliffe Committee to which they could refer.

38. As has been indicated, an increase in the total supply of money may be the result of other measures, the most usual of which may be grouped under the heading of "credit expansion". Particularly at a time when there is a shortage

of labour coinciding with increased demand stimulated by an increase in liquid cash, the price level may be disturbed if the conditions in the economy are too rigid for the adjustments normal in such circumstances in a market economy to exercise a corrective influence.

39. Both the British-Treasury and the Federal Reserve Banks in the United States of America claim to be developing, by experience, improved monetary techniques to regulate the supply of money.

40. (It is customary to make comparisons between the amounts of liquid cash in one country compared with another in terms of ratio of liquid cash to the current national product. Thus we may read that in Germany this ratio is 25% and in France 40%, but there is no real common basis of computation. Saving habits vary from country to country and so does banking practice, particularly in the extent to which deposits and the holdings of the public in short term bills are treated as liquid cash.)

41. It is, perhaps, desirable here to explain how a gradual depreciation of the purchasing power of a currency brings about an official "devaluation" of the currency.

42. When, as a result usually of the credit policies pursued, the purchasing power of a currency falls, the internal price level becomes out of line with (i.e. higher than) the price level in other countries at the existing rate of exchange. In the absence of mechanism which will bring in the necessary correctives to exercise their influence, or if such mechanism is jammed by over-rigidity in the economy, this creates a situation in which a government feels it necessary to make a devaluation, thus enabling more of its currency to be purchased for the same amount of foreign exchange. This will assist, at any rate temporarily, the country's exports, which will have become too expensive; on the other hand, it will raise the cost of imports.

43. Thus, devaluation follows a lack of domestic discipline. It might have been avoided, for example, if interest rates had risen with tighter credit to forestall the pressure on the price level.

en contre-partie, le volume des disponibilités monétaires, la valeur de la monnaie en sera diminuée. Les gouvernements ont le pouvoir d'agir ainsi sous réserve d'une opposition du parlement, étant donné qu'ils contrôlent l'émission des billets et des pièces et qu'ils sont tentés de le faire lorsque la demande de signes monétaires se manifeste à la suite d'un accroissement de dépenses dont le gouvernement est responsable.

36. Il ne s'agit ici, comme nous le verrons plus loin, que de l'un des procédés utilisés pour augmenter les disponibilités monétaires et son incidence relative sur le volume de ces disponibilités est aujourd'hui mise en doute. Le Comité Radcliffe, qui a présenté au ministère des finances britannique en 1959 un rapport sur le fonctionnement du système de la monnaie et du crédit (après avoir défini les autorités comme les «organes du gouvernement qui formulent la politique et dirigent les opérations dans le domaine monétaire»), déclarait: «Les autorités nous ont expliqué qu'elles ne considèrent pas les disponibilités en billets de banque comme les seules disponibilités monétaires, ni à l'heure actuelle comme les seules importantes, et que le rôle du gouvernement en matière d'émission de billets est un rôle purement passif qui consiste à garantir au public, pour la satisfaction de ses besoins, un volume suffisant de billets». «Néanmoins», poursuivait le rapport, «les nouvelles émissions de monnaie fiduciaire qui sont intervenues ont permis aux autorités de faire face, à concurrence de 700 millions de livres, aux problèmes financiers de 1951-52 à 1957-58.» (Soit une augmentation de plus de 25% qui s'est maintenue depuis 1958 et qui a porté le gonflement de la masse fiduciaire en circulation à 1.000 millions de livres environ depuis 1951-52.)

37. Ces phrases significatives justifient amplement, à mon sens, l'utilisation de l'exemple le plus simple que je pouvais donner des effets d'un gonflement des disponibilités monétaires, sans aborder la possibilité théorique du maintien du niveau de ces disponibilités malgré l'augmentation de la masse fiduciaire. Aucune contre-mesure de ce genre n'a en fait été prise, au cours de la période étudiée par le comité, à laquelle celui-ci aurait pu se référer.

38. Comme il a été dit, un accroissement des disponibilités monétaires globales peut être la conséquence d'autres mesures, les plus courantes pouvant être groupées sous le terme général d'«expansion du crédit». A une époque où la

pénurie de main-d'œuvre coïncide avec un gonflement de la demande sous la pression d'une augmentation de liquidités, le niveau des prix peut être perturbé si la conjoncture économique est trop rigide pour permettre aux ajustements normalement appliqués en pareille occurrence dans une économie de marché d'exercer une action correctrice.

39. Le Trésor britannique, ainsi que les Banques fédérales de réserve aux Etats-Unis, affirment qu'ils mettent au point, par expérience, des techniques monétaires améliorées touchant la régulation des disponibilités monétaires.

40. (Il est courant de comparer le volume des liquidités de deux pays en termes de pourcentage du produit national. C'est ainsi que ce rapport est de 27% en Allemagne et de 40% en France, mais il n'existe pas de véritable base de calcul. Les règles auxquelles obéit l'épargne varient d'un pays à l'autre, de même que les usages bancaires, notamment dans la mesure où les dépôts et les portefeuilles d'effets à court terme des particuliers sont considérés comme des liquidités.)

41. Peut-être convient-il d'expliquer ici comment une détérioration graduelle du pouvoir d'achat d'une monnaie entraîne sa «dévaluation» officielle.

42. Lorsque, par suite généralement de la politique suivie en matière de crédit, le pouvoir d'achat d'une monnaie diminue, le niveau des prix intérieurs n'est plus aligné sur le niveau des prix des autres pays au taux de change existant (il est supérieur à celui-ci). Faute d'un mécanisme correcteur agissant, ou bien si ce mécanisme est bloqué par une trop grande rigidité de l'économie, le gouvernement se trouve dans une situation telle qu'il s'estime être en droit de procéder à une dévaluation, permettant ainsi l'achat d'une plus grande quantité de sa monnaie pour la même quantité de devises étrangères. Ce procédé encouragera, du moins provisoirement, les exportations qui seront devenues trop onéreuses, mais il entraînera une majoration du coût des importations.

43. La dévaluation naît donc d'un manque de discipline interne. Elle aurait pu être évitée, par exemple, grâce à un relèvement des taux d'intérêt conjugué à un resserrement du crédit visant à prévenir toute pression sur le niveau des prix.

44. High interest rates often come under fire, but during the last two decades inflation has been much more costly than higher interest rates, at least for all those taxpayers who did not make inflation profits¹. The comparative burden of interest rates is, of course, affected by the level of taxation.

45. In order to avoid periodic devaluations, which, as they come to appear unavoidable, give rise to speculation against the currency involved, so aggravating the risk, some advocate a flexible rate of exchange² which would reflect the trend as it developed. But in those countries which have tried a flexible rate of exchange, it has been found to be inconvenient to traders and to have encouraged purchasers of exports to delay payment for goods delivered, in the hope of benefiting from a falling rate of exchange. In consequence, governments operating a flexible rate of exchange have tended to intervene to prevent any sizeable fluctuation and hold the rate within comparatively narrow limits.

46. There are economists and politicians who, for one reason or another, have been complaisant so long as the inflation was "mild" and even ready to defend it as an accompaniment of "growth" and "full employment". The most strongly organised sections of the community have been able to secure increased remuneration as inflation progressed. There has also come into being a vast organisation of investment management, to secure during the expansionist boom for those who participate the benefit of a rising level of market prices on the Stock Exchanges. On the political side, democratically elected governments have found it easier, in most industrialised countries, to accept increases in wages than to maintain their value.

47. Similar policies followed in a number of countries have, in general, avoided changes in the exchange rates of their respective currencies

1. L. Albert Hahn, *Common Sense Economics*, Part III, 1956.

2. See Milton Friedman: *A Programme for Monetary Stability*; Millar Lecture No. 3, Fordham University Press, New York 1959.

and, by various arrangements between government-controlled central banks, the process of depreciation has proceeded without attracting much public interest in the problems involved, or concern over the manner in which they were being handled. There has been, however, an underlying feeling of insecurity and speculation, even among those who were doing well, whether the prosperity they enjoyed would last, as continually rising prices became an ever-increasing worry in daily life.

48. The process now seems to have gone so far as to cause alarm. The case for the continuance of inflation on the scale of recent years is unlikely now to be argued very strongly. All governments are seeking means to arrest the decline.

49. It is of interest to recall that the classical economists did not mince their words about the real meaning of depreciation or the devaluation of currencies. They placed the responsibility for guarding against such happenings on government.¹ It is a sad reflection that, perhaps due to the demoralisation of war, devaluation came to be discussed even in official reports without any apparent twinge of conscience over its patent dishonesty as a permissible stimulant to revive a country's industries when they have allowed their costs to become too high to be able to compete in world markets.

50. Those who would dismiss, without formulating other adequate safeguards, such teaching as out of date or irrelevant today, seem to lay themselves open to the charge that they are condoning dishonesty in one of the primary functions of government.

51. Europe's experience of currency depreciation, continuing since 1948, is a sign that there is no standard of value upon which we can rely

1. Vide Adam Smith (*Wealth of Nations*); John Stuart Mill (*Principles of Political Economy*); Professor Charles Rist (*History of Monetary and Credit Policy*).

44. On s'élève souvent contre la pratique de taux d'intérêt élevés, mais au cours des deux dernières décennies, l'inflation a été bien plus onéreuse qu'un relèvement des taux d'intérêt, du moins pour tous les contribuables qui n'ont pas réalisé de bénéfices du fait de l'inflation¹. La charge comparative des taux d'intérêt est naturellement affectée par le taux d'imposition.

45. Afin de ne pas recourir périodiquement à la dévaluation qui, du moment qu'elle apparaît inévitable, donne lieu à des spéculations sur la monnaie intéressée et aggrave donc la situation, certains économistes prônent l'adoption d'un taux de change souple² qui suivrait l'évolution de la conjoncture; toutefois, on s'est aperçu, dans les pays qui ont essayé ce système, qu'un taux de change souple gênait les commerçants et encourageait les acheteurs de produits étrangers à différer le paiement des marchandises livrées dans l'espoir de bénéficier d'une baisse du taux de change. Aussi, les gouvernements pratiquant un taux de change souple ont-ils eu tendance à intervenir pour prévenir toute fluctuation importante et ont-ils maintenu le taux dans des limites relativement étroites.

46. Certains économistes et hommes politiques se sont montrés, pour des raisons diverses, complaisants à l'égard de l'inflation pour autant qu'elle restait mesurée, et ils étaient même prêts à en faire l'apologie, arguant qu'elle allait de pair avec l'expansion et le plein emploi. Les secteurs les plus fortement organisés de la communauté ont pu s'assurer des rémunérations accrues au fur et à mesure que l'inflation progressait. Il s'est également développé une vaste organisation de gestion des investissements visant à procurer à ceux qui participent au boom expansionniste le bénéfice d'une hausse des prix du marché à la bourse des valeurs. Sur le plan politique, les gouvernements élus démocratiquement ont estimé plus facile, dans la plupart des pays industrialisés, d'accepter la hausse des salaires que d'en maintenir la valeur.

47. En règle générale, un certain nombre de pays, suivant des politiques identiques, ont évité de modifier les taux de change de leurs mon-

naies respectives et, par le biais de divers accords passés entre les banques centrales contrôlées par l'Etat, le processus de dépréciation s'est poursuivi sans susciter outre mesure l'intérêt du public pour les problèmes en question ou l'inquiétude touchant la manière dont ces problèmes étaient abordés. Un sentiment latent d'insécurité et de spéculation s'est toutefois manifesté, même parmi ceux qui en tiraient profit, quant à la question de savoir si leur prospérité durerait, au fur et à mesure que la hausse continue des prix devenait de plus en plus un sujet de préoccupation quotidien.

48. Il semble aujourd'hui que le processus soit allé suffisamment loin pour jeter l'alarme dans les esprits. Il est peu probable que l'on prône désormais avec fermeté le maintien de l'inflation telle que nous l'avons connue au cours des dernières années. Tous les gouvernements cherchent les moyens d'endiguer le mal.

49. Il est intéressant de rappeler que les économistes classiques ne mâchaient pas leurs mots quand il s'agissait de la signification réelle de la dépréciation ou de la dévaluation des monnaies. C'est aux gouvernements qu'ils faisaient porter la responsabilité de se prémunir contre de telles situations¹. Il est triste de se dire que, peut-être en raison du climat de démoralisation inhérent à la guerre, les rapports officiels en sont venus à parler de dévaluation sans qu'apparaisse un remords quelconque touchant la malhonnêteté flagrante de ce phénomène en tant que stimulant autorisé pour revigorer les industries nationales lorsque celles-ci ont laissé leurs coûts s'élever de telle sorte qu'elles ne peuvent soutenir la concurrence sur les marchés mondiaux.

50. Ceux qui rejetteraient, sans proposer d'autres garanties appropriées, cet enseignement sous prétexte qu'il est périmé ou sans rapport avec l'époque actuelle, s'exposent, semble-t-il, à se voir accusés de justifier la malhonnêteté dans l'une des premières fonctions de l'Etat.

51. La dépréciation de la monnaie que l'Europe ne cesse de connaître depuis 1948 est le signe qu'il n'existe pas d'étalon de valeur sûr et stable

1. Voir L. Albert Hahn, « *Common Sense Economics* », III^e partie, 1956.

2. Voir Milton Friedman, « *A Programme for Monetary Stability* », Millar Lecture n° 3, Fordham University Press, New York 1959.

1. Cf. Adam Smith (« *La richesse des nations* »), John Stuart Mill (« *Principes d'économie politique* »), et le Professeur Charles Rist (« *Histoire des doctrines relatives au crédit et à la monnaie* »).

today. One of the problems we have to consider is whether it is practical to establish a standard and, if so, whether the rules to safeguard it would be observed by governments when they found themselves under pressure. We may wonder whether it is because of a lack of confidence that they would do so which is prompting the search for new techniques of monetary management and of other means designed to check and minimise the consequences of inflation.

52. It is relevant here to observe that there was not the same anxiety in respect of these matters in Europe in the century prior to the first world war (1914). In fact, a regulation of the supply of money was the method used to maintain the value of currencies. There were certain common standards of conduct which were observed by European governments which had the effect of keeping the average price level reasonably stable over long periods and on many occasions during the period the level was the same (vide Chapter V).

CHAPTER III

Recent developments

53. It is proper to consider whether (in addition to the changes in opinions during the past 30 years which, as the Radcliffe Committee said in 1959, had profoundly affected the objectives and priorities of government economic policy) there are factors of which we must take account today, which make the problem with which we have to deal different in character from that which was handled with remarkable success by those who lived during the latter part of the last century (roughly from, say, 1840-1914). That they performed no mean feat is obvious from the great growth in population and wealth during the period.

54. Among new factors of importance which, I think, should be mentioned are:

55. (i) There are large accumulated claims both against sterling and the dollar; in the case of sterling to a total of three times Great Britain's gold reserves, and in the case of the dollar considerably more than the free gold stocks of the United States. These claims, rightly or wrongly, are regarded rather differently from those which arise under normal circumstances. Those against sterling were incurred chiefly during the war. One quarter of Britain's national capital, at home and abroad, was destroyed by war. After the second war, Great Britain attempted, without success, to negotiate a settlement of the claims against sterling accumulated during the war, on the ground that the expenditure had been incurred in a common cause. Those against the dollar arise partly out of Marshall Aid and other assistance given by the United States. Whether if, after the war, all war costs had been pooled and apportioned among the allies from its commencement, these claims would have been less onerous today, it is impossible to say, but now to try to distinguish between the moral obligation to honour existing, as distinct from future, claims poses a difficult problem. All I can suggest is that it might be put down for discussion by agreement between the parties concerned as part of a general attempt to move to a more satisfactory international monetary system. That this problem should be considered will, I hope, be clear because of the danger that, should these outstanding claims be pressed during a period of difficulty, such action might set going a train of successive financial collapses as also because of the undesirable features which have become apparent in the working of the gold exchange standard, to which I shall refer later.

56. (ii) There has been an increase in capital movements between countries which exchange control has not been entirely effective in regulating, apart from the fact that such control is itself undesirable. That exchange control should be considered necessary today is evidence of a "malaise" in international confidence and I shall return to this subject when dealing with questions affecting the balance of payments, i.e. a nation's surplus or deficit on its external account with the rest of the world.

sur lequel nous puissions compter aujourd'hui. L'un des problèmes que nous devons examiner est de savoir s'il est possible, dans la pratique, d'établir un étalon et, dans l'affirmative, si les gouvernements observeraient les règles visant à le garantir dans le cas où ils seraient soumis à des pressions. On peut se demander si c'est par manque de confiance qu'ils agiraient ainsi; c'est pourquoi l'on recherche de nouvelles techniques de gestion monétaire et de nouveaux moyens tendant à juguler et minimiser les conséquences de l'inflation.

52. Il convient de faire remarquer, à ce stade, qu'au cours du siècle dernier, avant la première guerre mondiale, ces problèmes ne suscitaient pas les mêmes préoccupations en Europe. En effet, on avait recours à la régulation des disponibilités monétaires pour maintenir la valeur des monnaies. Il existait certaines règles de conduite communes, observées par les gouvernements européens, qui avaient pour effet de maintenir la moyenne des prix à un niveau relativement stable pendant de longues périodes, niveau qui, à de nombreuses reprises, est resté le même (voir chapitre V).

CHAPITRE III

Faits nouveaux

53. Il convient d'examiner à présent si, outre les changements d'opinion qui sont intervenus au cours des trente dernières années, et qui, comme l'a déclaré le Comité Radcliffe en 1959, ont profondément affecté les objectifs et l'ordre de priorité de la politique économique gouvernementale, il existe des facteurs, dont nous devons tenir compte aujourd'hui, qui différencient le problème que nous devons traiter de celui qui a été résolu avec un remarquable succès par les générations qui ont vécu dans la seconde moitié du siècle dernier (disons, de 1840 à 1914). Il suffit de considérer la croissance démographique et l'expansion économique élevées durant cette période pour se rendre compte qu'ils ont accompli un véritable tour de force.

54. Parmi les nouveaux facteurs importants qui doivent, à mon avis, être mentionnés, il convient de citer les suivants:

55. (i) Les créances considérables accumulées tant sur la zone sterling que sur la zone dollar: en ce qui concerne la zone sterling, ces créances sont trois fois supérieures au montant total des réserves d'or de la Grande-Bretagne, et, en ce qui concerne la zone dollar, sensiblement supérieures aux stocks d'or libre des Etats-Unis. A tort ou à raison, on estime que ces créances ont un caractère différent de celles qui prennent naissance en temps normal. Les créances sur la zone sterling sont surtout nées de la guerre. Un quart du capital national de la Grande-Bretagne, en métropole et à l'étranger, a été détruit du fait de la guerre. A l'issue de celle-ci, la Grande-Bretagne s'est efforcée, sans succès, de négocier un règlement des créances sur la zone sterling en arguant que les dépenses avaient été encourues pour une cause commune. Quant aux créances sur la zone dollar, elles découlent en partie de l'aide octroyée dans le cadre du plan Marshall et d'autres programmes d'assistance des Etats-Unis. Il est impossible de dire que ces créances auraient été moins lourdes aujourd'hui si, après la guerre, toutes les dépenses de guerre avaient été, dès le début, mises en commun et réparties entre les alliés; néanmoins, à l'heure actuelle, il est difficile de tenter de distinguer entre l'obligation morale d'honorer les créances existantes et celle d'honorer les créances futures. Je ne peux préconiser qu'une seule solution: cette initiative pourrait être présentée pour examen, d'un commun accord, par les parties intéressées dans le cadre d'un effort général pour établir un système monétaire international plus satisfaisant. Ce problème doit être examiné, et je souhaite qu'on prenne nettement conscience de cette nécessité car, si le recouvrement de ces créances était exigé pendant une période difficile, il risquerait de déclencher toute une série d'effondrements financiers; d'autre part, le fonctionnement du système de l'étalon-or, dont il sera question dans la suite de ce rapport, comporte des incidences peu souhaitables qui sont maintenant manifestes.

56. (ii) Une intensification des mouvements de capitaux entre les pays, que le contrôle des changes ne réussit pas entièrement à régler, sans compter qu'un tel contrôle est en lui-même peu souhaitable. Le fait que l'on estime aujourd'hui le contrôle des changes nécessaire est le signe d'une certaine crise de confiance internationale; je reviendrai sur ce point lorsque je traiterai de questions touchant la balance des paiements, c'est-à-dire l'excédent ou le déficit de la balance extérieure d'un pays avec le reste du monde.

57. In recent years, there have been great changes in all European countries, which are obvious to all, such as the growing size of units of industrial production and the reactions to competition, not only within national territories but also from without.

58. As this paper is not intended to deal with the subject of economic development as such, I will mention only two other developments, both of which have a bearing on the subject of this paper.

59. (iii) The cult of statistics and of statistical analysis, coupled with the use that might be made of the funds at the disposal of the International Monetary Fund and of arrangements between central banks.

60. (iv) The increased direct responsibilities of governments in the field of production and services. Sales in export markets have become increasingly dependent upon the giving of credit. The granting of credit through a governmental institution is regulated by the Berne Convention and restricted to a period of five years. There are complaints that in some countries ways are found in effect to circumvent the rules.

61. Development (iii) has given rise to the belief that there could be a mechanical answer (arrived at on a computer) to all the problems of an economy and that there might be a reliable mechanism for the painless accommodation of deficits, national or international, by increased credit provisions.

62. Development (iv) has made the conduct of every business and almost every business transaction of any magnitude a potential political issue, and every export and import a potential international cause of international friction, as we know only too well when we think of petrol, the supply of arms, or even chickens.

63. These last two developments (iii) and (iv) taken together have opened the possibility in the minds of some of our more ambitious planners that order, statistically determined, could be imposed by political decisions. This might not prove too difficult of achievement, given a

society tiring of the responsibilities and burden of having continually to make a choice and therefore content to "fit in", and a government so conscious of its importance and power in a scientific age that it believes that humility rooted in the fear of irrational (i.e. statistically unexpected) impulses can be discarded. These are the basic conditions which make the appeal of Communism natural.

64. But very often in real life, in ways that defy statistical tabulation, it is evident that so far as genius or inventiveness is concerned, still "the wind bloweth where it listeth", and that the creative impulse residing in the individual withers under discipline from without and dies under direction. It is, perhaps, significant that physicists today appear to confirm the importance of the rôle of uncertainty or chance as a principle which has to be accepted in its own right.

65. So I shall not pretend that there is any ready-made solution to the problems with which I have to deal or to believe that there are no disadvantages to any practical course of human action. I shall attempt to apply to national house-keeping (the budget) the same principles that we find necessary in our personal housekeeping, whether we pay cash or buy on credit; and to international transactions (which give rise to a surplus or a deficit in a nation's balance of payments) the principles of commercial practice which we know from experience must be observed if an individual is to continue in business.

66. After all, in spite of much erudite wisdom as well as of a good deal of confused thinking in voluminous treatises on economic theories, the fundamental facts with which I have to deal are simple. Lest I should, at once, be labelled naive or more than usually ignorant in making this statement, I shall plead that I claim no originality for it. Similar words are being used today by some who speak from experience gained in Europe over many years in the service of national and international institutions¹.

1. Guillaume Guindey, formerly General Manager of the Bank of International Settlements.

57. Au cours des dernières années, d'importantes modifications — qui n'échappent à personne — sont intervenues dans l'ensemble des pays européens: par exemple, l'importance croissante des unités de production industrielle et les réactions à la concurrence tant à l'intérieur qu'à l'extérieur des territoires nationaux.

58. Mon propos n'est pas de traiter du développement économique en tant que tel, et je me bornerai à mentionner deux autres faits nouveaux qui ont, l'un et l'autre, une incidence sur le sujet que j'aborde ici.

59. (iii) Le culte des statistiques et de l'analyse statistique assorti de l'usage qui pourrait être fait des fonds mis à la disposition du Fonds Monétaire International et des accords passés entre les banques centrales.

60. (iv) L'extension des responsabilités directes des gouvernements en matière de production et de services. Les ventes sur les marchés extérieurs dépendent de plus en plus de l'octroi de crédits dont l'attribution, par l'intermédiaire d'un organisme gouvernemental, est régie par la Convention de Berne et limitée à une période de cinq ans. On se plaint toutefois que, dans certains pays, on trouve le moyen de tourner le règlement.

61. Le premier de ces faits nouveaux (iii) a donné naissance à la croyance qu'une réponse mécanique (obtenue par calculateur) pouvait être donnée à tous les problèmes économiques et qu'il pouvait exister un mécanisme sûr permettant de rattraper sans peine un déficit, national ou international, en augmentant les possibilités de crédit.

62. Le second (iv) a fait de la gestion de toute affaire et pratiquement de toute transaction commerciale, quelle qu'en soit l'importance, un problème politique en puissance, et de toute exportation et importation un problème international et une cause de friction internationale possibles: nous ne le savons, en effet, que trop bien lorsque nous songeons au pétrole, à la fourniture d'armements ou même aux poulets.

63. Pris ensemble, ces deux faits (iii) et (iv) ont donné à penser à certains de nos planificateurs les plus ambitieux que l'ordre, établi de manière statistique, pouvait être imposé par des décisions politiques. Ceci pourrait ne pas se révéler trop difficile à réaliser étant donné l'exis-

tence d'une société lasse de la responsabilité et de l'obligation de faire sans cesse un choix et qui se contente donc de «s'adapter», et d'un gouvernement si conscient de son importance et de son pouvoir, à l'ère de la science, qu'il estime possible de rejeter l'humilité enracinée dans la crainte d'élan irracionnels (c'est-à-dire que les statistiques ne prévoient pas). Ce sont là les facteurs fondamentaux qui rendent naturel l'attribution du communisme.

64. Mais trop souvent dans la vie réelle, dans des domaines qui défont les arrangements statistiques, il est manifeste qu'en ce qui concerne le génie ou l'esprit d'invention, «le vent souffle encore où cela lui plaît», et que l'élan créateur de l'individu se ralentit au contact de la discipline imposée de l'extérieur et meurt sous sa férule. Il est peut-être significatif que les physiciens paraissent confirmer aujourd'hui l'importance de l'incertitude ou du hasard en tant que principe qu'il convient d'accepter en soi.

65. C'est pourquoi je ne prétendrai pas qu'il y ait une solution toute faite aux problèmes dont j'ai à traiter, et je n'affecterai pas de croire qu'une ligne de conduite humaine, quelle qu'elle soit, ne présente, dans la pratique, aucun inconvénient. Je m'efforcerai d'appliquer, aux dépenses nationales (budget), les principes que nous estimons nécessaires pour nos dépenses domestiques personnelles, que nous payions comptant ou achetions à crédit, et aux transactions internationales (qui donnent lieu à un excédent ou à un déficit de la balance des paiements de la nation) les principes de gestion commerciale que l'expérience nous a appris à observer si nous voulons qu'une affaire soit viable.

66. Après tout, en dépit de l'énorme sagesse, de l'érudition et de la pensée quelque peu confuse contenues dans les volumineux traités qui portent sur les théories économiques, les faits fondamentaux que j'ai à étudier sont simples. De peur d'être traité d'emblée, pour une telle déclaration, de naïf ou de grand ignorant, j'objecterai que je ne prétends pas faire œuvre d'originalité. Certains, se fondant sur l'expérience qu'ils ont acquise en Europe pendant de nombreuses années au service des organisations nationales et internationales, s'expriment aujourd'hui de la même façon¹.

1. Cf. Guillaume Guindey, ancien directeur général de la Banque des Règlements Internationaux.

CHAPTER IV

**Budget, balance of payments
and international liquidity**

67. The first section of this chapter will deal with national housekeeping in the domestic or home field — the budget.

68. The second section will deal with a nation's external account with the rest of the world, a receipts and payments account which, on balance, will show a surplus or a deficit and with nationally-held reserves.

69. The third section will deal with liquidity and internationally-held reserves.

1. The budget

70. A budget is a government's housekeeping account. Until recent years, it was an account simply of the authorised governmental expenditure and the means by which a government proposed to obtain the necessary income or revenue to meet its proposed expenditure.

71. This simple account has been increasingly complicated during the last fifty years by the involvement of government in the administration of greatly extended services, in the responsibility for running a number of large enterprises and in the giving of assistance in many ways, overt and concealed, to agriculture and private industry, as well as to a variety of overseas commitments.

72. I do not propose to suggest a draft form in which national accounts could best be presented, as no doubt the European Commission in Brussels will soon be expressing its views on this matter to governments of the European Economic Community. A pamphlet with some suggestions was published by OEEC in 1958. It must be simple and easily understandable by anyone used to a family housekeeping account.

Expenditure or outgo

73. It is obviously desirable to show government expenditure under a number of headings, for example:

- (a) defence;
- (b) education;
- (c) welfare and aid
 - (i) at home;
 - (ii) overseas;
- (d) subventions to agriculture and to private industry;
- (e) profits or losses brought in from the accounts of nationalised enterprises;
- (f) subscriptions and payments to organisations internationally administered.

74. The national account should make reference to expenditure for which local authorities are responsible and show how the cost is found, that is, whether by local taxation or by grants from the central governments.

75. The account must distinguish between expenditure which it is considered prudent to provide for wholly in the year of account and expenditure of a "capital nature" with which it may be permissible to deal over a term of years.

76. Separate short statements should be prepared which could be read with the budget, showing the results of each nationalised enterprise and the balance of profit or loss carried into the budget. The capital involved in any nationalised enterprises should be shown and the numbers therein employed. In order to secure orderly presentation, the accounts for nationalised enterprises might be made up, say, to 31st December in each year so as to be ready for consideration when the budget statement is presented in April for the year April to March.

77. I have taken the date of the budget from British practice. It is not the same in all European countries, although it is desirable that there should be agreement on the same period of accountancy.

Income or revenue

78. The national accounts should show the revenue to be derived from direct and indirect taxation separately (central plus local) levied on income and profits, and revenue involving a diminution of capital, i.e. the receipts from any taxes on capital including death duties.

CHAPITRE IV

**Budget, balance des paiements
et liquidités internationales**

67. La première partie de ce chapitre sera consacrée aux dépenses intérieures de l'Etat, c'est-à-dire au budget.

68. La deuxième partie sera consacrée à la balance des paiements extérieurs, état des entrées et des sorties qui fera apparaître un solde positif ou négatif, et aux réserves nationales.

69. La troisième partie sera consacrée aux liquidités et aux réserves internationales.

1. Le budget

70. Le budget est l'état des dépenses d'un gouvernement. Jusqu'à ces dernières années, il s'agissait simplement d'un état des dépenses gouvernementales autorisées et des moyens par lesquels les autorités nationales se proposaient de trouver les revenus ou les recettes nécessaires pour faire face aux prévisions budgétaires.

71. Cette comptabilité simple n'a cessé de se compliquer au cours des cinquante dernières années du fait de l'ingérence des pouvoirs publics dans l'administration de services considérablement élargis, dans la gestion d'un certain nombre de grandes entreprises, dans la fourniture d'assistance sous des formes multiples, franches ou déguisées, à l'agriculture et à l'industrie privée, ainsi que de différents engagements outre-mer.

72. Mon propos n'est pas de suggérer un projet de présentation parfaite des comptes de la nation, étant donné que la Commission économique européenne de Bruxelles fera sans aucun doute bientôt connaître son avis à cet égard aux gouvernements de la Communauté. Une brochure contenant certaines propositions a été publiée par l'O.E.C.E. en 1958. Il convient qu'un tel projet soit simple et aisément compréhensible pour tous ceux qui ont l'habitude d'équilibrer un budget familial.

Dépenses ou sorties

73. Il convient évidemment de présenter les dépenses d'un Etat sous un certain nombre de rubriques, par exemple:

- (a) défense;
- (b) éducation;
- (c) prévoyance sociale et assistance
 - (i) à l'intérieur
 - (ii) outre-mer;
- (d) subventions à l'agriculture et aux industries privées;
- (e) profits ou pertes inscrits aux comptes des entreprises nationalisées;
- (f) cotisations et versements aux organisations sous administration internationale.

74. Les comptes de la nation devraient faire état des dépenses qui relèvent des autorités locales et indiquer comment ces dépenses sont couvertes, c'est-à-dire par les taxes locales ou par des subventions de l'Etat.

75. Il convient de distinguer entre les dépenses que l'on estime prudent de prévoir entièrement pour le seul exercice financier et les dépenses d'investissements qu'il peut être permis d'étaler sur plusieurs années.

76. De brefs relevés devraient être préparés séparément pour accompagner le budget; ils feraient apparaître les résultats obtenus par chaque entreprise nationalisée ainsi que le solde des profits et pertes inscrit dans le budget. Il conviendrait d'indiquer le montant des capitaux investis dans les entreprises nationalisées ainsi que l'effectif de la main-d'œuvre employée. Afin de garantir une présentation méthodique, les comptes des entreprises nationalisées pourraient être arrêtés, par exemple, le 31 décembre de chaque année, de manière à pouvoir être examinés lors de la préparation du budget, au mois d'avril, pour l'exercice suivant (avril-mars).

77. Cette date du 31 décembre est celle à laquelle on arrête le budget britannique, mais elle n'est pas la même dans tous les pays européens; il est néanmoins souhaitable que l'on choisisse d'un commun accord une période comptable identique.

Revenus et recettes

78. La comptabilité nationale devrait indiquer séparément les recettes à tirer des impôts directs et indirects (impôts nationaux plus impôts locaux) perçus sur les revenus et les bénéfices, ainsi que les recettes impliquant une diminution du capital, par exemple celles qui proviennent

79. It should also express total taxation as a percentage of the estimated national income.

80. I imagine that the European Economic Commission will soon prescribe, in order that the intentions of the Treaty of Rome may not be circumvented after the end of the transitional period, that normally all expenditure must be covered by taxation or by loans raised on the market; that strict limits will be set (a) to any seasonal increases allowed in the currency issue once a common standard has been agreed and (b) to short-term borrowing (e.g. by the issue of bills) to their function of interim provision pending the receipt of income raised by taxation. This has been German practice since 1958.

81. I have already quoted the views of the Radcliffe Committee in 1959 in a reference to an expansion of the currency. On the subject of short-term borrowing by the issue of Treasury bills, the same Committee stated:

“Any part of the overall cash deficit which is financed by no other means... can be financed by borrowing from the market by the issue of Treasury bills (short-term bearer securities with a maturity of usually 91 days), but when the authorities are anxious to restrict credit (or at any rate not to encourage an extension of credit) borrowing on Treasury bills tends to be regarded as undesirable... since an increase of Treasury bills in the banking system tends to weaken the authorities' control over the credit-giving capacities of the banks.”

82. When held by a clearing bank, Treasury bills are liquid assets for the purpose of determining the ratio of liquid assets to total “deposits”, which in Great Britain must be maintained at a minimum of 30%.

83. Having no fixed standard to which currencies are related, the monetary authorities have, as the Radcliffe Committee was informed, concerned themselves in their several countries with

ensuring a sufficient supply of notes to meet the convenience of the public.

84. It is clear that if recourse is had by governments to either of these methods of financing expenditure (increasing the supply of currency or increased borrowing on Treasury bills), the result can only be inflationary.

85. Common rules which European governments agree to accept must be part of the harmonisation programme upon which Europe has embarked. How soon it will be possible to obtain agreement on other matters, for example, on an upper limit of total taxation as a percentage of national income, it is difficult to predict, but that this is desirable, no one will deny. Any wide differences in the taxation treatments of incomes and profits must have an influence upon the desirability or otherwise of living in a particular area and so tend to affect the movement of population, adding to the financial difficulties of a high tax area.

86. Over-high taxation on earnings kills initiative and slows down effort. It also leads to undesirable attempts to circumvent the law. It creates an inflationary atmosphere of carelessness and waste and encourages the dissipation of savings on consumption.

87. Taxation of capital diminishes a scarce commodity and so is wasteful. This is true certainly in the private sector and in the public sector, unless used on capital building. It restricts development, hampers expansion and militates against increases in wages which tend to rise with the increase in the capital resources backing the skill of the worker engaged in industrial production.

88. Experience seems to show that undesirable results follow when total taxation exceeds about 25% of the national income¹ and where individuals are called upon to pay more than they

1. Vide Professor Colin Clark : *Taxmanship — Principle and Proposals for the Reform of Taxation*, Hobart Paper No. 26, Institute of Economic Affairs, London 1964, and insistence of Professor C. Northcote Parkinson (East and West 1963) on strain of over-taxation as a primary cause of the fall of successive civilisations.

des taxes sur le capital y compris les droits de succession.

79. Le montant total des impôts devrait être exprimé en pourcentage du revenu national estimé.

80. Je suppose que la Commission économique européenne prescrira bientôt, afin que les objectifs du Traité de Rome ne puissent être tournés à l'expiration de la période transitoire, que toutes les dépenses soient normalement couvertes par l'impôt ou par l'emprunt; que soient strictement limités (a) les augmentations périodiques autorisées de la masse fiduciaire dès qu'on se sera mis d'accord sur un étalon commun, (b) les emprunts à court terme (c'est-à-dire par émission de bons du trésor) qui ne devront avoir pour objet que de constituer des réserves provisoires en attendant le recouvrement de l'impôt. Telle est la règle suivie en Allemagne fédérale depuis 1958.

81. J'ai déjà rappelé l'avis que le Comité Radcliffe a donné en 1959 sur le gonflement de la masse fiduciaire. A propos de l'emprunt à court terme par émission de bons du trésor, ce comité déclarait:

«N'importe quelle partie du déficit de caisse global qui n'est comblé par aucun autre moyen... peut être couvert à l'aide de l'emprunt par l'émission de bons du trésor (titres au porteur à court terme, l'échéance étant en général de 91 jours); mais lorsque les pouvoirs publics se préoccupent de restreindre le crédit (ou, tout au moins, de ne pas encourager l'extension), on a tendance à considérer l'emprunt par émission de bons du trésor comme peu souhaitable... étant donné qu'une augmentation du volume des bons du trésor dans le système bancaire tend à affaiblir le contrôle des autorités sur les capacités de crédit des banques.»

82. Les bons du trésor détenus par une chambre de compensation constituent des liquidités qui servent à déterminer le taux des réserves disponibles par rapport à l'ensemble des «dépôts», ce taux devant être maintenu en Grande-Bretagne à 30% au moins.

83. Les monnaies n'étant liées à aucune norme fixe, les autorités monétaires se sont attachées, dans les divers pays, selon les informations du Comité Radcliffe, à garantir une masse fidu-

ciaire suffisante pour satisfaire les besoins du public.

84. Il est clair que le recours par les gouvernements à l'une ou l'autre de ces méthodes pour financer les dépenses (augmentation de la masse fiduciaire ou augmentation de l'emprunt par bons du trésor), ne peut se traduire que par l'inflation.

85. Il faut que des règles communes, que les gouvernements européens conviendront d'accepter, soient intégrées dans le programme d'harmonisation dans lequel l'Europe est lancée. Il est difficile de prévoir à quel moment il sera possible de parvenir à un accord sur d'autres points, par exemple sur la fixation d'un niveau limite pour le montant total des impôts par rapport au revenu national; toutefois, personne ne nie que cette initiative soit souhaitable. Toute différence notable dans le traitement fiscal appliqué aux revenus et aux bénéficiaires doit avoir une incidence sur l'intérêt qu'on peut avoir ou non à résider dans une zone particulière, et tendre ainsi à agir sur les mouvements de population, accroissant de ce fait les difficultés financières d'une zone à fiscalité élevée.

86. Un niveau d'imposition trop élevé sur les revenus détruit l'initiative et ralentit l'effort. Il a également pour conséquence de susciter des tentatives peu souhaitables de tourner la loi. Il crée un climat d'inflation caractérisé par la négligence, le gaspillage et la dissipation de l'épargne en biens de consommation.

87. L'imposition du capital fait disparaître un produit rare; elle est de ce fait ruineuse. Cela est certainement vrai dans le secteur privé et dans le secteur public, à moins qu'il ne s'agisse de constitution de capital. Elle freine l'expansion et joue contre le relèvement des salaires qui tendent à être majorés lorsqu'augmentent les ressources en capital qui constituent la garantie de la qualification de l'ouvrier employé dans l'industrie.

88. L'expérience paraît démontrer que le fait de prélever des impôts excédant au total 25% du revenu national¹ et d'exiger des particuliers qu'ils versent des sommes supérieures au mon-

1. Voir le Professeur Colin Clark, «*Taxmanship — Principle and Proposals for the Reform of Taxation*», Hobart Paper n° 26, Institute of Economic Affairs, London, 1964, et l'importance accordée par le Professeur C. Northcote Parkinson («*East and West 1963*») à la surimposition en tant que cause déterminante de la décadence successive des civilisations.

retain of their earnings. If, over and above what a government can raise by taxation without causing revolt, governments have to borrow in the open market to meet their commitments, the rate of interest at which they can borrow will reflect the feeling of the public; the greater the expenditure the higher the rate which will have to be offered; a profligate government may be unable to continue to borrow at any reasonable rate.

89. Governments borrow from the public in a number of ways; in the case of the United Kingdom, in the form of National Savings Certificates, Defence Bonds and Premium Savings Bonds, as well as by accepting Post Office deposits. In the case of Great Britain, this money, the total of which stands at approximately £ 8,000 million, is repayable on demand. In Great Britain about £ 1,500 million is repaid on demand each year, but, conveniently for the British Government, this has been approximately the recent annual amount of the new savings invested in this form. The large accumulation dates principally from the war years. Those who lent their savings to the government then have suffered a serious loss, owing to its diminished purchasing power today.

90. When considering the possibilities of new borrowing, it must be borne in mind that governments have to meet the obligations of earlier issues as they mature. The British Government has to pay out or re-finance approximately £ 600-1,000 million each year on maturing loans. The pressure of maturities is a drain upon the resources of a government. The re-financing of maturities will influence the rate at which governments can borrow to meet new expenditure. This provides a salutary check upon expenditure, provided the channels for obtaining money by the use of the printing press and short-term bills which inject inflation into the economy are restricted by law, or, still better, written into the Constitution where such exists.

91. I have referred to some of the matters which complicate a budget in our day in comparison

with the simple accounts of the days before the first world war.

92. A wider conception of the use to which a budget can be put has become fashionable today in economic and political circles. The Radcliffe Committee, in its report to the British Treasury in 1959, stated: "Great as have been the changes in economic circumstances, changes in opinions have during the last three decades been even more profound... not only have the objectives of government economic policy become more complex, but the degree of priority which is to be attached to any one in relation to the others varies from time to time with changes in economic circumstances."

93. Thus the budget is often referred to as an instrument of economic policy. Essentially this is not so much a new development as one of the degree to which it is carried. In the last century any decision on the proportion of revenue to be raised by direct taxation as compared with indirect taxation could rightly be termed an act of economic policy, as also the determination of the level of income selected for taxation or an increase or decrease in tariffs on imports or on any particular import. The reduction of tariffs or their removal in a budget not only affects the revenue, which is primarily the budget concern, but may have far-reaching effects on the economy and, through increasing competition, on the price level of the products concerned.

94. With the assumption of increased government responsibility for production and employment, there are more opportunities for influencing the economy through taxation discrimination. But, in my opinion, the extent to which it is possible in practice to use the budget as an instrument of policy in any general sense, is probably much more restricted than some economists believed a few years ago. In general terms, the reactions to be anticipated tend to deter impositions which overstrain the normal purpose of a budget.

tant du reliquat de leurs gains, se solde par de fâcheux résultats. Si, en plus de ce qu'un gouvernement peut lever par l'impôt sans provoquer la révolte, les pouvoirs publics doivent emprunter sur le marché monétaire pour faire face à leurs engagements, le taux d'intérêt auquel ils peuvent emprunter traduira le sentiment du public; plus les dépenses engagées sont considérables, plus le taux qui devra être offert sera élevé. Un gouvernement prodigue risque de ne pouvoir continuer à emprunter à un taux raisonnable.

89. Les gouvernements empruntent aux particuliers sous des formes multiples, par exemple, au Royaume-Uni, sous forme de titres d'épargne nationaux, de bons de la défense et d'obligations d'épargne à lots, ainsi qu'en acceptant des dépôts postaux. En ce qui concerne la Grande-Bretagne, ces emprunts, dont le montant global se chiffre à 8 milliards de livres environ, sont remboursables à vue. En Grande-Bretagne, 1.500 millions de livres environ sont remboursés à vue chaque année, mais, heureusement pour le gouvernement britannique, ce chiffre représente approximativement le montant de l'épargne investie annuellement sous cette forme. Cette importante thésaurisation date surtout de la guerre. Ceux qui ont prêté leurs économies à l'Etat ont donc subi une perte notable par suite de la diminution, à l'heure actuelle, du pouvoir d'achat de la monnaie.

90. Lorsqu'on envisage les possibilités d'un nouvel emprunt, il convient également de se rappeler que les pouvoirs publics doivent faire face aux obligations des émissions antérieures, au fur et à mesure que celles-ci arrivent à échéance. Chaque année, le gouvernement britannique doit rembourser ou refinancer de 600 à 1.000 millions de livres environ sur les emprunts arrivés à échéance. Les échéances opèrent une ponction sur les ressources d'un gouvernement. Le refinancement des échéances agira sur le taux auquel les gouvernements peuvent emprunter pour faire face à de nouvelles dépenses. Cet état de choses est salutaire, car il permet de contenir les dépenses, à condition que la loi, ou mieux encore, la constitution, le cas échéant, restreigne les possibilités de se procurer de l'argent par le recours à la planche à billets et aux effets à court terme qui introduit l'inflation dans le cycle économique.

91. J'ai rappelé certains des facteurs qui compliquent un budget à notre époque, à l'inverse

de ce qui se passait avant la première guerre mondiale.

92. Il est devenu à la mode dans les milieux politiques et économiques d'adopter une conception plus large de l'utilisation que l'on peut faire d'un budget. Le Comité Radcliffe déclarait dans son rapport au ministère des finances britannique en 1959: «Pour aussi notable qu'ait été l'évolution de la conjoncture économique, plus profonds encore ont été les bouleversements d'opinion pendant les trois dernières décennies... Non seulement les objectifs de la politique économique gouvernementale sont devenus plus complexes, mais encore le degré de priorité à accorder aux uns par rapport aux autres varie de temps à autre en fonction des fluctuations de la conjoncture économique.»

93. C'est ainsi que le budget est souvent présenté comme un instrument de politique économique. Cette optique, au fond, n'est pas nouvelle, elle est seulement plus répandue. Au siècle dernier, toute décision portant sur la part des recettes à percevoir par l'impôt direct, par rapport aux impôts indirects, pouvait à juste titre être qualifiée d'acte de politique économique; il en était de même de la fixation du niveau des revenus imposables ou bien du relèvement ou de l'abaissement des droits à l'importation ou frappant n'importe quelles importations particulières. La réduction ou la suppression des droits de douane non seulement affectent les recettes qui constituent la préoccupation budgétaire essentielle, mais risquent d'avoir des conséquences incalculables sur l'économie en augmentant la concurrence sur le niveau des prix des produits intéressés.

94. Si l'on admet que le gouvernement a une responsabilité accrue en matière de production et d'emploi, il existe davantage de possibilités d'agir sur l'économie par le biais d'une fiscalité discriminatoire. Toutefois, à mon avis, la mesure dans laquelle il est possible, dans la pratique, d'utiliser le budget comme instrument politique, dans n'importe quelle acception générale du terme, est vraisemblablement moindre que certains économistes ne le pensaient il y a seulement quelques années. D'une manière générale, les réactions à prévoir tendent à décourager les impositions qui vont au-delà des objectifs normaux d'un budget.

2. The balance of payments on an external account and nationally-held reserves

95. The balance of payments of a nation is the difference between receipts and outgo on its external account with the rest of the world. Both receipts and outgo may contain items of a "capital" nature as well as "income" items.

96. Capital (both long-term and short-term money) is moved from one country to another for various reasons, by governments, by corporations or companies and by individuals. Receipts and outgo are subject to considerable fluctuation from time to time.

97. Lack of confidence in the future of a country which might affect the exchange value of its currency, especially if reserves are small, or fear that the government might restrict rights of withdrawal are among considerations which lead to movements of capital.

98. Short-term money is particularly sensitive to the prevailing rate of interest which can be earned in one country compared with another, other conditions being equal.

99. Receipts and outgo in respect of non-capital items are also liable to fluctuation from time to time. These items comprise, *inter alia*, commodity trading, services of all kinds, interest payments abroad and tourist expenditure.

100. An increase in the volume or price of imports will increase outgo and cause a drain on reserves; conversely, a decrease in the volume or price of imports will bring a gain to the reserves. To take current trends into account is, therefore, important in trying to forecast a balance-of-payments position.

101. The weather is notoriously unpredictable but the effect of the weather on the level of the yields of the harvest is a factor which can upset calculations.

102. Reserves nationally held are necessary to inspire confidence in a country's ability to cope with fluctuations in the receipts and outgo in its external account. They can be drawn upon to bridge a gap on the balance-of-payments account.

But it is obvious that no reserves, however, large, would be sufficient to bridge the gap of a country which always came out on the wrong side, in deficit. It is no more possible for a nation to live for ever on a continually-increasing overdraft than for an individual.

103. There is a good deal of confusion between the effects of a budget in deficit and a deficit on a balance-of-payments account. These may not occur together and have different effects. As has been explained, the budget is a national account, even though it may raise money for use abroad, such as aid to overseas territories, international subscriptions and loans. Expenditure provided for in a budget, not covered by taxation or by loans raised on the market, will cause a rise in the internal price level (or counter a fall which would otherwise have occurred, for example, as the natural result of improved techniques or efficiency). This is a common cause of inflation.

104. It is true that such action may and will, if continued, diminish the confidence of the outside world in the stability of the country's economy and lead to heavy selling of its currency and so diminish its international value, but this is a side effect.

105. A deficit on a balance-of-payments account (not contained within the normal limits of available reserves and in the absence of remedial steps not considered by the outside world to be sufficient and likely to be effective within a reasonable period) will diminish the international value and acceptability of the country's currency.

106. So far as the countries of the European Community are concerned, by the end of the transitional period under the Treaty of Rome (with the process of harmonisation applied both to the form and substance of national accounting; the achievement of free and full convertibility at fixed parities, the maintenance of which will then become the concern of all members, and of free movement of capital) the way will be prepared for a common Community currency. A single currency would be a fitting symbol of the greater unity which is the declared objective of the Treaty of Rome.

2. La balance des paiements extérieurs et les réserves nationales

95. La balance des paiements d'un pays représente les entrées et les sorties qui ont leur source dans ses relations avec le reste du monde. Les unes comme les autres peuvent comporter des postes «capitaux» et des postes «recettes».

96. Les capitaux (opérations à long terme comme à court terme) sont transférés d'un pays à l'autre pour diverses raisons par les gouvernements, les sociétés ou les firmes ainsi que par les particuliers. Les entrées et les sorties sont soumises en certaines circonstances à des fluctuations importantes.

97. Le manque de confiance dans l'avenir d'un pays qui risquerait d'influer sur le cours de sa monnaie, en particulier si les réserves sont faibles, la crainte que le gouvernement ne restreigne les droits visant les retraits, sont des considérations qui motivent les mouvements de capitaux.

98. Les capitaux à court terme sont particulièrement sensibles au niveau du taux de l'intérêt en vigueur dans tel pays par rapport à tel autre, les autres conditions étant égales par ailleurs.

99. Les entrées et les sorties touchant la balance commerciale sont également soumises à des fluctuations. Elles comprennent, entre autres, les échanges de marchandises, les services de toutes sortes, le paiement des intérêts de placements à l'étranger et les dépenses de tourisme.

100. Une augmentation du volume ou du prix des importations se traduira par une fuite accrue de capitaux et par une ponction sur les réserves; inversement, un fléchissement du volume ou du prix des importations provoquera un gonflement des réserves. Il importe donc de tenir compte des tendances du moment lorsqu'on s'efforce de prévoir une position de la balance des paiements.

101. Il est bien connu que les conditions météorologiques sont imprévisibles, mais leur effet sur le rendement de la production agricole est un facteur qui peut bouleverser les estimations.

102. Il est nécessaire de détenir des réserves à l'échelon national afin d'inspirer confiance dans la capacité d'un pays à faire face aux fluctuations des entrées et des sorties dans ses relations avec le reste du monde. Elles peuvent servir

à combler le déficit de la balance des paiements, mais il est évident qu'aucune réserve, si importante soit-elle, ne suffirait à rétablir l'équilibre dans un pays en déficit permanent. Un Etat ne peut, pas plus qu'un particulier, vivre éternellement sur un découvert sans cesse croissant.

103. Il est difficile d'établir une nette distinction entre les conséquences d'un déficit budgétaire et celles d'un déficit de la balance des paiements. Or, ces déficits peuvent ne pas être concomitants et avoir des conséquences différentes. Comme il a été expliqué, le budget est un compte intérieur, même s'il peut réunir des fonds qui seront investis à l'étranger, par exemple, sous forme d'aide aux territoires d'outre-mer, de souscriptions et de prêts internationaux. Les dépenses prévues dans un budget qui ne sont couvertes ni par l'impôt, ni par l'emprunt, provoqueront une hausse des prix sur le marché intérieur (ou arrêteront une chute des prix qui serait intervenue, par exemple, en tant que conséquence normale d'une amélioration des techniques ou de la productivité). C'est là une cause courante d'inflation.

104. Il est vrai que cette inflation peut affaiblir et affaiblira, si elle persiste, la confiance du monde à l'égard de la stabilité économique du pays, et qu'elle peut provoquer et provoquera la vente massive de la monnaie de ce pays, ce qui fera baisser son cours sur le marché mondial; mais il ne s'agit là que d'un effet secondaire.

105. Un déficit de la balance des paiements (qui n'est pas contenu dans les limites normales des réserves disponibles et qui n'est pas compensé par des correctifs jugés à l'étranger suffisants et susceptibles de porter des fruits dans un délai raisonnable) fera baisser le cours de la monnaie du pays sur le marché mondial et fera d'elle une devise peu recherchée.

106. En ce qui concerne les pays de la Communauté européenne, à la fin de la période transitoire fixée par le Traité de Rome (compte tenu du processus d'harmonisation visant la formule de présentation comme la substance de la comptabilité de la nation, de la réalisation de la convertibilité libre et totale à parités fixes — tous les Etats membres se préoccuperont alors de maintenir cette convertibilité — et du libre mouvement des capitaux), la voie sera alors tracée pour la mise en place d'une monnaie commune qui offrirait un symbole remarquable du resserrement de l'unité qui est l'objectif déclaré du Traité de Rome.

107. It is necessary to emphasise that the complications which affect Britain (and the United States) are greater than those affecting the Community (among them the outstanding claims on sterling which amount to three times the reserves held by Britain) and it is to be regretted that owing to the non-participation of the then British Government in the discussions which preceded the signing of the Treaty of Rome, the special problems of Great Britain in the monetary field were not subjected to an analysis by the very intelligent team who prepared the Treaty.

108. There is, therefore, no European expression of view about how they could most conveniently be dealt with in a European Community which included Britain. This is one of the gaps which has to be filled by negotiation between Britain and the Community in the common interests of both.

109. There are, of course, formidable additional difficulties which have to be hammered out in European-American discussions involving trade and monetary practices in the widest sense, including the appropriate form in which national reserves should be held. This would, in my opinion, be much simplified if prior agreement could be reached between the Community and Britain:

- (a) on a common form for their national accounts and the rules and practices which should govern their composition; and
- (b) on the rôle of sterling and other national currencies as reserve currencies, should it still be considered that currencies can remain a suitable form in which reserves should be held and, if so, to what extent and under what conditions.

110. This is the case for immediate and urgent consultation starting between France and Great Britain (whose interests differ in important particulars) with the assistance of the Bank of International Settlements at Basle which could lead to wider agreement in the struggle against continually-rising prices and to common safeguards against various kinds of inflation.

3. Liquidity and internationally-held reserves

111. Just as currency is the accepted means of payment nationally, so "liquidity" is the total of internationally-acceptable means of payment. At the present time it consists of the total of reserves held by national governments in gold and convertible currencies (mostly dollars and sterling), plus funds at the disposal of the International Monetary Fund.

112. The International Monetary Fund was established and its resources increased for the purpose of building a common reserve to strengthen the nationally held reserves. Member governments have automatic drawing rights on the Fund up to the amounts of their deposits in gold plus any part of their deposit in their national currency which has been sold by the Fund. Beyond this, drawings are subject to the discretion of the Board of Management of the Fund. The Fund is debarred from providing assistance to meet outflows of capital if they are large or sustained. Otherwise assistance is given (in the same way as would be the case when a private citizen applies to his bank manager for a loan) subject not only to agreed terms for repayment (usually over a period of three to five years), but also subject to the agreement of the government of the borrowing country, to take the necessary remedial action stipulated to restore equilibrium. One of the purposes of the Fund is to provide time so that remedial action, which takes time to become effective, may be taken without undue disturbance to the domestic economy of the borrower or of countries trading with it, as might occur from a sudden and vicious restriction upon imports in the hope of diminishing the deficit in its external account.

113. The nature and purpose of liquidity must be borne in mind when the question of its adequacy or otherwise is discussed. Liquidity is confused in the minds of many with capital. Capital is sought today to increase loans and aid to developing countries as well as for increased investment. Liquidity does not provide capital for any such purposes. Its function is limited to facilitate, in certain circumstances, the transfer of money from one country to another.

107. Il convient de souligner ici que les complications qui touchent la Grande-Bretagne (et les Etats-Unis) sont plus grandes que celles qui touchent la Communauté (entre autres, les créances non recouvrées sur la zone sterling qui représentent trois fois le montant des réserves du Trésor britannique) et il convient de regretter que, du fait de la non-participation du gouvernement britannique aux discussions qui ont précédé la signature du Traité de Rome, les problèmes particuliers au Royaume-Uni dans le domaine monétaire n'aient pas fait l'objet de l'examen de la très compétente équipe qui a préparé le traité.

108. En conséquence, aucune opinion européenne n'a été émise sur la question de savoir comment ces problèmes pourraient être le mieux traités dans une communauté européenne comprenant la Grande-Bretagne. C'est là une des lacunes qu'il convient de combler par négociation entre la Grande-Bretagne et la Communauté dans leur intérêt commun.

109. D'autres difficultés considérables devront être résolues au cours de discussions entre l'Europe et les Etats-Unis touchant les pratiques commerciales et monétaires, au sens le plus large du terme, notamment la forme sous laquelle devraient être détenues les réserves nationales. A mon avis, ce problème serait simplifié de beaucoup si un accord préalable pouvait être atteint entre la Communauté et le Royaume-Uni :

- (a) sur une formule de présentation commune des comptes internes ainsi que sur les réglementations et les pratiques qui devraient servir à les établir;
- (b) sur le rôle de la livre sterling et des autres monnaies nationales en tant que devises de réserve, si l'on estime encore que les devises peuvent rester l'une des formes appropriées sous lesquelles les réserves doivent être détenues et, dans ce cas, dans quelle mesure et selon quelles modalités.

110. Il s'agit donc de procéder immédiatement et de toute urgence, entre la France et la Grande-Bretagne d'abord (dont les intérêts divergent sur des points importants), avec l'aide de la Banque des Règlements Internationaux de Bâle, à une consultation qui pourrait aboutir à un accord plus large dans la lutte contre la montée incessante des prix, et à des garanties communes contre les diverses catégories d'inflation.

3. Les liquidités et les réserves internationales

111. Tout comme la monnaie est l'instrument de paiement pratique à l'échelle nationale, les liquidités représentent l'ensemble des instruments de paiement pratiques à l'échelle internationale. A l'heure actuelle, elles comprennent le montant total des réserves détenues par les divers gouvernements en or ou en devises convertibles (surtout en dollars et en livres sterling), auquel viennent s'ajouter les fonds mis à la disposition du Fonds Monétaire International.

112. Le Fonds Monétaire International a été établi, et ses ressources ont été augmentées, pour permettre de créer une réserve commune destinée à soutenir les réserves détenues à l'échelon national. Les gouvernements ont un droit de tirage automatique sur les réserves du Fonds à concurrence du montant de leur dépôt en or et de toute partie de leur dépôt en monnaie nationale négociée par le Fonds. Tout emprunt supplémentaire est laissé à la discrétion du Comité directeur du Fonds. Le Fonds n'est pas autorisé à consentir une aide pour faire face à des sorties de capitaux importantes et continues. Dans tous les autres cas, l'aide est accordée (comme s'il s'agissait d'une demande de prêt d'un particulier au directeur de sa banque) sous réserve non seulement de modalités de remboursement convenues (généralement sur trois à cinq ans), mais encore de l'acceptation, par le gouvernement du pays emprunteur, de prendre les mesures correctives nécessaires pour rétablir l'équilibre. Le Fonds a notamment pour objet de laisser aux gouvernements le temps nécessaire pour prendre des mesures correctives, dont l'effet n'est pas immédiat, sans provoquer de perturbation exagérée de l'économie nationale du pays emprunteur ou des pays commerçant avec lui, comme cela risquerait de se produire si des restrictions brutales et néfastes étaient imposées à l'importation dans l'espoir de réduire le déficit des comptes extérieurs.

113. Il convient de garder présent à l'esprit ce que sont la nature et le but des liquidités lorsqu'on examine notamment la question de leur volume. Nombre de gens confondent liquidités et capital. A l'heure actuelle, les capitaux sont recherchés pour accroître les prêts et l'aide consentis aux pays en voie de développement, ainsi que pour développer les investissements. Les liquidités ne fournissent pas de capitaux à des fins de ce genre. Leur rôle se limite à faciliter, dans certains cas, le transfert de fonds d'une monnaie dans une autre.

114. There is general agreement among those who are conversant with monetary problems about one fact (and note can be taken of this as these experts differ considerably about how these problems should be dealt with) that in 1961 a serious monetary crisis was averted only by the emergency measures which were brought into operation. The arrangements then made and other stand-by expedients to tide over a crisis which may recur are still available, but the underlying disequilibrium which was the cause of the crisis in 1961 continues.

115. A number of plans have been suggested at the annual meetings of the International Monetary Fund which are attended by Ministers of Finance and the Governors of Central Banks from the member countries. These plans fall broadly into two categories; those concerned with increasing liquidity in the sense of providing larger overdraft facilities than are available through the IMF and those which have proposed either instituting additional automatic drawing rights or the transformation of the IMF into a credit-creating institution, or alternatively the establishment of a new credit-creating institution.

116. The plans in the latter category, starting with that of Maynard Keynes in 1943, have encountered opposition on the grounds that they would be inflationary in their effect. The resources available in the International Monetary Fund were increased in 1959 by 50% by increasing the quotas of members and in 1962 the Fund was authorised to borrow to a total of \$6,000 million. Of the sum of \$15,500 million available in the IMF, some \$10,000 million is held in gold or convertible currencies, of which dollars and sterling account for \$4,500 million. The late Managing Director of the IMF maintained that, in present conditions, the reserves of the Fund are adequate and his successor has confirmed that this is also his view. No conceivable liquidity reserve would be sufficient if countries are encouraged to expect their overdrafts to be carried for long periods at the expense of the countries exercising a firmer monetary discipline. The Fund itself operates entirely on a gold basis (at the 1935 price) or its equivalent at current rates of exchange.

117. There is a difference of emphasis in the advice given by the BIS and the IMF. The BIS stresses the need for countries in deficit, the United States and Great Britain, to change their policies and to exert reasonable discipline. The IMF, located in an atmosphere where the emphasis is on unused industrial capacity, is ready to consider more extended facilities on condition that there is a gradual approach to equilibrium.

118. Both BIS and IMF are equally resistant to facilitating the continuance of deficits over a long period. Neither the IMF nor the Federal Reserve Bank are likely to share the views of the Brookings Institution, who have been conducting an enquiry into the problem of international liquidity at the request of the United States Administration. The concern about the adequacy of liquidity at the present time largely arises out of the large deficit on the United States balance-of-payments account which has continued over a period of years. Although the United States Administration has taken steps which seem likely to reduce the current year's deficit, it is expected that there will be a deficit of some magnitude for a longer period than anticipated.

119. One of the factors which has unexpectedly disturbed the balance of payments of a number of countries has been the movement from one country to another of short-term deposits (so-called hot money), either in the search for greater security against political uncertainties or in search of the higher interest rates prevailing in particular countries at the time. In order to counter the effects of these movements, an agreement was entered into between the ten largest central banks, those of Belgium, Canada, France, Germany, Italy, Sweden, Japan, the United States, the United Kingdom and subsequently Switzerland, who by the Basle Agreement of 1961 agreed to assist each other in countering the erratic movements of short-term capital and to concert anti-speculative arrangements. There are other similar arrangements between certain central banks. These facilities are additional to those provided by the IMF.

120. The United States deficit on their balance of payments has been aggravated by the unwillingness of Congress to depart from a low interest-rate policy. The discount rate (the equivalent of the bank rate) has until recently been 3% (at

114. Les experts compétents en matière de questions monétaires sont unanimes sur le fait suivant (et l'on peut en tenir compte, car ces spécialistes ont des avis sensiblement différents quant à la manière dont ces problèmes devraient être traités): si, en 1961, une grave crise monétaire a été évitée, c'est uniquement grâce aux mesures d'urgence qui ont été prises. Certes, il est encore possible de recourir aux dispositions qui furent prises alors, ainsi qu'à d'autres expédients utilisés pour surmonter une crise à caractère récurrent, mais le déséquilibre latent qui a provoqué la crise de 1961 persiste.

115. Un certain nombre de projets ont été préconisés lors des réunions annuelles du Fonds Monétaire International auxquelles assistent les ministres des finances ainsi que les gouverneurs des banques centrales des pays membres. Ces projets entrent, grosso modo, dans deux catégories: les uns visaient à augmenter les liquidités en offrant de plus grandes facilités de découvert que par le canal du F.M.I.; les autres préconisaient, soit la fixation de nouveaux droits de tirage automatiques ou la transformation du F.M.I. en une institution de crédit, soit la création d'une nouvelle institution de crédit.

116. Les projets qui se rangent dans la dernière catégorie, et dont le premier a été celui de Maynard Keynes, en 1943, ont rencontré une opposition sous prétexte qu'ils seraient inflationnistes. Les ressources du Fonds Monétaire International ont été accrues de 50% en 1959 par le relèvement des quotes-parts des pays membres et, en 1962, le Fonds a été autorisé à emprunter jusqu'à concurrence de 6 milliards de dollars. Sur les 15 milliards et demi de dollars dont dispose le F.M.I., quelque 10 milliards sont détenus en or ou en monnaies convertibles, dont 4 milliards et demi en dollars et en livres sterling. L'ancien directeur général du F.M.I. estimait que, dans les circonstances actuelles, les réserves étaient suffisantes, et cette opinion est partagée également par son successeur. Aucune réserve de liquidités ne sera jamais suffisante si certains pays sont encouragés à croire que des découverts leur seront accordés pour de longues périodes au détriment des pays qui appliquent une discipline monétaire plus stricte. Le Fonds lui-même fonctionne entièrement sur la base de l'or (au prix de 1935) ou de son équivalent aux taux de change en cours.

117. La B.R.I. et le F.M.I. donnent des avis de portée différente. La B.R.I. insiste sur la nécessité pour les pays en déficit, les Etats-Unis et la Grande-Bretagne, de modifier leur politique et d'exercer une discipline raisonnable. Par contre, le F.M.I., placé dans un climat où l'accent est mis sur la capacité de production non utilisée, est disposé à envisager l'élargissement des facilités de crédit, à condition que l'on tende progressivement vers un équilibre.

118. Les deux organismes refusent également d'encourager la persistance de déficits sur une longue période. Il est peu probable que le F.M.I. et la *Federal Reserve Bank* partageront les vues de la *Brookings Institution* qui a effectué une enquête sur les problèmes des liquidités internationales à la demande de l'administration américaine. Les préoccupations qui se manifestent, à l'heure actuelle, en ce qui concerne le volume des liquidités proviennent, dans une large mesure, du déficit énorme de la balance des paiements des Etats-Unis qui se maintient depuis un certain nombre d'années. Bien que l'administration américaine ait pris des mesures qui paraissent susceptibles de réduire le déficit de l'année en cours, on s'attend qu'un déficit important subsistera pour une période plus longue qu'il n'était prévu.

119. L'un des facteurs qui ont provoqué, d'une manière inattendue, la détérioration de la balance des paiements d'un certain nombre de pays est le transfert d'un pays à l'autre de dépôts à court terme (appelés capitaux flottants) en quête de taux d'intérêt plus élevés consentis par certains pays à un moment donné. Pour pallier les effets de ces mouvements de capitaux, les dix banques centrales les plus importantes, celles de Belgique, du Canada, de France, d'Allemagne fédérale, d'Italie, de Suède, du Japon, des Etats-Unis, du Royaume-Uni et ultérieurement de Suisse, ont passé, en 1961, l'accord de Bâle, aux termes duquel elles sont convenues de se prêter mutuellement assistance en mettant fin aux mouvements désordonnés des capitaux à court terme et d'élaborer des arrangements en vue de lutter contre la spéculation. Il existe des accords analogues entre certaines banques centrales. Ces facilités viennent s'ajouter à celles consenties par le F.M.I.

120. Le déficit de la balance des paiements des Etats-Unis s'est aggravé du fait que le Congrès n'est pas disposé à abandonner la politique qui consiste à maintenir un faible taux d'intérêt. Jusqu'à ces derniers temps, le taux de l'escompte

present 3½%). There was until recently a ceiling of 4¼% at which the United States Administration could borrow, so that only short-term issues were possible. A few years ago the Federal Reserve Bank in Washington and the United States Treasury supported a Bill to permit an increase in this ceiling rate, but this was withdrawn. The difficulty was overcome to some extent by making the issue price under par so as to offer an extra one-half per cent more on loans for 12 years and longer.

121. One of the results of the low rates was that the yearly average of new foreign long-term securities sold to United States interests in recent years (1958-61) was more than \$600 million, and this increased to a rate of about \$1,100 million per annum in 1962 and is estimated to reach \$1,700 million in 1963. The purchase of foreign bonds has also been increasing. (Measures have recently been taken, designed to restrict investment abroad, and it is anticipated that the deficit on the balance of payments in 1964 will thereby be reduced by at least \$1,000 million.)

122. Of course there has been some counter-balance by investment in the United States, but the larger amount of the capital used by European companies for development in the United States has been raised in the United States at rates lower than would have been possible in Europe.

123. There is in the minds of many a feeling that an attempt to maintain greater equilibrium in balance-of-payments accounts may adversely affect employment and aid to developing countries. The large deficit in the United States balance of payments did not solve the problem of unemployment in the United States and, in any event, foreign countries cannot be expected to provide credits to assist employment in another country and to increase competition in their export markets. The answer to the problems of unemployment must be sought in flexibility, adaptability to change of fashion, and in the provision of facilities for any training necessary to meet the requirements of change and progress.

124. The idea that massive financial aid is the only requirement of the developing countries has been disproved by results disappointing alike to the supplier and the receiver. The 1963 IMF report states that "certain expedients (in the search for ways to foster growth in the underdeveloped countries) have not only been unsuccessful but have actually intensified these countries' problems". The report gives a list of the principal evils and points out that the real onus is upon the industrial countries to import more from the underdeveloped countries, which again brings out the undesirability of some of the uneconomic and subsidised production in industrial countries. The World Bank has also had advice that much of the well-intentioned aid to developing countries has been wasted and has retarded rather than accelerated progress¹. Skills have first to be developed and trained through smaller enterprises before being fitted for the highly technical operations involved in production in the industrial countries based upon the experience of a century. It is well, therefore, that the question of the adequacy of liquidity should be disassociated from the problems of unemployment, except where they are transitory, and from the problems of aid, as aid must be provided out of a surplus on a country's balance of payments and cannot be provided out of a deficit.

CHAPTER V

The gold standard and the gold exchange standard

125. The first world war seriously disturbed the functioning of the monetary mechanism. The reserves of European States had been dissipated and the foreign assets of European nationals sold or pledged. In the nineteen-twenties, Great Britain made and then abandoned the attempt

1. Vide, Michael Hoffman, Director of the Development Advisory Service of the International Bank for Reconstruction and Development (World Bank) in *Lloyds Bank Review*, April 1963, and also "United States Aid and Indian Economic Development" by Professor P.T. Bauer, American Enterprise Association, Washington DC, November 1959.

(équivalant au taux de la banque) était de 3% (3,5% à l'heure actuelle); le taux-plafond auquel l'administration américaine pouvait emprunter était de 4,25%, de sorte que seules étaient possibles les émissions à court terme. Il y a quelques années, la *Federal Reserve Bank* de Washington et le Trésor américain ont soumis un projet de loi tendant à autoriser le relèvement de ce plafond, projet qui a été retiré. La difficulté a été surmontée, dans une certaine mesure, en abaissant le prix d'émission au-dessous du pair de manière à offrir ½% en supplément sur les prêts consentis pour douze ans au moins.

121. Par suite de la pratique de taux peu élevés, la valeur annuelle moyenne des nouveaux titres étrangers à long terme vendus à des intérêts américains, de 1958 à 1961, s'est chiffrée à plus de 600 millions de dollars, et elle n'a cessé de croître jusqu'à atteindre 1.100 millions de dollars environ en 1962; on estime qu'elle a pu atteindre 1.700 millions de dollars en 1963. Les achats d'obligations étrangères ont également progressé. (Des mesures destinées à réduire les investissements à l'étranger viennent d'être prises, et l'on s'attend que le déficit de la balance des paiements pour 1964 sera réduit d'au moins 1 milliard de dollars).

122. Naturellement, les capitaux investis aux Etats-Unis compensent ces sorties, mais la plus grande partie des capitaux utilisés par des sociétés européennes dans leurs investissements aux Etats-Unis a été trouvée dans ce pays à des taux inférieurs à ceux qu'il aurait été possible d'obtenir en Europe.

123. Nombre de personnes estiment que toute tentative pour maintenir un meilleur équilibre de la balance des paiements risque de jouer au détriment de l'emploi et de l'aide aux pays en voie de développement. L'important déficit de la balance des paiements américaine n'a pas résolu le problème du chômage aux Etats-Unis et, dans tous les cas, on ne pourrait s'attendre que les pays étrangers fournissent des crédits d'assistance-chômage à un autre pays et accroissent la concurrence sur leurs marchés d'exportations. Il convient de chercher la solution aux problèmes du chômage dans une politique de souplesse, qui sache s'adapter au goût du jour, ainsi que dans l'offre de facilités de formation professionnelle en vue de satisfaire aux exigences de l'évolution et du progrès.

124. La fausseté de l'idée selon laquelle l'unique besoin des pays en voie de développement serait une aide financière massive a été démontrée, à la déception des pays fournisseurs comme des pays bénéficiaires. On peut lire dans le rapport du F.M.I. pour 1963 que «certains expédients (en vue d'encourager l'expansion dans les pays sous-développés) ont non seulement échoué, mais ont en fait multiplié les problèmes de ces pays». Le rapport énumère les principales insuffisances de l'aide et souligne que la véritable responsabilité incombe aux pays industrialisés qui doivent acheter davantage aux pays sous-développés, ce qui fait valoir à nouveau le caractère inopportun de certaines productions subventionnées et non rentables dans les pays industrialisés. La Banque mondiale¹ a également été avisée que l'aide accordée dans de louables intentions aux pays en voie de développement a été en grande partie gaspillée et a retardé le progrès au lieu de l'accélérer. Il convient d'abord de trouver du personnel qualifié et de le former dans de petites entreprises avant qu'il soit à même de s'occuper des opérations hautement techniques qu'implique la production, fondée sur l'expérience d'un siècle, dans les pays industrialisés. Il convient donc de dissocier la question du volume suffisant des liquidités des problèmes du chômage, sauf dans les cas où ces derniers sont temporaires, ainsi que des problèmes de l'aide, puisque celle-ci doit être prélevée sur l'excédent de la balance des paiements d'un pays et ne peut l'être sur un déficit.

CHAPITRE V

L'étalon-or et le « *Gold Exchange Standard* »

125. La première guerre mondiale perturba sérieusement le fonctionnement du mécanisme monétaire. Les réserves des pays européens furent dissipées et les avoirs en devises étrangères des ressortissants européens vendus ou mis en gage. En 1920, la Grande-Bretagne tenta de

1. Voir Michael Hoffman, Directeur du *Development Advisory Service* de la Banque Internationale pour la Reconstruction et le Développement (Banque mondiale) dans la *Lloyds Bank Review* d'avril 1963; voir également « *United States Aid and Indian Economic Development* » par le Professeur P. T. Bauer, *American Enterprise Association*, Washington, D. C., novembre 1959.

to go back on the gold standard of pre-war days at the pre-war price of gold.

126. At an international conference held in 1922, it was suggested that the maintenance of reserves in the form of balances in foreign countries would tend to economy in the use of gold and it was upon this suggestion that the gold exchange system was based.

127. The manner in which this system was operated contributed to the crisis which developed in the nineteen-thirties, when the United States also recognised that the damage done during the war and its aftermath had to be faced in the monetary field.

128. After a period of confusion a price of \$35 an ounce of fine gold instead of the former price of \$20.67 at which the Federal Reserve Bank was authorised to purchase gold was fixed in 1935 and the reserve of gold backing the dollar was fixed at 25% of the note issue. In most countries the purchase and holding of gold by individuals (except for manufacturing purposes which was also restricted) was made illegal.

129. The basic problems underlying the disequilibrium prevailing at the end of the first war had not been resolved when Europe was overtaken by the second world war. By the end of this war, the problems had been still further aggravated. An attempt to restore some order was made at a conference at Bretton Woods in 1944.

130. Under the reasonably normal conditions preceding 1914, and I use the words 'reasonably normal' as this period was not without its lesser wars and other upheavals, the price level held sufficiently stable in relation to the then fixed price of gold. It is, however, obvious that if over a period of years all the rules under which the standard operated are discarded the possibility of a return at the former price level may no longer be possible. To determine a new standard to apply over a long period is difficult in a period of flux and change such as followed the world upheavals of the first and second world wars. 1944 was clearly too early to do so, but the possibility might have been kept under review by provision for a subsequent conference, say after five years.

131. At Bretton Woods in 1944, the gold exchange standard was reinstated for the reasons which prompted the recommendation made in 1922.

132. In all periods of history when there was a currency which was respected as a standard of value it was a crime to debase it. Without a medium of exchange upon the value of which traders can rely, there is no alternative but a return to primitive bartering. In our time we have known days when a cake of soap or a packet of cigarettes was prized more than the paper money circulating. It is a sad reflection upon the inadequacy and ineffectiveness of government that today there are many who prefer to make their investments in assets whose value is not related to the currency (upon the value of which they should be able to rely) and which may be expected in current conditions to move up with rising prices. This factor is a signal of disaster ahead which should not go unheeded.

133. It may be helpful to consider how the gold standard came into being, some of the benefits it brought and some of the objections raised against it and then the gold exchange standard which came to take its place virtually after the first world war and is now operated in Europe and the United States.

1. The gold standard

134. Throughout the ages, gold has been prized as a store of value. It has provided material alleviation in many a day of persecution, trial, disorder or dishonesty. Its value is implanted in the minds of millions as a result of human experiences.

135. It is of interest to note the rôle which gold plays in the IMF, which alone of governmental institutions conducts its operations entirely on a gold basis.

136. The gold standard came into use in an attempt to restore order and stability in Europe after the disorder prevailing at the end of the 18th century and operated throughout Europe for approximately a century up to the outbreak of war in 1914.

revenir au régime de l'étalon-or en vigueur avant la guerre au prix de l'or avant le conflit mondial, puis y renonça.

126. Lors d'une conférence internationale tenue en 1922, il fut avancé que le maintien des réserves sous forme de soldes dans les pays étrangers pouvait contribuer à ménager les réserves d'or, et c'est sur cette suggestion que fut fondé le régime du *Gold Exchange Standard* (étalon de change-or).

127. La manière selon laquelle ce système a fonctionné a contribué à provoquer la crise des années 30 au moment où les États-Unis se rendirent compte que les dégâts causés par la guerre et ses séquelles avaient nécessairement des incidences dans le domaine monétaire.

128. En 1935, après une période de confusion, le prix de l'once d'or fin fut fixé à \$35 au lieu de \$20,67, prix d'achat autorisé pour la *Federal Reserve Bank*, et le volume des réserves d'or garantissant le dollar à 25% de la masse monétaire en circulation. Dans la plupart des pays, l'achat et la possession d'or par les particuliers furent déclarés illégaux (sauf à des fins industrielles, bien que sous réserve de certaines restrictions).

129. Les problèmes à la base du déséquilibre régnant à la fin de la première guerre mondiale n'avaient pas été résolus lorsque l'Europe fut frappée par la deuxième guerre mondiale et ils s'étaient encore aggravés à la fin de celle-ci. En 1944, la conférence de Bretton Woods s'efforça, dans une certaine mesure, de rétablir l'ordre.

130. Pendant la période relativement normale antérieure à 1914 — et j'utilise l'expression «relativement normale», car cette période a connu des guerres de moindre gravité et d'autres bouleversements — le niveau des prix s'est maintenu suffisamment stable par rapport au prix fixe de l'or. Toutefois, il est manifeste que si, pendant plusieurs années, l'on rejette l'ensemble des règles de fonctionnement de l'étalon, il ne peut plus être question d'un rétablissement à l'ancien niveau des prix. Il est difficile de fixer un nouvel étalon valable pour une longue période à une époque de fluctuations et de changements comme celle qui a suivi les bouleversements mondiaux de la première et de la deuxième guerres mondiales. Il était manifestement trop tôt pour le faire en 1944, mais il aurait été possible de continuer à envisager

cette possibilité en prévoyant ultérieurement la réunion d'une conférence, disons cinq ans après.

131. A Bretton Woods, en 1944, le *Gold Exchange Standard* fut réintroduit pour les raisons qui avaient inspiré la recommandation faite en 1922.

132. Dans toutes les périodes de l'histoire où la monnaie a été respectée en tant qu'étalon de valeur, la dépréciation était considérée comme un crime. En l'absence d'un moyen d'échange sur la valeur duquel les commerçants peuvent compter, il n'est d'autre solution que de revenir au troc primitif. De nos jours, nous avons connu l'époque où un morceau de savon ou un paquet de cigarettes étaient plus recherchés que le papier-monnaie en circulation. L'insuffisance et l'inefficacité des gouvernements sont tristement mises en lumière, aujourd'hui, par le fait que nombre d'épargnants préférèrent investir leurs avoirs en biens dont la valeur ne dépend pas de la monnaie (sur la valeur de laquelle ils devraient pouvoir compter) et qui, dans les circonstances présentes, est susceptible d'augmenter avec la hausse des prix. Ce facteur est un signal d'alarme qu'on ne devrait pas négliger.

133. Il peut être utile d'examiner la manière dont l'étalon-or a été institué, les avantages qu'il a apportés et les objections qu'il a soulevées, puis le *Gold Exchange Standard* qui l'a virtuellement remplacé après la première guerre mondiale et qui est maintenant en vigueur en Europe et aux États-Unis.

1. L'étalon-or

134. Au cours des siècles, l'or a toujours été considéré comme une valeur de réserve. Il a souvent permis d'alléger les difficultés matérielles dans les périodes de persécution, de souffrance, de désordre ou de malhonnêteté. Sa valeur s'est imposée à des millions d'esprits par suite des expériences humaines.

135. Il est intéressant de noter le rôle joué par l'or au sein du F.M.I. qui est la seule institution gouvernementale à effectuer ses opérations uniquement sur la base de l'or.

136. L'étalon-or a été institué pour tenter de rétablir l'ordre et la stabilité en Europe après le désordre qui prévalait à la fin du XVIII^e siècle, et il a fonctionné dans l'ensemble de l'Europe pendant à peu près un siècle jusqu'au début de la première guerre mondiale.

137. The sense of stability which it brought was achieved without setting up any institutions or international organisations, but because there were a number of banks who were authorised by their governments to issue currency and who were pledged to honour their obligations. The "system" (which can hardly be graced by the appellation "system", although it remained unimpaired for more than a century until the outbreak of war in 1914), commonly called the "gold standard", required the bank of issue to undertake on demand to redeem its paper notes by handing over in exchange for them a fixed quantity by weight of fine gold. This was the meaning of the words on notes issued by the Bank of England (which illustrated the standard of conduct then exacted by European governments) "I promise to pay the bearer on demand the sum of (say) £5" (i. e. five gold sovereigns). The words, which still appear on British Treasury notes, have now no meaning.

138. As observed, among the leading nations of Europe during the greater part of the century prior to 1914, the gold standard was a national standard and if a country was on the gold standard the right to convert paper money into gold applied to any holder of that country's currency without distinction or discrimination.

139. A national currency that was freely convertible on demand into gold was, as a consequence, freely interconvertible into any other currency which was itself convertible on demand into gold. It was in this way that the gold standard became an international standard.

140. Internally, this link with gold, the price of which was fixed, held sufficiently stable the value of money in relation to the price level. Externally, the link held the level of the currency exchange value steady.

141. Reserves were built and held entirely in gold. Any surplus on the balance of payments added to the reserve of gold. Any deficit diminished a country's reserve of gold. Whether a country gained gold or lost gold had effects on its economy which tended to correct the imbalance, so that in the days when the gold standard operated there was little variation over even short periods from the point at which external accounts balanced. This was because when a country gained gold and increased its reserves, it increased its purchasing power.

When a country lost gold and its reserves decreased, its purchasing power was diminished.

142. This assumes, of course, that the mechanism is not sabotaged, for example, by credit policies designed to wreck it, and it implies the existence of a marginal flexibility in wage costs. (Incidentally, the effects of the present high levels of taxation, including the psychological effects on production costs, are worthy of re-study in the light of current conditions.)

143. No-one has claimed that the system was perfect. No human arrangement can be so classified, and, in retrospect, we may be surprised it worked so well. But those who go about shopping today must feel a little envious of a generation (prior to 1914) which was not harassed by continually-rising prices, whatever else they may have had to endure.

144. The gold standard with its rules and practices ceased to operate in Europe with the outbreak of the 1914-18 war. Insofar as there has been a standard since, it has been the gold exchange standard. It may not be fair to blame this for what has happened to currencies since, but as it has been operated it has not been the safeguard which is required of a standard.

145. The purchasing power of the pound (note) sterling has fallen from 20s. in 1914 to less than 4s. today. In the same period, the value of the German currency has twice become worthless; the old French paper franc and the Italian paper lire became of very small value; even the Swiss franc has depreciated in purchasing power by at least 60% of its former value. Only those who held their currency in gold rather than paper avoided loss, and to hold gold was not possible or even legal for most individual Europeans. Not that everyone who had put by something for a "rainy day" or his old age became penniless. Many did, but some had savings invested in goods or land, the value of which could not be destroyed so easily as the value of cash in paper money, which has value only while people are willing to accept it in exchange for what they wish to sell. Roughly speaking, the ageing generation was sacrificed by being stripped of much of their life savings deposited in banks or invested in insurance policies and the like.

137. Le sentiment de la stabilité qu'il a apporté a été acquis sans la création d'institutions ou d'organisations internationales: il a suffi qu'un certain nombre de banques soient autorisées par leurs gouvernements à émettre de la monnaie et qu'elles s'engagent à faire honneur à leurs obligations. Le «système» de l'étalon-or (que l'on peut même difficilement qualifier de «système», bien qu'il soit resté intact pendant plus d'un siècle jusqu'à la guerre de 1914) exigeait que la banque d'émission s'engage à racheter ses billets à vue en les échangeant contre une quantité définie d'or fin. Telle est la signification des mots imprimés sur les billets de la Banque d'Angleterre (qui illustrent les normes de conduite alors exigées par les gouvernements européens): «Je m'engage à payer au porteur la somme de, disons, cinq livres», c'est-à-dire cinq pièces d'or d'un souverain. Ces mots, qui apparaissent encore sur les billets de banque britanniques, n'ont plus aucun sens aujourd'hui.

138. Comme je l'ai déjà signalé, pendant la majeure partie du XIX^e siècle et jusqu'en 1914, l'étalon-or a servi d'étalon national aux principaux pays européens, et, dans un pays sous le régime de l'étalon-or, tout détenteur de devises du pays avait le droit de convertir du papier-monnaie en or sans distinction ni discrimination.

139. Une monnaie nationale librement convertible en or, à vue, était par conséquent librement convertible en n'importe quelle autre monnaie qui était elle-même librement convertible en or, à vue. C'est ainsi que l'étalon-or est devenu étalon international.

140. Sur le plan intérieur, ce rapport avec l'or, dont le prix était fixé, maintenait suffisamment stable la valeur de l'argent par rapport au niveau des prix. Sur le plan extérieur, il permettait de maintenir à un niveau stable le cours de la monnaie.

141. Toutes les réserves étaient constituées et détenues en or. Les réserves d'or augmentaient ou diminuaient selon que la balance des paiements était excédentaire ou déficitaire. Toute amélioration ou détérioration des réserves d'or d'un pays avait, sur son économie, des effets qui tendaient à corriger ce déséquilibre, si bien qu'à l'époque où l'étalon-or était en vigueur, peu de fluctuations étaient enregistrées, même pour de courtes périodes, par rapport à la position d'équilibre de la balance des paiements. Ceci était dû au fait que le pouvoir d'achat

d'un pays augmentait ou diminuait selon que ses réserves d'or progressaient ou s'amenuisaient.

142. Ceci suppose, naturellement, que le mécanisme n'est pas saboté, par exemple par une politique de crédit visant à le détruire et implique une souplesse marginale en matière de charges salariales. (Les incidences du taux élevé d'imposition qui prévaut actuellement, notamment les incidences psychologiques, sur les prix de revient à la production, mériteraient, par ailleurs, une nouvelle étude à la lumière de la conjoncture actuelle.)

143. Personne n'a prétendu que le système était parfait. Aucun système établi par l'homme ne peut être qualifié de tel et, rétrospectivement, nous pouvons nous étonner qu'il ait si bien fonctionné. Toutefois, ceux qui vont faire des achats aujourd'hui doivent se sentir légèrement envieux d'une génération (avant 1914) que la hausse continue des prix n'accablait pas, quoi qu'elle ait eu à supporter par ailleurs.

144. L'étalon-or avec ses règles et ses pratiques a cessé de fonctionner en Europe lors de la déclaration de guerre en 1914. Depuis, dans la mesure où l'on peut parler d'étalon, c'est le *Gold Exchange Standard* qui l'a remplacé. Il n'est peut-être pas juste de rendre celui-ci responsable de ce qui est arrivé aux diverses monnaies, mais il n'a pas fourni, dans son application, la garantie qui est exigée d'un étalon.

145. Le pouvoir d'achat de la livre sterling (billet) est tombé de 20 shillings en 1914 à moins de 4 shillings en 1963; au cours de la même période, la valeur de la monnaie allemande est tombée par deux fois à zéro; l'ancien franc-papier français et la lire-papier italienne n'ont conservé qu'une très faible valeur; même le franc suisse s'est déprécié, en termes de pouvoir d'achat, d'au moins 60% par rapport à sa valeur précédente. Ceux qui détenaient leur monnaie en or plutôt qu'en papier furent les seuls à ne pas subir de pertes et, pour la plupart des particuliers européens, il n'était pas possible, ni même légal de détenir de l'or. Certes, tous ceux qui avaient mis de l'argent de côté pour les mauvais jours ou pour leurs vieux jours ne furent pas ruinés. Beaucoup le furent mais certains avaient investi leurs économies en biens ou en terres, placements dont la valeur ne pouvait être annulée aussi facilement que celle du papier-monnaie qui ne vaut que dans la mesure où les gens sont disposés à l'accepter en échange de ce qu'ils veulent vendre. En règle

The thrifty and weakest suffered most. Those able to work after having suffered near penury for a period were gradually rewarded in a larger amount of the depreciated currency or in a new currency. As always in a time of chaos, some of the least respected members of society were able to turn the disaster to their own profit.

146. The process of the gradual erosion of the value of currencies continues simply because there is no longer any standard of value by which currencies can be valued or into which they can be freely exchanged on a fixed basis.

147. Maynard Keynes was no devotee of gold which he once termed a "barbarous relic". Yet in 1924 in his book on monetary reform, Keynes wrote:

"The remarkable feature of this long period (about 1826 to 1915) was the relative stability of price level. Approximately the same level of price ruled in or about the years 1826, 1841, 1855, 1862, 1867, 1871 and 1915. Prices were also level in the years 1844, 1881 and 1914. If we call the index number of these latter years 100, we find that, for the period of close on a century from 1826 to the outbreak of the war in 1914, the maximum fluctuation in either direction was 30 points, the index number never rising above 130 and never falling below 70. No wonder that we came to believe in the stability of money contracts over a long period. The metal gold might not possess all the theoretical advantages of an artificially-regulated standard, but it could not be tampered with and had proved reliable in practice."

148. More recently, Lloyds Bank Review for April 1964 contained an article by Mr. John Dunning, Lecturer in Economics at Southampton University, in which he states that "due to the secure anchoring of the world's currencies

to gold, there were few foreign exchange problems and no transfer difficulties".

149. Having regard to these tributes, it may be thought surprising that there has not been a greater determination to restore a standard instead of tolerating so long after the end of the war (and particularly since the large measure of financial cleaning up and rehabilitation carried out throughout Europe since 1948) a state of affairs that continues patently so unsatisfactory and disturbing.

150. Perhaps one of the reasons for this is that since the end of World War I, it has not been appreciated that the gold standard was, as has been explained, a national standard and that it only became of international importance by reason of the fact that many nations adopted it. As the shortages of the 1914-1918 war were made good and the boom which followed it came to an end, the public all over Europe was led to believe that it had only to throw off the tyranny of a standard which was imposed upon it to restart the boom in consumption goods on a new reservoir of credit. In this way it was hoped to avoid the more arduous efforts which change and adaptation to new conditions required with the attendant hardships of dislocation and the risks of unemployment or the necessity to change employment.

151. We know now that it did no such thing but that the devices adopted aggravated the eventual collapse and delayed recovery, a misfortune to which many of those who taught economics during the 1920s contributed, while failing to suggest an alternative standard which commanded general confidence or respect.

152. Today there are also other objections raised, such as that the main source of supply of gold comes from South Africa, so that the supply is subject to the political risk of racial disputes, and that there is no assurance that the rate of increase in supply will continue to ensure sufficient liquidity as world trade increases.

153. The fixing of a gold price to which currencies can be related is often condemned on the ground that this would be a deflationary measure. On the contrary, great care in fixing a new

générale, les personnes âgées furent sacrifiées dans la mesure où elles étaient dépouillées des économies de toute une vie, déposées dans les banques ou bien investies dans les polices d'assurance par exemple; ce furent les plus économes et les plus faibles qui souffrirent le plus. Les plus aptes à travailler après avoir côtoyé l'indigence pendant un certain temps furent progressivement rémunérés en monnaie dépréciée ou dans une nouvelle monnaie, et ceci en sommes plus importantes. Comme cela se produit toujours dans les périodes troublées, certains des membres les moins respectés de la société furent en mesure de faire tourner la catastrophe à leur avantage.

146. Le processus d'érosion graduelle de la valeur des monnaies se poursuit pour la simple raison qu'il n'existe plus de valeur-type sur laquelle puissent être fondées les monnaies, ou en laquelle elles puissent être librement converties à taux fixe.

147. Maynard Keynes n'était pas un fervent partisan de l'or qu'il a qualifié un jour de «relique barbare». Cependant, en 1924, il écrivait dans son ouvrage sur la réforme monétaire:

«Le caractère essentiel de cette longue période (de 1826 à 1915 environ) fut la stabilité relative des prix. Les prix étaient approximativement les mêmes en 1826, 1841, 1855, 1862, 1867, 1871 et 1915. Ils étaient également semblables en 1844, 1881 et 1914. Si nous prenons 100 pour chiffre indicateur de ces trois dernières années, nous constatons qu'au cours de la période de presque un siècle qui va de 1826 au début de la guerre de 1914, les fluctuations maximales ne dépassèrent pas 30 points dans une direction ou dans l'autre, le chiffre indicateur ne s'étant jamais élevé au-dessus de 130 et n'étant jamais tombé au-dessous de 70. Il n'est pas étonnant que nous ayons été amenés à croire à la stabilité des transactions monétaires sur une longue période. Le métal-or pouvait sans doute ne pas posséder tous les avantages théoriques d'un étalon réglementé artificiellement, mais il était impossible de le manipuler et l'expérience en avait démontré la sûreté.»

148. Plus récemment, la *Lloyds Bank Review* d'avril 1964 a publié un article de M. John Dunning, Professeur d'économie politique à l'université de Southampton, dans lequel il déclare que «du fait que les monnaies des diffé-

rents pays du monde sont solidement rattachées à l'or, il n'existe que peu de problèmes de devises et aucune difficulté de transfert».

149. Compte tenu de ces témoignages, on peut trouver étonnant qu'on ne se soit pas montré plus fermement décidé à rétablir un étalon au lieu de tolérer pendant si longtemps depuis la fin de la guerre (et notamment depuis les importantes mesures d'assainissement et de relèvement financier prises dans l'ensemble de l'Europe depuis 1948) un état de choses qui se prolonge et se révèle manifestement si peu satisfaisant et si préjudiciable.

150. L'une des raisons en est, peut-être, que depuis la fin de la première guerre mondiale, on ne s'est pas rendu compte que l'étalon-or était, comme il a été expliqué, un étalon national et qu'il prit une importance internationale du seul fait que de nombreux pays l'avaient adopté. Lorsque la pénurie de la guerre 1914-18 eut cessé et que la période d'intense activité qui suivit eut pris fin, le public, dans l'ensemble de l'Europe, fut amené à penser qu'il n'avait qu'à rejeter la tyrannie d'un étalon qui lui avait été imposé pour relancer le *boom* sur les biens de consommation à partir de nouvelles réserves de crédit. On espérait ainsi éviter les efforts plus pénibles que l'évolution et l'adaptation aux conditions nouvelles exigeaient, ainsi que les conséquences du bouleversement, les risques de chômage, ou la nécessité de changer d'emploi qui en résulteraient.

151. Nous savons aujourd'hui qu'il n'en fut pas ainsi, mais que les mécanismes adoptés aggravèrent l'effondrement final et retardèrent le relèvement économique, malheur auquel contribuèrent nombre de professeurs d'économie politique des années 20, sans parvenir à proposer de solution de rechange qui eût inspiré la confiance et le respect général.

152. D'autres objections sont également soulevées de nos jours, le fait, par exemple, que la principale source d'approvisionnement en or étant l'Afrique du Sud, elle se trouve exposée aux aléas politiques de différends raciaux et que rien ne garantit que le taux d'accroissement de l'offre continuera d'assurer un volume de liquidités suffisant au fur et à mesure que le commerce mondial se développera.

153. La fixation d'un prix de l'or auquel les monnaies puissent être rattachées est souvent condamnée comme étant une mesure déflationniste. Au contraire, si l'on fixait un nouveau

gold price, if higher than at present, would have to be exercised to prevent it having an inflationary influence.

154. It is admitted, often with some sense of surprise, that prior to 1914 gold production kept roughly in line with increasing world trade. This is usually referred to as "accidental", but as demand brings about supply, provided the price offered is not less than the cost of production, it may well have been the known increasing demand for gold that produced the adequate supply. (It is interesting to observe that the stock of gold and silver coins held by the Bank of England increased from approximately £14 million in 1844 to approximately £46 million in 1914.)

2. The gold exchange standard

155. Under the gold exchange standard, international settlements can be made out of reserves which, in addition to gold, are held in convertible currencies (principally dollars and sterling).

156. This system stems, as has been mentioned, from the recommendation of an international monetary conference held in 1922 and it was reinstated after the second world war. As it is being practised, the total volume of the buying power of a country, in certain circumstances, can be unaffected by a deficit in its balance of payments. It does not provide nor set in motion the corrective processes of adjustment as happened under the gold standard. It may affect the credit structure (which influences the money supply) both of creditor and debtor country and so build inflation in both countries in a way which can cause havoc in any international monetary order.

157. Mr. Jacques Rueff, since 1960, or rather since 1932 (*Les doctrines monétaires à l'épreuve des faits*) has been drawing attention to the dangers of this system and has pin-pointed the need of the day under the headline: "The world awaits a statesman who can give it a sound currency." This is how he describes the working of the gold exchange standard and its effects in "*L'âge de l'inflation*"¹:

1. Payot 1963.

"The replacement of the gold standard by the gold exchange standard has the following main consequences:

Under the gold standard any deficit in the balance of payments led... to a reduction in the purchasing power... of the country concerned.

With the gold exchange standard, however, the overall volume of the purchasing power is in no way affected by deficits in the balance of payments, however great they may be.

Thus, in the country concerned, the gold exchange standard creates, as far as the overall purchasing power is concerned, an identical situation to that which would exist if there were no deficit.

Admittedly, the overall volume of the internal purchasing power is affected by other factors, in particular by the credit policy. In each period, it is the sum of a large number of factors which are more or less mutually independent...

But with this reservation, it must be observed that even when... there is no inflation, the gold exchange standard completely disconnects the overall volume of the purchasing power from the balance of payments and in this way removes the regulating influence which, under the gold standard, the monetary mechanism would have exercised...

Under the gold exchange standard, any deficit in the balance of payments of a country whose currency is returned... results in an actual duplication of credit bases — subject, of course, to corresponding variations in other entries in the balance sheet of the issuing bank.

The bills transferred for settlement of the deficit are purchased, against the creation of currency, by the banking system of the creditor country. The resulting receipts are handed over to the creditors of the debtor country.

But, at the same time, these bills, against which the creditor country has created the

prix de l'or plus élevé que le prix actuel, il conviendrait d'agir avec le plus grand soin pour éviter toute incidence inflationniste.

154. On reconnaît souvent, avec quelque étonnement, qu'avant 1914 la production d'or a suivi à peu près l'expansion du commerce mondial. On qualifie généralement cet état de choses de «fortuit», mais étant donné que la demande détermine l'offre, à condition que le prix offert ne soit pas inférieur au coût de la production, il se peut fort bien que ce soit l'accroissement de la demande d'or qui ait créé l'offre suffisante. Il est intéressant de signaler que le stock de pièces d'or et d'argent détenu par la Banque d'Angleterre est passé, de 1844 à 1914, de 14 millions de livres à 46 millions de livres environ.

2. Le « Gold Exchange Standard »

155. Sous le régime du *Gold Exchange Standard*, les règlements internationaux peuvent être effectués à l'aide des réserves détenues en devises convertibles (surtout en dollars et en livres sterling) qui viennent s'ajouter aux réserves d'or.

156. Ce système est né, comme il a été dit, de la recommandation formulée par une conférence monétaire internationale qui s'est tenue en 1922 et il a été rétabli après la deuxième guerre mondiale. Tel qu'il est appliqué aujourd'hui, le volume global du pouvoir d'achat d'un pays peut, dans certains cas, ne pas être affecté par le déficit de sa balance des paiements. Il ne prévoit ni ne déclenche de processus régulateur comme c'était le cas avec le système de l'étalon-or. Il peut affecter la structure du crédit (qui agit sur les disponibilités monétaires) du pays débiteur comme du pays créancier et devient de ce fait un instrument d'inflation dans les deux pays d'une façon qui ne peut que perturber l'ordre monétaire international.

157. Depuis 1960, ou plutôt depuis 1932 («Les doctrines monétaires à l'épreuve des faits»), M. Jacques Rueff ne cesse d'attirer l'attention sur les dangers de ce système et il insiste sur les besoins de notre époque en ces termes: «Le monde attend un homme d'Etat qui soit capable de lui donner une monnaie saine». Voici comment il décrit le fonctionnement du *Gold Exchange Standard* et ses conséquences dans «L'âge de l'inflation»¹:

1. Payot, 1963.

«La substitution du Gold Exchange Standard à l'étalon-or entraîne les conséquences essentielles suivantes:

En régime d'étalon-or, tout déficit de balance des paiements entraînait... une réduction du pouvoir d'achat... dans le pays déficitaire.

Au contraire, en régime de Gold Exchange Standard, le volume global du pouvoir d'achat n'est aucunement affecté par les déficits de la balance des paiements quels que soient leurs montants.

Ainsi le Gold Exchange Standard crée, dans le pays déficitaire, en ce qui concerne son pouvoir d'achat global, une situation identique à celle qui existerait si le déficit n'existait pas.

Assurément, le volume global du pouvoir d'achat interne est affecté par d'autres influences, notamment par la politique de crédit. Il est, en chaque période, la résultante d'un grand nombre de facteurs, plus ou moins indépendants les uns des autres...

Mais, sous cette réserve, on doit constater que même dans le cas où il n'y a pas d'inflation, le Gold Exchange Standard débraye entièrement le volume du pouvoir d'achat global du solde de la balance des paiements et fait disparaître, de ce fait, l'influence régulatrice qu'eût exercé, en régime d'étalon-or, le mécanisme monétaire...

En régime de Gold Exchange Standard, tout déficit de la balance des paiements d'un pays dont la monnaie est retournée... à son point de départ, produit une véritable duplication des bases du crédit..., sous réserve, naturellement, des variations concomitantes des autres postes du bilan de la banque émettrice.

En effet, les devises transférées pour règlement du déficit sont achetées, contre création de monnaie, par le système bancaire du pays créancier. Les encaisses, ainsi engendrées, sont remises aux créanciers du pays débiteur.

Mais, en même temps, ces devises, contre lesquelles le pays créancier a créé de la

currency, are replaced on the market of the debtor country. The whole operation proceeds, in fact, as if they had never left it.

As they enter the credit system of the creditor country, but remain in that of the debtor country, the bills representative of the deficit, subject to corresponding variations in the volume of credit, are thus actually doubled.

It is by this mechanism that the replacement of the gold standard by the gold exchange standard, which would have no appreciable effect on the overall purchasing power in a period where the balances of payments were broadly in balance, becomes a powerful factor of world inflation as soon as large international migrations of capital occur."

158. It is interesting to note that, in the ten years 1951-1960, the deficit on the United States balance of payments totalled \$18,100 million. It was to be expected that during this period the gold reserves would have diminished by the same amount but, in fact, between 1951 and 1960 the gold reserves of the United States fell only from \$22,800 million to \$17,500 million, the difference of nearly \$13,000 million being accounted for by an increase in the foreign holding of dollar credits in the United States. Thus, on the monetary plane, it was made to appear almost as if the deficit had never existed. Mr. Rueff comments:

"This practice profoundly modified the psychology of nations, for it allowed countries which were able to benefit from it to disregard the international consequences that the gold standard normally attached to a deficit in the balance of payments."¹

159. The maintenance of the gold exchange standard has facilitated practices which are having the undesirable consequences, to which Mr. Rueff has drawn attention, and, because convertible currencies, and particularly dollars, now constitute a large proportion of the reserves of certain European countries, its maintenance has become, both in the United States and in Europe,

1. The Times, June 1961.

a political even more than an economic question. The holding by a government of large amounts of a currency with the right to convert it into gold can constitute a potentially important bargaining counter in the exercise of political influence.

160. It is significant that in the studies so far carried out in the OECD the fundamental issue of the working of the gold exchange standard, still less the question of a fixed standard to which currencies might be linked, has not been touched upon.

CHAPTER VI

A fundamental solution to the problem of inflation must be sought

161. In one of his university lectures, the late Managing Director of the International Monetary Fund, Per Jacobsson, remarked that the periods in history during which prosperity and a high culture existed are those periods during which there was sound currency; that this was true, whether we went back to Athens in the 5th century BC, where for over a hundred years the silver drachma provided a reliable and stable currency as a basis for great commercial expansion, or to the city States of the Renaissance in Italy which over long periods maintained currencies noted for their stability. I have already mentioned the 19th century during which the gold standard practised in Europe maintained remarkable stability. In France, this standard survived two Napoleonic wars, the war of 1870-1871; it survived the Revolution of 1830-1848, and all the changes of government during the Third Republic. Per Jacobsson concluded his lecture with these words: "It seems to be a lesson of history that without stable money neither justice nor progress can be assured. Without it, nations lose their self-respect and the esteem of other nations."

162. In principle, no reasonable politician or official will question the overriding necessity, in a civilised State, for sound money; for a currency that is trusted by its citizens so that they are able to enter into contracts for the sale or purchase of commodities or agreements of service expressed in their home currency and at

monnaie, sont replacées sur le marché du pays débiteur. Tout se passe, en fait, comme si elles ne l'avaient pas quitté.

Entrant dans le système de crédit du pays créancier, mais demeurant dans celui du pays débiteur, les devises représentatives du déficit sont ainsi, sous réserve des variations concomitantes du volume du crédit, véritablement dédoublées.

C'est par ce mécanisme que la substitution du Gold Exchange Standard à l'étalon-or, qui serait sans effet appréciable sur le pouvoir d'achat global en une période où les balances des paiements seraient sensiblement équilibrées, devient un puissant instrument d'inflation mondiale dès qu'interviennent de grandes migrations internationales de capitaux...»

158. Il est intéressant de noter que, de 1951 à 1960, le déficit de la balance des paiements des Etats-Unis s'est chiffré au total à 18.100.000.000 de dollars. On aurait pu s'attendre que pendant cette période, les réserves d'or aient diminué du même montant; or, en fait, les réserves d'or des Etats-Unis ont simplement été ramenées de 22.800.000.000 de dollars à 17.500.000.000, la différence de 13 milliards environ s'expliquant par une augmentation du portefeuille étranger de créances en dollars aux Etats-Unis. C'est ainsi que sur le plan monétaire, tout s'est passé pratiquement comme si le déficit n'avait jamais existé. M. Rueff donne de cette situation le commentaire suivant:

« Cette pratique a profondément modifié la psychologie des nations, car elle a permis à des pays qui n'étaient pas en mesure d'en tirer avantage de négliger les conséquences internationales qu'avait normalement tout déficit de balance des paiements en régime d'étalon-or.»¹

159. Le maintien du *Gold Exchange Standard* a rendu plus aisées les pratiques sur les conséquences indésirables desquelles M. Rueff a attiré l'attention et, du fait que les monnaies convertibles, en particulier le dollar, constituent aujourd'hui la majeure partie des réserves de certains pays européens, son maintien est devenu, tant aux Etats-Unis qu'en Europe, une

question politique bien plus qu'économique. La détention, par un gouvernement, de vastes quantités d'une monnaie donnée, assortie du droit de convertir celle-ci en or, constitue un élément de marchandage potentiellement important dans l'exercice de l'influence politique.

160. Il est significatif que, dans les études effectuées jusqu'ici par l'O.C.D.E., la question fondamentale du fonctionnement du *Gold Exchange Standard*, et moins encore celle d'un étalon fixe auquel pourraient être rattachées les diverses monnaies, n'ait pas été effleurée.

CHAPITRE VI

Une solution fondamentale du problème de l'inflation doit être recherchée

161. Dans l'une de ses conférences universitaires, l'ancien directeur général du Fonds Monétaire International, M. Per Jacobsson, a souligné que les périodes de l'histoire caractérisées par un haut niveau de prospérité et de culture avaient été des périodes de monnaie saine. Il en fut ainsi, que nous remontions à Athènes, au V^e siècle avant Jésus-Christ, où pendant plus de cent ans la drachme d'argent a fourni une monnaie solide et stable comme base d'une grande expansion commerciale, ou aux Etats-cités de la Renaissance italienne qui, pendant de longues périodes, ont vu leurs monnaies se distinguer par leur stabilité. J'ai déjà mentionné le XIX^e siècle pendant lequel l'étalon-or appliqué en Europe a conservé une stabilité remarquable. En France, cet étalon a survécu à deux guerres napoléoniennes et à celle de 1870-71, il a survécu aux révolutions de 1830 et de 1848, et à tous les changements de gouvernements sous la Troisième République. M. Per Jacobsson terminait sa conférence par ces mots: « L'histoire nous enseigne, semble-t-il, que la justice et le progrès ne peuvent être garantis en l'absence d'une monnaie stable. Sans elle, les nations perdent leur dignité et l'estime des autres nations ».

162. En principe, aucun politicien ou fonctionnaire raisonnable ne doute de la nécessité primordiale pour un Etat civilisé de disposer d'une monnaie saine, jouissant de la confiance des individus, de telle sorte qu'ils soient en mesure de passer des contrats de vente ou d'achat de marchandises, ou bien des accords de service,

1. *The Times*, juin 1961.

a stable exchange value if the transaction involves payment to or by a citizen of another country.

163. In practice, it is obvious that this is not being achieved. A recently-published memorandum by insurance brokers and pension consultants in Britain says that "the government should not treat inflation as inevitable" and Mr. Robert Murphy's words that, in his opinion, "inflation did more than any other single factor to make Hitlerism possible"¹ stand out as a warning of the consequences of inflation.

164. Anyone who watches the pathetic efforts of the small saver to find a safe haven for his savings or the growing concern of lonely persons nearing old age, as they find the savings, on which they were relying, inadequate because of its decreasing purchasing power, cannot but regard with consternation the prospect of inflation as inevitable.

165. The truth is that, in all the international institutions which have been set up, the full consideration of this problem has been avoided. The problem is complicated by the attitude of the United States Administration which regards the dollar almost as sacrosanct and any study involving consideration of the price of gold (which anyway would raise a number of problems which need a separate study) as an attack on the dollar.

166. So although the Secretary-General of the OECD maintains that the organisation for which he is responsible is free to undertake a study of the problem and to make recommendations, we can but note the limited course mapped out by the Council of Ministers for studies in the OECD.

167. The European Economic Commission holds a watching brief over the economic activities of the European Economic Community (the Six). This organisation can advise one of its members, for example, to pursue a tighter credit policy,

to exercise restraint in wage costs and to adjust its level of taxation on profits and incomes, but cannot deal with the fundamental issue such as the failure or the undesirable features of the gold exchange standard though, if there should be an agreement among the Council of Ministers, it could instruct its Monetary Committee to report on the working of the gold exchange standard and to make recommendations. So far there has been no agreement among the Council of Ministers of the European Economic Community so to do.

168. The other organisation to which reference must be made is the International Monetary Fund. In September 1963, at the Annual General Meeting of the Fund in Washington, a committee consisting of representatives of the ten countries (Belgium, Canada, France, Germany, Italy, Japan, the Netherlands, Sweden, the United Kingdom and the United States) which had agreed in 1961 to supplement the resources of the Fund, was appointed under the Chairmanship of Mr. Robert Roosa (Under-Secretary of the United States Treasury) to examine the functioning of the international monetary system. But it was made clear that, in the short term, the Fund's resources together with the stand-by arrangements between certain central banks, were considered adequate to cope with an emergency. Note was taken of the expressed determination of countries running a deficit on their balance-of-payments account to improve their position and of countries running a surplus to ease the establishment of greater equilibrium. In reviewing the long-term prospects, satisfaction was expressed with the structure of the monetary system including the established price of gold.

169. In effect, therefore, the only question left to the committee for investigation was the outlook for liquidity requirements in the future.

170. The committee has not yet reported, but it is believed that some members of the committee are satisfied with the adequacy of the existing liquidity resources while others would like to see a further increase in deposits with the Fund. A compromise is likely to be suggested. It is possible that the relative level of quotas may be reviewed and a wider use of some convertible currencies other than dollars and sterling may be suggested, but it seems unlikely that any very drastic changes will be advocated.

1. Diplomat among warriors, Robert Murphy, 1964.

dans la monnaie de leur pays, et ceci à un taux de change stable si la transaction implique un paiement, dans un sens quelconque, avec un autre pays.

163. Dans la pratique, il est évident que les choses ne se passent pas ainsi. Il est dit, dans un mémorandum récemment publié en Grande-Bretagne par des courtiers d'assurances et des experts-conseils en matière de retraites, que «le gouvernement ne devrait pas considérer l'inflation comme inévitable». Par ailleurs, M. Robert Murphy est d'avis que «l'inflation a, plus que n'importe quel autre facteur pris séparément, contribué à rendre possible l'hitlérisme»¹. Ces deux déclarations résonnent comme une mise en garde contre les conséquences de l'inflation.

164. Quiconque suit attentivement les efforts pathétiques du petit épargnant à la recherche d'un abri sûr pour ses économies ou le souci croissant des personnes seules, au seuil de la vieillesse, lorsqu'elles constatent que les économies sur lesquelles elles comptaient sont insuffisantes par suite de la diminution de leur pouvoir d'achat, ne peut qu'envisager avec consternation les perspectives de l'inflation considérée comme inévitable.

165. A vrai dire, dans toutes les institutions internationales qui ont été créées, il n'a pas été pleinement tenu compte de ce problème. La question se complique du fait de l'attitude de l'administration américaine qui considère le dollar comme presque sacro-saint et toute étude impliquant un examen du prix de l'or (ce qui, de toute façon, soulèverait un certain nombre de problèmes qui demanderaient une étude séparée) comme une attaque contre le dollar.

166. Aussi, bien que le Secrétaire général de l'O.C.D.E. soutienne que l'organisation dont il est responsable est libre d'entreprendre une étude du problème et de faire des recommandations, nous ne pouvons que noter le peu de latitude qu'accorde le Conseil des Ministres aux études de l'O.C.D.E.

167. La Commission économique européenne veille sur les activités économiques de la Communauté Economique Européenne (les Six). Cette organisation peut conseiller à l'un de ses membres, par exemple, de restreindre le crédit,

d'exercer des contraintes sur les coûts salariaux et d'ajuster le niveau de ses impôts sur les profits et les revenus; néanmoins, elle ne peut s'occuper d'un problème fondamental tel que l'échec ou les aspects indésirables de l'étalon de change-or, encore que, si le Conseil des Ministres donne son accord, elle puisse charger son comité monétaire de faire rapport sur le fonctionnement de l'étalon de change-or et de faire des recommandations. Jusqu'ici, aucun accord en ce sens n'est intervenu au sein du Conseil des Ministres de la Communauté Economique Européenne.

168. L'autre organisation qu'il convient de mentionner est le Fonds Monétaire International. En septembre 1963, lors de l'assemblée générale annuelle du Fonds, à Washington, un comité composé de représentants des dix pays (Allemagne, Belgique, Canada, Etats-Unis, France, Italie, Japon, Pays-Bas, Royaume-Uni et Suède) qui avaient convenu en 1961 d'accroître les ressources du Fonds, a été chargé, sous la présidence de M. Robert Roosa (Sous-secrétaire d'Etat aux finances des Etats-Unis) d'étudier le fonctionnement du système monétaire international. Toutefois, il a été précisé qu'à court terme les ressources du Fonds ainsi que les accords *stand-by* conclus entre certaines banques centrales étaient estimés suffisants en cas de crise. Il a été pris note de la détermination déclarée des pays dont la balance des paiements est déficitaire d'améliorer leur position, et des pays dont la balance des paiements est excédentaire de favoriser l'instauration d'un équilibre accru. Dans l'examen des perspectives à long terme, le comité s'est déclaré satisfait de la structure du système monétaire, y compris le prix établi de l'or.

169. En fait, le seul problème laissé à l'étude du comité a donc été les perspectives touchant les besoins probables de liquidités.

170. Le comité n'a pas encore déposé de rapport, mais on croit savoir que certains membres estiment suffisant le volume des liquidités existantes, cependant que d'autres aimeraient voir s'accroître encore les dépôts du Fonds. Il est possible qu'il soit proposé de recourir dans une plus large mesure à certaines devises convertibles, autres que le dollar et la livre sterling, mais il paraît peu probable que des changements radicaux soient préconisés.

1. Voir «*Diplomat among warriors*», par Robert Murphy, 1964.

171. There are, of course, in reality two questions with which such a monetary committee has to concern itself. The one is the re-establishment of monetary order and the other is the question of the desirable amount of international liquidity and the form in which it should be held. The answer to the latter question depends on the settlement of the former. Without monetary order the demand for increased liquidity will go on until the inevitable crash, when increasingly large overdrafts, whatever their form, have become virtually without value. The stricter the discipline in maintaining monetary order in national economies the less is the need for liquidity.

172. Germany, France and the Netherlands are probably the strongest upholders of monetary discipline. It seems unlikely that the conclusions of the Committee of Ten when they report to the Annual Meeting to be held in Tokyo in September 1964, will remove the growing distrust of the gold exchange standard and the manner in which it is being operated. Having had a look, as it were, at the difficulties and exclusions with which the international organisations have been faced with the result that the real issue has been by-passed, it is perhaps time to ask ourselves frankly whether there is really any way of preventing inflation other than by the adoption of some fixed standard to which currencies are linked as far as possible outside the risk of manipulation by governments.

173. Professor Albert Hahn has written¹:

“Currency inflation is perhaps the most fatal disease from which a nation can suffer. It destroys wealth and re-distributes what is left in an arbitrary and inequitable fashion. It makes extravagance a virtue and thrift a vice. It will ruin one man and enrich his neighbour and neither can lift a finger to stop it. It is born of government extravagance and fosters that extravagance as it grows. Profits and wages look princely but measured in real worth sink to penury.”

1. *Common Sense Economics*, 1956.

174. The real problem, of course, is to convince governments to accept the view of economists like Professor Fritz Machlup¹ (Princeton) and others who believe that “the advantage of 100% gold standard is that it may remove money creation from politics; that it may eliminate the influence of governments as well as banks upon money supplies; that everybody has to recognise that the quantity of money is something not subject to manipulation.”

175. The problem would be easier if the support could be enlisted of those economists who would like to see a system with standards as rigorous as those who advocate a gold standard but who believe it is possible to achieve this without so great a reliance on gold. It is for them, in my opinion, to prove that having regard to all the factors, including that of human frailty, other plans are likely to be as acceptable and effective.

176. In practice there can be no absolute commitment on the part of sovereign governments never to take measures to mitigate the effect of the automatic correctives which a standard provides and it must be emphasised that the success of any agreement would depend, as it always did, upon the common sense of responsibility in applying rules which the observance of a standard requires.

177. I will say no more than that this question of providing satisfactory currencies is one which, if not taken seriously, may well prove to be the trojan horse bringing into our European society the means by which it will be destroyed, thus fulfilling the Communist dream.

CHAPTER VII

Report of the International Monetary Fund and of the Group of Ten

178. As, since this paper was written, there have been reports from the Committee of Ten referred to in Chapter VI and from the International Monetary Fund, it is desirable that I should

1. International liquidity and international money creation (1961).

171. Certes, un comité monétaire tel que celui que j'ai préconisé doit se pencher en réalité sur deux problèmes. Premièrement, le rétablissement de l'ordre monétaire; deuxièmement, la question du volume souhaitable des liquidités internationales et la forme sous laquelle elles devraient être détenues. La réponse à cette dernière question dépend du règlement de la première. Faute d'un ordre monétaire, la demande de liquidités croîtra jusqu'au jour où la catastrophe sera inévitable, où des découverts de plus en plus importants, sous quelque forme qu'ils soient, seront devenus pratiquement sans valeur. Plus stricte est la discipline suivie pour maintenir l'ordre monétaire dans les économies nationales, moins grand est le besoin de liquidités.

172. Il est probable que la France, l'Allemagne et les Pays-Bas sont les tenants les plus fermes d'une discipline en matière monétaire. Il paraît peu vraisemblable que les conclusions du Comité des Dix, dans le rapport qu'ils présenteront à la réunion annuelle qui se tiendra à Tokyo, en septembre 1964, mettent fin à la méfiance croissante à l'égard de l'étalon de change-or, et de ses modalités de fonctionnement. Après avoir considéré, en quelque sorte, les difficultés et les exclusions rencontrées par les organisations internationales et en raison desquelles on a évité d'aborder le véritable problème, il est peut-être temps de nous demander franchement s'il existe véritablement quelque autre moyen de prévenir l'inflation que l'adoption d'un étalon fixe auquel les monnaies seraient assujetties aussi étroitement que possible, sans risquer de faire l'objet de manipulations de la part des pouvoirs publics.

173. Le professeur Albert Hahn a écrit¹:

«L'inflation de la monnaie est peut-être le mal le plus dangereux qu'une nation puisse connaître. Elle détruit la richesse et redistribue ce qui reste d'une manière arbitraire et peu équitable. Elle fait du gaspillage une vertu et de l'épargne un vice. Elle ruinerait un homme et enrichirait son voisin, cependant que ni l'un ni l'autre ne peuvent lever le petit doigt pour l'arrêter. Elle est née des prodigalités de l'Etat et nourrit cette prodigalité au fur et à mesure qu'elle croît. Les profits et les salaires paraissent énormes, mais, en valeur réelle, tombent extrêmement bas.»

174. Il est évident que le véritable problème est de convaincre les gouvernements d'accepter l'opinion d'économistes tels que le Professeur Fritz Machlup¹ (Princeton) pour lesquels «un étalon-100% or offre l'avantage de pouvoir soustraire à la politique la création de monnaie; de pouvoir éliminer l'influence des gouvernements comme des banques sur les disponibilités monétaires; d'obliger tout le monde à admettre que le volume de la masse monétaire est une chose qui ne peut faire l'objet de manipulations».

175. Le problème serait plus simple si l'on pouvait s'assurer le concours d'économistes qui aimeraient voir un système prévoyant des étalons aussi solides que l'étalon-or prôné par d'autres, mais qui estiment qu'il est possible d'y parvenir sans donner à l'or une aussi grande place. C'est à eux, à mon sens, qu'il appartient de prouver que, compte tenu de tous les facteurs, y compris la faiblesse humaine, les autres plans sont susceptibles d'être aussi acceptables et aussi efficaces.

176. En fait, des gouvernements souverains ne pourraient pas s'engager formellement à ne jamais prendre de mesures visant à atténuer l'effet des correctifs automatiques que fournit l'étalon et il convient de souligner que le succès de tout accord, quel qu'il soit, dépend, comme toujours, du sens commun des responsabilités dans l'application des règles nécessaires en régime d'étalon.

177. Je me bornerai à dire ceci: le problème de la création de monnaies satisfaisantes risque fort, s'il n'est pas abordé sérieusement, d'être le Cheval de Troie qui introduira au sein de notre société européenne les armes par lesquelles elle sera détruite, matérialisant ainsi le rêve communiste.

CHAPITRE VII

Rapports du Fonds Monétaire International et du Groupe des Dix

178. Le présent document était déjà rédigé lorsqu'est intervenue la publication de deux rapports: celui du Groupe des Dix auquel il est fait allusion dans le chapitre VI, et celui du

1. «*Common Sense Economics*», 1956.

1. «*International liquidity and international money creation*», 1961.

refer briefly to the main proposals in the IMF report (presented at the Annual General Meeting of the Fund at Tokyo in September 1964) and to the statement by Ministers of the Group of Ten and the Annex prepared by their deputies which was published in August 1964.

179. As has already been mentioned, the terms of reference given last year to the Committee of Ten under the Chairmanship of Mr. Roosa were very restricted. Consideration of any standard other than the existing gold exchange standard or of a change in the official price of gold or of a transition to a system of flexible exchange rates were declared outside its terms of reference when the Committee was appointed. It is not surprising, therefore, that the report of this Group and the statement of the Ministers to which their report is annexed are disappointing on the subject of the rising price level, or otherwise expressed, on the gradual erosion of European currencies.

180. The ministerial statement reaffirms the conviction of Ministers of the Group that "the present practice based upon fixed exchange rates and the established price of gold has proved its value", adding, rather cryptically, "as a foundation on which to build for the future".

181. Increased international monetary co-operation is stressed as a factor making for greater stability and is recognised as of primary importance for the future.

182. The implication is that the avoidance of major and persistent imbalances is the responsibility of national governments (though Working Party N°. 3 of the OECD will make a study of the measures and instruments best suited to achieve this purpose) as is also, apparently, the value of a national currency in relation to its purchasing power. There is a possibility, much to be desired in my opinion, that their study may lead Working Party N°. 3 of the OECD *inter alia*, to go into the question of money supply and its possible regulation by some common and standard rules of practice.

183. Liquidity resources are considered adequate for the present and likely to be so for the immediate future. The Group of Ministers will, however, support a recommendation of the manage-

ment of the Fund for a further moderate increase (about \$4,000 million) in the Fund's reserves by a general increase of 25% of the quotas provided by members. The reason given for this is to keep reserves in line with anticipated increases in the volume of world trade, although, of course, it is not the volume of world trade but the financing of deficits which puts strain on reserves. This decision obviously reflects a compromise reached between opposing views as also is the reference to the possible creation of some form of reserve asset, the consideration of which is placed in the category "in the longer run", although various proposals made will be further studied.

184. The manner in which the immediate increase of 25% in quotas should be arranged is left for further consideration. In the interest of the Fund, the rule that one-fourth of the quota increase must be paid in gold is to be maintained. But the Ministers and the Fund recognise the disadvantages of transfers by the key currency countries of gold from national reserves to the IMF. Perhaps this difficulty could have been expressed more plainly as a natural unwillingness in present conditions on the part of member governments to part with gold. So the Fund is left to negotiate an acceptable method of implementing the decision.

185. The statement admits the validity of the contention (made by Mr. Rueff) that the way in which balance-of-payment deficits are financed and surpluses used has implications for countries other than those directly concerned. It proposes "multilateral surveillance" (based on a study of information collected from members of the Group by BIS) of the ways and means of financing balance-of-payments disequilibria, together with regular meetings to survey current developments. The importance which the ministerial Committee attaches to this matter (involving economic policy as well as financial methods) is emphasised by the fact that the Ministers and heads of central banks intend themselves to watch developments in this field. This could prepare the way for significant changes in the international currency system.

Fonds Monétaire International. Dans ces conditions, il me paraît utile de rappeler brièvement les propositions contenues dans le rapport du F.M.I. (présenté à l'assemblée générale annuelle du Fonds qui s'est réunie à Tokyo en septembre 1964) et la déclaration des ministres du Groupe des Dix, ainsi que l'annexe préparée par leurs délégués et publiée en août 1964.

179. Ainsi qu'il a déjà été dit, le mandat confié l'an dernier au Groupe des Dix, présidé par M. Roosa, était extrêmement limité. Lors de la désignation du Groupe, il a été déclaré que l'examen de tout autre étalon que le *Gold Exchange Standard*, d'une révision du prix officiel de l'or, ou de l'adoption d'un système de taux de change souples ne ressortissait pas à sa compétence. Il n'est donc pas étonnant que le rapport du Groupe et la déclaration ministérielle qui l'accompagne se révèlent décevants sur le sujet du niveau ascendant des prix, phénomène que l'on évoque également en se référant à la dépréciation graduelle des monnaies européennes.

180. Dans leur déclaration, les ministres du Groupe réaffirment leur conviction que la pratique actuelle «basée... sur des taux de change fixes et sur un prix stable de l'or a prouvé sa valeur», en ajoutant, de façon quelque peu énigmatique, «en tant que fondation sur laquelle construire l'avenir».

181. Ils soulignent l'importance, fondamentale pour l'avenir, d'une coopération monétaire internationale accrue, en laquelle ils voient un facteur de plus grande stabilité.

182. On peut en déduire qu'il appartient aux gouvernements nationaux d'éviter les déséquilibres majeurs et persistants (encore que le Groupe de travail n° 3 de l'O.C.D.E. soit appelé à entreprendre une étude des mesures et instruments de nature à atteindre cet objectif) ainsi que de défendre, semble-t-il, la valeur d'une monnaie nationale en termes de pouvoir d'achat. Peut-être le Groupe de travail n° 3 sera-t-il, à cette occasion, amené à aborder, entre autres, le problème des disponibilités monétaires et celui de leur régulation au moyen de certaines normes communes, ce qui me paraît éminemment souhaitable.

183. On estime que le volume des liquidités est suffisant pour le moment, et qu'il le restera vraisemblablement dans l'avenir immédiat. Le Groupe de ministres soutiendra toutefois une

recommandation de la Direction du Fonds proposant une nouvelle augmentation modérée (4 milliards de dollars) des réserves du Fonds par un relèvement général de 25% des quotes-parts des membres. La raison invoquée est la nécessité de maintenir les réserves à un niveau suffisant pour faire face à l'expansion anticipée du commerce mondial, encore que, bien entendu, ce ne soit pas le volume du commerce mondial, mais le financement des déficits, qui opère des ponctions sur les réserves. Cette décision est, sans aucun doute, le fruit d'un compromis entre opinions contraires, au même titre que l'idée de création, sous une forme à définir, d'instruments de réserve évoquée au titre de «mesures à long terme», les auteurs prévoyant d'étudier plus à fond certaines de leurs propositions.

184. Les modalités de relèvement immédiat de 25% des quotes-parts feront l'objet d'un nouvel examen. Dans l'intérêt du Fonds, il convient de maintenir la règle selon laquelle $\frac{1}{4}$ de l'augmentation des quotes-parts doit être versé en or. Mais les ministres et le Fonds reconnaissent les inconvénients que présente, pour les pays à monnaies-clés, le transfert au F.M.I. de réserves nationales. On aurait peut-être pu énoncer cette difficulté plus simplement en évoquant la répugnance naturelle des gouvernements membres à se séparer de leur or. C'est pourquoi le Fonds a toute latitude pour négocier des modalités acceptables pour l'application de cette décision.

185. La déclaration se range à la thèse (de M. Rueff) selon laquelle les modes de financement des déficits et d'utilisation des excédents de la balance des paiements ont une incidence sur les pays autres que ceux directement intéressés; c'est pourquoi elle préconise une «surveillance multilatérale» (fonctionnant sur la base d'une étude des renseignements obtenus auprès des membres du Groupe par la B.R.I.) des procédures de financement des déséquilibres de la balance des paiements, ainsi que des réunions régulières d'observateurs de la conjoncture. L'importance que le Comité des ministres attache à cette question (qui intéresse la politique économique comme les méthodes financières) est soulignée par le fait que les ministres et les directeurs des banques centrales ont l'intention de suivre de près les événements dans ce domaine. Cette attitude pourrait préparer la voie à d'importantes modifications dans le système monétaire international.

186. The management of the Fund has obviously been under some pressure over the limited volume of unconditional liquidity and the conditions to be imposed when a member seeks assistance beyond the amount upon which it is entitled to draw unconditionally. Various suggestions are tentatively advanced, including the possibility of investments by the Fund in member States. This suggestion of investment involves an extension of the rôle of the Fund and would require additional resources to be placed at the disposal of the Fund.

187. I think it is pertinent to realise that the more impersonal an institution in control of reserves becomes, the greater will be the pressure for the erosion or elimination of conditions under which it operates, but any tendency on the part of the Fund to dispense with such reasonable conditions as are necessary to enable repayment to be made within a normal period of, say, three to five years would be incompatible with the maintenance of monetary discipline and of the necessity for corrective measures to deal with imbalances. The importance of such measures is underlined both in the ministerial statement and in the report of the Fund. One of the objects of the study to be undertaken in the OECD is to try to formulate some standard rules to govern currency and economic policy.

188. The other comment I am tempted to make on the report of the Group is the significant respect in the references to the part being played by gold (after all, IMF operates on a gold basis). It is mentioned that in the decade 1954-1963 nearly \$6,000 million of new gold found its way into official reserves which were also increased by \$8,000 million in foreign exchange holdings, principally dollars. "Gold remains", it is said, "the basic reserve asset of the system and the common measure of par values. But other elements have been added."

189. Paragraph 13 is worth quoting here:

"The enlargement of the currency element was not the result of any deliberate plan (this statement is rather strange, as the decision to continue with a currency element was taken at the Bretton Woods Conference in 1944) but a gradual process growing out of the spontaneous practices, first of individual traders and bankers, and later of central bankers and national monetary authorities. Under the former gold standard, the maintenance of exchange parities involved passive purchases or sales of gold by central banks in response to initiatives by traders in the markets. But, even under the gold standard, central banks had, on occasion, bought or sold foreign currency to keep the exchange rate away from the gold points. Official intervention in the foreign exchange markets has now become the general practice for keeping the exchange rate within the agreed parity limits. If only for obvious reasons of convenience, intervention is conducted in a currency widely dealt in by traders and bankers throughout the world. Many monetary authorities have seen advantage in accumulating, as a reserve asset, balances of the operating currency which accrue to them in times of surplus."

190. In spite of the brave words of this paragraph (which conceal rather than face some of the problems to which I have referred), we are left, I feel, with a sense of incompleteness. The principal exchange rates are kept to the fixed exchange parity rates (with certain exceptions which would have made interventions too costly), but the fact remains that the currencies issued to all European citizens by their governments have depreciated since 1948, in spite of the pledges then given to maintain their value, by an average of 50%.

186. Il est manifeste que la Direction du Fonds a subi certaines pressions en ce qui concerne le volume limité de liquidité inconditionnelle et des conditions à fixer lorsqu'un Etat membre demande une aide supérieure au montant qu'il est autorisé à tirer de manière inconditionnelle. Diverses solutions ont été préconisées, notamment la possibilité, pour le Fonds, de procéder à des investissements dans les Etats membres. Cette proposition entraînerait une extension du rôle de cet organisme et exigerait que des ressources supplémentaires soient mises à sa disposition.

187. Il convient, à mon avis, de se rendre compte que plus une institution qui contrôle des réserves devient impersonnelle, plus les pressions qui tendent à affaiblir ou à supprimer les conditions de son fonctionnement s'accroissent; toutefois, toute initiative du Fonds visant à se passer des conditions raisonnables qui sont nécessaires pour permettre les remboursements dans un délai normal de trois à cinq ans, par exemple, serait incompatible avec le maintien d'une discipline monétaire et la nécessité de corriger les déséquilibres. La déclaration ministérielle et le rapport du Fonds soulignent, l'une et l'autre, l'importance de mesures de ce genre. L'étude que doit entreprendre l'O.C.D.E. a notamment pour objet de tenter d'élaborer certaines normes qui régiront la politique économique et monétaire.

188. Le rapport du Groupe appelle à mon avis une remarque supplémentaire qui concerne l'appréciation que manifestent ses auteurs pour le rôle de l'or (le F.M.I. ne fonctionne-t-il pas, après tout, sur la base de l'or?). L'on indique qu'au cours des années allant de 1954 à 1963 les réserves officielles se sont grossies de près de 6 milliards de dollars d'or nouvellement extrait, sans parler d'une augmentation de 8 milliards de dollars d'avoirs en devises, principalement en dollars. «L'or demeure», lit-on dans le rapport, «l'instrument de réserve fondamental du système et la commune mesure de parité des monnaies. Toutefois, de nouveaux éléments sont venus s'y ajouter.»

189. Le paragraphe 13 mérite d'être cité dans ce contexte:

«Le développement de l'élément fiduciaire n'a pas été l'aboutissement d'une action concertée» (propos assez étranges quand on pense que c'est la conférence de Bretton Woods, en 1944, qui a décidé de continuer à utiliser un élément fiduciaire), «mais d'une évolution progressive ayant sa source dans des pratiques spontanément adoptées d'abord entre particuliers, par des commerçants et des banquiers, et plus tard par des banques centrales et des autorités monétaires. Sous le régime de l'ancien étalon-or, le respect des parités de change impliquait des achats ou des ventes de métal par les banques centrales dont le rôle était de répondre d'une manière passive aux initiatives des opérateurs sur les marchés. Toutefois, même sous le régime de l'étalon-or, des banques centrales ont, à certains moments, acheté ou vendu des devises étrangères pour empêcher que le cours du change n'atteigne le point d'entrée ou de sortie du métal. Aujourd'hui, les interventions officielles sur les marchés des devises sont devenues pratique courante pour maintenir les fluctuations des cours du change dans les limites convenues en fonction des parités déclarées. Ne serait-ce que pour des raisons évidentes de commodité, ces interventions reposent sur l'usage d'une monnaie activement négociée entre commerçants et banquiers du monde entier. De nombreuses autorités monétaires ont considéré qu'il était avantageux pour elles de conserver, pour les faire figurer dans leurs réserves, des soldes de la monnaie d'intervention qu'elles recueillent en périodes d'excédents de paiements.»

190. Toutes ces belles paroles (dissimulant plutôt qu'elles ne les abordent certains des problèmes que j'ai évoqués) nous donnent, à mon avis, le sentiment de quelque chose d'inachevé. Certes, les principaux taux de change sont maintenus aux taux paritaires convenus (à certaines exceptions près, qui auraient exigé des interventions trop coûteuses), mais le fait n'en demeure pas moins que les monnaies émises par les divers gouvernements européens à l'intention de leurs ressortissants se sont, au mépris des engagements pris de maintenir leur valeur, dépréciées de 50% en moyenne depuis 1948.

APPENDIX I

Estimated sources and uses of gold

\$ US million

Item	1958	1959	1960	1961	1962
Gold production ¹	1,050	1,125	1,175	1,215	1,300
Sales by the USSR	220	250	200	260	220
TOTAL	1,270	1,375	1,375	1,475	1,520
Increase in official gold stocks ²	680	695	335	630	330
Other uses ³	590	680	1,040	845	1,190

1. Excluding the USSR.

2. Excluding the USSR, other eastern European countries and mainland China.

3. Residual figure.

ANNEXE I

Estimation des sources et des utilisations de l'or

Millions de \$ U. S.

Postes	1958	1959	1960	1961	1962
Production d'or ¹	1.050	1.125	1.175	1.215	1.300
Ventes par l'U.R.S.S.	220	250	200	260	220
TOTAL	1.270	1.375	1.375	1.475	1.520
Accroissement des stocks d'or officiels ²	680	695	335	630	330
Autres utilisations ³	590	680	1.040	845	1.190

1. A l'exclusion de l'U.R.S.S.

2. A l'exclusion de l'U.R.S.S., des autres pays de l'Europe orientale et de la Chine continentale.

3. Chiffre résiduel.

APPENDIX II

World gold production

Country	1929	1940	1946	1953	1960	1961	1962
	weight, in thousands of fine ounces						
South Africa	10,412	14,046	11,927	11,941	21,383	22,946	25,506
Canada	1,928	5,333	2,849	4,056	4,629	4,474	4,158
United States	2,045	4,799	1,625	1,989	1,386	1,246	1,283
Australia	427	1,644	824	1,075	1,087	1,076	1,069
Ghana	208	886	586	731	879	834	888
South. Rhodesia	561	826	545	501	563	570	555
Philippines	163	1,121	1	481	411	423	424
Japan	335	867	40	258	337	379	421
Colombia	137	632	437	437	434	401	400
Mexico	655	883	421	483	299	269	234
Total listed	16,871	31,037	19,255	21,952	31,408	32,618	34,938
Other countries ¹	1,729	5,963	2,445	2,148	2,192	2,082	2,162
Estimated world total	18,600	37,000	21,700	24,100	33,600	34,700	37,100
	\$ US million						
Value of estimated world total at \$ 35 per fine ounce	650 ²	1,295	760	845	1,175	1,215	1,300

1. Excluding the USSR.

2. At the official price of \$ 20.67 per fine ounce then in effect, \$ 382 million.

ANNEXE II

Production mondiale d'or

Pays	1929	1940	1946	1953	1960	1961	1962
	quantités en milliers d'onces d'or fin						
Afrique du Sud	10.412	14.046	11.927	11.941	21.383	22.946	25.506
Canada	1.928	5.333	2.849	4.056	4.629	4.474	4.158
Etats-Unis	2.045	4.799	1.625	1.989	1.386	1.246	1.283
Australie	427	1.644	824	1.075	1.087	1.076	1.069
Ghana	208	886	586	731	879	834	888
Rhodésie du Sud	561	826	545	501	563	570	555
Philippines	163	1.121	1	481	411	423	424
Japon	335	867	40	258	337	379	421
Colombie	137	632	437	437	434	401	400
Mexique	655	883	421	483	299	269	234
Total énuméré	16.871	31.037	19.255	21.952	31.408	32.618	34.938
Autres pays ¹	1.729	5.963	2.445	2.148	2.192	2.082	2.162
Estimation du total mondial	18.600	37.000	21.700	24.100	33.600	34.700	37.100
	Millions de \$ U. S.						
Valeur du total mondial estimé à 35 \$ l'once d'or fin	650 ²	1.295	760	845	1.175	1.215	1.300

1. A l'exclusion de l'U.R.S.S.

2. 382 millions de dollars, au prix officiel alors pratiqué de 20,67 dollars l'once d'or fin.

The Committee on Defence Questions and Armaments in 1964

In the course of its work in 1964 the Committee was addressed by the following persons and visited the following installations :

- 25th February : Address by Mr. Thomas Finletter, United States Permanent Representative to the North Atlantic Council.
- 27th February : Headquarters Allied Forces Central Europe where it was addressed by the Commander-in-Chief, General Crépin, and his air and land commanders, Air Chief Marshal Sir Edmund Huddleston and General Graf von Kielmansegg.
- 25th-29th May : Visit to Norway, Denmark and North Germany, including addresses by Mr. Halvard Lange, Norwegian Minister for Foreign Affairs; Vice-Admiral Folke Johannessen, Norwegian Chief of Defence; Mr. Per Haekkerup, Danish Minister for Foreign Affairs; General K.R. Ramberg, Danish Chief of Defence. At the same time it visited Headquarters Allied Forces Northern Europe in Oslo, where it was addressed by the Commander-in-Chief, Lt. Gen. Sir Robert Bray; Headquarters Task Force Northern Norway at Bodø, where it was addressed by the Commander, Rear Admiral Shule Storheill, and members of his staff; the Norwegian Air Force base at Bodø; Headquarters Allied Naval Forces Baltic Approaches at Kiel, where it also visited the German destroyer "Hamburg". While in Copenhagen, the Committee was also addressed by Lt.-Gen. E.H. Wolff, Commander Allied Forces Baltic Approaches.
- 21st-23rd October : The Committee visited the French airborne troop school in Pau, where it was addressed by the Commander, the Sud-Aviation and Potez aircraft factories in Toulouse, where it was received by the Chairmen of the companies, Mr. A. Puget and Mr. Henri Potez respectively, and a French ordnance factory at St. Médard, where it was addressed by General Paul Tavernier, Directeur des Poudres.
- 10th November : The Committee was addressed in Bonn by Mr. Kai-Uwe von Hassel, German Minister of Defence, and in the afternoon held a joint meeting with the Council of Western European Union under the chairmanship of Professor Carstens, German Secretary of State for Foreign Affairs. The following day the Committee visited the German Air Force F-104G Strike Wing Boelcke at Norvenich, where it was received by Major General Hempel, Commanding No. 3 Air Division, and the NATO Air Defence Sector Operations Centre at Udem, where it was received by General Kramer, Deputy Chief of Staff 2nd Allied Tactical Air Force.
- 12th November : It visited Joint Headquarters Northern Army Group and 2nd Allied Tactical Air Force at Mönchengladbach, where it was addressed by the Chiefs-of-Staff, General Pearson and Air Vice-Marshal Clayton.

The Committee is particularly grateful to the above-mentioned persons for their courtesy in receiving the Committee and giving it the benefit of their views.

The Rapporteur particularly wishes to express his thanks to the United States Government for the invitation conveyed through Ambassador Finletter, which enabled him to visit the United States from 14th September to 13th October. During this visit he met Mr. Llewellyn Thompson, Deputy Under-Secretary of State, and Mr. William Tyler, Mr. Robert Schaetzel, Mr. Henry Owen, Mr. Gerard Smith and members of their staff in the State Department and Mr. John McNaughton, Assistant Secretary of Defence, and members of his staff in the Defence Department. He also visited SACLANT Headquarters; the experimental mixed-manned destroyer Ricketts; the Polaris submarine John Adams; Headquarters Strategic Air Command and the NATO liaison team with the Joint Strategic Target Planning Staff; Titan and Minuteman missile installations at Ellsworth air force base and the Lockheed and Westinghouse plants producing the Polaris A3 missile. He is particularly grateful to the above-named and to all the officers and officials who received him and discussed at length so many aspects of Atlantic relations.

It should be clearly understood that the views expressed in the draft Recommendation are those of the Committee, while those in the Explanatory Memorandum are the views of the Rapporteur unless expressly attributed to the Committee.

La Commission des Questions de Défense et des Armements en 1964

Au cours de ses activités, en 1964, la commission a entendu les allocutions et visité les installations suivantes

- 25 février : Allocution de M. Thomas Finletter, Représentant permanent des Etats-Unis au Conseil de l'Atlantique Nord.
- 27 février : Visite au quartier général des forces alliées du Centre-Europe où elle a entendu des exposés du général Crépin, Commandant en chef, du général d'armée aérienne Sir Edmund Huddleston et du général Graf von Kielmansegg, respectivement commandants des forces aériennes et des forces terrestres alliées du Centre-Europe.
- 25-29 mai : Visite en Norvège, au Danemark et en Allemagne du Nord; discours de M. Halvard Lange, Ministre norvégien des affaires étrangères; du vice-amiral Folke Johannessen, Chef de la défense norvégienne; de M. Per Haekkerup, Ministre danois des affaires étrangères; du général K.R. Ramberg, Chef de la défense danoise. Elle a visité, en même temps, le quartier général des forces alliées du Nord-Europe, à Oslo, où elle a entendu une allocution du commandant en chef, le général de corps d'armée Sir Robert Bray; le quartier général de la force d'intervention du nord de la Norvège à Bodø, où elle a entendu des exposés du commandant, le contre-amiral Shule Storheill ainsi que d'officiers de son état-major; la base aérienne de Bodø; le quartier général des forces navales alliées des approches de la Baltique, à Kiel, où elle a également visité le destroyer allemand Hamburg. A Copenhague, la commission a également entendu un exposé du général de corps d'armée E.H. Wolff, Commandant des forces alliées des approches de la Baltique.
- 21-23 octobre : En France, la commission a visité l'école de troupes aéroportées de Pau où elle a entendu un exposé du commandant, les usines de constructions aéronautiques Sud-Aviation et Potez, à Toulouse, où elle a été reçue par les présidents de ces sociétés, MM. A. Puget et Hervé Potez, ainsi que la poudrerie de St-Médard où elle a entendu un exposé du général Paul Tavernier, Directeur des poudres.
- 10 novembre : A Bonn, la commission a entendu une allocution de M. Kai-Uwe von Hassel,

Ministre allemand de la défense, et, l'après-midi, elle a tenu une réunion commune avec le Conseil de l'Union de l'Europe Occidentale sous la présidence du professeur Carstens, Secrétaire d'Etat aux affaires étrangères de la République Fédérale d'Allemagne. Le lendemain, la commission a visité la force aérienne allemande, l'escadre de F-104 G Boelcke à Norvenich, où elle a été reçue par le général de division Hempel, commandant la division aérienne n° 3, ainsi que le Centre d'opérations de secteur de Udem où elle a été reçue par le général Kramer, Chef d'état-major adjoint de la Deuxième force aérienne tactique alliée.

- 12 novembre : Elle a visité le quartier général interarmes du Groupe d'armées du Nord et de la Deuxième force aérienne tactique alliée à Mönchen-Gladbach, où elle a entendu des exposés du général Pearson et du général de division Clayton, chefs d'état-major.

La commission tient à exprimer sa reconnaissance aux personnes mentionnées ci-dessus pour l'amabilité avec laquelle elles l'ont reçue et lui ont exposé leurs opinions.

Le rapporteur tient en particulier à exprimer sa gratitude au gouvernement américain pour l'invitation, qui lui a été adressée par l'ambassadeur Finletter, à se rendre aux Etats-Unis du 14 septembre au 13 octobre. Au cours de cette visite, il a rencontré M. Llewellyn Thompson, Sous-secrétaire d'Etat adjoint, ainsi que MM. William Tyler, Robert Schaetzel, Henry Owen, Gerard Smith ainsi que des fonctionnaires du Département d'Etat; M. John McNaughton, Secrétaire adjoint à la défense et des fonctionnaires du Département de la défense. Il a également visité le quartier général du SACLANT, le destroyer expérimental à équipage mixte Ricketts, le sous-marin Polaris John Adams, le quartier général du Commandement aérien stratégique ainsi que le groupe de liaison de l'O.T.A.N. qui travaille en collaboration avec le *Joint Strategic Target Planning Staff*; des installations d'engins Titan et Minuteman à la base aérienne d'Ellsworth ainsi que les usines Lockheed et Westinghouse où est construit l'engin Polaris A3. Il tient à exprimer sa gratitude aux personnalités citées précédemment ainsi qu'à tous les officiers et fonctionnaires qui l'ont reçu et qui ont discuté longuement avec lui maints aspects des relations atlantiques.

Il doit être bien entendu que les opinions exprimées dans le projet de recommandation sont celles de la commission, alors que celles avancées dans l'exposé des motifs reflètent l'avis personnel du rapporteur si elles ne sont pas expressément attribuées à la commission.

State of European Security
Aspects of western strategy

REPORT¹

submitted on behalf of the
Committee on Defence Questions and Armaments²
by Mr. Duynstee, Rapporteur

TABLE OF CONTENTS

DRAFT RECOMMENDATION

on the state of European security — aspects of western strategy

EXPLANATORY MEMORANDUM

submitted by Mr. Duynstee, Rapporteur

Introduction

Chapter I : Communism : its policies, threat and forces

Chapter II : Western interests and political aspects of strategy

(a) In the NATO area

(b) Outside the NATO area

Chapter III : The prospects of limited agreements and their consequences on cohesion in the western and in the eastern worlds

Chapter IV : Attitudes to western strategy

(a) The French attitude

(b) The British attitude

(c) The German attitude

(d) The attitude of the Scandinavian countries

(e) The Canadian attitude

(f) The attitude of the Benelux countries

(g) The Italian attitude

(h) The United States attitude

(i) Committee's conclusion

Chapter V : Conventional forces (with special reference to air forces)

Chapter VI : The organisation of western nuclear forces

(a) The present situation

(b) The future and the multilateral force (MLF)

APPENDICES :

I. Resolution adopted by the General Assembly of the United Nations

II. Probable cost of MLF (25 surface vessels) first five years

III. Statistics of a damage-limiting nuclear strategy

IV. Levels of strategic weapons

V. The Swedish attitude to strategy

1. Adopted in Committee by 11 votes to 4 with 1 abstention.

2. *Members of the Committee* : Mr. *Kliesing* (Chairman) ; MM. Brown, Bourgoin (Substitute : *Hauret*) (Vice-Chairmen) ; MM. Amatucci, Baumel (Substitute : *Duterne*), Bech, *Berkhan*, *Cadorna*, *de la Vallée Poussin*, *Duynstee*, *Emery*, *Sir Eric Errington*, MM. Foschini (Substitute :

Matteotti), Goedhart, Lord Grantchester (Substitute : *Gresham Cooke*), MM. Healey, *Housiaux*, *Jaeger*, Jannuzzi, Lenze, Massimo Lancellotti, Moutet, *Moyersoén*, van Riel, Tinaud, Voilquin (Substitute : *Richards*), Wienand (Substitute : *Blachstein*).

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

Etat de la sécurité européenne
Aspects de la stratégie occidentale

RAPPORT ¹

**présenté au nom de la Commission des Questions
de Défense et des Armements ²
par M. Duynstee, rapporteur**

TABLE DES MATIÈRES

PROJET DE RECOMMANDATION
sur l'état de la sécurité européenne — Les aspects de la stratégie occidentale

EXPOSÉ DES MOTIFS
présenté par M. Duynstee, rapporteur

Introduction

Chapitre I : La politique, la menace et les forces du communisme

Chapitre II : Les intérêts occidentaux et les aspects politiques de la stratégie occidentale

(a) A l'intérieur de la zone O.T.A.N.

(b) A l'extérieur de la zone O.T.A.N.

Chapitre III : Les perspectives d'accords limités et leurs conséquences pour la cohésion du monde occidental et du monde oriental

Chapitre IV : Attitude à l'égard de la stratégie occidentale

(a) L'attitude de la France

(b) L'attitude du Royaume-Uni

(c) L'attitude de l'Allemagne

(d) L'attitude des pays scandinaves

(e) L'attitude du Canada

(f) L'attitude des pays de Benelux

(g) L'attitude de l'Italie

(h) L'attitude des Etats-Unis

(i) Conclusions de la commission

Chapitre V : Les forces conventionnelles (et notamment les forces aériennes)

Chapitre VI : L'organisation des forces nucléaires occidentales

(a) La situation actuelle

(b) L'avenir et la force multilatérale (M.L.F.)

ANNEXES :

I. Résolution adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies

II. Prix de revient probable de la M.L.F. (25 navires de surface) au cours des cinq premières années

III. Statistiques d'une stratégie nucléaire tendant à limiter les dommages

IV. Niveau des armes stratégiques

V. L'attitude de la Suède à l'égard de la stratégie

1. Adopté par la commission par 11 voix contre 4 et 1 abstention.

2. Membres de la commission : M. Kliesing (président) ; MM. Brown, Bourgoin (suppléant : Hauret) (vice-présidents) ; MM. Amatucci, Baumel (suppléant : Duterne), Beoh, Berkhan, Cadorna, de la Vallée Poussin, Duynstee, Emery, Sir Eric Errington, MM. Foschini (suppléant :

Matteotti), Goedhart, Lord Grantchester (suppléant : Gresham Cooke), MM. Healey, Housiaux, Jaeger, Jannuzzi, Lenze, Massimo Lancellotti, Moutet, Moyersoer, van Riel, Tinaud, Voilquin (suppléant : Richards), Wienand (suppléant : Blachstein).

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

Draft Recommendation
on the state of European security
Aspects of western strategy

The Assembly,

Reaffirming its conviction that the security of the people here represented will be best ensured through the conclusion of a treaty of general and complete disarmament or arms control, with adequate provision for inspection and enforcement ;

Believing that until such a treaty is concluded, a continuing effort must be made in both the conventional and nuclear fields to ensure the legitimate defence of the NATO countries, that in the nuclear age this defence is indivisible, and more effective on an integrated basis which should henceforth be applied within the framework of NATO, and that responsibility for it must be shared by all countries in the Alliance ;

Believing in particular that every effort must be made to institute a system of joint political control over nuclear forces assigned to the Alliance, and to secure the integration of these forces, with a view both to enhancing their effectiveness as a deterrent and instrument of peace, and to eliminating the dangers inherent in the further proliferation of independent nuclear forces ;

Considering the oft opposing views on military strategy being put forward in member countries to be harmful to the Alliance, and recalling the terms of Recommendation 98,

RECOMMENDS TO THE COUNCIL

1. That member governments of WEU be urged to take the initiative in drawing up, together with the other European and North American members of NATO, a common defence policy ;
2. That member governments be urged to call for the adoption of a single strategic policy by the North Atlantic Council embodying the following principles :
 - (a) "That NATO defence planning ensure that within the limits of resources the forces available to meet any aggression shall provide the political authority with the widest possible choice of courses of action ;"
 - (b) "That continuing political decision and control govern any use of nuclear weapons, ensuring that these weapons shall not be used in the case of an attack by conventional forces when such attack can be repelled by NATO conventional forces ;"¹
3. That it urge all member governments of WEU and NATO to support and participate in a multilateral nuclear force on the following basis :
 - (a) strong political control of the force to be exercised by the participating countries ;
 - (b) the statute of the MLF to be compatible with the Resolution on the prevention of the wider dissemination of nuclear weapons adopted by the United Nations General Assembly on 4th December 1961 ;
4. That it urge any member government of WEU or of NATO, which finds itself unable to participate in this force, not to oppose the efforts of intending participants to set up this force in the framework of NATO.

1. Paragraphs 1 and 2 of Recommendation 98.

Projet de recommandation
sur l'état de la sécurité européenne
Aspects de la stratégie occidentale

L'Assemblée,

Réaffirmant sa conviction que le meilleur moyen d'assurer la sécurité des peuples représentés en son sein est de conclure un traité de désarmement général et complet ou de contrôle des armements, prévoyant les modalités d'inspection et d'application appropriées ;

Estimant que tant qu'un traité de ce genre ne sera pas conclu, les efforts devront se poursuivre sans relâche, tant dans le domaine des armes conventionnelles que des armes nucléaires, pour assurer la légitime défense des pays de l'Alliance ; que cette défense est indivisible à l'âge nucléaire et plus efficace sur la base de l'intégration qui devrait dès lors être mise en œuvre dans le cadre de l'O.T.A.N., et que la responsabilité dans ce domaine doit être partagée entre tous les pays membres de l'Alliance ;

Estimant en particulier que tous les efforts doivent être déployés pour instituer un système de contrôle politique commun sur les forces nucléaires affectées à l'Alliance, et pour assurer l'intégration de ces forces, en vue d'accroître leur efficacité en tant que force de dissuasion et instrument de paix et d'éliminer les risques inhérents à toute nouvelle prolifération des forces nucléaires indépendantes ;

Considérant que les vues souvent divergentes en matière de stratégie militaire qui se manifestent dans les Etats membres sont préjudiciables à l'Alliance, et rappelant les termes de la Recommandation n° 98,

RECOMMANDE AU CONSEIL

1. D'inviter instamment les gouvernements membres de l'U.E.O. à prendre l'initiative d'élaborer, de concert avec les autres membres européens et nord-américains de l'O.T.A.N., une politique de défense commune ;
2. D'inviter instamment les gouvernements membres à rechercher l'adoption par le Conseil de l'Atlantique Nord d'une politique stratégique unique incarnant les principes suivants :
 - (a) « Que les plans stratégiques de l'O.T.A.N. soient tels que, dans les limites des ressources, les forces disponibles pour faire face à toute agression offrent à l'autorité politique une gamme de solutions aussi étendue que possible ;
 - (b) Que toute utilisation d'armes nucléaires soit soumise à un contrôle et à une décision politiques continus en tenant compte de ce que ces armes ne seront pas utilisées en cas d'attaque menée par des moyens conventionnels, si pareille attaque peut être repoussée par les forces conventionnelles de l'O.T.A.N. »¹ ;
3. D'inviter instamment tous les gouvernements membres de l'U.E.O. et de l'O.T.A.N. à soutenir une force nucléaire multilatérale et à y participer sur les bases suivantes :
 - (a) un fort contrôle politique de la force serait exercé par les pays participants ;
 - (b) le statut de la M.L.F. serait compatible avec la résolution sur la prévention d'une nouvelle prolifération des armes nucléaires adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies le 4 décembre 1961 ;
4. D'inviter instamment tout gouvernement membre de l'U.E.O. ou de l'O.T.A.N. qui ne serait pas en mesure d'y participer à ne pas contrecarrer les efforts des futurs participants pour créer cette force dans le cadre de l'O.T.A.N.

1. Paragraphes 1 et 2 de la Recommandation n° 98.

Explanatory Memorandum

(submitted by Mr. Duynstee, Rapporteur)

Introduction

- 0.1. A thesis which can be justifiably maintained is that the keystone of the defence of the entire free world rests with the western European countries.
- 0.2. Friedrich Engels once pointed out: "Nothing depends more upon economic conditions" (nowadays in modern vernacular we would say the gross national product and scientific and technical resources) "than do armies, navies, armaments, personnel, organisations, tactics and strategies."
- 0.3. How does the national product and the manpower situation between East and West compare?
- 0.4. In a pamphlet called "World-wide and Domestic Economic Problems and their Impact on the Foreign Policy of the United States" a study prepared at the request of the Committee on Foreign Relations of the United States Senate, most interesting figures are given.
- 0.5. On the basis of certain calculations, it is assumed that in 1970 — the very near future — Russia will have a population of 254 million people and a gross national product amounting to 15% of the world gross national product (WGNP is equal to 100%).
- 0.6. Russia plus its European satellites, it is assumed, will have a population of 360 million inhabitants and command 21% of the WGNP.
- 0.7. Western Europe is calculated to have a population of 380 million people, while Western Europe's GNP will amount to 31% of the WGNP.
- 0.8. The United States and Canada — a geographical unit — will have in 1970 a population of 224 million inhabitants and command 31% of the WGNP.
- 0.9. China will have a population of about 800 million inhabitants and a 2% share of the WGNP.
- 0.10. India, it is assumed, will have 500 million inhabitants and have a 2% share of the WGNP.
- 0.11. Japan, it is assumed, will have a population of 109 million people and also have a 2% share of the WGNP.
- 0.12. Many conclusions can be drawn from the above figures, but the main conclusion in my opinion is that the kernel of the defence of the entire free world lies in Western Europe.
- 0.13. If Russia were to succeed in overrunning Western Europe without irreparable damage having been done to Europe's industrial potential, by threat through the neutron bomb, subversion or some form of one-sided disarmament zone trickery, Russia would be able to command 52% of the WGNP (21 plus 31). This 52% would constitute a solid basis from which to attempt a successful world conquest.
- 0.14. The above figures show how extremely important, indeed how completely indispensable, Western Europe is to the United States. Western Europe, the United States and Canada together can command 62% of the WGNP. This *masse de manoeuvre* should be adequate — see Friedrich Engels — to meet the Russian challenge, a challenge which can only draw on 21% of the WGNP. The relationship in resources is nearly three to one in favour of the Atlantic world, provided that this Atlantic world acts as a unit.
- 0.15. However, economics — or the mere size of the available potentials — is not the sole determining factor in the contest between the free world and Russian Communism. It would be so much easier if the issue were that simple.
- 0.16. Geography or, if one prefers, the strategic location plays an extremely important part in the East-West relationship.
- 0.17. Western Europe, where 31% of the WGNP is concentrated, is in reality not more than a small beach head on the Eurasian Continent, as Paul Valéry remarked once many years ago — a beach head with little or no depth for military movement in case of conflict. The geographical and military strategic position of Western Europe is a very awkward one.

Exposé des motifs

(présenté par M. Daynste, rapporteur)

Introduction

- 0.1. On peut à juste titre soutenir que les pays de l'Europe occidentale sont la pierre angulaire de la défense du monde libre tout entier.
- 0.2. Friedrich Engels écrivait:
«Rien ne dépend plus de la situation économique» (nous dirions en jargon moderne du « produit national brut » et des ressources scientifiques et techniques), « que l'armée, la marine, l'armement, le personnel, l'organisation, la tactique et la stratégie. »
- 0.3. Quelle est la situation comparée du produit national et de la main-d'œuvre à l'Est et à l'Ouest?
- 0.4. La brochure intitulée "*Worldwide and Domestic Economic Problems and their Impact on the Foreign Policy of the United States*" (établie à la demande de la commission des relations étrangères du Sénat des Etats-Unis), donne des chiffres très intéressants à ce sujet.
- 0.5. D'après certains calculs, on suppose qu'en 1970 — c'est-à-dire dans un proche avenir — la Russie comptera une population de 254.000.000 d'habitants et un produit national brut représentant 15% du produit national brut mondial (ou P.N.B.M. qui égale 100%).
- 0.6. Avec ses satellites européens, la Russie aura — estime-t-on — une population de 360.000.000 d'habitants et disposera de 21% du P.N.B.M.
- 0.7. Pour l'Europe occidentale, on prévoit une population de 380.000.000 d'habitants et un P.N.B. représentant 31% du P.N.B.M.
- 0.8. Les Etats-Unis et le Canada — qui forment une entité géographique — auront, en 1970, une population de 224.000.000 d'habitants et disposeront de 31% du P.N.B.M.
- 0.9. La Chine aura une population d'environ 800.000.000 d'habitants, avec 2% du P.N.B.M.
- 0.10. Quant à l'Inde, elle comptera 500.000.000 d'habitants et aura aussi 2% du P.N.B.M.
- 0.11. Le Japon comptera 109.000.000 d'habitants et disposera également de 2% du P.N.B.M.
- 0.12. On peut tirer de nombreuses conclusions des chiffres précités, mais la principale est, à mes yeux, que le nœud de la défense de l'ensemble du monde libre se trouve en Europe occidentale.
- 0.13. Si la Russie parvenait à envahir l'Europe occidentale sans avoir causé de dommages irréparables au potentiel industriel européen (par la menace de la bombe aux neutrons ou quelque tricherie relative à la zone de désarmement), elle disposerait alors de 52% du P.N.B.M. (21 + 31). Ces 52% constitueraient une base solide à partir de laquelle la Russie pourrait se lancer avec succès à la conquête du monde.
- 0.14. Ces chiffres montrent donc quelle extrême importance présente l'Europe occidentale pour les Etats-Unis, et prouvent même qu'elle leur est absolument indispensable. Mis ensemble, l'Europe occidentale, les Etats-Unis et le Canada peuvent disposer de 62% du P.N.B.M. Cette «masse de manœuvre» devrait suffire — voir Friedrich Engels — pour relever le défi de la Russie qui, elle, ne peut compter que sur 21% du P.N.B.M. Le rapport des ressources s'établit donc à près de trois contre un en faveur du monde atlantique, à condition que celui-ci agisse comme une entité.
- 0.15. Toutefois, le facteur économique — ou simplement l'importance des potentiels mobilisables — n'est pas l'unique facteur déterminant dans la lutte entre le monde libre et le communisme russe. Tout serait beaucoup plus facile si le problème était aussi simple.
- 0.16. Les conditions géographiques — ou, si l'on préfère, l'emplacement stratégique — jouent un rôle capital dans les rapports Est-Ouest.
- 0.17. L'Europe occidentale, où se trouvent concentrés 31% du P.N.B.M., n'est en réalité guère plus qu'une petite tête de pont sur le continent eurasiatique — comme le faisait observer Paul Valéry il y a des années — tête de pont qui n'aurait pas assez de profondeur pour permettre des mouvements militaires en cas de conflit. La situation stratégique de l'Europe occidentale, du point

A beach head within a beach head

0.18. The geographical military strategic position of the Community of the Six is still worse, with its non-attached northern and southern (Scandinavian and Iberian) flanks. The position of the Community of the Six is that of a beach head within a beach head. It is generally conceded that the position of a beach head is one of inherent weakness in a defence system.

0.19. The survivability of a beach head depends on two factors: primarily, and in the long run, on the strength as piled up in the hinterland; in this case this means the United States and Canada (the United Kingdom is not a hinterland in this modern age of weaponry, but an integral part of the beach head) and secondly on the adequacy of the defence structure of the beach head itself.

0.20. Viewed from a European angle, it can, therefore, be said that quite apart from any possible ideological or emotional preference for Atlantic unity, Western Europe, by reason of its mere geographical location on the Eurasian mainland, has to rely on transatlantic co-operation and on Atlantic unity for its survival against imperialistic Russian designs for world conquest.

0.21. Viewed from an American angle, the same holds true. First, as pointed out already, the United States cannot let 31% of the WGNP, or the greater part thereof, or a very substantial part thereof, fall into Russian hands. Secondly, a Russian occupation of Western Europe would make Russia a most formidable Atlantic power on that ocean, north and south. It would mean the encirclement of Africa. It would make Eurafrika a jumping-off board for Latin America.

0.22. Hence, if we combine the economic and the strategic considerations, we can reason as follows in favour of Atlantic unity:

Beach head and hinterland interdependent

0.23. *From a European point of view:* Western Europe's beach head location on the Eurasian

Continent, with no or little depth for movement (let us admit we have not even enough room for large-scale modern army exercises and manoeuvres in peacetime) makes Europe's survival primarily, and in the long run, dependent on the strength piled up in the United States and Canada. This is in accordance with the ordinary military dictum that the position of a beach head is determined by the strength of the hinterland. *From a North American point of view:* Western Europe's stretched-out location along the Atlantic borders of the Eurasian Continent makes the ultimate military survival of the North American Continent dependent on Western Europe's freedom from Russian occupation. This is the military consideration. On top of that there is the economic consideration. North America cannot afford to let the 31% of the WGNP to be found in Western Europe fall into Russian hands, because this would lead to a situation whereby Russia would command the majority share of the WGNP, namely 52%.

Geography as a determining factor

0.24. In other words there are *two* reasons why America must be in favour of Atlantic unity; one military, the other strategic-economic.

0.25. There is *one* reason why Europe must be in favour of Atlantic unity, namely Western Europe's awkward strategic and tactical location as a narrow beach head on the Eurasian Continent. Europe's main reason for Atlantic unity is, therefore, a military one.

0.26. Another rather obvious conclusion that can be drawn is that Western Europe's position in geo-politics is largely determined by Western Europe's geographical location — by its beach head position, its lack of open spaces, its dearth of square mileage. Be it noted that a geographical location is a rather static state of affairs, even in this dynamic and changing world. It was Nehru, I think, who said that geography (location) is a most determining factor in the formulation of policy of a State or a Continent. This applies in particular to Western Europe at the present juncture and with the given state of military technique.

0.27. It is this very geographical location of Western Europe and its very limitations which

de vue géographique et militaire, est très mauvaise.

Double tête de pont

0.18. La situation stratégique géographico-militaire de la Communauté des Six est encore pire avec ses flancs nord et sud (Scandinavie et Espagne) non protégés. La situation de la Communauté des Six est celle d'une tête de pont à l'intérieur d'une autre tête de pont. Il est généralement admis que la situation de tête de pont est un élément de faiblesse intrinsèque dans un système de défense.

0.19. La possibilité de survie d'une tête de pont dépend de deux facteurs: premièrement et à longue échéance, des forces accumulées dans le «hinterland» — en l'occurrence, cela signifie les Etats-Unis et le Canada (le Royaume-Uni ne constitue plus un «hinterland» à notre ère d'armes nouvelles, mais fait partie intégrante de la tête de pont) — et, deuxièmement, de la bonne organisation de la défense de la tête de pont elle-même.

0.20. Vu sous un angle européen, on peut dire par conséquent que, mise à part toute préférence éventuelle d'ordre idéologique ou sentimental pour une communauté atlantique, l'Europe occidentale, du simple fait de son implantation géographique sur le continent eurasién, doit compter sur la collaboration transatlantique et sur l'unité atlantique si elle tient à survivre aux desseins impérialistes de conquête mondiale de la Russie.

0.21. Il en va de même du point de vue américain. Tout d'abord, comme on l'a déjà fait remarquer, les Etats-Unis ne peuvent laisser tomber 31% du P.N.B.M. — ou la majeure partie de celui-ci (ni même une partie importante) — entre les mains des Soviétiques. Deuxièmement, une occupation russe en Europe occidentale ferait de la Russie une puissance atlantique redoutable, au nord comme au sud. Cela signifierait l'encerclement de l'Afrique et ferait de l'«Eurafrique» un tremplin vers l'Amérique latine.

0.22. C'est pourquoi, en tenant compte à la fois de considérations économiques et stratégiques, on peut conclure que les raisons ci-après militent en faveur de l'unité atlantique.

Interdépendance de la tête de pont et de l'hinterland

0.23. *Du point de vue européen*, la situation de tête de pont occupée par l'Europe occidentale

sur le continent eurasién, avec peu ou pas de liberté de mouvement (il faut bien reconnaître que nous n'avons même pas assez de place pour des exercices et manœuvres de troupes modernes en temps de paix) subordonne au premier chef et à longue échéance la survie de l'Europe aux forces accumulées aux Etats-Unis et au Canada. Ce qui vient confirmer l'adage militaire courant selon lequel la situation d'une tête de pont est fonction de la puissance de son «hinterland». *Du point de vue nord-américain*, le fait que l'Europe occidentale s'étire le long des frontières atlantiques du continent eurasién fait dépendre en fin de compte la survie militaire du continent nord-américain de la non-occupation de l'Europe occidentale par les Russes. Cette considération est d'ordre militaire. Il s'y ajoute une considération d'ordre économique: l'Amérique du Nord ne peut se permettre de laisser les 31% du P.N.B.M. qui sont concentrés en Europe occidentale tomber aux mains des Russes, car cela permettrait à la Russie de détenir la majeure partie du P.N.B.M., à savoir 52%.

Facteur géographique décisif

0.24. En d'autres termes, *deux raisons* prescrivent à l'Amérique de favoriser l'unité atlantique; l'une militaire, l'autre stratégique-économique.

0.25. Pour l'Europe, il n'y en a qu'une seule, à savoir la mauvaise position stratégique et tactique de l'Europe occidentale en tant que tête de pont étroite sur le continent eurasién. La principale raison pour laquelle l'Europe doit favoriser l'unité atlantique est donc d'ordre militaire.

0.26. On peut tirer de ces faits une autre conclusion assez évidente, à savoir que la situation de l'Europe occidentale dans le domaine géopolitique est en grande partie déterminée par sa situation géographique, c'est-à-dire par sa position de tête de pont et son manque de superficie et de grands espaces. A noter qu'une situation géographique est un état de choses assez statique, même dans ce monde dynamique et mouvant. C'est Nehru qui a dit, je crois, que la géographie (l'emplacement) est un facteur décisif dans l'élaboration de la politique d'un Etat ou d'un continent; cela s'applique tout particulièrement à l'Europe occidentale dans la conjoncture actuelle et en l'état présent de la technique militaire.

0.27. C'est cette situation géographique même de l'Europe occidentale et ses limitations qui

makes vain any attempt to constitute a totally independent third force in Europe.

0.28. The reason is simple: a beach head can never be independent for a long while from its hinterland, nor can a beach head on its own set out on a lasting military conquest of any appreciable dimension against a well-organised adversary if the hinterland does not fully support and assist such an undertaking. Russia's fear that Western Europe, single-handed, could have aggressive intentions is, in this modern age of fluid military operations, totally ridiculous.

0.29. While the ultimate position of a beach head depends on the strength of the hinterland, this does not for one moment mean that the beach head itself has no task to fulfil in its defence.

0.30. Western Europe's military strategic situation demands a united front — an integrated, reciprocally supported and tuned-in military policy. The overall military interdependence, as is inescapably implied in any beach head defence system, makes a position or attitude of strict neutrality or escape from a high degree of integrated military commitment impossible.

Use of resources

0.31. Within an Atlantic economic potential of 62%, enough resources and means could be made available to undertake, on a more realistic and sound basis, the development of the newly emerging countries.

0.32. A combined economic potential of such magnitude would render possible the exploration of the sea and the sea-bed, the exploration of the Antarctic and of outer space, research into solar and nuclear energy, weather control and hydroponics and the construction of supersonic aircraft and other revolutionary air transport vehicles.

0.33. Your Rapporteur firmly supports the late President Kennedy's contention when he stated at Frankfurt on 25th June 1963:

“The future of the West lies in Atlantic partnership — a system of co-operation, interdependence and harmony whose people can jointly meet their burdens and

opportunities throughout the world. Some say this is only a dream, but I do not agree. A generation of achievement — the Marshall Plan, NATO, the Schuman Plan, and the Common Market — urges us up the path to greater unity.”

CHAPTER I

Communism : its policies, threat and forces

1.1. Since 1956, Mr. Khrushchev has maintained that the Soviet Union would favour peace and the triumph of reason in its fight against any possible instigator of a third world war.

“The Twentieth Congress of the Communist Party of the Soviet Union held in February 1956 stressed the fact that in the present international situation there exist real possibilities of preventing aggressive imperialist forces from plunging the nations into a new war. The Congress declared that wars are not fatally inevitable and put forward a broad and realistic programme of action to guarantee the preservation and consolidation of peace. The substance of this programme, an expression of the will of the many millions of Soviet people, is the deliverance of mankind from the dangerous and burdensome arms race, the elimination of the remnants of the second world war and the removal of obstacles to normalising the world situation.

The correctness of the foreign policy course evolved at the Twentieth Congress of the CPSU has been fully confirmed in practice: it was given further constructive development in the decisions of the Extraordinary Twenty-first Congress and especially in the documents of the Twenty-second Congress of the Communist Party of the Soviet Union that was held in October 1961.

The Twenty-second Congress once again proclaimed, in the name of the lofty ideals of social progress and human happiness, that the general line in Soviet

rendent vaine toute tentative de constituer en Europe une «troisième force» totalement indépendante.

0.28. La raison en est simple: une tête de pont ne peut jamais être pendant très longtemps indépendante de son «hinterland», elle ne peut non plus entreprendre une conquête militaire durable d'une quelconque envergure contre un adversaire bien organisé si son «hinterland» ne lui apporte pas une assistance pleine et entière dans cette entreprise. Que la Russie craigne que l'Europe occidentale toute seule ne soit animée d'intentions agressives est absurde à notre époque moderne, caractérisée par la fluidité des opérations militaires.

0.29. Si le sort d'une tête de pont dépend en fin de compte de la force de son «hinterland», cela ne signifie toutefois pas un seul instant que cette tête de pont n'ait pas un rôle à jouer pour assurer sa propre défense.

0.30. La situation militaire et stratégique de l'Europe occidentale exige un front uni — une politique militaire intégrée, une aide réciproque et un accord parfait. L'interdépendance militaire générale telle qu'elle résulte inévitablement de tout système de défense d'une tête de pont rend impossible l'adoption d'une position ou d'une attitude de neutralité rigoureuse et ne permet pas de se soustraire à des engagements militaires réciproques et très poussés.

Utilisation des ressources

0.31. Dans le cadre d'un potentiel économique atlantique de 62%, on pourrait trouver suffisamment de voies et moyens pour aider sur une base plus conforme aux réalités, et plus saine, au développement des pays nouveaux.

0.32. Un potentiel économique combiné d'une telle ampleur permettrait d'entreprendre l'exploration de la mer et du fond de la mer, l'exploration de l'Antarctique, des explorations spatiales, des recherches sur l'énergie solaire et nucléaire, des études météorologiques poussées et la culture hydroponique, ainsi que la construction d'avions supersoniques et d'autres moyens de transport aérien révolutionnaires.

0.33. Votre rapporteur se rallie pleinement à la déclaration faite par le Président Kennedy à Francfort le 25 juin 1963:

«L'avenir de l'Occident réside dans l'association atlantique — un système de coopération, d'interdépendance et d'harmonie au sein duquel les peuples peuvent

conjointement faire face à leurs charges et à leurs possibilités d'action à travers le monde. Certains disent que ce n'est là qu'un rêve, mais je ne suis pas d'accord avec eux. Les réalisations de notre génération — le Plan Marshall, l'O.T.A.N., le Plan Schuman et le Marché commun — nous pressent d'aller plus loin dans la voie d'une plus grande unité.»

CHAPITRE I

La politique, la menace et les forces du communisme

1.1. Depuis 1956, M. Khrouchtchev ne cesse d'affirmer que l'Union Soviétique est partisan de promouvoir la paix et le triomphe de la raison pour lutter contre tout instigateur éventuel d'une troisième guerre mondiale.

«Le XX^e Congrès du parti communiste de l'Union Soviétique, qui s'est tenu en février 1956, a souligné que dans la situation internationale actuelle, s'étaient créées des possibilités réelles d'empêcher les forces agressives de l'impérialisme de précipiter les peuples dans de nouvelles guerres. Déclarant que la guerre n'est pas fatale, le Congrès a présenté un programme d'action large et réaliste, garantissant le renforcement et le maintien de la paix. L'essence de ce programme, qui exprimait la volonté des Soviétiques, consistait à libérer l'humanité de la dangereuse et écrasante course aux armements, à en finir avec les séquelles de la deuxième guerre mondiale, à lever les obstacles pour assainir la situation internationale.

La ligne de politique étrangère élaborée par le XX^e Congrès du P.C.U.S., dont la justesse a été confirmée par la vie, a reçu un développement créateur dans les décisions du XXI^e Congrès extraordinaire et surtout dans les documents historiques du XXII^e Congrès du Parti communiste de l'Union Soviétique qui s'est tenu en octobre 1961.

Au nom du triomphe des idéaux élevés du progrès social et du bonheur des peuples, le Congrès a proclamé avec une force nouvelle que la ligne générale de poli-

foreign policy has been and remains the unwavering and consistent realisation of the Leninist principle of peaceful co-existence.

The decisions of the Congress, permeated with the ideas of genuine humanism, the ideas of peace and brotherhood between all peoples, have become a banner in the struggle of the peoples against the preparation of a new, destructive war by the forces of imperialism.

'In adopting its new Programme,' said Khrushchev in his report to the Congress, 'our great Party solemnly proclaims to the whole of mankind that it sees as the principal aim of its foreign policy not only the prevention of world war but also its expulsion for all time from the life of society, already within the lifetime of our generation.'

Khrushchev made a profound and all-round analysis of the world situation and stressed in particular the outstanding importance of Lenin's great concept of the peaceful coexistence of States with different social systems that in our times has become a real fact. It is an objective necessity deriving from the present stage of development of human society.

'The point at issue now is not whether or not there should be peaceful co-existence', said Khrushchev, 'for peaceful coexistence is there, and will be there if we want to avoid the lunacy of world nuclear and rocket war. The point is to coexist on a reasonable basis.'

Coexistence on a rational basis implies: recognition of the fact that there are different systems in the world; recognition of the right of every nation to settle the political and social problems of its own country independently; respect for sovereignty and adherence to the principle of non-intervention in internal affairs; the settlement of all international issues by negotiation; the necessity for mutual concessions in the interests of peace. Khrushchev cited the problem of disarmament as a concrete example of the readiness of the Soviet State to make concessions.

At the first session of the Sixth Supreme Soviet, held in April 1962, it was stressed that the Soviet proposals on the peaceful settlement of the German question serve the purpose of clearing up the dangerous situation, fraught with possible conflicts and clashes between the powers, that has developed in Central Europe through the fault of the imperialist powers."¹

1.2. The policy of peaceful coexistence was thus theoretically established.² This theory can be changed, even overnight, in a country ruled by the dictatorship of the proletariat; nevertheless, one must hope that at the present time the new rulers of the Soviet Union adhere to this policy.

1.3. The Test Ban Treaty of August 1963 became the most important example of peaceful coexistence at work; it was called the first step towards an easing of tensions. It was followed by other measures which will be discussed later; all originate from the belief that war should be avoided. In his speech in East Berlin on 16th January 1963, Mr. Khrushchev expressed this belief as follows :

"And a 100-megaton bomb is not the limit. This is, as it were, a limit from the point of view of military efficiency. For even greater means of destruction can represent a great threat also to the side that has decided to use them.

At present, according to the estimates of foreign scientists and military experts, the United States has roughly 40,000 nuclear bombs and warheads. Everyone knows that the Soviet Union, too, has more than enough of this stuff.

What would happen if all that nuclear armament were dropped on human

1. See "Soviet Foreign Policy — Basic acts and documents of the Supreme Soviet of the USSR — 1956-1962", Moscow 1962 - Introduction.

2. See the report by the Political Committee of the Council of Europe, submitted by Mr. Meyer, Rapporteur, on "The situation in South-East Asia"; especially paragraphs 57-67, Document 1812, 20th October 1964.

tique étrangère de l'Union Soviétique a été et restera la réalisation inébranlable et conséquente du principe léniniste de coexistence pacifique.

Les résolutions du Congrès, pénétrées des idées d'un véritable humanisme, des idées de paix et de fraternité entre tous les peuples, sont devenues le drapeau de la lutte des peuples contre la préparation, par les forces impérialistes, d'une nouvelle guerre d'extermination.

'En adoptant son nouveau programme', disait Khrouchtchev au Congrès, 'notre grand Parti déclare solennellement devant toute l'humanité qu'il considère comme but principal de sa politique étrangère non seulement de conjurer la guerre mondiale, mais de bannir à tout jamais les guerres de la vie de la société, dès notre génération.'

Ayant fait une analyse profonde et détaillée de la situation internationale, N. Khrouchtchev souligna avec une force particulière l'importance exceptionnelle de la sage idée de Lénine sur la coexistence pacifique des Etats à régimes sociaux différents qui est devenue de nos jours un fait réel, une nécessité objective, découlant de l'état du développement de la société humaine.

'Il ne s'agit pas à présent', dit N. Khrouchtchev, 'de savoir s'il doit y avoir ou non coexistence pacifique. Elle existe et elle existera si nous ne voulons pas de la folie d'une guerre mondiale nucléaire, d'une guerre de fusées. Il s'agit de coexister sur une base raisonnable.'

Et la coexistence sur une base raisonnable suppose: reconnaître l'existence de systèmes différents, reconnaître pour chaque peuple le droit à résoudre lui-même tous les problèmes politiques et sociaux de son pays, respecter la souveraineté et observer le principe de la non-ingérence dans les affaires intérieures, résoudre tous les problèmes internationaux par voie de négociations, faire des concessions mutuelles dans l'intérêt de la paix. Pour démontrer concrètement que l'Etat soviétique était prêt à faire des concessions, N. Khrouchtchev donna comme exemple le problème du désarmement.

A la première session du Soviet Suprême de l'U.R.S.S. (sixième législature) qui s'est tenue en avril 1962, il a été souligné que les propositions soviétiques concernant le règlement pacifique du problème allemand ont pour objectif de liquider la situation dangereuse qui s'est créée au centre de l'Europe par la faute des puissances impérialistes, et qui risque d'engendrer des conflits entre les Etats.»¹

1.2. La politique de coexistence pacifique était, dès lors, théoriquement établie.² Cette politique peut être modifiée, même du jour au lendemain, dans un pays où règne la dictature du prolétariat, mais il faut espérer, à l'heure actuelle, qu'elle recueille l'adhésion des nouveaux dirigeants soviétiques.

1.3. Le traité sur l'interdiction des essais nucléaires d'août 1963 est devenu l'exemple le plus important de coexistence pacifique agissante; on a dit qu'il constituait la première étape dans la voie de la détente. Il a été suivi par d'autres mesures qui seront examinées ultérieurement et qui tirent toutes leur origine de la conviction que la guerre doit être évitée. Dans le discours qu'il a prononcé à Berlin-Est le 16 janvier 1963, M. Khrouchtchev a exprimé cette conviction dans les termes suivants:

«La bombe de cent mégatonnes représente, pour ainsi dire, une limite du point de vue de l'efficacité militaire. En effet, des moyens de destruction encore plus considérables peuvent également constituer une menace sérieuse pour le camp qui a décidé de les utiliser.

A l'heure actuelle, d'après les estimations de savants et d'experts militaires étrangers, les Etats-Unis possèdent approximativement 40.000 bombes et ogives nucléaires. Nul n'ignore que l'Union Soviétique en possède, elle aussi, un nombre plus que suffisant.

Qu'arriverait-il si tous ces engins nucléaires s'abattaient sur l'humanité? La pre-

1. Voir « La Politique Extérieure de l'U.R.S.S., Principaux documents du Soviet Suprême, 1956-1962 », Introduction, Moscou 1962.

2. Voir le rapport de la commission politique du Conseil de l'Europe présenté par M. Meyer sur « La situation dans l'Asie du sud-est », en particulier les paragraphes 57 à 67, Document 1812 du 20 octobre 1964.

heads? As the result of the first blow alone 700-800 million people would have perished. All the big cities would be wiped out or destroyed, not only in the two leading nuclear States — the United States and the Soviet Union — but also in France, Britain, Germany, Italy, China, Japan, and many other countries of the world.”

1.4. On 20th October 1964, the State Department announced that the United States Ambassador in Moscow, Mr. Foy D. Kohler, had received assurances in Moscow from the new Secretary of the Party, Mr. Brezhnev, and the Prime Minister, Mr. Kosygin, that the Soviet Union wanted to continue to improve relations with the United States. On 28th October, the new Russian Prime Minister sent a message to President Johnson assuring him that the new Soviet régime would work with the West in a continuing quest for peace. It would continue its communications with the United States and would also continue to explore areas of mutual interest. Speaking in Moscow on 7th November 1964 in the presence of Mr. Chou En-lai, Mr. Brezhnev said :

“... the USSR applies the Leninist policy of peaceful coexistence between States with different social systems. Its aim is to avoid a thermonuclear war, to settle disputes between States by talks, and to respect the rights of all peoples to choose the system of government that suits it. The Soviets earnestly hope that the international situation will be maintained...”¹

1.5. The question arises as to whether the Soviet threat, which has been very real and menacing since the second world war, has remained the same. The answer is that the threat still exists but that the intensity and the nature has somewhat changed.

1.6. It would be difficult to say how much weaker the Soviet threat has become since the widening of the rift between Moscow and Peking. One thing is certain : the threat is not as great as it was, since the foreign policies of countries dominated by Communist governments have become divergent. The Communist world does not appear to be a monolith any longer. In

particular, the aims of Communist China, with its enormous population of more than 700 million, differ from those of Russia in the field of foreign policy vis-à-vis the so-called uncommitted world. At the same time, China certainly has territorial claims on parts of Soviet territory and outer Mongolia. With the Chinese colossus at its back door therefore, the Soviet Union has less freedom of action in Europe than it had prior to 1957.

1.7. The other Communist countries in the Far East, North Korea and North Viet-Nam, are leaning more heavily on Peking than on Moscow, mainly for geographical reasons and apparently because of strong similarities in their internal development. All the same, this attitude forces the Soviet Government to deal carefully in the Far East, as for instance in India and Laos.

1.8. In the eastern European countries governments have taken the initiative of following, in various fields, a line which differs in some respects from the line Moscow foreign policy-makers would like to see them take. However, this is not the same as acting against the wishes of Moscow, nor does it mean that the eastern European countries would align themselves with the neutralist bloc. The visit of Mr. Maurer, Prime Minister of Rumania, to Paris at the end of July 1964 was certainly not encouraged by the Soviet Government. It was meant to be an independent move, mainly in the economic field, but of course had political repercussions.

1.9. The theory of peaceful coexistence has as its consequence greater independence for the satellite countries. An example of the wish to achieve this is the Bulgarian/Greek Treaty of 28th June 1964, intended to remove the causes and signs of the friction which had existed between the two countries since the Greek civil war, and to resume normal relations. Greater independence of the satellites restricts the freedom of movement of the Soviet Union. The Soviet threat in this area can therefore be considered somewhat diminished.

1.10. A special threat to the West remains that of Cuba — not so much from a military as from a political angle. For America, Cuba is a special case as it represents a political threat to the, in many ways weak, governments of the other Latin American countries. To make things even worse for the Alliance, from an American point of

1. See *Le Monde*, 8th-9th November 1964.

mière attaque, à elle seule, anéantirait de 700 à 800 millions d'individus. Toutes les grandes cités seraient balayées ou détruites, non seulement dans les pays des deux grandes puissances nucléaires — les Etats-Unis et l'Union Soviétique — mais encore en France, en Grande-Bretagne, en Allemagne, en Italie, en Chine, au Japon et dans maints autres pays du monde.»

1.4. Le Département d'Etat a annoncé, le 20 octobre 1964, que M. Foy D. Kohler, Ambassadeur des Etats-Unis à Moscou, avait reçu de M. Brejnev, nouveau Secrétaire du parti, et de M. Kossiguine, Premier ministre, l'assurance que l'Union Soviétique tenait à continuer à améliorer ses relations avec les Etats-Unis. Le 28 octobre, le nouveau Premier ministre soviétique adressait au Président Johnson un message l'assurant que le nouveau régime soviétique continuerait d'œuvrer avec l'Occident pour l'établissement de la paix. Il continuerait de maintenir le contact avec les Etats-Unis et d'explorer également les domaines d'intérêt mutuel. Parlant à Moscou, le 7 novembre 1964, en présence de M. Chou En-Lai, M. Brejnev a déclaré :

«...L'U.R.S.S. applique la politique léniniste de coexistence pacifique entre Etats ayant des systèmes sociaux différents ; son objectif est d'éviter une guerre thermonucléaire, de résoudre les différends entre Etats par des pourparlers et de respecter le droit de chaque peuple à choisir le système de gouvernement qui lui convient. Les Soviétiques souhaitent ardemment que la détente amorcée dans la situation internationale se maintienne...»¹

1.5. Réel et menaçant depuis la deuxième guerre mondiale, le danger soviétique est-il resté le même? La menace existe toujours, mais elle a quelque peu changé d'intensité et de nature.

1.6. On ne peut dire dans quelle mesure l'aggravation du différend Moscou-Pékin a contribué à réduire le danger soviétique. Une chose est néanmoins certaine: le danger n'est plus ce qu'il était du fait que les politiques étrangères des pays sous régime communiste se sont différenciées. Le monde communiste n'est plus un bloc monolithique. En particulier, les objectifs

de la Chine communiste, avec son énorme population de plus de 700 millions d'habitants, diffèrent de ceux de la Russie en ce qui concerne l'attitude envers le monde « non-engagé ». De plus, la Chine présente des revendications territoriales sur certaines régions de la Russie soviétique et sur la Mongolie extérieure. Avec le colosse chinois sur les talons, l'Union Soviétique a donc moins de liberté d'action en Europe qu'elle n'en avait avant 1957.

1.7. Les autres pays communistes d'Extrême-Orient, la Corée du Nord et le Vietnam du Nord, s'appuient davantage sur Pékin que sur Moscou pour des raisons essentiellement géographiques et, apparemment, du fait d'une grande similarité dans leur évolution interne. Quoi qu'il en soit, cette attitude oblige le gouvernement soviétique à agir avec prudence en Extrême-Orient, par exemple en Inde et au Laos.

1.8. Dans les pays d'Europe orientale, les gouvernements ont pris l'initiative de suivre, en différents domaines, une ligne qui diffère à maints égards de celle qu'aimeraient leur voir adopter les responsables de la politique étrangère soviétique. Toutefois, cela ne signifie pas que ces pays agissent contre les désirs de Moscou, ni qu'ils vont s'aligner sur le bloc neutraliste. La visite de M. Maurer, Premier ministre de Roumanie, à Paris à la fin de juillet 1964, n'a certainement pas été encouragée par le gouvernement soviétique. Il s'agissait d'une initiative personnelle, principalement en matière économique, mais qui, bien entendu, a eu des répercussions sur le plan politique.

1.9. La théorie de la coexistence pacifique a pour corollaire une indépendance accrue des pays satellites. Ce désir d'indépendance est manifeste dans le traité gréco-bulgare du 26 juin 1964 qui vise à supprimer les causes et les signes de friction existant depuis la guerre civile grecque, et à rétablir des relations normales entre les deux pays. L'indépendance croissante des pays satellites restreint la liberté de mouvement de l'Union Soviétique. On peut donc considérer que le danger soviétique s'est quelque peu atténué dans cette zone.

1.10. Cuba continue de faire peser sur l'Occident une menace particulière, non pas tant du point de vue militaire que du point de vue politique. Pour les Etats-Unis, Cuba constitue un cas particulier, car il représente une menace politique pour les gouvernements, à maints égards faibles, des autres pays d'Amérique latine. De

1. Voir Le Monde du 8-9 novembre 1964.

view, no other NATO country accepts the American attitude that Cuba with a Communist government is unacceptable in the western hemisphere. Even America's other NATO ally in this hemisphere — Canada — has maintained diplomatic and commercial relations with Cuba's Communist Government.

1.11. The United States managed to achieve a formal condemnation of the Cuban Government in the Organisation of American States, with only Mexico, Chile, Uruguay and Bolivia voting against the sanctions called for at this conference on 26th July 1964 — the severance of diplomatic and consular relations, suspension of all trade, except in food and medicine, and suspension of maritime transport. These sanctions were adopted by the Latin American States but the western European allies in NATO have all maintained diplomatic relations with Havana and tried to sell it items which could be classified as "non-strategic".

1.12. For the Soviet Union, Cuba is also a special case as it could expect an ideological attack by Peking if it gave in too much to American pressure. The Soviet Union could never consider this part of the world as being in the sphere of special American influence. Cuba is a serious subversive threat to the countries in South America.

1.13. There are no diplomatic relations between the government of the Soviet zone of Germany — the so-called GDR — and the NATO countries. The Soviet zone as such does not present a threat to any European country, as even the Communists know that the Ulbricht régime, after fifteen years in power, has found only a small foothold with the local population. Economically, however, the position is different, as the Soviet zone of Germany is, along with Czechoslovakia, the most industrialised country of the eastern bloc. It certainly produces a large amount of industrial goods — economic potentials — which are very welcome to the other Communist countries. Up to now no NATO country has maintained diplomatic relations with the Soviet zone. Commerce between the Federal Republic and the

zone and between the zone and other European countries is, however, very considerable¹.

1.14. Another type of Communist country with which the West has to deal is the neutralist Communist Republic of Yugoslavia. This type of Communist country will, in the future, certainly have a strong appeal to all the smaller Communist States whether in or outside Europe. The greater the appeal this type of country has, the weaker might become the bonds within the Communist bloc. The example of Yugoslavia has shown how a relatively small and economically unimportant Communist country can play a fairly big rôle on the world scene if its leaders wish to follow an individual course.

1.15. To all intents and purposes one could justifiably conclude that the apparent disappearance of a previous monolithic structure of the Communist world has, during the last few years, contributed, and probably will contribute in the future, to some lessening, of tension in East-West relations in the politico-military sphere.

1.16. This does not mean that the political threat of Communism as such — as an ideological or as a philosophical system — has lessened. The case could even be argued that as several brands of Communism appear on the horizon, some of these brands might appeal and appear seductive to certain lesser-developed countries, whose main aversion to Communism in the past was its monolithic structure and the inherent danger employed in this monolithic structure to the newly-won independence of the lesser-developed States. This is why a more soundly-based, co-ordinated and executed policy of help to the lesser-developed States in either the context of the United Nations or the OECD, and in the GATT negotiations or in bilateral arrangements becomes so important. In these decades of interdependence of

1. The Institute of German Industry has reported that West Germany's exports to the Communist countries of Eastern Europe and Asia rose to \$ 249 million in the first half of 1964, i.e. 21 % more than the comparable 1963 period. Imports increased 4.5 % to \$ 265 million. Total imports from the eastern zone of Germany were \$ 228 million and total exports to the eastern zone were \$ 213.5 million in 1962. (*The New York Times*, 13th October 1964).

plus — et ceci ne fait qu'aggraver, du point de vue américain, la situation de l'Alliance — aucun autre pays de l'O.T.A.N. ne s'est rallié à l'opinion des Etats-Unis selon laquelle la présence d'un gouvernement communiste à Cuba est inacceptable dans l'hémisphère occidental. Même le Canada, l'autre pays membre de l'O.T.A.N. allié des Etats-Unis dans cet hémisphère, a maintenu des relations diplomatiques et commerciales avec le gouvernement communiste de Cuba.

1.11. Les Etats-Unis sont parvenus à faire condamner formellement le gouvernement cubain par l'Organisation des Etats Américains; le Mexique, le Chili, l'Uruguay et la Bolivie ont été les seuls à voter contre les sanctions demandées lors de la conférence du 26 juillet 1964: rupture des relations diplomatiques et consulaires, suspension de tous les échanges, exception faite pour les produits alimentaires et pharmaceutiques, suspension des liaisons maritimes. Ces sanctions ont été adoptées par les Etats d'Amérique latine, mais tous les partenaires ouest-européens de l'O.T.A.N. ont maintenu leurs relations diplomatiques avec la Havane et tenté de lui vendre des marchandises que l'on peut considérer comme «non-stratégiques».

1.12. Pour l'Union Soviétique, Cuba constitue également un cas particulier car elle pourrait s'attendre à une attaque idéologique de Pékin si elle céda trop à la pression américaine. L'Union Soviétique ne pourra jamais considérer cette région du monde comme faisant partie de la sphère d'influence américaine. Cuba constitue, pour les pays d'Amérique latine, une menace subversive sérieuse.

1.13. Le gouvernement de la zone soviétique d'Allemagne — la soi-disant R.D.A. — n'entreprend pas de relations diplomatiques avec les pays de l'O.T.A.N. La zone soviétique, en tant que telle, ne constitue pas une menace pour les pays européens, car même les communistes savent que le régime de M. Ulbricht, depuis 15 ans qu'il est au pouvoir, n'a qu'une faible emprise sur la population locale. Toutefois, la situation est différente sur le plan économique, car la zone soviétique d'Allemagne est, avec la Tchécoslovaquie, le pays le plus industrialisé du bloc oriental. Elle fabrique un volume important de produits industriels — potentiels économiques — qui sont les bienvenus pour les autres pays communistes. Jusqu'ici, aucun pays de l'O.T.A.N. n'a noué de relations diplomatiques avec la zone

soviétique. Le commerce entre la République fédérale et la zone soviétique d'une part, entre la zone soviétique et les autres pays européens d'autre part, est toutefois considérable¹.

1.14. Un autre type de pays communiste avec lequel l'Occident doit compter est la République neutraliste de Yougoslavie. Ce type de pays présentera certainement, à l'avenir, un grand attrait pour tous les petits Etats communistes, en Europe ou ailleurs. Plus l'attrait de ce type de pays s'accroîtra, plus les liens risquent de s'affaiblir au sein du bloc communiste. L'exemple de la Yougoslavie a montré comment un pays communiste d'une superficie et d'une importance économique relativement faibles peut jouer un rôle assez marquant sur la scène mondiale lorsque ses dirigeants veulent suivre une ligne de conduite personnelle.

1.15. De fait, on pourrait légitimement conclure que la disparition apparente de la structure monolithique qui a caractérisé le monde communiste a contribué, au cours des dernières années, et contribuera probablement dans l'avenir, à apporter une certaine détente dans les rapports est-ouest dans le domaine politico-militaire.

1.16. Cette évolution ne signifie pas que la menace politique du communisme en tant que tel — en tant que système idéologique et philosophique — a diminué. On pourrait même prétendre qu'au fur et à mesure que les régimes communistes se diversifieront, certains d'entre eux pourront attirer et séduire des pays insuffisamment développés qui, dans le passé, reprochaient au communisme sa structure monolithique et le danger qu'elle représentait pour leur indépendance nouvellement acquise. C'est pourquoi il importe, en matière d'assistance aux pays insuffisamment développés, de mettre en œuvre, dans le cadre des Nations Unies ou de l'O.C.D.E., des négociations du G.A.T.T. ou d'accords bilatéraux, une politique fondée sur

1. L'Institut de l'industrie allemande a fait savoir que les exportations de l'Allemagne de l'Ouest en direction des pays communistes d'Europe orientale et d'Asie ont atteint 249 millions de dollars au cours du premier semestre de 1964, soit une augmentation de 21 % par rapport à la période correspondante de 1963. Les importations ont atteint 265 millions de dollars, ce qui représente une augmentation de 4,5 %. Les importations en provenance de la zone orientale d'Allemagne atteignaient, au total, 228 millions de dollars en 1962, et les exportations vers cette même zone 213,5 millions de dollars. (Cf. *Le New York Times* du 13 octobre 1964).

all human endeavours and actions even foreign policy and trade policy have assumed social and socio-political dimensions. Moreover, sound, well-balanced but progressive social policies in our own countries merit, for that same reason, the closest possible attention.

1.17. The Atlantic Alliance has the economic potential — see introductory remarks — to execute such policies; the Alliance should make proper use of its resources.

1.18. In the purely military sphere, in addition to its large land and sea forces, the Soviet Union has become a formidable power through the acquisition of atomic weapons and the highly perfected means of delivery of these weapons.

1.19. On the other hand, the existence of an even more highly, technologically, developed United States nuclear weapons system has offset, blunted or prevented the employment of Russian military forces for direct political purposes.

1.20. The people of the West should not, however, forget that the theory of peaceful coexistence will only apply as long as a balance of power exists and as long as the West, through unity within the Atlantic Alliance and through military strength, both nuclear and conventional, can deter the Soviet Union.

1.21. From a publication issued by The Institute for Strategic Studies "The Military Balance 1963-64", the following information may be gleaned.

1.22. The Soviet strategic forces are still in the process of being built up and the present figure of operational intercontinental ballistic missiles is estimated at approximately 100.

1.23. It is not quite impossible that the Soviet Union is also building up another strategic deterrent force of a different type. On 15th September 1964, Mr. Khrushchev told a delegation of Japanese parliamentarians in Moscow that a new means, capable of destroying and exterminating humanity — a monstrous and terrible new weapon — had been developed. Subsequently it was stated that the report by Mr. Suslov on Mr. Khrushchev's behaviour mentions these state-

ments as a clear example of the intemperance of Mr. Khrushchev. Whatever the explanation, it would be unwise to disregard the Russian capabilities in the technological field with regard to new weapon development. It should, moreover, not be forgotten that present policy has been evolved on the basis that deterrence by the possession of such enormous weapons would prevent war altogether.

1.24. A direct threat to Western Europe remains that of the MRBM — the medium-range ballistic missile — the number of which is thought to be around 750. The changeover from ground forces to missiles in the Soviet Union is still taking place; new divisions of strategic and tactical rocket troops are still being built up.

1.25. The Soviet ground forces, amounting to some 2 million men, possess great tank strength — in total, some 25 divisions, each comprising 9,000 men, equipped with 430 medium and heavy tanks. More than half of these are deployed in Eastern Europe. Most of the remaining divisions are now modernised and motorised. The number of combat-ready divisions is in the region of 60 including airborne troops, of which the Soviet Union has several divisions. Increasing emphasis is being laid on the nuclearisation and motorisation of the land forces.

1.26. The Soviet Union's main naval strength lies in its submarines, the number of which is now thought to be 420 as opposed to the estimated figure of 560 of some years ago, but the present units have far more powerful weapon systems. There are thought to be at least 30 missile-carrying submarines with a strategic rôle. The building programme for the nuclear-powered submarines is being vigorously pursued. The latest models of conventional submarines are capable of carrying guided missiles, which are probably fired when the submarine surfaces. These submarines, built in the early 1960s, still constitute a very important weapon. Of the surface ships, special mention should be made of the missile-firing destroyers which carry between 12 and 16 surface-to-surface missiles.

1.27. The air force comprises some 12,500 operational aircraft. The main strength is centred

des bases plus saines, mieux coordonnée et mieux appliquée. A notre époque caractérisée par l'interdépendance de toutes les entreprises et initiatives humaines, même la politique étrangère et la politique commerciale ont pris des dimensions sociales et socio-politiques. C'est pourquoi il faut également apporter la plus grande attention à rechercher, dans nos propres pays, des politiques saines et équilibrées, mais progressives en matière sociale.

1.17. L'Alliance atlantique dispose du potentiel économique nécessaire (voir introduction) pour mettre en œuvre des politiques de ce genre; l'Alliance doit faire bon usage de ses ressources.

1.18. Dans le domaine purement militaire, outre l'importance de ses forces terrestres et navales, l'Union Soviétique est devenue une puissance formidable par l'acquisition d'armes atomiques et de vecteurs extrêmement perfectionnés.

1.19. Toutefois, l'existence d'un système d'armes nucléaires américain encore plus perfectionné sur le plan technique a gêné, réduit ou interdit l'utilisation des forces armées soviétiques à des fins purement politiques.

1.20. Toutefois, les peuples occidentaux ne devraient pas oublier que la théorie de la coexistence pacifique ne vaudra qu'aussi longtemps que l'équilibre des forces se maintiendra et que l'Occident, uni au sein de l'Alliance atlantique et soutenu par sa puissance militaire nucléaire et conventionnelle, saura tenir en respect l'Union Soviétique.

1.21. «L'équilibre militaire 1963-1964», publié par l'Institut d'études stratégiques, peut fournir les renseignements suivants.

1.22. Les forces stratégiques soviétiques sont encore en voie de constitution et l'on estime que l'U.R.S.S. dispose actuellement d'une centaine d'engins balistiques intercontinentaux opérationnels.

1.23. Il n'est pas tout à fait impossible que l'Union Soviétique mette également sur pied une autre force de dissuasion stratégique d'un type différent. Le 15 septembre 1964, M. Khrouchtchev a déclaré à Moscou, devant une délégation de parlementaires japonais, que son pays avait mis au point un nouveau moyen capable de détruire et d'exterminer l'humanité, une arme nouvelle, monstrueuse et terrifiante. Par la suite, il a été déclaré que le rapport de M. Souslov sur

la conduite de M. Khrouchtchev mentionnait ces déclarations comme étant une preuve manifeste de l'intempérance de l'ancien chef d'Etat soviétique. Quelle que soit l'explication qu'on retienne, il serait malavisé de ne pas tenir compte des possibilités de la technique soviétique en matière de mise au point des armes nouvelles. Il importe, en outre, de ne pas oublier que la politique actuelle se fonde sur l'hypothèse selon laquelle le pouvoir de dissuasion d'armes aussi formidables rendrait la guerre tout à fait impossible.

1.24. Les MRBM — engins balistiques à moyenne portée — continuent de faire peser une menace directe sur l'Europe occidentale; leur nombre est estimé à 750 environ. Le remplacement des forces terrestres par les engins n'est pas encore achevé; de nouvelles divisions de fusées stratégiques et tactiques sont en cours de constitution.

1.25. Les forces terrestres soviétiques, qui comptent 2 millions d'hommes environ, possèdent une arme blindée importante — au total, quelque 25 divisions comptant chacune 9.000 hommes, équipées de 430 chars moyens et lourds, dont plus de la moitié sont déployées en Europe orientale. La plupart des divisions restantes sont maintenant modernisées et mécanisées. Le nombre de divisions prêtes au combat est voisin de 60 si l'on compte les troupes aéroportées dont l'Union Soviétique compte plusieurs divisions. L'accent est mis de plus en plus sur la nucléarisation et la mécanisation des forces terrestres.

1.26. La flotte sous-marine constitue la principale des forces navales de l'Union Soviétique; elle comprendrait, à l'heure actuelle, 420 unités contre 560 il y a quelques années. Toutefois, les unités disposent actuellement de systèmes d'armes beaucoup plus puissants. Il existerait en U.R.S.S. au moins 30 sous-marins porteurs d'engins auxquels est confiée une mission stratégique. La réalisation du programme de construction de sous-marins nucléaires est conduite avec vigueur. Les types de sous-marins classiques les plus récents peuvent emporter des engins guidés qui sont probablement mis à feu lorsque le sous-marin fait surface. Ces sous-marins, construits peu après 1960, constituent encore une arme très importante. En ce qui concerne les navires de surface, il convient de mentionner en particulier les destroyers porte-engins, qui embarquent de 12 à 16 engins surface-surface.

1.27. Les forces aériennes comptent quelque 12.500 appareils opérationnels. L'essentiel de ces

on the medium bombers which are able to operate all over the Eurasian theatre. The long-range strategic bomber force has been maintained at a considerably lower level than that of the United States strategic air commands.

1.28. The tactical air force can deploy about 3,000 tactical bombers, many of which have a high performance capability.

1.29. The number of operational fighter aircraft is probably in the region of 8,000; most of these aircraft have a maximum speed greater than Mach 1 and are equipped with air-to-air rockets; the majority also have a bomb-carrying capacity.

1.30. The other components of the air force are the land-based fleet air arm and the air transport force.

1.31. Air defence command has at its disposal a large number of ground-to-air guided missiles; an extensive early warning system is in operation. This command also has higher altitude guided missiles.

1.32. During the meeting of the Assembly on 24th June 1964 in Rome, General Speidel gave the following assessment of the Soviet forces¹:

“Facing Central Europe the Soviets have at present twenty armoured and mechanised divisions in the Soviet zone in Germany, two in Poland and four in Hungary, all ready for a surprise attack. These can be reinforced by a further fifty divisions — thirty of which are in category I, i.e. up to more than 70% strength — from the western areas of the USSR. Fully deployed, we should reckon on there being some seventy divisions. In all, the Soviet Union can muster 145 to 150 divisions with modern equipment. The strategic missile arm now forms an independent fighting force, with the main emphasis on medium-range liquid-fuelled missiles.

1. See Official Report of Proceedings, Volume II, June 1964, page 151.

The Soviet divisions stationed in Soviet-occupied Germany are, by reason of the three-year term of enlistment, outstandingly well-trained, well-equipped and highly mobile. Soviet tactics have been modelled to a great extent upon western, and often German, principles of command, and have been modernised and adapted to nuclear requirements.

These Soviet divisions can be reinforced by troops from the satellite countries, with eleven Polish and nine Czechoslovak divisions and six from the Soviet zone of Germany available for offensive use.

Soviet air power is sub-divided into strike, long-range, transport and home defence groups. I do not want to bore you with figures — a mania for statistics is always a danger sign — but the approximate ratio of their forces is 4 : 1 : 1 : 3. This highly tactical air force and a large number of medium-range missiles offer a nuclear threat to all important targets in Western Europe.

Their modern fleet — the second strongest in the world — is based on the use of submarines and missiles. The Baltic fleet lies ready in its home waters, and a combined Soviet air, sea and land operation in central Europe could open up to it the western outlets from the Baltic, through the Sound and the Skagerrak on to the Atlantic and the oceans of the world; it would then, along with the other three Russian fleets in the North Sea, the Black Sea and the Pacific, clash with the great sea powers.

Soviet strategy and tactics, and their strength and equipment, suggest that in a war their military objectives would be to destroy all allied nuclear capacity, to destroy, or at least render ineffective, the forces of NATO, to occupy Central Europe so as to make use of the strategic opportunities and economic resources this would provide.”

When questioned as to whether he would comment on Mr. McNamara's declaration to the Eco-

forces est constitué par les bombardiers moyens qui sont capables d'opérer sur l'ensemble du théâtre eurasiatique. La force de bombardiers stratégiques à longue portée a été maintenue à un niveau sensiblement inférieur à celui de la force de bombardiers du commandement aérien stratégique américain.

1.28. La force aérienne tactique peut déployer environ 3.000 bombardiers dont un grand nombre sont capables de hautes performances.

1.29. Le nombre des chasseurs opérationnels est probablement voisin de 8.000; la plupart de ces appareils ont une vitesse maximum supérieure à Mach 1 et sont armés de fusées air-air; la majorité d'entre eux sont également équipés pour le transport des bombes.

1.30. Les autres composantes de la force aérienne sont l'aéronavale basée à terre et la force de transport aérien.

1.31. Le commandement des forces anti-aériennes dispose d'un nombre important d'engins guidés sol-air et un vaste système de pré-détection est actuellement en service. Ce commandement est également doté d'engins guidés opérant à plus haute altitude.

1.32. Pendant la session de l'Assemblée à Rome, le général Speidel a donné, le 24 juin 1964, l'estimation suivante concernant les forces soviétiques¹:

«Face au secteur Centre-Europe, les Soviétiques disposent actuellement, dans la zone qu'ils occupent, de vingt divisions blindées et mécanisées, outre deux divisions en Pologne et quatre divisions en Hongrie, toutes prêtes à être engagées dans une attaque par surprise. Ces forces pourraient être complétées par cinquante divisions — dont trente de la catégorie 1 (c'est-à-dire avec plus de 70% de l'effectif) — en provenance de l'ouest de l'Union Soviétique. En cas d'offensive, il faudrait faire face à soixante-dix divisions soviétiques. Au total, l'Union Soviétique peut mettre en ligne 145 à 150 divisions dotées d'un équipement moderne. Le groupe des fusées stratégiques constitue maintenant une force autonome, principalement équipée de fusées à moyenne portée (à carburant liquide).

Grâce au service de trois ans, les divisions soviétiques stationnées dans la zone soviétique de l'Allemagne sont particulièrement bien entraînées, bien équipées et très mobiles. La tactique soviétique a été largement mise au point, modernisée et adaptée aux exigences de la guerre atomique en partant de principes de commandement occidentaux, souvent allemands.

Les divisions soviétiques peuvent être renforcées par les divisions des pays satellites, parmi lesquelles onze divisions polonaises, neuf divisions tchécoslovaques, et six divisions de la zone soviétique ont une valeur offensive.

Les forces aériennes se répartissent en unités tactiques, stratégiques, de transport et de défense anti-aérienne du territoire national. Je ne voudrais pas vous ennuyer avec des chiffres, car «la rage du nombre» est toujours dangereuse. La proportion est d'environ 4 : 1 : 1 : 3. Une aviation tactique puissante et de nombreuses fusées à moyenne portée font peser une menace nucléaire sur tous les objectifs importants de l'Europe occidentale.

La flotte moderne — elle est la deuxième du monde — s'appuie sur des sous-marins et des fusées. La flotte de la Baltique est tenue prête dans cette mer; elle peut, par des opérations «triphobies», coordonnées avec les opérations soviétiques au centre de l'Europe, s'emparer des issues occidentales de la Mer Baltique, se frayer un chemin vers l'Océan Atlantique, vers la mer libre, par le Sund et le Skagerrak, et porter des coups aux grandes puissances maritimes en collaboration avec les trois autres flottes, celles de la Mer du Nord, de la Mer Noire et de l'Océan Pacifique.

Eu égard aux conceptions stratégiques et tactiques des Soviétiques, à leur puissance et à leur matériel, on peut prévoir qu'en cas de guerre ils viseraient les objectifs militaires suivants au centre de l'Europe: destruction de tout le potentiel nucléaire allié; destruction, ou tout au moins neutralisation des forces de l'O.T.A.N.; occupation de l'Europe centrale en vue d'en exploiter les possibilités stratégiques et les ressources économiques.»

Comme on demandait au général Speidel s'il avait quelque chose à dire à propos de la déclai-

1. Voir *Compte rendu officiel des débats*, Volume II, juin 1964, page 151.

conomic Club in New York last winter that NATO now has more men on the ground on the central front than the eastern powers, that they were by and large as well equipped and that they had more aircraft, General Speidel answered¹:

“I can only say that the figures I took the liberty of giving you this morning are the latest information we have — I would like to stress this; the most recent figures are only a week old — and they have been compared with our allies. I am well aware of the discrepancies in the figures. I must, however, insist on those I have given you, even if some of them do contradict others.”

1.33. In the abovementioned address on 18th November 1963, Mr. McNamara stated:

“...The announced total of Soviet armed forces for 1955 was indeed a formidable 5.75 million men. Today that figure has been cut to about 3.3 million; the Warsaw Pact total, including the Soviets, is only about 4.5 million. Against that, it is today the members of NATO whose active armed forces number over 5 million. The ground forces of NATO nations total 3.2 million, of which 2.2 million men are in Europe, as against the Soviet ground combat forces total of about 2 million men, and a Warsaw Pact total of about 3 million. Both the Soviet Union and the United States forces of course include units stationed in the Far East. In Central Europe, NATO has more men, and more combat troops, on the ground than does the bloc. It has more men on the ground in West Germany than the bloc does in East Germany. It has more and better tactical aircraft and these planes on the average can carry twice the payload twice as far as the Soviet counterparts.

1. See Official Report of Proceedings, Volume II June 1964, page 162.

These facts are hard to reconcile with the familiar picture of the Russian army as incomparably massive. The usual index cited to support that picture is numbers of total active divisions, and the specific number familiar from the past is 175 divisions in the Soviet army.

This total, if true, would indeed present a paradox. The Soviet ground forces are reliably estimated to be very close to 2 million men, compared to about 1 million for the United States. How is it that the Soviets can muster ten times the number of active, combat-ready, fully-manned divisions that the United States has manned, with only twice as many men on active duty? The answer is simply that they do not. Recent intensive investigation has shown that the number of active Soviet divisions that are maintained at manning levels anywhere close to combat readiness is less than half of the 160-175 figure.

What remains is a large number, but even that is misleading. For one thing, United States divisions have about twice as many men in the division unit and its immediate combat supporting units as comparable Soviet divisions. A United States mechanised division has far more personnel in manoeuvring units, far more in armoured cavalry, far more engineers, far more signals, far more light armoured personnel carriers, and far more aircraft available in support than Soviet divisions. In addition to longer staying power, much of the United States manpower and equipment margin is muscle that would make itself felt on D-day. If, on the other hand, we were to reorganise along Soviet lines, we could display far greater numbers of divisions comparable to those of the Soviets.

ration que M. McNamara a faite l'hiver dernier devant l'*Economic Club* de New York, et selon laquelle l'effectif des forces terrestres de l'O.T.A.N. sur le front central serait supérieur à celui des forces de l'Est, que ces forces seraient en général bien équipées et qu'elles posséderaient plus d'avions que les forces soviétiques, le général Speidel a répondu¹ :

«Je vous dirai que les chiffres que je me suis permis d'avancer ce matin sont ceux que nous avons établis d'après les renseignements les plus récents, je tiens à le souligner — les derniers datent de la semaine dernière — et confrontés avec ceux de nos alliés. Je sais que ces chiffres ne concordent pas. Je n'en suis pas moins obligé de m'en tenir à ceux que je vous ai fournis aujourd'hui, même s'ils sont parfois en contradiction avec d'autres.»

1.33. Dans le discours du 18 novembre 1963, mentionné précédemment, M. McNamara déclarait :

«...Le chiffre de 5.750.000 hommes, annoncé en 1955 pour l'effectif global des forces armées soviétiques, était en vérité impressionnant. Aujourd'hui, il a été ramené à 3.300.000 hommes environ; l'effectif global des forces armées des pays du Pacte de Varsovie, y compris l'Union Soviétique, ne compte que 4.500.000 hommes environ. Par contre, celui des armées régulières des pays membres de l'O.T.A.N. totalise maintenant plus de 5.000.000 d'hommes. Les forces terrestres de l'O.T.A.N. comptent au total 3.200.000 hommes, dont 2.200.000 en Europe, contre 2 millions d'hommes environ au total pour les forces de combat terrestres de l'Union Soviétique et 3 millions environ pour l'ensemble des pays du Pacte de Varsovie. Les forces des Etats-Unis, comme celles de l'Union Soviétique, comprennent bien entendu les unités stationnées en Extrême-Orient. Dans le Centre-Europe, l'O.T.A.N. dispose de plus d'hommes et de plus de troupes combattantes, sur le terrain, que le bloc soviétique. Elle a davantage d'hommes sur le terrain en Allemagne de l'Ouest que le bloc soviétique en Allemagne de l'Est. Elle possède des avions tactiques plus nombreux et plus perfectionnés et

ces appareils peuvent transporter, en moyenne, deux fois plus de bombes à des distances deux fois plus grandes que les appareils soviétiques correspondants.

Il est difficile de réconcilier ces données avec l'image d'une armée de terre soviétique incomparablement massive à laquelle nous étions habitués. L'idée que nous nous en faisons couramment se fonde sur le nombre total de divisions régulières et le chiffre précis auquel nous avons l'habitude de nous référer jusqu'ici était de 175.

Ce total, s'il était exact, serait en vérité paradoxal. On estime, de source digne de foi, que le niveau des effectifs des forces terrestres soviétiques approche de très près les 2 millions d'hommes, contre 1 million environ pour les Etats-Unis. Comment se fait-il que les Soviétiques puissent mettre sur pied dix fois plus de divisions régulières à effectif complet et prêtes au combat que les Etats-Unis, alors qu'ils ne disposent que de deux fois plus d'hommes en service actif? La réponse est purement et simplement qu'ils ne l'ont pas. Il ressort d'enquêtes approfondies effectuées récemment que le nombre des divisions régulières soviétiques dont les effectifs sont pratiquement maintenus au niveau requis pour des unités prêtes au combat est inférieur de plus de moitié au chiffre de 160-175 déjà cité.

Ce nombre, certes, reste considérable mais il est néanmoins trompeur. D'une part, les divisions américaines comptent environ deux fois plus d'hommes au niveau de la division et des unités de soutien de combat immédiat que les divisions soviétiques comparables. Une division motorisée américaine compte beaucoup plus de personnel dans les unités manœuvrières et dans la cavalerie blindée, beaucoup plus d'éléments de génie et de transmissions, beaucoup plus de véhicules blindés légers transports de troupes, et disposent d'un appui aérien beaucoup plus important que les divisions soviétiques. Outre l'avantage qu'elle constitue sur le plan de l'endurance, une grande partie de la marge de supériorité américaine en matière d'effectifs et d'équipement représente une force qui se ferait sentir au jour J. Si, d'autre part, nous devons réorganiser nos forces

1. Voir *Compte rendu officiel des débats*, Volume II, juin 1964, page 162.

The Soviet combat-ready force remains a formidable one. Moreover, the Russians do have a powerful mobilisation capability; in particular, they have a large number of lightly manned or cadre divisions to be filled out on mobilisation. Still, this reality remains strikingly different from our accustomed maps of it..."

1.34. From the foregoing it becomes apparent that there is no consensus of opinion between allied authorities with regard to the level of Soviet forces. The estimates vary. It would appear to your Rapporteur that if the countries of the NATO Alliance want to evolve a common defence policy and a single strategy, one of the main elements needed to formulate such a policy and strategy would be a generally accepted and agreed evaluation of the level of Soviet forces.

CHAPTER II

Western interests and political aspects of strategy

(a) In the NATO area

2.1. The West's main interest within the NATO area is to ensure that not one acre of territory of any of the fifteen members of NATO falls into Communist hands. In particular, the European countries know that they cannot withstand the colossus from the East unless they are united in a common defence, on the principle that if one was attacked, the others would come to its aid.

2.2. Experience of the piecemeal operations of Hitler's Germany weighs heavily on the minds of all the western European peoples. When it became clear that in Eastern Europe the Treaty of Yalta was not being adhered to but that the Soviet Government had read, for "non-enemy government", "satellite government", and that the Communists had taken power in Czechoslovakia, the larger European countries realised that the United Nations would not be in a position to keep the peace and that the need for a

regional pact for the Atlantic area was a question of life and death. This is the common denominator of all fifteen countries. All the governments are of the opinion that as long as the Soviet threat is there the Alliance should remain. This does not mean that all the interests of the countries in the Alliance are 100% the same. In a situation of peaceful coexistence this aim recedes slightly into the background — it does not vanish — and other goals come to the foreground.

2.3. The unification of Europe, for which the urge was very strong immediately after the second world war and during the cold war, is now being pursued by the various countries along different lines, with different time-tables and even with different goals. Nevertheless, for the European countries the shield of NATO is a necessity behind which the process of unifying Europe should take place.

2.4. The necessity of subordinating narrow national interests to the Alliance was clearly felt at the time of the cold war. Now in the era of peaceful coexistence, with the military threat of the Soviet Union apparently receding into the background, and given the splits in the Communist bloc, this necessity is felt far less. It appears that the allied governments are experiencing more and more difficulty in co-ordinating their policies within the NATO area.

2.5. Moreover, the growth of European unity has been much slowed down by member governments' pursuance of their own national policies in such a way as to hamper this growth. It is still in the interest of the Western Alliance that this unity should progress, as has been made clear in the introduction. For years the Assembly has been asking the member governments to harmonise their policies and to come to an understanding on how far they should go in the pursuance of their national policies without fear of hampering the Alliance.

(b) Outside the NATO area

2.6. Taken as a whole, the western world has many kinds of interests — political, military, economic, social, cultural, etc. — in countries outside the NATO area. In Article 6, the North Atlantic Treaty defines the geographical area of its application; the preamble and the general

selon les normes soviétiques, nous pourrions déployer un nombre bien plus considérable de divisions comparables à celles des Soviétiques.

La force soviétique prête au combat demeure redoutable. De surcroît, les Russes ont une capacité de mobilisation considérable; en particulier, un grand nombre de leurs unités sont des divisions peu étoffées ou des divisions de cadres qui peuvent être complétées en cas de mobilisation. Toujours est-il que cette réalité est profondément différente de l'image que nous nous en étions faite...»

1.34. Il ressort de ce qui précède que les autorités alliées ne sont pas unanimes en ce qui concerne le niveau des forces soviétiques. Les estimations varient. De l'avis de votre rapporteur, si les Etats membres de l'Alliance de l'O.T.A.N. veulent élaborer une politique de défense commune et une stratégie unique, il conviendrait, notamment, pour être en mesure de les formuler, de se mettre d'accord sur une estimation du niveau des forces soviétiques.

CHAPITRE II

Les intérêts occidentaux et les aspects politiques de la stratégie occidentale

(a) A l'intérieur de la zone O.T.A.N.

2.1. Le principal intérêt des Occidentaux à l'intérieur de la zone O.T.A.N. est de garantir que pas un pouce du territoire des quinze Etats membres de l'Alliance ne tombera aux mains des communistes. Les pays européens savent, en particulier, qu'ils ne pourront résister au colosse oriental s'ils ne sont pas unis par un système de défense commun, et si, en cas d'attaque armée contre l'un d'entre eux, les autres ne lui portent pas automatiquement assistance.

2.2. L'expérience des conquêtes successives de l'Allemagne hitlérienne pèse lourdement sur les esprits de tous les peuples d'Europe occidentale. Lorsqu'il apparut clairement que le Traité de Yalta n'était pas appliqué dans les pays d'Europe orientale, que le gouvernement soviétique interprétait «gouvernement non ennemi» dans le sens de «gouvernement satellite», et que les communistes avaient pris le pouvoir en Tchécoslovaquie, les grands pays européens se rendirent compte que les Nations Unies ne seraient pas en

mesure de maintenir la paix et que la nécessité d'un pacte régional pour la zone atlantique était une question de vie ou de mort. Tel est le dénominateur commun à ces quinze pays. Tous les gouvernements sont d'avis que l'Alliance devra être maintenue aussi longtemps que le danger soviétique subsistera, ce qui ne veut pas dire que tous les partenaires ont des intérêts totalement identiques. Dans une conjoncture de coexistence pacifique, cette question perd de son importance — bien qu'elle continue à se poser — et d'autres objectifs viennent au premier plan.

2.3. L'unification de l'Europe, dont la nécessité s'est imposée dès après la deuxième guerre mondiale et pendant la guerre froide, est aujourd'hui recherchée par les divers pays selon des optiques différentes, avec des calendriers différents et même des objectifs différents. Néanmoins, pour les pays européens, le bouclier de l'O.T.A.N. est un rempart indispensable à l'abri duquel doit intervenir le processus d'unification de l'Europe.

2.4. A l'époque de la guerre froide, on s'était nettement rendu compte de la nécessité de subordonner les égoïsmes nationaux aux intérêts de l'Alliance. Aujourd'hui, à l'époque de la coexistence pacifique où la menace militaire soviétique passe, semble-t-il, au second plan, où des fissures apparaissent dans le bloc communiste, cette nécessité se fait moins vivement sentir, et les gouvernements alliés paraissent rencontrer de plus en plus de difficultés pour coordonner leurs politiques à l'intérieur de la zone O.T.A.N.

2.5. De plus, le développement de l'unité européenne s'est trouvé sensiblement ralenti par la manière dont les gouvernements membres poursuivent leurs politiques nationales. Néanmoins, comme le démontre clairement l'introduction, l'Alliance occidentale a encore intérêt à voir progresser cette unité. Pendant des années, l'Assemblée a invité les gouvernements membres à harmoniser leurs politiques et à se mettre d'accord sur les limites dans lesquelles ils pouvaient poursuivre leurs politiques nationales sans craindre de gêner l'Alliance.

(b) A l'extérieur de la zone O.T.A.N.

2.6. Le monde occidental, dans son ensemble, a de nombreux intérêts — politiques, militaires, économiques, sociaux, culturels, etc. — dans les pays situés en dehors de la zone O.T.A.N. Le Traité de l'Atlantique Nord définit, dans son article 6, l'aire géographique de son application;

line of the Treaty, however, point out that the Western Alliance as such tends to have as its main object the preservation of a way of life rather than the defence of a geographical area only. The Treaty is not clear and in NATO itself the members are very much divided on the question of how far the Organisation should be involved in matters not falling within the exact terms of Article 6.

2.7. The Cyprus crisis has clearly shown this. Several NATO countries do not want to have anything to do with it; others were and are extremely reluctant to become involved in this affair while, again, others would only commit themselves within a United Nations framework. If there was ever a case in which NATO as such should be involved it was certainly this. Greece and Turkey are both members of NATO, as is the United Kingdom, which has special ties with this Commonwealth State. The Cypriot Republic lies within the Mediterranean area, the defence of which is also a main concern of NATO.

2.8. The outgoing Secretary-General of NATO, Mr. Stikker, was appointed mediator between the two feuding NATO countries — Greece and Turkey — but the Cypriot Government wanted to remain outside the NATO activities and followed a neutralist line. From the outset, therefore, the success of the mission was in jeopardy.

2.9. This example shows clearly how difficult it is to find a basis of common policy in NATO.

2.10. The Cyprus crisis is, however, not the first over which NATO countries have been at loggerheads: differences over Indo-China in the first half of the 1950s and again at the present time, over Angola and Goa, over trade with China, over the Chinese off-shore islands, and over Suez are only some of those which must be recalled. Trade with Cuba and long-term credit to Communist countries are other issues on which the allies do not see eye to eye.

2.11. All these political issues arise because of special interests and responsibilities of member States of NATO in the areas concerned. These interests may be commercial, or concern merchant

navy policy, fishing policy, or the maintenance of oil supplies, all of which are of importance for most of the NATO countries.

2.12. Some powers have even more definite responsibilities and obligations in respect of territories which are still under their sovereignty. The national obligations of the United Kingdom, for instance, still cover five continents: specific obligations in the Persian Gulf States; the external defence and maintenance of internal security in British dependencies in Africa and the Pacific; and, in the western hemisphere, responsibility for the defence of several Caribbean islands.

2.13. The French Government is under treaty obligation to defend most of the thirteen independent French-speaking African States and Madagascar; its national concern is the defence of its overseas "départements" of Guadeloupe, French Guiana, Martinique and Réunion, and the overseas semi-autonomous territories, the Comoro Islands and New Caledonia, French Polynesia, French Somaliland, the islands of St. Pierre and Miquelon on the south coast of Newfoundland, and the island possessions in the South-West Pacific.

2.14. The Portuguese overseas provinces or territories of Angola, Mozambique, Portuguese Guinea and its dependencies, Macao and Portuguese Timor, will certainly again be subjects of controversies in the Alliance.

2.15. It is not only the old European colonial powers who have responsibilities for territories all over the globe but also the United States, which is responsible for American Samoa, Guam, and the trust territory of the Pacific Islands consisting of the Mariana Islands, the Caroline Islands and the Marshall Islands in the western Pacific. In the Caribbean the United States Government is responsible for her colony, the Virgin Islands.

2.16. Apart from these territorial obligations, many NATO powers also have extensive multi-lateral treaty obligations — in the Organisation of American States, in the South-East Asia Treaty Organisation, and in the Central Treaty Organisation, to recall only the main ones. The consequences of these obligations and interests

le préambule et les grandes lignes du traité soulignent toutefois que l'Alliance occidentale en tant que telle tend à avoir pour principal objectif la préservation d'un mode de vie plutôt que la simple défense d'une aire géographique donnée. Les termes du traité ne sont pas clairs, et, au sein de l'Alliance même, les partenaires sont largement divisés sur la question de savoir jusqu'où l'organisation peut être impliquée dans des questions ne relevant pas des termes exacts de l'article 6.

2.7. La crise chypriote en est un exemple frappant. Plusieurs pays membres de l'O.T.A.N. ne veulent à aucun prix être mêlés à cette affaire; d'autres ont hésité — et hésitent encore beaucoup — à se laisser entraîner, cependant que d'autres encore n'ont voulu s'engager que dans le cadre des Nations Unies. S'il est une affaire à laquelle l'Alliance en tant que telle doit être mêlée, c'est bien celle-ci. La Grèce et la Turquie sont toutes deux membres de l'O.T.A.N., de même que le Royaume-Uni qui a des liens particuliers avec Chypre, Etat du Commonwealth. Enfin, la République chypriote est située dans la zone de la Méditerranée dont la défense constitue également l'une des principales préoccupations de l'O.T.A.N.

2.8. M. Stikker, Secrétaire général sortant, a été désigné par l'Alliance comme médiateur dans la querelle opposant les deux partenaires — la Grèce et la Turquie — mais le gouvernement chypriote a tenu à rester en dehors des activités de l'O.T.A.N. et à suivre la voie du neutralisme. Dès le départ, le succès de la mission était compromis.

2.9. Cet exemple montre nettement combien il est difficile de trouver, au sein de l'O.T.A.N., la base d'une politique commune.

2.10. La crise chypriote ne constitue toutefois pas la première affaire dans laquelle les pays de l'Alliance se soient trouvés en opposition: les divergences à propos de l'Indochine entre 1950 et 1954 et, aujourd'hui encore, à propos de l'Angola et de Goa, des échanges avec la Chine, des îles chinoises et de Suez, méritent, entre autres, d'être rappelées. Le commerce avec Cuba et l'octroi de crédits à long terme aux pays communistes sont deux autres questions sur lesquelles les alliés ne sont pas d'accord.

2.11. Tous ces problèmes politiques se posent du fait que certains Etats membres conservent des intérêts et des responsabilités particulières dans les régions en question. Ces intérêts peu-

vent avoir trait aux échanges commerciaux, à la politique en matière de marine marchande, à la politique en matière de pêche, ou au maintien des approvisionnements en pétrole, toutes questions importantes pour la plupart des pays de l'O.T.A.N.

2.12. Certaines puissances ont des responsabilités et des obligations encore plus précises vis-à-vis de territoires qui restent placés sous leur souveraineté. Les obligations nationales du Royaume-Uni, par exemple, concernent encore cinq continents: elles comprennent des obligations particulières envers les Etats du Golfe persique, la défense extérieure et le maintien de la sécurité intérieure dans les dépendances britanniques d'Afrique et du Pacifique, et, dans l'hémisphère occidental, des responsabilités touchant la défense de plusieurs îles des Caraïbes.

2.13. Le gouvernement français est tenu, par traité, de défendre la plupart des treize Etats africains indépendants d'expression française ainsi que Madagascar; il veille à la défense des départements d'outre-mer: la Guadeloupe, la Martinique et la Réunion, ainsi que des territoires d'outre-mer semi-autonomes, les Comores, la Nouvelle-Calédonie, la Polynésie française, la Côte des Somalis, les îles St-Pierre et Miquelon sur la côte sud de Terre-Neuve, et quelques autres possessions insulaires dans le Pacifique sud.

2.14. Les provinces ou territoires portugais d'outre-mer, l'Angola, le Mozambique, la Guinée portugaise et ses dépendances, Macao et l'île de Timor, feront certainement encore l'objet de controverses au sein de l'Alliance.

2.15. Les anciennes puissances coloniales européennes ne sont pas les seules à avoir des responsabilités vis-à-vis de territoires répartis sur l'ensemble de la planète; les Etats-Unis conservent, pour leur part, l'administration des Samoa américaines, de l'île de Guam, et du territoire sous tutelle des îles du Pacifique qui comprennent les îles Mariannes, les îles Carolines et les îles Marshall dans le Pacifique occidental. Dans les Caraïbes, le gouvernement américain assure l'administration d'une colonie, les îles Vierges.

2.16. Outre ces obligations territoriales, de nombreuses puissances de l'O.T.A.N. ont également souscrit d'importants engagements multilatéraux aux termes de divers traités — Organisation des Etats Américains, O.T.A.S.E. et C.E.N.T.O. — pour ne rappeler que les plus importants. Ces obligations et ces intérêts en

outside the NATO area have military as well as political repercussions on NATO as a whole. A clear example is the retention of British troops in British hands for emergencies outside the NATO area. The United Kingdom Government maintains that these external British commitments weigh heavily and affect directly and indirectly the British contribution to which it is committed in Europe. This commitment is based on the Brussels Treaty and the subsequent decisions of the WEU Council to keep the strength of the British Army of the Rhine up to an agreed level.

2.17. The same applies to the United States which for its world-wide commitments in confronting the Communist challenge needs the presence of highly mobile strategic reserves to be put into action if the occasion should warrant it.

2.18. It is your Rapporteur's view that the western European countries should share and participate in, and have an appropriate say in, such a highly mobile strategic reserve earmarked for commitment on a global scale in confronting the Communist challenge. The composition by nationality of the mobile forces to be sent out to any particular theatre of operations could be attuned to meet the political exigencies of the circumstances prevailing at such a juncture.

2.19. It would only appear possible to formulate a solution to the problem of defence outside the NATO area if the member countries were prepared to reply to the following two questions: is the North Atlantic Alliance the basis of a free world alliance? — then all problems would fall within the scope of the Alliance; is the defence of Western Europe the sole task of NATO? — then no solution would be possible within the NATO framework.

CHAPTER III

The prospects of limited agreements and their consequences on cohesion in the western and in the eastern worlds

3.1. The Moscow Test Ban Treaty, signed on 5th August 1963, was the first move by the two

big powers to end the cold war. The principal aim of the three original parties — the Soviet Union, the United States and the United Kingdom — was that this Treaty should be a first step on the road leading to an agreement on general and complete disarmament under international control.

3.2. In his report "The Moscow Test Ban Treaty and its effects on the Western Alliance" (Document 288), Dr. Kliesing, the Rapporteur, pointed out the effects of the Treaty in the European framework on the Atlantic Alliance and the world in general, and also the military implications.

3.3. In the European framework he stated that as France had not adhered to the Treaty the creation of a European political union was further away, since the existing divergencies between the European countries on this most important aspect of foreign policy had hardened. The political effects of this Treaty on future European defence posture would therefore certainly be important. The refusal of France to sign the Treaty clearly indicated that French policy was not heading in the direction of unity and the progressive integration of Europe, as stated in the Brussels Treaty, but was aimed towards going it alone.

3.4. In the framework of the Atlantic Alliance, relations between France and the United States and between France and the United Kingdom would become more strained than they already were. What Dr. Kliesing predicted in his report has already come true. Neither in Europe nor in the Atlantic framework has any progress been made. It is certain that this has seriously weakened the West's military and political position in the world.

3.5. In the eastern bloc this Treaty has also deepened the schism between China and the Chinese satellites (North Viet-Nam and North Korea and, in Europe, Albania) and the Soviet Union and countries which accept the Moscow line of thinking. This does not mean that the Moscow Test Ban Treaty has been the cause of a schism in the Soviet bloc, but it is an important incident and indicates the divergencies which exist.

3.6. Although the Moscow Test Ban Treaty was the most important of the moves to end the cold war, it was preceded by the Hot Line Agreement of June 1963 signed in Geneva. This Agreement consisted of a memorandum of understand-

dehors de la zone O.T.A.N. ont des répercussions militaires aussi bien que politiques sur l'Alliance dans son ensemble. Le Royaume-Uni, par exemple, garde en réserve des troupes britanniques pour utilisation en cas de crise survenant à l'extérieur de la zone O.T.A.N. Le gouvernement britannique soutient que ces engagements extérieurs pèsent lourdement, et ont une incidence directe et indirecte sur la contribution que le Royaume-Uni s'est engagée à fournir en Europe. Cet engagement est fondé sur le Traité de Bruxelles et sur les décisions ultérieures du Conseil de l'U.E.O. de maintenir l'effectif de l'armée britannique du Rhin à un niveau convenu.

2.17. Le même raisonnement vaut pour les Etats-Unis qui ont besoin, pour honorer les engagements mondiaux qu'ils ont contractés en vue de relever le défi communiste, de réserves stratégiques hautement mobiles susceptibles d'intervenir si la situation le justifie.

2.18. De l'avis de votre rapporteur, les pays de l'Europe occidentale devraient participer à la constitution, et, d'une manière appropriée, au contrôle, de cette force stratégique hautement mobile qui serait réservée pour engagement à une échelle globale en vue de relever le défi communiste. La composition par nationalités des forces mobiles qui seraient envoyées sur un théâtre d'opérations donné pourrait être étudiée de manière à répondre aux exigences politiques imposées par les circonstances prévalant dans une conjoncture de ce genre.

2.19. Une solution au problème de la défense en dehors de la zone O.T.A.N. ne paraît possible que si les Etats membres sont prêts à répondre aux deux questions suivantes: l'Alliance de l'Atlantique Nord constitue-t-elle la base d'une alliance du monde libre? Dans l'affirmative, tous les problèmes relèvent de sa compétence. La défense de l'Europe occidentale est-elle la seule tâche de l'O.T.A.N.? Dans l'affirmative, aucune solution ne peut être trouvée dans le cadre de l'O.T.A.N.

CHAPITRE III

Les perspectives d'accords limités et leurs conséquences pour la cohésion du monde occidental et du monde oriental

3.1. Le Traité de Moscou sur l'interdiction des essais nucléaires, signé le 5 août 1963, consti-

tue la première initiative des deux grandes puissances en vue de mettre fin à la guerre froide. Les trois parties originaires, l'Union Soviétique, les Etats-Unis et le Royaume-Uni souhaitaient essentiellement que ce traité ne soit qu'une première étape sur la voie d'un accord de désarmement général et complet sous contrôle international.

3.2. Dans son rapport intitulé «Le Traité de Moscou sur l'interdiction des essais nucléaires et son incidence sur l'Alliance occidentale» (Document 288), M. Kliesing a souligné l'incidence du traité sur l'Alliance atlantique et le monde en général ainsi que ses implications militaires.

3.3. Dans le cadre européen, a-t-il déclaré, la France n'a pas adhéré au traité, et la création d'une union politique européenne est de ce fait plus éloignée que jamais étant donné que les divergences existant entre pays européens se sont accusées à la suite de cette initiative importante en matière de politique étrangère. L'incidence politique du traité sur la position future de l'Europe en matière de défense sera donc, certainement, très importante. Le refus de la France de signer le traité démontre clairement que la politique française ne va pas dans le sens de l'unité et de l'intégration progressive de l'Europe dont parlait le Traité de Bruxelles, mais qu'elle s'achemine vers l'indépendance.

3.4. Dans le cadre de l'Alliance atlantique, les relations franco-américaines et franco-britanniques seront encore plus difficiles. Les prédictions du rapport Kliesing se sont déjà réalisées. Aucun progrès n'est intervenu en Europe ni dans le cadre atlantique. Il est certain que cette situation a sérieusement affaibli la position occidentale dans le monde sur les plans politique et militaire.

3.5. Au sein du bloc oriental, le traité a également aggravé le différend entre la Chine et ses satellites (Vietnam du Nord, Corée du Nord et Albanie), d'une part, et l'Union Soviétique et les pays qui acceptent la philosophie de Moscou, d'autre part. Ceci ne veut pas dire que le traité a été la cause de ce différend, mais qu'il constitue un événement important et souligne les divergences existantes.

3.6. Bien qu'il constitue l'initiative la plus importante en vue de mettre fin à la guerre froide, le Traité de Moscou a été précédé par l'accord sur le télétype rouge signé en juin 1963 à Genève. Cet accord comportait «un mémo-

ing between the United States and Soviet Governments and an annex setting out the technical details of the agreement and providing for a two-way line teletype link Washington-Moscow, and a standby radio telegraph link between these two capitals. The line and radio links would be open 24 hours a day. On 10th September 1963, the two-way communications link was formally inaugurated by President Kennedy and Premier Khrushchev. Its main aim was to lessen the risk of war by accident, miscalculation or failure of communications. The Hot Line was reserved for emergencies.

3.7. The Moscow Test Ban Treaty was followed by the United Nations' resolution not to orbit nuclear weapons in outer space. On 17th October 1963, the General Assembly of the United Nations adopted unanimously the resolution of the seventeen members of the Eighteen-Nation Committee on Disarmament at Geneva on the banning of atomic weapons in outer space. The resolution welcomed the statement by the Soviet Union and the United States of their intention not to station in outer space any objects carrying nuclear weapons or other weapons of mass destruction. In it the United Nations called upon all States to refrain from placing in orbit any objects carrying nuclear weapons or any other kind of weapons of mass destruction. In their introduction to this resolution the representatives of the two super powers, Mr. Stevenson and Mr. Fedorenko, solemnly committed their countries to this intention.

3.8. On 20th April 1964, Mr. Khrushchev and President Johnson announced an agreement between the United States and the Soviet Union on the reduction of the output of nuclear weapons materials. President Johnson announced that the new reduction, to be carried out over a four-year period, would bring total production cuts for plutonium to 20% and for enriched uranium to 40% — a substantial reduction in the production of enriched uranium in the United States. The President declared this new agreement to be in the interest of the Soviet Union as well as of the United States¹.

1. See *The New York Times*, 21st April 1964.

3.9. Mr. Khrushchev declared that the Soviet Union had decided to discontinue the building of two large new atomic reactors for the production of plutonium:

“In the next several years the Soviet Government will reduce substantially the production of uranium 235 for nuclear weapons; accordingly it was resolved to allocate fissionable materials for peaceful uses: in atomic power stations, in industry, in agriculture, in medicine, in the implementation of major scientific projects, including the distillation of sea water.”

3.10. Mr. Khrushchev expressed confidence that this last step, although it did not yet constitute disarmament, would be assessed by the peoples as a continuation of the course set at the conclusion of the Moscow Test Ban Treaty, and would promote a further improvement in the international situation.

3.11. None of these other issues has raised so much comment as the Moscow Test Ban Treaty. On the western side the general feeling has been that more consultation between the United States and its continental European allies would have been desirable. Apart from those of France, no serious objections have officially been heard against the United States leadership on these issues. Unofficially, certain German voices have been raised in protest against bilateral dealings between the United States and the Soviet Union which might be disadvantageous to German foreign policy on the position of the Federal Republic in the world and on the German reunification policy.

3.12. In the eastern bloc the schism between Moscow and Peking has now gone so deep that on 30th August 1964 the Chinese Communist Party wrote rejecting the Soviet proposal for a meeting of all Communist parties¹:

“We will never be taken in by your fine words, never submit to your threats, never be accomplices in your divisive activities and never share with you the responsibility

1. See *The New York Times*, 31st August 1964.

randum adopté entre les gouvernements des Etats-Unis et de l'Union Soviétique ainsi qu'une annexe fixant les détails techniques de l'accord et prévoyant l'établissement entre Washington et Moscou d'une liaison télégraphique duplex et d'une liaison radio-télégraphique de secours entre les deux capitales. Les liaisons par fil et par radio fonctionneraient 24 heures sur 24. Le Président Kennedy et M. Khrouchtchev ont inauguré officiellement la liaison de communication duplex le 10 septembre 1963. Le principal objectif visé par cet accord était de diminuer le risque de guerre par accident, erreur de calcul ou mauvais fonctionnement des communications. L'utilisation du télétype rouge est réservée aux cas d'extrême urgence».

3.7. Le Traité de Moscou a été suivi par la résolution des Nations Unies interdisant la mise sur orbite d'armes nucléaires dans l'espace. Le 17 octobre 1963, l'Assemblée générale des Nations Unies adoptait à l'unanimité des dix-sept pays qui siègent au Comité des Dix-huit puissances sur le désarmement à Genève, une résolution dans ce sens. Dans cette résolution, l'Assemblée notait avec satisfaction que les Etats-Unis et l'Union Soviétique avaient exprimé l'intention de ne placer dans l'espace aucun objet portant des armes nucléaires ou d'autres types d'armes de destruction massive. Elle demandait à tous les pays de s'abstenir de mettre sur orbite des armes de ce genre. En présentant cette résolution, les représentants des deux supergrands, M. Stevenson et M. Fedorenko, s'engagèrent solennellement, au nom de leurs pays, à respecter cette déclaration d'intention.

3.8. Le 20 avril 1964, M. Khrouchtchev et le Président Johnson annonçaient la conclusion d'un accord entre les Etats-Unis et l'Union Soviétique sur la réduction de la production de matières fissiles servant à la fabrication des armes nucléaires. Le Président Johnson déclarait que la nouvelle réduction, qui devait s'effectuer sur une période de quatre ans, se traduirait par une diminution générale de 20% de la production de plutonium et de 40% de la production de plutonium enrichi — soit une réduction appréciable de la production d'uranium enrichi aux Etats-Unis. Il ajoutait que ce nouvel accord servait les intérêts de l'Union Soviétique comme des Etats-Unis¹.

1. Voir le *New York Times* du 21 avril 1964.

3.9. M. Khrouchtchev déclarait que l'Union Soviétique avait décidé d'interrompre la construction de deux importants réacteurs atomiques destinés à la production de plutonium :

«Au cours des quelques années à venir, le gouvernement soviétique réduira substantiellement la production d'uranium 235 destiné aux armes nucléaires; en conséquence, il a été décidé de consacrer davantage de matières fissiles à des fins pacifiques: centrales atomiques, industrie, agriculture, médecine, réalisation de grands projets scientifiques, y compris la distillation de l'eau de mer.»

3.10. M. Khrouchtchev ajoutait qu'il était convaincu que cette dernière mesure, qui ne constitue pas encore le désarmement à proprement parler, serait considérée par les peuples comme une continuation de la politique inaugurée lors de la conclusion du Traité de Moscou sur l'interdiction des essais nucléaires, et contribuerait à améliorer la conjoncture internationale.

3.11. Aucune autre question n'a soulevé autant de commentaires que le Traité de Moscou sur l'interdiction des essais nucléaires. Dans le camp occidental, il aurait été souhaitable, de l'avis général, que les Etats-Unis consultent davantage leurs alliés de l'Europe continentale. En dehors des protestations de la France, aucune objection sérieuse ne s'est élevée officiellement contre le *leadership* américain en la matière. Officieusement, des voix se sont fait entendre en Allemagne pour protester contre les négociations bilatérales entre les Etats-Unis et l'Union Soviétique qui auraient pu se dérouler au détriment de la politique étrangère allemande en ce qui concerne la position de la République fédérale dans le monde et le problème de la réunification de l'Allemagne.

3.12. Dans le bloc oriental, le différend Moscou-Pékin s'est tellement aggravé que le 30 août 1964, le parti communiste chinois rejetait en ces termes la proposition soviétique de convoquer une réunion générale des partis communistes¹:

«Nous ne nous laisserons jamais prendre à vos belles paroles, nous ne nous soumettrons jamais à vos menaces, nous ne serons jamais les complices de vos activités scissionnistes et nous ne partagerons jamais avec vous la responsabilité

1. Voir le *New York Times* du 31 août 1964.

for splitting the international Communist movement.

If we were to take part in your schismatic meeting, it would be tantamount to legalising your illegal activities, to accepting the Community Party of the Soviet Union as a patriarchal father party.”

3.13. The Chinese were of the opinion that the most urgent common task of the Communist movement was to oppose United States imperialism and its lackeys, but considered the Soviet Union to be bent on conniving with these imperialists.

3.14. After Mr. Khrushchev's downfall, the Communist Chinese Prime Minister, Mr. Chou En-lai, declared in Manila on 24th October 1964 that it was the hope of his Government that the relations between Peking and Moscow would improve. A message of congratulations was sent to the new Soviet leaders by the Chinese Government and Party.

CHAPTER IV

Attitudes to western strategy

(a) The French attitude

4.1. At the time of the signing of the North Atlantic Treaty in 1949, the French Government of the day considered the immediate issue to be the security of Europe. The Atlantic Alliance was limited to Europe and had a narrow field of action. At the same time, the United States alone had means of defence, whereas the western European States had to use all their political, military and economic means for their own resurrection and, as far as the United Kingdom, France, the Netherlands and Belgium were concerned, for the leading to independence of countries of their former empires.

4.2. The internal situation of France was, moreover, very uncertain. As the other governments in Western Europe, the French Government was mostly occupied with colonial and specific European problems — in the first place that of European unification — so the Alliance was set up on the basis of a system whereby the defence of each country of continental Europe was considered a part of the defence system for the whole area. Outside the scope of the agreement remained the American and, later, the British atomic weapons.

4.3. In the third major news conference held by General de Gaulle on 5th September 1960, he pointed out that since 1949 much had changed in Europe. First of all it was becoming more and more evident that the possibilities of conflict were receding in Europe. In the Middle East and Africa existed political differences between members of the Alliance who had interests in that part of the world. Secondly, the countries of continental Europe had become much stronger and consequently wanted a more important voice in the planning and political strategy of the Alliance.

4.4. The United Kingdom began to build up an atomic arsenal of its own, which was one of the reasons for France reconsidering her own position. General de Gaulle called for a revision of the Treaty on at least two points important to France. The first was the limitation of the Alliance to the single area of Europe. The French Government felt that, at least among the world powers of the West, there must be some organisation where the Alliance was concerned as to their political conduct and, should the occasion arise, their strategic conduct outside Europe — especially in the Middle East and Africa where these three powers were constantly involved. Furthermore, if there was no agreement among the principal members of the Alliance on matters other than Europe, how could the Alliance be indefinitely maintained in Europe? This had to be remedied.

4.5. The second point on which the French Government thought there should be a change was that of integration in the defence of Europe. The defence of a country, while of course being combined with that of other countries, should have a national character. How in the long run could a government, parliament, or people, give their money and services with all their heart in time of peace and make sacrifices in time of war for a system in which they were not responsible for their own defence? That was why, from this point of view also, a readjustment in the structure, a restatement of the aims and goals, and a redefinition of the boundaries of the Alliance seemed indispensable.

d'avoir divisé le mouvement communiste international.

Si nous devons participer à votre réunion schismatique, ce serait légaliser vos activités illégales, ... et accepter le parti communiste de l'Union Soviétique comme un parti père patriarcal. »

3.13. Pour les Chinois, la tâche commune la plus urgente du mouvement communiste est de lutter contre l'impérialisme américain et ses laquais, alors que l'Union Soviétique paraît décidée à se faire leur complice.

3.14. Après la chute de M. Khrouchtchev, M. Chou En-Lai, Premier ministre de la Chine communiste, déclara à Manille le 24 octobre 1964 que son gouvernement espérait que les relations entre Pékin et Moscou s'amélioreraient. Le gouvernement et le parti communiste chinois ont adressé un message de félicitations aux nouveaux dirigeants soviétiques.

CHAPITRE IV

Attitude à l'égard de la stratégie occidentale

(a) L'attitude de la France

4.1. A l'époque de la signature du Traité de l'Atlantique Nord en 1949, le gouvernement français d'alors estimait que la question immédiate était essentiellement la sécurité de l'Europe. L'Alliance atlantique était limitée à l'Europe et n'avait qu'une zone d'action très étroite. Par ailleurs, les Etats-Unis avaient seuls les moyens de la défense, cependant que les Etats d'Europe occidentale devaient utiliser tous les moyens politiques, économiques et militaires à leur disposition pour se relever et, en ce qui concernait le Royaume-Uni, la France, les Pays-Bas et la Belgique, pour conduire leurs anciennes colonies vers l'indépendance.

4.2. De plus, la situation intérieure de la France était très incertaine. Tout comme les autres gouvernements d'Europe occidentale, le gouvernement français se préoccupait surtout des questions coloniales et des problèmes spécifiquement européens — en premier lieu, celui de l'unification européenne. C'est ainsi que l'Alliance fut créée sur la base d'un système selon lequel la défense de chaque pays de l'Europe continentale était considérée comme faisant partie du système défensif conçu pour l'ensemble de la région. Les armes atomiques américaines

et, plus tard, britanniques, restèrent en dehors de cet accord.

4.3. Lors de sa troisième grande conférence de presse tenue le 5 septembre 1960, le Général de Gaulle souligna que, depuis 1949, des changements considérables étaient intervenus en Europe. En premier lieu, il était de plus en plus évident que les possibilités de conflit diminuaient en Europe. Au Moyen-Orient et en Afrique, des divergences politiques se manifestaient entre les membres de l'Alliance qui avaient des intérêts dans cette partie du monde. En second lieu, les pays d'Europe avaient retrouvé une grande partie de leurs forces et voulaient, de ce fait, prendre une plus grande part à l'élaboration des plans et de la stratégie politique de l'Alliance.

4.4. Le Royaume-Uni se mit à constituer son propre arsenal atomique: ce fut l'une des raisons qui amenèrent la France à reconsidérer sa position. Le Général de Gaulle demanda une révision du traité sur au moins deux points intéressant la France. Le premier de ces points était la limitation de l'Alliance à la seule zone de l'Europe. Le gouvernement français estimait qu'il devait exister, tout au moins parmi les puissances mondiales de l'Occident, quelque chose d'organisé, au point de vue de l'Alliance, quant à leur comportement politique et, éventuellement, stratégique, ailleurs qu'en Europe, et notamment au Moyen-Orient et en Afrique où les intérêts de ces trois puissances sont constamment en jeu. En outre, s'il n'y avait pas d'accord entre les principaux membres de l'Alliance sur d'autres sujets que l'Europe, comment l'Alliance pourrait-elle être indéfiniment maintenue en Europe? Il convenait de remédier à cet état de choses.

4.5. Le second point sur lequel le gouvernement français souhaitait un changement était celui de l'intégration de la défense européenne. La défense d'un pays, tout en étant combinée, bien entendu, avec celle d'autres pays, devrait avoir un caractère national. Comment, en effet, un gouvernement, un parlement, un peuple pourraient-ils à la longue apporter de toute leur âme leur contribution — en temps de paix par leurs dépenses et leurs services, en temps de guerre par leurs sacrifices — à un système où leur propre défense ne résulterait pas de leurs propres responsabilités? C'est pourquoi il paraissait également indispensable de procéder à un réaménagement de la structure de l'Alliance,

4.6. Moreover, the French Government had already taken a few steps in this direction; its fleet had been brought back directly under its own orders. The fleet was a means of distant action, and France could not leave this means of distant action to the discretion of an organisation which had nothing to do with Africa while France herself, through her interests and responsibilities, was continually involved with that territory.

4.7. Furthermore, France felt that if atomic weapons were to be stockpiled on French territory these weapons should be in her own hands. Given the nature of these weapons and the possible consequences of their use, the French Government could not leave the destiny of France to the discretion of others. This was what France understood by the reform of the Atlantic Organisation. The General concluded that there was certainly no question of separating from one another since the needs of the Atlantic Alliance had never been greater.

4.8. The difficulties between France and the Atlantic Treaty Organisation date from 1958 when General de Gaulle again became Head, first of the French Government and, later, of the French State. On 17th September 1958, he wrote the first of a number of letters to the American President, General Eisenhower, underlining his idea that co-ordination and co-operation between the national States — having the responsibility for their own defence — should be the basis of the NATO structure. The American landing in the Lebanon, which took place without consultation of France, strengthened General de Gaulle's opinion that action outside the NATO area should be a matter of consultation in the Alliance in order to work out a common policy between the three principal western powers.

4.9. A world-wide nuclear strategy should be evolved by the three main western countries. Only this would give France an equal position vis-à-vis the United States and the United Kingdom. The co-operation of France in NATO would depend to a large extent on the fulfilment of the French wish to play a rôle in world politics, consistent with its historical, economic and cultural position. No nuclear action of any kind

should be undertaken without French consultation and co-operation.

4.10. This French plan was unacceptable to Americans whether they had an Eisenhower-, Kennedy-, or Johnson-Administration. They pointed out that they could not accept a three-power directorium of NATO because of the feelings of Germany, Italy and other NATO countries.

4.11. Probably the real reason, as pointed out by Professor Rostow in his speech on Europe and the Atlantic Alliance, made before the Assembly in Rome on 24th June 1964, was that the administration does not believe: "that the classic nation-State of Europe, with a population of 50 or 60 million, can, by itself, be an effective unit. To deal with the problems before us Europe must generate a global vision of its interests and possibilities, and that global vision is only likely to emerge as Europe moves towards integration, as it achieves a unity sufficient to concert the use of its enormous material, political and spiritual resources".

4.12. President Eisenhower answered General de Gaulle on 20th October 1958 saying that NATO solidarity should be one of the main objectives of the Alliance and that they could not be impelled by a small gathering of some NATO powers. Although General Eisenhower did not reply to the French request with a definite "no", he remained evasive. The American State Department at that time certainly did not want a combined staff for world-wide strategic planning. In the Pentagon, the American Chiefs-of-Staff did not want to have anything to do with joint French-British-American strategic planning.

4.13. The French Government decided in 1959 to withdraw its naval units from the NATO Mediterranean forces. No agreement could be reached in this field although several attempts were made to work out a common policy. At the end of the same year the French informed the Standing Group in Washington that the first French nuclear explosion would take place the same year. In fact it took place the next year. The French President invited President Eisenhower and Prime Minister Macmillan to conclude an agreement on the use of nuclear weapons in the NATO

à une réaffirmation de ses buts et de ses objectifs ainsi qu'à une redéfinition de ses limites.

4.6. D'ailleurs, le gouvernement français avait déjà pris quelques mesures dans ce sens. La flotte avait été replacée sous commandement national. Elle constituait un moyen d'action lointaine que la France ne pouvait laisser à la discrétion d'une organisation qui n'avait rien à voir avec l'Afrique, alors qu'elle était, par ses intérêts et ses responsabilités, continuellement impliquée en Afrique.

4.7. D'autre part, la France estimait que si l'on entreposait des armes atomiques sur son territoire, elles devraient être entre ses mains. Etant donné la nature de ces armes et les conséquences que leur emploi pourrait avoir, elle ne pouvait laisser son propre destin à la discrétion des autres. Voilà ce que la France entendait par la réforme de l'Organisation atlantique. Le Général terminait en disant qu'il n'était absolument pas question de se séparer les uns des autres, car jamais l'Alliance atlantique n'avait été plus nécessaire.

4.8. Les difficultés entre la France et l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord remontent à 1958, date à laquelle le Général de Gaulle revint à la tête du gouvernement, et plus tard de la République. Le 17 septembre 1958, il adressait au Général Eisenhower, alors Président des Etats-Unis, la première d'une série de lettres dans laquelle il soulignait que la coordination et la coopération entre les Etats nationaux, responsables de leur propre défense, devraient être à la base de la structure de l'O.T.A.N. Le débarquement américain au Liban, qui intervint sans que la France ait été consultée, renforça l'opinion du Général de Gaulle selon laquelle toute action menée en dehors de la zone O.T.A.N. devait faire l'objet d'une consultation au sein de l'Alliance afin d'élaborer une politique commune entre les trois principales puissances occidentales.

4.9. Celles-ci devraient mettre au point une stratégie nucléaire globale. Cette mise au point commune permettrait seule à la France de se trouver sur un pied d'égalité avec les Etats-Unis et le Royaume-Uni. La coopération française au sein de l'O.T.A.N. dépendrait, en grande partie, de la mesure dans laquelle la France pourrait jouer, dans la politique mondiale, un rôle compatible avec sa situation historique, économique et

culturelle. Aucune action nucléaire ne devrait être entreprise sans la consultation et la coopération de la France.

4.10. Ce plan était inacceptable pour les Américains, qu'il s'agisse du gouvernement Eisenhower, Kennedy ou Johnson. Les autorités américaines soulignèrent qu'elles ne pouvaient accepter un directoire tripartite de l'O.T.A.N. en raison des sentiments de l'Allemagne, de l'Italie et des autres pays de l'Alliance.

4.11. La véritable raison, comme l'a souligné le Professeur Rostow dans le discours sur l'Europe et l'Alliance atlantique qu'il a prononcé devant l'Assemblée, à Rome, le 24 juin 1964, en est probablement que l'administration ne croyait pas «que l'Etat-nation européen traditionnel, avec ses 30 à 60 millions d'habitants, puisse être par lui-même une entité efficace. Pour aborder les problèmes qui nous confrontent, il faut que l'Europe adopte une vision globale de ses intérêts et de ses possibilités, et cette vision globale n'a de chances d'apparaître que si l'Europe va dans le sens de l'intégration, que si elle parvient à une unité suffisante pour concerter l'utilisation de ses immenses ressources matérielles, politiques et spirituelles».

4.12. Le Président Eisenhower répondit au Général de Gaulle, le 20 octobre 1958, que la solidarité de l'O.T.A.N. devait constituer l'un des principaux objectifs de l'Alliance et que ceux-ci ne pouvaient être imposés par un groupe restreint de puissances. Le Général Eisenhower, sans répondre à la demande française par un non catégorique, resta évasif. A cette époque, le Département d'Etat ne voulait certainement pas d'un état-major combiné chargé de définir la stratégie à l'échelle mondiale. Au Pentagone, les chefs d'état-major américains ne voulaient pas entendre parler d'une planification stratégique franco-anglo-américaine.

4.13. Le gouvernement français décida, en 1959, de retirer ses unités navales des forces de l'O.T.A.N. en Méditerranée. Bien que plusieurs initiatives aient été lancées pour élaborer une politique commune, aucun accord ne fut réalisé sur ce point. A la fin de 1959, le gouvernement français informa le Groupe Permanent à Washington que la première explosion nucléaire française interviendrait la même année. En fait, elle intervint l'année suivante. Le Président de la République Française invita le Président Eisenhower et M. Macmillan à conclure un

area. Throughout 1960, the French Government and President Eisenhower were in contact in order to find some common ground, and in September of that year President de Gaulle held the press conference mentioned above.

4.14. President de Gaulle had now stated publicly the French aims in NATO.

4.15. In his correspondence with President Kennedy during 1961 and 1962, President de Gaulle came back time and again to his old proposals whereas President Kennedy took the same line as his predecessor, General Eisenhower. The American Government became more and more convinced that no military information on nuclear matters could be given to the allies. As Mr. McGeorge Bundy, President Kennedy's special assistant for national security affairs, told the General Assembly of the Atlantic Treaty Organisation in Copenhagen on 27th September 1962, the American Government believes "that small separate national deterrents are not likely to be valuable and that therefore we should not, as a matter of policy, give our support and assistance to them".

4.16. In his press conference on 14th January 1963, the French President said that the British had the benefit of American assistance for building atomic submarines with Polaris missiles. Such assistance had never been offered to France and, in spite of what had been said, it must be stated that France had never requested it.

4.17. On 21st June 1963, the French Government informed the Secretary-General of NATO that France would withdraw her naval units which had been earmarked for the NATO Atlantic and Channel commands. The French decision followed a similar action in respect of the French Mediterranean fleet in 1959.

4.18. As a consequence of this step the French Government withdrew, on 27th April 1964, all French officers serving in NATO naval command posts or on NATO naval staffs. According to the Ministry of the French Armed Forces, the withdrawal from NATO naval commands did not mean that France would no longer participate

in the naval defence of the free world; co-operation agreements between NATO and the French naval forces in the Atlantic, Channel and Mediterranean would be concluded. Now, only French army and air force units in the Federal Republic of Germany remain under integrated NATO commands.

4.19. The strength of the two French divisions in Germany is approximately 68,000 men; several units have Honest John missiles with atomic warheads under American control. The same is true of the first tactical air force which consists of 23,000 men. This force also has atomic warheads under American custody. (The other French forces will be discussed in Chapter V.) What the position of these forces will be when they are equipped with French tactical atomic weapons or other French-made atomic weapons remains a big question. It is the French Government's intention gradually to equip the divisions of the intervention forces with French tactical atomic weapons.

4.20. In his press conference on 23rd July 1964, President de Gaulle made the following remarks on the French attitude and position in NATO:

"The division of the world into two camps led by Washington and Moscow respectively corresponds less and less to the real situation. With respect to the gradually-splitting totalitarian world or the problems posed by China, the conduct to be adopted toward many countries of Asia, Africa and Latin America, or the remodelling of the United Nations Organisation that necessarily ensues, or the adjustment of world exchanges of all kinds, etc., it appears that Europe, provided that it wishes it, is henceforth called upon to play a rôle which is its own. Undoubtedly it should maintain an alliance with America, in which, in the North Atlantic, both are interested so long as the Soviet threat remains. But the reasons which, for Europe, made this alliance a form of subordination are fading away day by day. Europe must assume its share of the responsibilities. Everything indicates, moreover, that this event would be in accordance with the interest of the United States, whatever

accord sur l'utilisation des armes nucléaires dans la zone couverte par l'O.T.A.N. Tout au long de l'année 1960, le gouvernement français et le Président Eisenhower restèrent en rapport afin de trouver un terrain d'entente et, au mois de septembre, le Président de Gaulle tint la conférence de presse mentionnée précédemment.

4.14. Le Président de Gaulle avait désormais fait connaître publiquement les objectifs de la France au sujet de l'O.T.A.N.

4.15. Dans sa correspondance avec le Président Kennedy, en 1961 et 1962, le Président de Gaulle reprit souvent ses propositions antérieures, cependant que le Président Kennedy adoptait l'attitude de son prédécesseur, le Général Eisenhower. Le gouvernement américain était de plus en plus convaincu qu'en matière nucléaire, aucun renseignement d'ordre militaire ne pouvait être communiqué aux alliés. Comme l'a déclaré M. McGeorge Bundy, Attaché spécial du Président Kennedy pour la sécurité nationale, devant l'Assemblée générale de l'Association du Traité de l'Atlantique à Copenhague, le 28 septembre 1962, le gouvernement américain estime que « toute force de frappe à l'échelon national ne peut guère se justifier et que, par conséquent, nous ne pourrions pas lui donner notre appui politique, ni notre aide ».

4.16. Dans sa conférence de presse du 14 janvier 1963, le Président de la République Française déclara que les Britanniques avaient disposé du concours privilégié des Américains pour construire des sous-marins atomiques armés d'engins Polaris. Cette aide n'avait jamais été proposée à la France et l'on devait savoir, en dépit de ce que disaient certains, que la France ne l'avait jamais demandée.

4.17. Le 21 juin 1963, le gouvernement français fit savoir au Secrétaire général de l'O.T.A.N. qu'il retirerait les unités navales françaises réservées pour affectation aux commandements alliés de l'Atlantique et de la Manche. La décision de la France était conforme à l'attitude identique prise en ce qui concerne la flotte française de la Méditerranée en 1959.

4.18. Par suite de cette mesure, le gouvernement français retira, le 27 avril 1964, tous ses officiers occupant des postes de commandement navals à l'O.T.A.N. ou appartenant à des états-majors navals alliés. D'après le ministre français des armées, ce retrait ne signifiait pas que la France ne participerait plus à la défense navale

du monde libre; des accords de coopération seraient conclus entre l'O.T.A.N. et les forces navales françaises de l'Atlantique, de la Manche et de la Méditerranée. Désormais, seules les unités des forces terrestres et aériennes françaises stationnées en République Fédérale d'Allemagne restent placées sous les commandements intégrés de l'O.T.A.N.

4.19. L'effectif des deux divisions françaises cantonnées en Allemagne s'élève à 68.000 hommes environ; plusieurs unités sont dotées d'engins Honest John armés d'ogives atomiques qui sont placées sous contrôle américain. Il en est de même de la première force aérienne tactique qui compte 23.000 hommes. Celle-ci dispose également d'ogives nucléaires sous gardiennage américain. (Les autres forces françaises feront l'objet d'une étude au chapitre V.) Quelle sera la position de ces forces lorsqu'elles seront équipées d'armes atomiques tactiques ou autres, de fabrication française? Cette question reste importante. Le gouvernement français a l'intention d'équiper progressivement d'armes atomiques tactiques françaises les divisions de ses forces d'intervention.

4.20. Dans sa conférence de presse du 23 juillet 1964, le Président de Gaulle a fait les remarques suivantes sur l'attitude de la France et sur sa position au sein de l'O.T.A.N.:

«La répartition de l'univers entre deux camps, respectivement menés par Washington et par Moscou, répond de moins en moins à la situation réelle. Vis-à-vis du monde totalitaire progressivement lézardé, ou des problèmes que pose la Chine, ou de la conduite à tenir à l'égard de maints pays d'Asie, d'Afrique, d'Amérique latine, ou de la refonte de l'Organisation des Nations Unies telle qu'elle s'impose en conséquence, ou de l'aménagement mondial des échanges de toute nature, etc., il apparaît que l'Europe, à condition qu'elle le veuille, est désormais appelée à jouer un rôle qui soit le sien. Sans doute convient-il qu'elle maintienne avec l'Amérique une alliance à laquelle, dans l'Atlantique nord, l'une et l'autre sont intéressées tant que durera la menace soviétique. Mais les raisons qui, pour l'Europe, faisaient de l'Alliance une subordination s'effacent jour après jour. L'Europe doit prendre sa part de responsabilités. Tout indique, d'ailleurs, que cet avènement serait conforme à l'in-

may be its merit, its power and its good intentions, for the multiplicity and complexity of the tasks henceforth go beyond, and perhaps dangerously, its means and its capacity. That is why the United States declares that it wishes to see the old Continent unite and organise itself while many among the Gallic, Germanic and Latin peoples cry out 'Let us build Europe!'.

But which Europe? That is the question. Indeed, the established conveniences, the accepted renunciations, the deep-rooted reservations do not fade away easily. According to us French, it is a question of Europe's being made in order for it to be European. A European Europe means that it exists by itself for itself, in other words in the midst of the world it has its own policy.

A policy is an action, that is to say a body of decisions taken, of things done, of risks assumed, all this with the support of a people. The governments of nations alone can be capable of and responsible for making policy. It is of course not forbidden to imagine that a day will come when all the peoples of our Continent will become one and that then there could be a Government of Europe, but it would be ridiculous to act as if that day had come.

Nineteen years ago, suddenly, an atomic bomb caused 100,000 deaths in Hiroshima. Then, in Nagasaki, another caused as many. Suddenly Japan — a great people, courageous in the highest sense of the word, still possessing powerful military means, whose territorial nature and national character lent themselves perfectly well to the defensive to the bitter end — was seen to capitulate unconditionally, to the extent of allowing itself to be entirely occupied, governed, even transformed by its enemy.

Since America and Russia are both equipped with such an atomic arsenal, there exists between them a kind of automatic deterrent balance. But this balance really covers only them and not the other countries of the world, even when they are linked to one or the other of the two colos-

sal powers. For the cause and the integrity of each of the others might not seem to their great ally to be worth the trouble of being crushed itself in crushing its rival.

In these conditions France, while deploring the fact that the two giants in question do not disarm — except, of course, in the form of a momentary agreement which aimed only at a certain slowing down in the rate of production, but which continues to allow them to maintain and increase their gigantic power of destruction — France, I say, as soon as she was able to be herself, judged it necessary to begin the desired effort in order to become an atomic power in her turn... Doubtless the megatons that we could launch would not equal in number those that Americans and Russians are able to unleash. But, once reaching a certain nuclear capability, and with regard to one's own direct defence, the proportion of respective means has no absolute value. Indeed, since a man and a people can die only once, the deterrent exists provided that one has the means to wound the possible aggressor mortally, that one is very determined to do it and that the aggressor is convinced of it. That is why France's modern arsenal not only constitutes for her the incomparable guarantee of her security, but also introduces into a dangerous world a new and powerful element of wisdom and circumspection."

4.21. In the *Revue de Défense Nationale* of August 1964, General Charles Ailleret, Chairman of the Chiefs-of-Staff Committee, rejected the United States concept of a flexible response to Soviet aggression. This concept envisages the use of conventional or tactical nuclear weapons, depending on the nature of the attack, to defend Europe. The French doctrine, as exposed by General Ailleret, calls for an instant nuclear response by all possible means; this is a strategic bombardment of the Soviet Union by atomic bombs in order to destroy the Soviet bases from which the attack is launched. General Ailleret gave the following reasons:

- (i) The Soviet Union and its allies have an advantage of three to two in

térêt des Etats-Unis; quelles que puissent être leur valeur, leur puissance et leurs bonnes intentions. Car la multiplicité et la complexité des tâches dépassent dorénavant, et peut-être dangereusement, leurs moyens et leur capacité. C'est pourquoi eux-mêmes déclarent qu'ils souhaitent voir l'ancien continent s'unir et s'organiser, tandis que, parmi les Gaulois, les Germains et les Latins, beaucoup s'écrient: 'Faisons l'Europe!'

Mais quelle Europe? C'est là le débat. En effet, les commodités établies, les renoncements consentis, les arrières-pensées tenaces ne s'effacent pas aisément. Suivant nous, Français, il s'agit que l'Europe se fasse pour être européenne. Une Europe européenne signifie qu'elle existe par elle-même et pour elle-même, autrement dit qu'au milieu du monde elle ait sa propre politique...

La politique est une action, c'est-à-dire un ensemble de décisions que l'on prend, de choses que l'on fait, de risques que l'on assume, le tout avec l'appui d'un peuple. Seuls peuvent en être capables et responsables les gouvernements des nations. Il n'est certes pas interdit d'imaginer qu'un jour tous les peuples de notre continent n'en feront qu'un et qu'alors il pourrait y avoir un gouvernement de l'Europe, mais il serait dérisoire de faire comme si ce jour était venu.

Il y a dix-neuf ans, soudain, une bombe atomique fit 100.000 morts à Hiroshima. Ensuite, à Nagasaki, une autre en fit autant. Du coup, on vit le Japon, grand peuple courageux par excellence, disposant encore de puissants moyens militaires, dont la nature du territoire et le caractère national se prêtaient parfaitement bien à la défensive à outrance, capituler sans conditions, au point de se laisser entièrement occuper, gouverner, transformer même, par son ennemi...

Comme l'Amérique et la Russie se sont dotées toutes les deux d'un tel armement, il existe entre elles une sorte d'équilibre automatique de dissuasion. Mais cet équilibre ne couvre réellement qu'elles-mêmes, et non les autres pays du monde, lors même qu'ils se trouvent liés à l'une ou à

l'autre des deux colossales puissances. Car la cause et l'intégrité de chacun d'eux peuvent, éventuellement, ne pas sembler à leur grande alliée valoir la peine de se faire écraser en écrasant sa rivale...

Dans ces conditions, la France, tout en déplorant que les deux géants en question ne désarment pas, sauf bien entendu sous la forme d'un accord momentané qui ne visait qu'un certain ralentissement du rythme de leur fabrication, mais qui continue à leur permettre de garder et d'accroître leur gigantesque puissance de destruction, la France, dis-je, dès qu'elle a pu être elle-même, a jugé nécessaire d'entamer l'effort voulu pour devenir, à son tour, une puissance atomique... Sans doute les mégatonnes que nous pourrions lancer n'égaleraient pas en nombre celles qu'Américains et Russes sont en mesure de déchaîner. Mais, à partir d'une certaine capacité nucléaire, et pour ce qui concerne la défense directe de chacun, la proportion des moyens respectifs n'a plus de valeur absolue. En effet, puisqu'un homme et un pays ne peuvent mourir qu'une fois, la dissuasion existe dès lors qu'on a de quoi blesser à mort son éventuel agresseur, qu'on y est très résolu et que lui-même en est bien convaincu. C'est par là que l'armement moderne de la France non seulement constitue pour elle la garantie incomparable de sa sécurité, mais encore introduit dans un monde dangereux un élément nouveau et puissant de sagesse et de circonspection.»

4.21. Dans la Revue de Défense Nationale d'août 1964, le général Charles Ailleret, Président du comité des chefs d'état-major, a rejeté le concept américain de « riposte graduée » pour répondre à une agression soviétique. Ce concept envisage, pour défendre l'Europe, l'utilisation d'armes conventionnelles ou d'armes nucléaires tactiques, selon la nature de l'attaque. La doctrine française, telle qu'elle est exposée par le général Ailleret, préconise une riposte nucléaire immédiate par tous les moyens possibles: le bombardement de l'Union Soviétique à l'aide d'armes nucléaires stratégiques en vue de détruire les bases soviétiques à partir desquelles l'attaque serait lancée. Le général Ailleret a donné de l'adoption de cette doctrine par la France les raisons suivantes:

- (i) le rapport des forces est de trois à deux en faveur de l'Union Soviétique

ground forces and their superiority is even greater in terms of fighter and ground support;

- (ii) the Soviet bloc can concentrate and attack anywhere from Norway to Turkey;
- (iii) Soviet forces could not be held by conventional means. In a slowly developing flexible response they might be halted on the Rhine or even further westwards;
- (iv) no tactical nuclear weapons, short-range missiles, aerial bombs or atomic artillery should be used to halt an attack. Although Europe might by those means escape invasion it would also mean destruction. The only means of saving Europe and stopping an attack would be by strategic nuclear bombardment of the Soviet military and industrial bases of attack. Once the Soviet forces starting the aggression were deprived of their logistical support by the elimination of their sources of supply the allied forces could complete the process by destroying the Soviet forces.

4.22. However, on 14th October 1964, Mr. Messmer, Minister of the Armed Forces, appeared to come round further to the American point of view. He stated on the occasion of the "Armor" manoeuvres:

"...National defence is not possible without powerful strategic and tactical nuclear weapons. But nuclear or thermonuclear weapons are not enough ... for if our national defence depended on strategic nuclear weapons alone, we and our possible adversaries would be faced with a tragic dilemma — either engage in a major nuclear exchange at the outset, followed by the vitrification of France, or else sue for peace. We have no right, therefore, to exclude the possibility of an intermediate situation in which, after a selective, or measured nuclear exchange, there would

be operations which would not be wholly nuclear; so the operational defence of the territory (ODT) is a necessary component of the deterrent just as is the strategic nuclear force. It is a coherent whole, each part of which is necessary for the maintenance of national independence and peace..."

(b) *The British attitude*

4.23. The United Kingdom attitude to NATO is special insofar as the United Kingdom wanted the defence of her national territory, except in the field of air defence, to be excluded from the NATO European command; the defence of the United Kingdom does not fall under the responsibility of any major NATO command. Its defence is an entirely national affair. At the same time the United Kingdom undertook in 1954, through the revised Brussels Treaty, to maintain an important number of forces under NATO command on the mainland of Europe. In terms of actual forces, the British contribution towards the defence of the NATO area includes their units based in the German Federal Republic and the naval forces deployed in the Atlantic, Channel and Mediterranean.

4.24. In pursuance of the Nassau Agreement with the United States in December 1962, the whole of the V-bomber force has been assigned to NATO. The stand the British Government has taken in relation to NATO has for a large part been determined by the fact that the United Kingdom was for many years the only European country with a nuclear deterrent of its own. It took fifteen years of effort and the expenditure of £1,000 million to create the British nuclear deterrent force. In the first half of the fifteen years the foundations of the nuclear deterrent were laid and the basic decisions arrived at. During the second half, from 1953 to 1960, were produced the nuclear and thermonuclear weapons and the V-bombers that made it possible to translate theory into an actual force.

4.25. The roots of the British nuclear deterrent are to be found in the second world war, at the end of which the United States had the bomb and the machinery to produce it, whereas the Bri-

et de ses alliés sur le plan des forces terrestres, et leur supériorité est encore plus grande dans le domaine des aviations d'appui et de chasse;

- (ii) le bloc soviétique peut concentrer des troupes et déclencher une attaque en n'importe quel point, de la Norvège à la Turquie;
- (iii) les forces soviétiques ne pourraient être contenues par des moyens conventionnels. Dans le cas d'une «riposte graduée» lente, elles pourraient être arrêtées sur le Rhin ou même plus à l'ouest;
- (iv) les armes nucléaires tactiques, les engins à courte portée, les bombes aériennes ou l'artillerie atomique ne devraient pas être utilisés pour enrayer une attaque. Certes, l'Europe pourrait ainsi échapper à l'invasion, mais non à la destruction. Les seuls moyens de sauver l'Europe et d'arrêter une attaque consisteraient à bombarder à l'aide d'armes nucléaires stratégiques les bases d'attaque militaires et industrielles soviétiques. Une fois que les forces soviétiques déclenchant l'agression auraient été privées de leur appui logistique par l'anéantissement de leurs sources d'approvisionnement, les forces alliées pourraient achever le processus entamé en détruisant les forces soviétiques.

4.22. Toutefois, le 14 octobre 1964, M. Messmer, Ministre des armées, a paru se rapprocher du point de vue américain. Il a déclaré à l'occasion des manœuvres «Armor»:

«...Il n'y a pas de défense nationale possible sans la disposition d'un armement nucléaire puissant, stratégique et tactique. On ne peut pas se contenter d'un armement nucléaire ou thermonucléaire ...car si nous jouions notre défense nationale sur l'armement nucléaire stratégique seul, cela nous mettrait, nous et nos adversaires éventuels, devant un dilemme tragique: ou bien se livrer d'entrée de jeu à un échange nucléaire majeur, suivi par la vitrification de la France, ou bien conclure la paix. Nous n'avons donc pas le droit d'écarter l'hypothèse d'une situation

intermédiaire dans laquelle, à la suite d'échanges atomiques sélectifs, c'est-à-dire dosés, auraient lieu des opérations qui ne seraient pas entièrement nucléaires; ainsi la Défense Opérationnelle du Territoire (D.O.T.) est un élément nécessaire de la dissuasion au même titre que la force nucléaire stratégique. C'est un ensemble cohérent dont aucun élément n'est inutile pour maintenir la paix et l'indépendance nationale.»

(b) L'attitude du Royaume-Uni

4.23. L'attitude britannique à l'égard de l'O.T.A.N. est particulière dans la mesure où le Royaume-Uni a tenu à ce que la défense de son territoire national, à l'exception de la défense aérienne, soit exclue du commandement des forces alliées en Europe. La défense du Royaume-Uni ne relève d'aucun des principaux commandements de l'O.T.A.N.; elle est uniquement du ressort des autorités nationales. Par ailleurs, le Royaume-Uni s'est engagé en 1954, par le Traité de Bruxelles révisé, à maintenir sur le continent européen des forces importantes sous le commandement de l'O.T.A.N. La contribution britannique à la défense de la zone O.T.A.N. comprend les unités basées sur le territoire de la République Fédérale d'Allemagne ainsi que les forces navales déployées dans l'Atlantique, la Manche et la Méditerranée.

4.24. Conformément aux Accords de Nassau conclus avec les Etats-Unis en décembre 1962, l'ensemble de la force de bombardiers V a été affecté à l'O.T.A.N. La position adoptée par le gouvernement britannique vis-à-vis de l'O.T.A.N. a été déterminée, dans une large mesure, par le fait que le Royaume-Uni fut, pendant de nombreuses années, le seul pays européen à détenir une force de dissuasion nucléaire nationale. Il a fallu 15 ans d'efforts et 1 milliard de livres pour créer la force de dissuasion nucléaire britannique. Au cours de la première moitié de cette période, les fondements de la force de dissuasion nucléaire ont été posés et les décisions fondamentales ont été prises. Au cours de la deuxième moitié, de 1953 à 1960, ont été produites les armes nucléaires et thermonucléaires ainsi que les bombardiers V qui ont permis de passer du domaine théorique au domaine concret.

4.25. Pour retrouver les origines de la force de dissuasion nucléaire britannique, il faut remonter à la seconde guerre mondiale, à la fin de laquelle les Etats-Unis détenaient la bombe, ainsi

tish had only been concerned with the development of the bomb in the United States and not in the manufacturing process. The British Government held that the wartime agreements of 1942 and 1943 on atomic energy entitled them to information on the manufacture of the bomb. This the Americans never gave. The American Government stated that there existed no obligation on its part to furnish information on the manufacture of the bomb to the United Kingdom.

4.26. At the same time it was extremely reluctant to do so as the United States made great efforts to bring about international control of the bomb within the framework of the United Nations, and the sincerity of their offer would have been very much open to question had they given the secret of the bomb to the United Kingdom. Furthermore, the McMahon Act of 1948 on atomic energy control forbade the United States to share its secrets. This led the United Kingdom Government, when it became clear that American collaboration could not be secured, to establish a full-scale programme on research and development to cover all aspects of the use of atomic energy.

4.27. In April 1947, a programme was drawn up calling for the first output of plutonium in the first three months of 1952. Highest priority was accorded to this programme. On 3rd October 1952, the United Kingdom exploded her first atomic device at Monte Bello Island.

4.28. The main reason for the British Government starting this programme was that failure to accept the challenge of atomic energy would have been interpreted as retreat from greatness and abandonment of power. As Lord Attlee put it later, "We could not agree that only America should have atomic energy". There was also the knowledge that other nations were actively seeking to develop atomic energy, and there the question arose: Could Britain do less than France?

4.29. It was also thought impossible to influence American politics if one did not possess the atomic bomb. This could only be done by a strong Britain which should be prepared to stand on its own feet. The hydrogen bomb was built and tested at Christmas Island in May 1957.

4.30. In the 1957 defence White Paper, Mr. Duncan Sandys, Minister of Defence, emphasised that the British defence effort would be concentrated on atomic weapons and nuclear strategy. The main difficulty with regard to nuclear strategy was, however, lack of means of delivery following the development of ballistic missiles.

4.31. The life of the British striking force of Vulcan and Victor bombers was thought to be strictly limited since they would become more and more vulnerable to Soviet anti-aircraft defences. It was therefore considered necessary to find something to replace the V-bomber force and the British Government thought it could find this in the Blue Streak ballistic missile. In 1960, however, the Blue Streak was cancelled as it became too expensive to develop further.

4.32. According to Mr. Watkinson¹, the real reason for its cancellation as a military weapon was that the spread of short-range Russian missiles in Eastern Europe was producing a situation in which a liquid-fuel missile, in numbers that might conceivably be deployed, even if buried in an underground silo, was likely to be completely destroyed at the first onset of a nuclear attack on the United Kingdom. It thus offered little valid possibility of retaliation to an aggressive strike. Whatever the reason, the United Kingdom Government decided to study the airborne method of launching and delivering nuclear warheads, this being particularly suited to the geographical positions of her widely dispersed bases around the world.

4.33. The 1958 amendment to the McMahon Act made it possible for the United Kingdom to acquire the necessary assistance for the supply of the air-to-surface missile Skybolt which was in the process of being developed in the United States. Two years later Mr. Macmillan was able to conclude the agreement with President Eisenhower. Again two years later, the cancellation of the Skybolt programme by the Kennedy administration led to the Nassau Agreement on the

1. See *Financial Times*, 23rd March 1964, page 21.

que les installations de production nécessaires, cependant que les Britanniques ne s'étaient préoccupés que de sa mise au point aux Etats-Unis, et non du processus de fabrication. Le gouvernement britannique prétendait que les accords conclus pendant la guerre, en 1942-1943, sur l'énergie atomique, l'autorisaient à recevoir des informations à ce sujet, informations que les Etats-Unis ne lui ont jamais communiquées. Le gouvernement américain a déclaré que rien ne l'obligeait à fournir au Royaume-Uni des informations sur la fabrication de la bombe.

4.26. Ce refus s'expliquait également par le fait que les Etats-Unis déployaient, par ailleurs, des efforts considérables pour promouvoir le contrôle international de la bombe dans le cadre des Nations Unies, et la sincérité de leur proposition aurait été largement contestée s'ils avaient livré au Royaume-Uni un secret de ce genre. En outre, la loi McMahon de 1948 sur le contrôle de l'énergie atomique interdisait aux Etats-Unis de communiquer toute information nucléaire à des pays tiers. C'est pourquoi, lorsqu'il devint clair que la collaboration américaine ne lui serait jamais acquise, le gouvernement du Royaume-Uni mit sur pied un vaste programme d'études et de mise au point couvrant tous les aspects de l'utilisation de l'énergie atomique.

4.27. Il établit, en avril 1947, un programme prévoyant la production du premier plutonium britannique pour le premier trimestre de 1952. La plus haute priorité fut accordée à ce programme et, le 3 octobre 1952, le Royaume-Uni faisait exploser sa première bombe atomique dans l'île de Montebello.

4.28. Si le gouvernement britannique avait lancé ce programme, c'était surtout parce que le refus de relever le défi atomique aurait été interprété comme une renonciation à la grandeur et à la puissance. Comme Lord Attlee l'a dit par la suite: «Nous ne pouvions accepter que les Etats-Unis soient les seuls à disposer de l'énergie atomique». D'autre part, il n'ignorait pas que d'autres nations s'efforçaient, elles aussi, d'accéder à la puissance atomique, et la question se posait donc de savoir si la Grande-Bretagne pouvait faire moins que la France.

4.29. Le gouvernement britannique jugeait également impossible d'influencer la politique américaine s'il ne possédait pas la bombe atomique. Il ne pouvait y parvenir que si la Grande-Bretagne était forte et prête à ne compter que sur elle-même. C'est ainsi que fut fabriquée la

bombe à hydrogène expérimentée à l'Île Christmas en mai 1957.

4.30. Dans le livre blanc de 1957 sur la défense, M. Duncan Sandys, Ministre de la défense, soulignait que l'effort de la Grande-Bretagne en matière de défense serait axé sur les armes atomiques et sur la stratégie nucléaire. La principale difficulté en ce qui concerne la stratégie nucléaire était toutefois le manque de véhicules après les tentatives de mise au point d'un engin balistique.

4.31. La durée d'utilisation des bombardiers stratégiques, Vulcan et Victor, semblait être strictement limitée, étant donné que ces appareils seraient de plus en plus vulnérables aux défenses anti-aériennes soviétiques. Il était donc indispensable de trouver une solution de remplacement, et le gouvernement britannique pensa que l'engin balistique Blue Streak pourrait faire l'affaire. En 1960, toutefois, la mise au point du Blue Streak fut arrêtée en raison des frais énormes qu'elle entraînait.

4.32. D'après M. Watkinson¹, cet engin fut abandonné comme vecteur militaire avant tout pour la raison suivante: la dissémination, en Europe orientale, des engins russes à courte portée créait une situation telle qu'un engin à carburant liquide existant en nombre suffisant pour être déployé d'une manière concevable, même protégé dans un silo souterrain, serait, selon toute probabilité, entièrement détruit lors de la première phase d'une attaque nucléaire dirigée contre le Royaume-Uni. Cet engin offrait donc peu de possibilités réelles de représailles à la suite d'une agression. Quoi qu'il en soit, le gouvernement britannique décida d'étudier la méthode aéroportée de lancement et d'acheminement des ogives nucléaires, particulièrement adaptée à la situation géographique de ses bases largement dispersées dans le monde entier.

4.33. L'amendement de la loi McMahon en 1958 permit au Royaume-Uni d'obtenir l'aide nécessaire pour la fourniture de l'engin air-sol Skybolt qui était en cours de mise au point aux Etats-Unis. En 1960, M. Macmillan était en mesure de conclure un accord avec le Président Eisenhower, et, deux ans plus tard, la suppression du programme Skybolt par l'administration Kennedy aboutissait aux Accords de Nassau aux termes desquels le Royaume-Uni pouvait acheter

1. Voir le *Financial Times* du 23 mars 1964, page 21.

basis of which the United Kingdom could buy Polaris missiles to be carried by nuclear-powered submarines.

4.34. The present situation is that five submarines armed with Polaris missiles are intended to be in service by 1969 to 1972. The V-bombers are to have their lives extended by being armed with Blue Steel and adapted for low-level flying under opposing radar screens. Furthermore, the British Government decided in 1959 to build the low-flying supersonic aircraft TSR-2. This aircraft is a manned weapon system. It can approach its target at almost ground level, which makes it undetectable by present radar and other electronic location devices. It can be armed with nuclear or conventional weapons and can be used for strategic as well as tactical missions.

4.35. The history of British nuclear weapons is one of growing technical dependence on the United States.

4.36. In Britain's Report on Defence 1961, the Minister of Defence wrote that the Government recognised that many of the most important responsibilities of the United Kingdom were not concerned with the direct deterrents of all-out global war but rather with the checking of small outbreaks which could grow into nuclear war by accident or design. Although the growth of nuclear power in the world should be acknowledged, the British contribution still provided a valuable degree of strength and diversity to the western forces as a whole; it increased dispersal and reduced reaction time.

4.37. In 1962, the Minister of Defence wrote that the Government did not believe that major war could long continue without one side or the other resorting to nuclear weapons. On the other hand, the Government did not believe that the defence of Europe could be left to long-range nuclear weapons alone and that it wished to ensure that NATO forces were balanced and NATO strategy flexible.

4.38. In 1963, the Government did not make any important statement on defence, but in 1964 the main reason given for the maintenance of the independent British deterrent was that if there were no power in Europe capable of inflict-

ing unacceptable damage on a potential enemy, he might be tempted—if not now, then perhaps at some time in the future — to attack, mistakenly believing that the United States would not act unless America herself were attacked. The British V-bombers and the future Polaris submarines would be capable of inflicting greater damage than any potential aggressor would consider acceptable. The keystone of British defence policy was the prevention of war, and in Europe this meant above all the prevention of nuclear war.

4.39. In his speech on 4th December 1962, Mr. Thorneycroft, United Kingdom Minister of Defence, underlined these words stating that this capability was what "deterrent" meant.

4.40. When he addressed the Committee, meeting in London on 19th March 1963, he pointed out that as long as interdependence had not been achieved the only other possibility for a country like the United Kingdom was to have its own independent deterrents. He thought that the development inside the Alliance was not so far advanced that the new form could be taken leaving the old behind.

4.41. In the Financial Times Survey on Defence, 23rd March 1964, the Minister of Defence wrote:

"We hope that the United Kingdom will never be attacked. We hope and believe that we shall never find ourselves alone in facing the threat of an attack. But what is important is what an enemy might, however misguidedly, suppose. The surest safeguard against possible miscalculation by an enemy is the possession of a weapon of instant, certain and terrible retaliation wholly within our own control. This we have and shall continue to have in our V-bomber force and later in the fleet of five Polaris submarines which we have decided to construct."

(c) *The German attitude*

4.42. The relationship between the Federal Republic and NATO is strongly influenced by the origins of its membership. Rearmament of the Federal Republic after the war demanded special measures for military and political

des engins Polaris qui seraient embarqués sur des sous-marins nucléaires.

4.34. La situation actuelle est la suivante: cinq sous-marins armés d'engins Polaris doivent entrer en service de 1969 à 1972. La durée d'utilisation des bombardiers V sera prolongée en les dotant de l'engin Blue Steel et en les adaptant aux vols à basse altitude hors du champ des radars ennemis. De plus, le gouvernement britannique a décidé en 1959 de construire le TSR-2, avion d'attaque supersonique à basse altitude. Cet appareil constitue un véritable système d'armes piloté. Il peut approcher de son objectif presque au niveau du sol, ce qui le rend indétectable aux radars et autres dispositifs de repérage électronique actuels. Il peut être équipé indifféremment d'armes nucléaires ou conventionnelles et être utilisé pour des missions stratégiques aussi bien que tactiques.

4.35. L'histoire de l'armement nucléaire britannique est celle d'une dépendance technique croissante vis-à-vis des Etats-Unis.

4.36. Dans le rapport sur la défense de 1961, le ministre de la défense du Royaume-Uni déclarait que le gouvernement devait reconnaître que la principale contribution du Royaume-Uni concernait moins la prévention d'une guerre universelle et totale que celle de conflits localisés susceptibles de se transformer par accident ou par dessein en guerre nucléaire. Compte tenu de l'accroissement de la puissance nucléaire dans le monde, la contribution britannique apportait encore à l'ensemble des forces occidentales un élément important de puissance et de diversité. Elle accroissait la dispersion et réduisait le délai de représailles.

4.37. En 1962, le ministre de la défense déclarait que le gouvernement ne croyait pas qu'un conflit majeur pourrait se poursuivre longtemps sans que l'un ou l'autre des belligérants recoure aux armes nucléaires. Il ne croyait pas, non plus, que la défense de l'Europe puisse être assurée uniquement par les armes nucléaires à longue portée, et il entendait veiller à ce que l'O.T.A.N. soit pourvue de forces équilibrées et d'une stratégie souple.

4.38. En 1963, le gouvernement ne faisait aucune déclaration importante sur la défense, mais il justifiait, en 1964, le maintien d'une force de dissuasion britannique indépendante en disant que s'il n'y avait aucune force en Europe

capable d'infliger des destructions inacceptables à un ennemi éventuel, celui-ci pourrait se risquer — sinon dès maintenant, du moins dans l'avenir — à déclencher une agression, persuadé que l'Amérique ne réagirait pas à moins d'être elle-même attaquée. Les bombardiers V et, par la suite, les sous-marins Polaris seraient capables d'infliger à un agresseur éventuel des destructions inacceptables. La clé de la politique de défense britannique est la prévention de la guerre et, en Europe, par-dessus tout, la prévention de la guerre nucléaire.

4.39. Dans le discours qu'il a prononcé le 4 décembre 1962, M. Thorneycroft, Ministre de la défense du Royaume-Uni, a souligné ces mots en déclarant que telle était, précisément, la raison d'être d'une force de dissuasion.

4.40. S'adressant à la commission lors de sa réunion à Londres du 19 mars 1963, il a souligné qu'aussi longtemps que l'interdépendance n'était pas réalisée, la seule possibilité pour un pays comme le Royaume-Uni était de détenir sa propre force de dissuasion. A son avis, l'évolution au sein de l'Alliance n'était pas suffisamment avancée pour permettre d'adopter la nouvelle formule et d'abandonner l'ancienne.

4.41. Dans l'étude sur la défense publiée dans le *Financial Times*, le 23 mars 1964, le ministre de la défense écrivait:

«Nous espérons que le Royaume-Uni ne sera jamais attaqué. Nous espérons et nous croyons que nous ne nous trouverons jamais seuls face à la menace d'une attaque. Toutefois, ce qui importe, c'est ce que l'ennemi pourrait supposer, même par suite d'une erreur de jugement. La garantie la plus sûre contre toute erreur de calcul de la part de l'ennemi est la possession d'une arme de représailles immédiates, sûres et terribles ne dépendant que de nous-mêmes. Cette arme, nous la possédons et nous la conserverons, avec notre force de bombardiers V et, plus tard, avec la flotte de cinq sous-marins Polaris que nous avons décidé de construire.»

(c) L'attitude de l'Allemagne

4.42. Les relations entre la République fédérale et l'O.T.A.N. sont fortement influencées par les origines de l'adhésion de l'Allemagne à l'Alliance. Le réarmement de la République fédérale après la guerre exigeait des dispositions

reasons. The Brussels Treaty made Germany renounce the production of ABC weapons while at the same time its other armaments were specially controlled through the WEU Agency.

4.43. In 1954, the German Government accepted the fact that no solution for its defence could be found on a national basis and that, therefore, military co-operation and integration within the Alliance should be the basic objectives; all German combat formations were assigned to NATO. Defence remained a national task to be carried out, however, in an international framework.

4.44. At the same time development in the technical field has brought with it realisation that the speed with which weapons are able to cover great distances, and the effects of modern weapons are too great for a relatively small territorial State like Germany. Developments in nuclear weapons and missiles are forcing the European countries to rely on the Atlantic and on the American land mass. Further, acceptance of the strategy of deterrence implied that the primary purpose of the defence machinery was to prevent war. Credibility of this strategy demands that deterrent forces be present all the time. Mobilisation after the outbreak of war does not accord with this concept.

4.45. As a consequence of these considerations the German Government, having all its combat units under NATO command, did not consider it necessary to re-establish a German general staff organisation.

4.46. Not only has the Federal Government, in accordance with the Brussels Treaty, declared that it will not build its own ABC weapons, but it has also been reluctant to recreate a new weapons industry.

4.47. Having based its rearmament on these decisions, the German Government is strongly convinced of the need for a fully-integrated western military power and the highest degree of political concert in the West.

4.48. According to the German Government, the threat against the free world continues to

exist. In December 1963, Mr. Schroeder, Minister for Foreign Affairs of the Federal Republic, declared before the Assembly¹ that his Government found it very hard to believe that the Soviet desire for a détente was genuine. The Soviet policy of easing tension was considered to be linked with their plans and attempts to separate the Federal Republic from the western camp and, furthermore, to give the impression that she was the sole cause of East-West disagreement.

4.49. Mr. Schroeder said that we must be on our guard against these schemes as otherwise the whole policy of détente could become a particularly dangerous phase of the cold war and have extremely damaging material and psychological consequences for the West.

4.50. The German Government was of the opinion that the right of self-determination of Germans living on the other side of the Iron Curtain could not be a subject of discussion.

4.51. A close relationship between Germany and France, and between Germany and the United States was considered of utmost importance to Germany's military and political situation. Above all, Germany needs these two allies as she is of the opinion that there is no Europe without France and no defence of Europe without the United States.

4.52. The main issue in Europe is the one left unresolved by the second world war and its aftermath — the future and fate of Central Europe, at the heart of which lies the reunification of Germany.

4.53. In the military field the German Government was of the opinion that the NATO defence should preclude an occupation and subsequent liberation of Europe. Europe should be defended along the Iron Curtain. Every attack should be stopped and thus both conventional and nuclear means would have to be employed.

4.54. As General Speidel declared before the Assembly in Rome on 24th June 1964, the German defence authorities are convinced that without nuclear weapons no deterrence exists, but

1. See Official Report of Proceedings, Volume IV, December 1963, page 181.

spéciales pour des raisons d'ordre politique et militaire. Aux termes du Traité de Bruxelles, l'Allemagne s'engageait à ne pas fabriquer d'armes atomiques, biologiques et chimiques, cependant que les autres types d'armements faisaient l'objet d'un contrôle spécial de l'Agence de l'U.E.O.

4.43. En 1954, le gouvernement allemand reconnut que le problème de sa défense ne pouvait être résolu sur une base nationale et que, par conséquent, la coopération et l'intégration militaires au sein de l'Alliance devaient constituer les objectifs fondamentaux; toutes les formations combattantes allemandes furent affectées à l'O.T.A.N. Toutefois, la défense demeurerait une tâche nationale qui devait être assurée dans un cadre international.

4.44. En même temps, les progrès techniques ont montré que les effets des armes modernes et la vitesse à laquelle elles peuvent couvrir de grandes distances sont trop considérables pour un pays comme l'Allemagne dont la superficie est relativement réduite. Les progrès réalisés dans le domaine des armements nucléaires et des engins contraignent les pays européens à s'en remettre à l'Atlantique et à la profondeur du continent américain. De plus, l'acceptation de la stratégie de dissuasion implique que le dispositif de défense a pour premier objectif de prévenir la guerre. Cette stratégie exige, pour être plausible, la présence permanente des forces de dissuasion, ce qui exclut toute mobilisation après le déclenchement des hostilités.

4.45. Pour cet ensemble de raisons, l'Allemagne, qui a placé toutes ses unités de combat sous le commandement de l'O.T.A.N., n'a pas jugé nécessaire de reconstituer un état-major général allemand.

4.46. Le gouvernement fédéral, conformément au Traité de Bruxelles, a non seulement déclaré qu'il ne fabriquerait pas d'armes atomiques, biologiques et chimiques, mais il s'est également montré peu disposé à recréer une nouvelle industrie d'armements.

4.47. Le réarmement de l'Allemagne étant fondé sur ces décisions, le gouvernement fédéral est fermement convaincu de la nécessité de l'intégration complète de la puissance militaire occidentale et de l'accord politique le plus large entre les Occidentaux.

4.48. Selon ce gouvernement, la menace contre le monde libre n'a pas cessé d'exister. En dé-

cembre 1963, M. Schroeder, Ministre des affaires étrangères de la République fédérale, déclarait devant l'Assemblée¹ que son gouvernement avait peine à croire que les Soviétiques voulaient vraiment la détente. A ses yeux, la politique de détente soviétique était liée au désir et à la tentative de séparer la République Fédérale d'Allemagne des puissances occidentales et, en outre, de la présenter comme seule responsable de l'antagonisme entre l'Est et l'Ouest.

4.49. M. Schroeder estimait que pareilles intentions devaient mettre la République fédérale sur ses gardes, sans quoi toute la politique de détente pourrait mener à une phase particulièrement dangereuse de la guerre froide et aboutir, sur les plans matériel et psychologique, à des résultats extrêmement préjudiciables à l'Occident.

4.50. Le gouvernement fédéral est d'avis que le droit à l'autodétermination pour les Allemands qui vivent de l'autre côté du Rideau de fer est indiscutable.

4.51. Des rapports étroits entre l'Allemagne et la France d'une part, et entre l'Allemagne et les Etats-Unis d'autre part, sont de la plus haute importance pour la situation politique et militaire de l'Allemagne. Celle-ci a besoin, avant tout, de ses deux alliés, car elle estime qu'il ne peut y avoir d'Europe sans la France ni de défense de l'Europe sans les Etats-Unis.

4.52. Le principal problème de l'Europe est celui que la seconde guerre mondiale et ses séquelles ont laissé sans solution, c'est-à-dire l'avenir et le destin de l'Europe centrale. La question de la réunification de l'Allemagne est au cœur de ce problème.

4.53. En matière militaire, le gouvernement allemand est d'avis que le concept de défense de l'O.T.A.N. doit prévenir toute occupation qui entraînerait la libération ultérieure de l'Europe. L'Europe doit être défendue le long du Rideau de fer. Toute attaque doit être enrayée, ce qui implique l'emploi de moyens conventionnels comme de moyens nucléaires.

4.54. Comme l'a déclaré le général Speidel devant l'Assemblée, à Rome, le 24 juin 1964, les autorités allemandes en matière de défense sont convaincues qu'il n'existe pas de dissuasion sans

1. Voir Compte rendu officiel des débats, Volume IV, décembre 1963, page 181.

that should deterrence fail, the defence of NATO countries would have to be carried out by all available means — even by nuclear weapons. General Speidel was of the opinion that SACEUR should have land and naval rockets at his disposal and be given greater authority in regard to the use of nuclear weapons. All forms of military strength should be increased. He stated¹:

“In the event of an attack the allied forces would have to defend Europe as far to the East as possible, protecting at the same time the infrastructure and the navigational aids for our aircraft. This means that our land forces must be ready to counter any enemy attack at the very edge of the Iron Curtain itself, to bring it to a halt and disperse it. Any attempt by the Soviets or their satellites at making a local breach must be thwarted at once; this is our only way — to meet the aggressor at the outset, stand up to him, seize the initiative from him and defeat him. *Principiis obsta!*”

.....

We have to be ready for a full-scale war fought from the outset with nuclear weapons of all types; for conflicts involving conventional weapons only or conventional weapons and so-called tactical nuclear weapons; and for local, conventional conflicts developing into nuclear war.

.....

The following steps seem essential for increasing our security and credibility: re-organisation and creation of NATO's military leadership; arming SACEUR with both land and sea-based missiles for use in this area of operations; suitable arrangements for authorising the use of nuclear weapons, both inside and outside NATO; reinforcing both the numbers and equip-

1. See Official Report of Proceedings, Volume II, June 1964, pages 152, 154 and 156.

ment of the land forces in Western Europe and providing them immediately with backing in the form of appropriate air power; building up reserves; an increase in the number of units of all categories assigned to NATO in peacetime; the placing of all assigned units under SACEUR immediately after a 'simple alert' as a standardised procedure; standardising the training and length of military service in all the NATO countries; standardising the system of logistics; reducing the time needed for mobilisation; building up and integrating air defence.”

4.55. The potential aggressor should never be allowed to know when, where, under what conditions and to what degree he could expect the defensive forces to employ nuclear means.

4.56. Although the German Government had never aspired to have nuclear weapons of its own, it wanted to have a share in nuclear planning and nuclear responsibilities. Mr. von Hassel, the Federal Minister of Defence, declared before the Assembly in Paris in June 1963 that, as the Federal Republic furnished the second largest national contingent of conventional troops for the defence of the freedom of all NATO nations, the German Government wanted to have a say in the use of these weapons. It needed a greater share in the responsibility for nuclear plans and for the preparation of nuclear operations.

4.57. The next stage of development inside NATO should be that of joint control and decision-making regarding nuclear as well as non-nuclear forces. Development towards more political co-operation and political action, to further positive aims, is eagerly sought by the German Government. Certain NATO institutions should be up-graded to achieve these aims.

4.58. In the nine years that Germany has been a member of NATO it has made a great effort to build up its 12 divisions to a total of some 300,000 men; the air force consists of 17 wings

les armes nucléaires, mais que, si la dissuasion échouait, la défense des pays de l'O.T.A.N. devrait être assurée par tous les moyens disponibles, même par les armes nucléaires. Le général Speidel est d'avis que le SACEUR devrait avoir à sa disposition des fusées stationnées aussi bien sur des bases terrestres que sur des navires et qu'il devrait disposer d'une plus grande autorité en ce qui concerne le recours aux armes nucléaires. Toutes les formes de puissance militaire devraient être renforcées¹:

«En cas d'attaque, les forces alliées devront défendre l'Europe le plus loin possible à l'Est, ce qui permettrait en même temps de protéger l'infrastructure et les services de navigation de la force aérienne. Aussi est-ce immédiatement derrière le Rideau de fer que les forces terrestres doivent s'opposer à toute attaque ennemie, l'arrêter et la repousser. Il faut faire échouer toute tentative des Soviétiques ou de leurs satellites d'opérer une percée locale. C'est la seule façon de faire face dès le début à l'agresseur, de le frapper, de lui enlever l'initiative et de le battre. *Principis obsta!*

.....

Nous devons, à la fois, nous préparer à une guerre générale, engagée, dès le début, avec des armes nucléaires de tout genre; à des conflits où ne seraient employées que des armes classiques, ou bien des armes classiques et des armes nucléaires dites tactiques; à la possibilité de voir dégénérer en guerre nucléaire un conflit local du type classique.

.....

Pour maintenir la sécurité et la crédibilité, il paraît indispensable de prendre les mesures suivantes: réorganisation de l'O.T.A.N. et création d'un organe militaire au sommet de l'O.T.A.N.; équipement du SACEUR aussi bien avec des fusées stationnées sur des bases terrestres que sur des navires en vue de combattre l'ennemi dans la zone des opérations;

1. Voir Compte rendu officiel des débats, Volume II, juin 1964, pages 152, 154 et 156.

mise au point d'un système rationnel pour régler la compétence en ce qui concerne l'emploi des armes nucléaires à l'intérieur et à l'extérieur de l'O.T.A.N.; renforcement en hommes et en matériel des forces terrestres en Europe occidentale et appui direct par les forces aériennes correspondantes; constitution de réserves; augmentation des unités de toute catégorie, dites *assigned forces*, qui, en temps de paix déjà, se trouvent sous le commandement de l'O.T.A.N.; mise sous les ordres du SACEUR de toutes les *assigned forces* unifiées dès la simple alerte; unification de l'instruction et du temps de service dans tous les pays membres de l'O.T.A.N.; unification de la logistique; réduction des délais de mobilisation; renforcement et intégration de la défense aérienne.»

4.55 On ne doit jamais permettre à l'agresseur éventuel de savoir quand, où, dans quelles conditions, et jusqu'à quel point il peut s'attendre à l'utilisation d'armes nucléaires par les forces défensives.

4.56. Bien que le gouvernement fédéral n'ait jamais aspiré à posséder en propre des armes nucléaires, il a insisté pour participer à la planification et aux responsabilités en matière nucléaire. M. von Hassel, Ministre fédéral de la défense, a déclaré devant l'Assemblée, à Paris, au mois de juin 1963, que, étant donné que la République fédérale fournit, pour la défense de la liberté de l'ensemble des pays de l'O.T.A.N., le contingent national le plus important après les Etats-Unis, elle veut avoir son mot à dire en ce qui concerne l'utilisation de ces armes, et participer plus largement aux responsabilités en matière de planification et de préparation des opérations nucléaires.

4.57. Le processus de développement au sein de l'O.T.A.N. devrait se poursuivre par l'élaboration d'un mécanisme de contrôle commun et de prise de décisions communes concernant les forces nucléaires et conventionnelles. Le gouvernement allemand s'attache activement à développer encore davantage la coopération et l'action politiques, et à promouvoir des objectifs positifs. A cette fin, il conviendrait de revaloriser certaines institutions de l'O.T.A.N.

4.58. Depuis neuf ans que l'Allemagne est membre de l'O.T.A.N., elle a consenti des efforts considérables pour amener ses douze divisions à un effectif total de quelque 300.000 hommes ;

and 6 battalions of anti-aircraft rockets. The total defence budget amounts to more than DM 20 milliard (\$5,362 million).

(d) The attitude of the Scandinavian countries

4.59. The defence policies of the Scandinavian members of NATO — Norway and Denmark — mainly follow the same lines; variances are explained by the geographically different positions of the two countries.

4.60. Norway has a common frontier with the Soviet Union of some eighty miles, and long unguarded frontiers with Finland and Sweden. At the latter the only control is that exercised by police.

4.61. Norwegian defence policy is based on the concept of acceptance of a NATO nuclear strategy. The Norwegian Government, however, when it took up membership of NATO in 1949, informed the world, and especially the Soviet Union, that it had decided, after consultation with the United States, the United Kingdom and France, that no foreign troop bases would be accepted on Norwegian soil and neither would nuclear weapons be allowed in the country unless under grave threat of war.

4.62. The Norwegian Government believes that by adopting this attitude it forced the Soviet Union to be more lenient towards Finland than it would otherwise have been. It is the policy of the Scandinavian countries to do everything possible to maintain Finnish independence, even if this country is geographically close to the Soviet Union. The Scandinavian countries do not want to give the Soviet Union a pretext for demanding bases in Finland or for establishing Soviet atomic weapons on Finnish territory. The Norwegian and Danish Governments also believe that by keeping their countries free of atomic weapons Sweden will not be forced to equip her forces with such weapons.

4.63. The Norwegian Government does not wish to take part in the multilateral NATO sea forces, nor accept political responsibility for the multilateral force, for exactly the same reasons.

4.64. In this respect the Danish Government follows the Norwegian one. It accepted NATO

because without it Denmark would be in the same position vis-à-vis the Soviet Union as Finland is at present. As a Nordic country with the same type of civilisation, the same traditions and the same type of government as the other Scandinavian countries, Denmark looks upon them as brother countries.

4.65. The Danish Government considers that this attitude has brought about a military balance in Northern Europe which is as advantageous to the Soviet Union as it is to the NATO countries. The Danish Government believes that the political control and, even more so, its partnership in the multilateral NATO force would go against the reasoning which has led to its political position on nuclear weapons inside the NATO area.

4.66. Having accepted NATO nuclear strategy, while at the same time not accepting nuclear forces and weapons or foreign troops, the attitude of both countries is that in case of attack their conventional forces should be able to hold the enemy at bay for as long as necessary before receiving allied aid in manpower and (nuclear) equipment. The question is, however: Will the time element be favourable or unfavourable to the implementation of this policy? The often very weak forces of these two countries — in the case of Norway one reinforced brigade up in the North, and in Denmark one weak division — do not allow a positive answer to be given on the possibility of gaining the time factor.

4.67. The present situation of peaceful coexistence is considered favourably by both governments, although both governments are also of the opinion that, basically, Soviet policy has not changed — the Soviets have merely realised that military pressure is unproductive. Therefore, neither government sees any apparent reason at the moment for modifying the NATO defence concept.

4.68. This attitude induced both governments to refrain from supporting the Kekkonen Plan which would for all time exclude atomic weapons from the area. This plan would only be acceptable to the Scandinavian governments if an overall settlement and a peace treaty were established in Europe.

l'armée de l'air comprend 17 escadres et 6 bataillons de fusées anti-aériennes. Le budget total de la défense se chiffre à plus de 20 milliards de marks (soit 5.362.000.000 de dollars).

(d) L'attitude des pays scandinaves

4.59. Les politiques des pays scandinaves membres de l'O.T.A.N. — Norvège et Danemark — suivent en gros, en matière de défense, les mêmes lignes directrices; les variantes s'expliquent par les différences entre la situation géographique des deux pays.

4.60. La Norvège a près de 180 km de frontière commune avec l'Union Soviétique et de longues frontières non gardées avec la Finlande et la Suède. A la frontière suédoise, le seul contrôle est celui qu'exerce la police.

4.61. La politique de la Norvège en matière de défense est fondée sur l'acceptation d'une stratégie nucléaire de l'O.T.A.N. Toutefois, lorsque ce pays devint membre de l'Alliance en 1949, le gouvernement fit savoir au monde, et notamment à l'Union Soviétique, qu'il avait décidé, après consultation avec les Etats-Unis, le Royaume-Uni et la France, de n'accepter l'installation d'aucune base étrangère sur son territoire ni d'autoriser l'entrée d'aucune arme nucléaire à moins d'une menace de guerre sérieuse.

4.62. Le gouvernement norvégien estime qu'en adoptant cette attitude, il a forcé l'Union Soviétique à se montrer, à l'égard de la Finlande, plus conciliante qu'elle ne l'aurait été autrement. Les pays scandinaves ont pour politique de faire tout ce qui est en leur pouvoir pour maintenir l'indépendance de la Finlande même si ce pays est géographiquement proche de l'Union Soviétique. Ils ne veulent donner à l'Union Soviétique aucun prétexte pour réclamer des bases ou pour installer des armes atomiques soviétiques en territoire finlandais. Les gouvernements norvégien et danois estiment également qu'en n'acceptant aucune arme atomique, ils éviteront à la Suède de se voir contrainte d'en équiper ses propres forces.

4.63. Le gouvernement norvégien ne souhaite pas participer à la force navale multilatérale de l'O.T.A.N.; pour les mêmes raisons, il ne souhaite pas davantage en partager la responsabilité politique.

4.64. A cet égard, le gouvernement danois suit la ligne de conduite norvégienne. Il a accepté

d'entrer à l'O.T.A.N. parce que, sans l'Alliance, le Danemark se trouverait dans la même position que la Finlande vis-à-vis de l'Union Soviétique. En tant que pays nordique ayant le même fond de civilisation, les mêmes traditions et le même type de gouvernement que les autres pays scandinaves, le Danemark considère ces derniers comme des pays frères.

4.65. Le gouvernement danois estime que cette attitude a établi, en Europe du Nord, un équilibre militaire aussi avantageux pour l'Union Soviétique que pour les pays de l'Alliance. Il est d'avis que sa participation au contrôle politique et, plus encore, à la constitution de la force multilatérale de l'O.T.A.N., irait à l'encontre du raisonnement qui l'a conduit à adopter la position qu'il a prise à l'égard des armes nucléaires à l'intérieur de la zone O.T.A.N.

4.66. Ayant accepté la stratégie nucléaire de l'O.T.A.N., sans accepter pour autant des forces et des armes nucléaires ou des troupes étrangères, les deux pays ont prévu qu'en cas d'attaque, leurs forces conventionnelles devraient être capables de tenir l'ennemi en échec aussi longtemps qu'il serait nécessaire avant l'arrivée d'une aide alliée en armes et en matériel (nucléaire). La question est toutefois la suivante: le facteur temps sera-t-il ou non favorable à la mise en œuvre de cette politique? La faiblesse fréquente des forces de ces deux pays — pour la Norvège une brigade renforcée au nord, et pour le Danemark une division faible — ne permet pas de donner une réponse affirmative à cette question.

4.67. La conjoncture actuelle de coexistence pacifique est envisagée de manière favorable par les deux gouvernements, encore qu'ils soient également d'avis que, fondamentalement, la politique soviétique n'a pas changé; les Soviétiques ont simplement compris que la pression militaire n'était pas rentable. C'est pourquoi aucun des deux gouvernements ne voit apparemment de raison de modifier, à l'heure actuelle, la conception de l'O.T.A.N. en matière de défense.

4.68. Cette attitude a conduit les deux gouvernements à s'abstenir de soutenir le plan Kekkonen qui prévoyait l'élimination définitive des armes atomiques de cette zone. Les gouvernements scandinaves ne pourraient l'accepter que si un règlement général et un traité de paix intervenaient en Europe.

(e) The Canadian attitude

4.69. In the Canadian White Paper on Defence of March 1964, the Minister of National Defence, Mr. Paul Hellyer, stated his government's views on the defence of Canada in general and on the Canadian rôle in NATO in particular¹. In the belief that adequate force through a wide spectrum is essential to the deterrence of war, it was the government's policy in determining Canada's force structure, to build in maximum flexibility. This would permit the disposition of the majority of Canadian forces where they would be available for deployment in a variety of peace-keeping activities.

4.70. The question of nuclear weapons for the Canadian armed forces was subordinate to that of Canada's political responsibility as a member of a nuclear-armed alliance. NATO was a nuclear-armed defensive alliance, which dared not be otherwise as long as it was confronted by a nuclear-armed potential opponent. NATO might become less dependent upon nuclear weapons, but the Alliance must continue to possess nuclear weapons in the absence of controlled disarmament and as long as hostile forces had them. Its policies must envisage that in certain circumstances such weapons would be used against aggression. A share in the responsibility for these policies was a necessary concomitant of Canada's membership in NATO. One could not be a member of a military alliance and at the same time avoid some share of responsibility for its strategic policies.

4.71. The Canadian Government accepted the resolution in the United Nations General Assembly on the dissemination of nuclear weapons and this means, therefore, that Canada will not try to join the so-called "nuclear club". At the same time, the common defence of North America demands the possibility to fire nuclear weapons if necessary.

4.72. On 16th August 1963, Canada and the United States reached an agreement on the conditions under which nuclear warheads would be

made available to Canadian forces envisaged for the defence of North America and assigned to NATO. The warheads would remain in United States custody and, for that purpose, small units of United States custodial personnel would be stationed at the Canadian storage sites at bases which would remain under the control of a Canadian commander. The nuclear warheads could not be used operationally without the authorization of the Canadian Government, and thus joint control was assured.

4.73. Before this agreement was reached, a grave internal dispute raged in Canada over nuclear arms policy. On 4th January 1963, General Norstad, in the course of his farewell tour of NATO capitals before relinquishing the post of NATO Supreme Allied Commander Europe, said in Ottawa that in 1959 Canada had undertaken to provide a nuclear strike capability for the RCAF air division in Europe, but that this had depended upon her signing a bilateral agreement with the United States similar to those already in existence between the United States and most NATO countries. General Norstad advocated that such a bilateral agreement should be concluded immediately.

4.74. Following this statement, there was a debate on defence policy in the Canadian House of Commons, and on 4th February 1963, the Minister of National Defence resigned. The debate ended with the defeat of the Government on 5th February 1963 and was followed by the dissolution of parliament and new elections. The new Canadian Government, led by Mr. Lester Pearson, therefore endeavoured to come to an agreement with the United States on nuclear warheads. These were accepted by Canada insofar as they were necessary for the defence of North America and for European-based Canadian forces assigned to NATO. In the field of American continental air defence nuclear weapons were accepted in order to make such a defence effective. These weapons could, however, be used only in the event of a deep enemy penetration of Canadian air space. As long as the present situation remains and no anti-intercontinental ballistic missile appears, no fundamental change is expected in North American air defence. If, however, an anti-intercontinental ballistic missile system is decided upon, this would have a profound effect on North American defence.

¹. Canadian White Paper on Defence, March 1964 page 12.

(e) L'attitude du Canada

4.69. Dans le livre blanc sur la défense de mars 1964, M. Paul Hellyer, Ministre canadien de la défense nationale, a exposé les vues de son gouvernement sur la défense du Canada en général et sur le rôle du Canada au sein de l'O.T.A.N. en particulier¹. Estimant que des forces suffisantes, bien réparties et diversifiées, sont indispensables à la dissuasion de la guerre, le gouvernement canadien a pour politique, en fixant la structure des forces du Canada, de les consolider dans la plus grande souplesse. Ceci permettrait de répartir la plupart des forces canadiennes là où elles pourraient se déployer pour accomplir toute une variété d'activités en vue du maintien de la paix.

4.70. La question des armes nucléaires pour les forces armées canadiennes est subordonnée à celle de la responsabilité politique du Canada en tant que membre d'une alliance dotée d'armes nucléaires. L'O.T.A.N. est une alliance défensive dotée d'engins nucléaires et qui n'ose faire autrement aussi longtemps qu'elle fera face à un adversaire éventuel qui dispose de l'armement nucléaire. Il se peut que l'O.T.A.N. devienne moins tributaire des armes nucléaires, mais l'Alliance devra continuer à en posséder tant qu'un désarmement contrôlé n'aura pas été mis en œuvre et que des forces hostiles en posséderont. Dans sa politique, l'O.T.A.N. doit envisager la possibilité que, dans certaines circonstances, de telles armes seraient utilisées contre une agression. Le Canada, en sa qualité de membre de l'O.T.A.N., doit obligatoirement assumer sa part de responsabilité dans l'élaboration de ces plans d'action. Nul ne peut faire partie d'une alliance militaire sans accepter en même temps la responsabilité de ses plans stratégiques.

4.71. Le gouvernement canadien a accepté la résolution de l'Assemblée générale des Nations Unies sur la dissémination des armes nucléaires, ce qui signifie, par conséquent, que le Canada ne tentera pas de rallier le club «nucléaire». En même temps, la défense commune de l'Amérique du Nord exige la possibilité de mettre à feu, si nécessaire, les armes nucléaires.

4.72. Le 16 août 1963, le Canada et les Etats-Unis sont parvenus à un accord sur les conditions dans lesquelles les ogives nucléaires seraient

mises à la disposition des forces canadiennes prévues pour la défense de l'Amérique du Nord et affectées à l'O.T.A.N. Les ogives resteraient sous gardiennage américain et, à cette fin, de petites unités de gardiennage américaines seraient cantonnées sur les lieux de stockage canadiens, dans des bases qui demeurerait sous le contrôle d'un commandant canadien. Les ogives nucléaires ne pourraient pas être utilisées de manière opérationnelle sans l'autorisation du gouvernement canadien; cette disposition garantirait ainsi le contrôle commun.

4.73. Avant la conclusion de cet accord, un grave différend divisa le Canada à propos de la politique en matière d'armements nucléaires. Le 4 janvier 1963, le général Norstad, au cours du voyage qu'il fit dans les capitales de l'O.T.A.N. avant de quitter son poste de commandant suprême des forces alliées en Europe, déclara à Ottawa que le Canada s'était engagé, en 1959, à fournir un potentiel de frappe nucléaire pour la division de l'armée de l'air canadienne stationnée en Europe, sous réserve de la signature, avec les Etats-Unis, d'un accord bilatéral semblable à ceux qui existaient déjà entre les Etats-Unis et la plupart des pays de l'O.T.A.N. Le général Norstad prônait la conclusion immédiate de cet accord.

4.74. A la suite de cette déclaration, un débat sur la politique de défense intervint à la Chambre des Communes canadienne et, le 4 février 1963, le ministre de la défense nationale démissionnait. Le débat se termina, le 5 février 1963, par la défaite du gouvernement suivie par la dissolution du parlement et par de nouvelles élections. Le nouveau gouvernement canadien, sous la direction de M. Lester Pearson, tenta en conséquence de parvenir à un accord avec les Etats-Unis sur le problème des ogives nucléaires. Le Canada les acceptait dans la mesure où elles étaient indispensables à la défense du territoire nord-américain et aux forces canadiennes affectées à l'O.T.A.N. en Europe. En ce qui concerne la défense aérienne du continent américain, il acceptait également les armes nucléaires afin de rendre cette défense efficace. Ces armes ne pouvaient toutefois être utilisées qu'en cas de pénétration profonde, de la part de l'ennemi, dans l'espace aérien canadien. Aussi longtemps que la situation actuelle se maintiendra et qu'aucun système de défense anti-engins intercontinentaux ne fera son apparition, il ne faut s'attendre à aucun changement fondamental dans le domaine de la défense aérienne du continent nord-amé-

1. Voir Livre blanc canadien sur la défense, mars 1964, page 12.

4.75. The Canadian contribution to NATO in Europe is one brigade group, stationed in Germany, and one air division consisting of eight squadrons stationed in France and Germany. Two brigades in Canada are intended primarily for deployment in the European theatre in the event of hostilities. The presence of the brigade group in Europe has great political significance since Canadian participation in the NATO defence forces demonstrates the solidarity of the Alliance.

4.76. With regard to the two brigades kept in reserve in Canada and primarily earmarked for the European theatre, these are retained as a mobile force and for rotational service in the NATO brigade. One battalion from these two brigades will be assigned to the Supreme Allied Commander Europe as part of the NATO mobile force.

4.77. The Canadian air division in Europe is deployed as follows: six squadrons in Germany, with a strike rôle, and two squadrons in France with reconnaissance rôles. The squadrons are equipped for nuclear attack and are also being prepared for non-nuclear attack.

4.78. As far as its naval forces are concerned the Canadian Government is planning to continue in the anti-submarine rôle. A modest-sized mixed force of different weapons systems will be established; two or three nuclear-powered submarines may be built as anti-submarine weapons. The Canadian Government does not wish to play a greater rôle in the nuclear defence of NATO.

4.79. In the North American defence system it will deploy nuclear weapons for air defence. Its army and air force in Europe will also use tactical nuclear weapons; participation in the multilateral force is not considered advantageous in view of Canada's foreign policy in the United Nations framework.

(f) The attitude of the Benelux countries

(i) The Netherlands

4.80. The Netherlands defence effort is directly aimed at the goals set by the NATO authorities. In his address to the Committee on 13th November 1963, Mr. P.J.S. de Jong, Minister of Defence, declared that the Netherlands no longer envisaged the possibility of a national war; if wars came they would be wars involving the Alliance as a whole. Being part of a big alliance the country's military effort was devoted to supplying the strongest possible land, air and naval forces to the Alliance. As forces of the three services assigned to NATO went their separate and physically different ways the integration of these services should not take place on a national, but on an international level. The difference between large and small wars was not the point to be made, as any war would be a war involving the Alliance.

4.81. The rôle of the Netherlands land forces¹ is concentrated mainly on their assignment to NATO, an army corps of two divisions being incorporated in the Northern Army Group. Complete mobility for the entire Netherlands army corps will be ensured by 1965.

4.82. The Netherlands air force² is entirely integrated with the NATO forces and the closest possible liaison is maintained with other NATO countries, especially with Belgium. As in the case of the Italian, Belgian and German air forces, the Netherlands air force will be equipped with the F-104G, of which 120 aircraft have been purchased and will be distributed to five different formations. These aircraft are equipped to carry atomic weapons deposited in the Netherlands under American custodianship. The air defence system will shortly include two Nike units and the Hawk units.

4.83. The Netherlands navy³ has been assigned to the NATO commands of SACLANT and the general command. The navy is planning, for the years following 1970, to have a fleet consisting of five nuclear submarines of the Hunter-Killer

1. See *Defensienota* 1964, page 17.

2. See *Defensienota* 1964, page 26.

3. See *Defensienota* 1964, page 13.

ricain. Toutefois, si le choix se portait sur un système de défense anti-engins intercontinentaux, les répercussions en seraient considérables sur la défense de l'Amérique du Nord.

4.75. La contribution du Canada à l'O.T.A.N. en Europe consiste en un groupe de brigade cantonné en Allemagne et une division aérienne de huit escadrons stationnés en France et en Allemagne. Deux brigades au Canada sont réservées particulièrement au déploiement en Europe en cas d'hostilités. La présence de cette brigade en Europe revêt pour l'Alliance une grande signification politique étant donné que la participation du Canada aux forces de défense de l'O.T.A.N. démontre la solidarité de l'Alliance.

4.76. Les deux brigades cantonnées au Canada et destinées particulièrement au théâtre européen sont gardées en réserve en vue d'en faire une force mobile, et d'assurer le roulement des troupes au sein de la brigade de l'O.T.A.N. Un bataillon sera affecté au commandant suprême des forces alliées en Europe pour être utilisé dans le cadre de sa force mobile.

4.77. La division aérienne canadienne en Europe est déployée de la manière suivante: six escadrons en Allemagne, destinés au rôle d'attaque, et deux escadrons en France, destinés au rôle de reconnaissance. Les escadrons sont équipés pour l'attaque nucléaire et l'on est en train de les armer également en vue d'un rôle d'attaque non nucléaire.

4.78. En ce qui concerne les forces navales, le gouvernement canadien envisage de continuer à jouer un rôle dans la lutte anti-sous-marine. Une force mixte à effectifs modestes combinant différents systèmes d'armes sera constituée et deux ou trois sous-marins à propulsion nucléaire seront peut-être construits pour former l'arme anti-sous-marine. Le gouvernement canadien ne souhaite pas jouer un rôle plus important dans la défense nucléaire de l'O.T.A.N.

4.79. En ce qui concerne le système de défense de l'Amérique du Nord, le Canada déploiera des armes atomiques pour la défense aérienne. Les forces terrestres et aériennes stationnées en Europe utiliseront également des armes nucléaires tactiques. La participation à la force multilatérale n'est pas jugée avantageuse compte tenu de la politique étrangère du Canada dans le cadre des Nations Unies.

(f) L'attitude des pays de Benelux

(i) Les Pays-Bas

4.80. L'effort consenti par les Pays-Bas en matière de défense vise directement les objectifs établis par les autorités de l'O.T.A.N. Dans l'allocution qu'il a prononcée devant la commission le 13 novembre 1963, M. P.J.S. de Jong, Ministre de la défense, a déclaré que les Pays-Bas n'envisageaient plus la possibilité de guerres nationales; en cas de guerre, l'Alliance tout entière serait impliquée. En tant que membre d'une grande alliance, le pays consacre son effort militaire à fournir à l'Alliance des forces terrestres, aériennes et navales aussi importantes que possible. Les forces des trois armes affectées à l'O.T.A.N. ayant des structures distinctes et fondamentalement différentes, leur intégration ne devrait pas intervenir à l'échelon national, mais à l'échelon international. Il ne s'agit pas de distinguer entre guerres de grande et petite envergure, car toute guerre concernerait l'Alliance.

4.81. Le rôle des forces terrestres des Pays-Bas¹ est essentiellement fonction de leur affectation à l'O.T.A.N., un corps d'armée de deux divisions étant incorporé au Groupe d'armées du nord. La mobilité de l'ensemble du corps d'armée néerlandais sera définitivement assurée en 1965.

4.82. L'armée de l'air néerlandaise² est entièrement intégrée aux forces de l'O.T.A.N., et la liaison la plus étroite est maintenue avec les autres pays de l'O.T.A.N., notamment avec la Belgique. De même que pour les forces aériennes italiennes, belges et allemandes, la force aérienne néerlandaise sera équipée de F-104G; 120 de ces appareils ont été achetés et seront répartis entre cinq formations différentes. Ils sont équipés de manière à pouvoir transporter les armes atomiques se trouvant en dépôt aux Pays-Bas sous gardiennage américain. Le système de défense aérienne comprendra sous peu deux unités de Nike et des unités de Hawk.

4.83. La marine néerlandaise³ a été affectée au commandement du SACLANT et au commandement suprême de l'O.T.A.N. On envisage, après 1970, de doter cette force navale de cinq sous-marins nucléaires de type *hunter-killer* ainsi que

1. Voir *Defensienota* 1964, page 17.

2. Voir *Defensienota* 1964, page 26.

3. Voir *Defensienota* 1964, page 13.

class and frigates for anti-submarine action; for coastal defence purposes a special effort will be made to maintain the present fleet of mine-sweepers. The method used to combat mining dangers involves action by helicopters.

4.84. The military budget absorbs around 5% of the gross national product.

(ii) *Belgium*

4.85. Belgium's total military effort is 3.78% of the gross national product; in 1953 this was still 5.24%¹. According to the NATO authorities, the total global military effort of Belgium should account for 4% of the gross national product.

4.86. In the meeting of 11th December 1963 in the Lower House of the Belgian Parliament, Mr. Spaak, the Foreign Minister, underlined that Belgium remains attached to NATO and considers this the basis of its foreign policy. A large majority of Belgium's forces are assigned to NATO; the Belgian army corps is stationed in Germany and belongs to the Northern Army Group. Since 1962, four battalions of the army corps have returned to Belgium and are now stationed in the eastern provinces. The forces stationed in Belgium are not equipped with atomic weapons.

4.87. The air force will be equipped with F-104G aircraft, of which some 100 have been ordered. In 1963, 20 aircraft were delivered and in 1964 approximately 50 to 60 will be delivered. Air defence is assured by Nike and Hawk units.

(iii) *Luxembourg*

4.88. The new Luxembourg coalition which came into being after the elections in June 1964, will pursue the same pro-NATO policy as its predecessor. One reinforced battalion consisting of professional and voluntary personnel will be placed at the disposal of NATO, whereas territorial defence will be entrusted to conscript units. The new government is planning to reduce the period of conscription to six months.

1. Report by the Committee of Defence on the Budget Bill of the Ministry of Defence for 1964, 6th February 1964, Document 128.

(g) *The Italian attitude*

4.89. On 13th February 1963, the Italian Parliament approved legislation to reduce compulsory military service in the army and air force from 18 to 15 months, and in the navy from 28 to 24 months. The government hoped to maintain the present strength of the armed forces by recruiting a larger number of long-term volunteers, and by a reduction in the numbers exempt from service.

4.90. The second Moro Cabinet, formed in July 1964, retained the same attitude to NATO as its predecessor, as was shown by the re-appointment of Mr. Andreotti as Minister of Defence. The Italian Government wants an efficient and workable reinforcement of NATO as the sole instrument of realistic defence. Italian defence policy is based on close co-operation and integration within the NATO framework; this is essential with the problem of cost and development of sophisticated modern weapons. In order to attain this goal, the fundamental directives of each NATO country's military policy should be decided upon; this type of co-ordination is vital as well as urgent.

4.91. Italy's defence policy has developed and shaped itself in harmony with the broader outlines of NATO, especially in the years immediately following 1949. The reconstruction, reorganisation and expansion of the armed forces was decided upon after close consultation with the NATO allies, especially the United States.

4.92. Since 1949, the Italian Government has shown itself to be in favour of projects and plans for promoting integration; it accepted medium-range missiles on its territory, gave full assent to the integration of aerial defence in the European area, participated in co-ordination and production programmes, and recently expressed a favourable opinion on the American proposal for setting up a multilateral nuclear force.

4.93. Three political and military factors have had a strong influence on the country's position in the Atlantic defence framework. The first was the Yugoslav border, Yugoslavia, although officially neutral, being organised and governed under a Communist system. The second factor is Austria, a country where the direct routes

de frégates pour la lutte anti-sousmarine; en matière de défense côtière, un effort particulier sera fait pour maintenir au niveau actuel la flotte de dragueurs de mines. La lutte contre les mines implique, par ailleurs, l'intervention d'hélicoptères.

4.84. Le budget militaire absorbe environ 5% du produit national brut.

(ii) *Belgique*

4.85. L'effort militaire global de la Belgique correspond à 3,78% du produit national brut; en 1953, ce chiffre était encore de 5,24%¹. D'après les autorités de l'O.T.A.N., l'effort militaire global de la Belgique devrait correspondre à 4% du produit national brut.

4.86. Lors de la séance de la Deuxième Chambre du 11 décembre 1963, M. Spaak, Ministre des affaires étrangères, a souligné que la Belgique restait attachée à l'O.T.A.N. et qu'elle considérait l'Alliance comme la base de sa politique étrangère. La grande majorité des forces belges est affectée à l'O.T.A.N.; le corps d'armée belge, stationné en Allemagne, est rattaché au Groupe d'armées du nord. Depuis 1962, quatre bataillons de ce corps d'armée sont rentrés en Belgique et sont actuellement cantonnés dans les provinces de l'Est. Les forces stationnées en Belgique ne possèdent pas d'armes atomiques.

4.87. L'armée de l'air sera dotée de F-104G: une centaine de ces appareils a été commandée. En 1963, 20 d'entre eux ont été livrés; 50 à 60 autres le seront en 1964. La défense aérienne est assurée par des unités de Nike et de Hawk.

(iii) *Luxembourg*

4.88. La nouvelle coalition luxembourgeoise qui est apparue après les élections de juin 1964 poursuivra la même politique pro-O.T.A.N. que le gouvernement précédent. Un bataillon renforcé comprenant des engagés et des soldats de métier sera mis à la disposition de l'O.T.A.N., tandis que la défense territoriale sera confiée à des unités d'appelés. Le nouveau gouvernement envisage de réduire à six mois la durée du service obligatoire.

1. Rapport de la commission de défense sur le projet de budget du ministère de la défense pour 1964, 6 février 1964, Document 128.

(g) *L'attitude de l'Italie*

4.89. Le 13 février 1963, le parlement italien a voté une loi tendant à ramener la durée du service militaire obligatoire de 18 à 15 mois pour l'armée de terre et l'armée de l'air, et de 28 à 24 mois pour la marine. Le gouvernement espérait maintenir l'effectif des forces armées en recrutant un plus grand nombre d'engagés volontaires à long terme et en réduisant celui des exemptés.

4.90. Le deuxième cabinet Moro, formé en juillet 1964, a gardé, vis-à-vis de l'O.T.A.N., l'attitude de son prédécesseur comme le montre le maintien de M. Andreotti au poste de ministre de la défense. Le gouvernement italien souhaite un renforcement efficace et effectif de l'O.T.A.N. en tant que seul instrument véritable de défense. La politique de l'Italie en matière de défense est fondée sur une coopération étroite et sur l'intégration dans le cadre de l'O.T.A.N., qui sont vitales étant donné le problème posé par le coût et la mise au point d'armes modernes complexes. Pour atteindre cet objectif, il conviendrait d'arrêter les directives de base concernant la politique militaire de chaque pays de l'Alliance; une coordination de ce genre est essentielle autant qu'urgente.

4.91. La politique de l'Italie en matière de défense s'est développée et façonnée conformément aux grandes lignes directrices établies par l'O.T.A.N., notamment au cours de la période qui a suivi 1949. La reconstitution, la réorganisation et le développement des forces armées ont été décidés en étroite consultation avec les alliés de l'O.T.A.N., notamment avec les Etats-Unis.

4.92. Depuis 1949, le gouvernement italien s'est montré favorable aux projets et aux plans élaborés en vue d'encourager l'intégration; il a accepté le stationnement d'engins à moyenne portée sur son territoire, donné son plein accord à l'intégration de la défense aérienne de la zone européenne, participé aux programmes de coordination et de fabrication et, dernièrement, il a favorablement accueilli la proposition américaine de création d'une force nucléaire multilatérale.

4.93. Trois facteurs politiques et militaires ont eu une incidence sensible sur la position du pays dans le cadre de la défense atlantique. Premièrement, l'établissement en Yougoslavie, pays officiellement neutre, d'un gouvernement communiste. Deuxièmement, l'existence de l'Autriche, carrefour des routes reliant directement l'Europe

from Central Europe to the Balkans, and from Eastern Europe to Italy intersect. The Austrian neutrality leaves a void around the Italian frontier. The third factor is that on the eastern side of the Adriatic, only 80 km away, lies Albania.

4.94. From Italy's strategic position, the tasks she is called upon to perform within NATO, and the size and weight of the Soviet threat from these three factors taken together, derive the final defensive demands she has to face. To cope with these demands the Italian Government has placed a total of nine divisions, some 110 naval units and some 370 aircraft under NATO's operational command. For its air defence Italy uses Nike and Hawk battalions.

4.95. Italy spends about 4% of its gross national product on defence; apart from Belgium and Luxembourg, this is the lowest percentage of a gross national product to be spent on defence.

(h) The United States attitude

4.96. At the end of the second world war in 1945 the United States embarked immediately on large-scale demobilisation, rapidly withdrawing its forces from Europe. The Communist coup d'état in Prague on 22nd February 1948 finally jolted United States defence policy into reverse gear. By 11th June, the United States Senate had voted the Vandenberg Resolution calling for: "...3. Association of the United States by constitutional process with such regional and other collective arrangements as are based on continuous and effective self-help and mutual aid and as affect its national security." The following year the North Atlantic Treaty was signed.

4.97. The United States defence budget which, from its all-time peak in 1945, had slumped to a tiny fraction in 1948, was suddenly increased to reach a new peak in 1953. The explosion of the first Soviet nuclear weapon in September 1949 spurred on the American efforts in the nuclear field, the world's first thermonuclear device being exploded by the United States on 1st November 1952.

4.98. With all eyes turned on Europe, however, the United States found itself suddenly involved in a major war in Korea, which it fought under the flag of the United Nations. During this time

the United States strategic nuclear air power was being built up and the United States possessed, at all times, a virtual monopoly in deliverable nuclear weapons. On 30th November 1950, President Truman, at a press conference, announced that active consideration had been given to using nuclear weapons in Korea — a suggestion which met with immediate opposition from America's allies.

4.99. In the event, the whole of the Korean war was fought at the cost of 142,000 United States casualties including 22,731 dead, without a nuclear weapon being used. The Republican President Eisenhower succeeded Mr. Truman in January 1953 and within five months of the conclusion of the Korean hostilities the new Secretary of State, Mr. Dulles, announced his policy of "massive retaliation" on 12th January 1954:

"We want for ourselves and the other free nations a maximum deterrent at a bearable cost. Local defence will always be important. But there is no local defence which alone will contain the mighty land power of the Communist world. Local defences must be reinforced by the further deterrent of massive retaliatory power. A potential aggressor must know that he cannot always preserve battle conditions that suit him. ...The way to deter aggression is for the free community to be willing and able to respond vigorously at places and with means of its own choosing.

...If an enemy could pick his time, place and method of warfare — and if our policy was to remain the traditional one of meeting aggression by direct and local opposition — then we needed to be ready to fight in the Arctic and in the tropics; in Asia, the Near-East and in Europe; by sea, land and air; with old weapons and with new weapons. The total cost of our security efforts, at home and abroad, was over \$50 billion per annum and involved, for 1952, a projected budgetary deficit of \$9 billion and for 1954 of \$11 billion. ...Our allies were similarly weighed down. This could not be continued for long without grave budgetary, economic and social consequences.

centrale aux Balkans et l'Europe orientale à l'Italie, et dont la neutralité crée un vide à la frontière italienne. Troisièmement, l'existence de l'Albanie, à 80 km seulement, sur la côte orientale de l'Adriatique.

4.94. Les exigences auxquelles l'Italie doit, en définitive, faire face en matière de défense s'expliquent par sa position stratégique, par les tâches qu'elle est appelée à accomplir au sein de l'O.T.A.N., ainsi que par l'importance et le poids de la menace soviétique incarnée par les trois pays dont il vient d'être question. Pour faire face à ces exigences, le gouvernement italien a placé neuf divisions, 110 unités navales et 370 avions sous le commandement opérationnel de l'O.T.A.N. La défense aérienne est assurée par des bataillons d'engins Nike et Hawk.

4.95. L'Italie consacre 4% environ de son produit national brut à la défense; exception faite de la Belgique et du Luxembourg, c'est le plus faible pourcentage de produit national brut qui soit consacré à la défense.

(h) *L'attitude des Etats-Unis*

4.96. En 1945, dès la fin de la deuxième guerre mondiale, les Etats-Unis commencèrent à démobiliser sur une grande échelle et retirèrent rapidement leurs troupes d'Europe, mais le coup d'état communiste de Prague, le 22 février 1948, provoqua un renversement total de leur politique de défense. Dès le 11 juin, le Sénat votait la résolution Vandenberg qui demandait notamment: «... 3. L'association des Etats-Unis, par voie constitutionnelle, à toute mesure régionale ou collective fondée sur une aide individuelle et mutuelle, effective et continue, et affectant leur sécurité nationale». Le Traité de l'Atlantique Nord fut signé l'année suivante.

4.97. Le budget de défense des Etats-Unis qui, après avoir atteint un chiffre record en 1945, avait été ramené à un montant infime en 1948, fut soudain augmenté pour atteindre un nouveau chiffre record en 1953. L'explosion de la première bombe atomique soviétique, en septembre 1949, stimula les efforts américains dans le domaine nucléaire, et les Etats-Unis firent exploser, le 1^{er} novembre 1952, le premier engin thermonucléaire.

4.98. Alors que tous les regards étaient tournés vers l'Europe, les Etats-Unis se trouvèrent brusquement entraînés, en Corée, dans une guerre importante qu'ils menèrent sous le drapeau des

Nations Unies. Durant cette époque, la puissance aérienne nucléaire stratégique américaine s'édifiait et les Etats-Unis détenaient pratiquement le monopole des armes nucléaires transportables. Le 30 novembre 1950, le Président Truman annonça, lors d'une conférence de presse, que son gouvernement avait sérieusement envisagé d'utiliser les armes nucléaires en Corée, proposition qui rencontra immédiatement l'opposition des alliés des Etats-Unis.

4.99. Pendant la guerre de Corée, les pertes des Etats-Unis s'élevèrent au total à 142.000 hommes, dont 22.731 morts, sans qu'une arme nucléaire ait été utilisée. Un président républicain, le général Eisenhower, succéda à M. Truman en janvier 1953, et cinq mois avant la fin des hostilités en Corée, M. Dulles, nouveau Secrétaire d'Etat, annonça sa politique de «représailles massives», le 12 janvier 1954:

«Nous voulons pour nous-mêmes et pour les autres nations libres une force de dissuasion maximum à un prix acceptable. La défense locale sera toujours importante, mais il n'est pas de défense locale qui puisse, à elle seule, contenir les énormes forces terrestres du monde communiste. Il convient de renforcer les défenses locales par le pouvoir de dissuasion d'une force de représailles massives. L'agresseur éventuel doit savoir qu'il ne peut pas toujours dicter les conditions de combat qui lui conviennent. ... Le monde libre ne pourra décourager l'agression que s'il est disposé et capable de riposter vigoureusement aux endroits et avec les moyens de son choix.

... Si l'ennemi peut choisir l'heure, le lieu et la méthode de combat — et si nous continuons d'avoir pour politique de répondre à l'agression par des interventions directes et locales — nous devons nous attendre à devoir nous battre dans l'Arctique et sous les Tropiques; en Asie, dans le Proche-Orient et en Europe; sur mer, sur terre et dans les airs, avec des armes anciennes et des armes nouvelles. Le coût global de notre effort en matière de sécurité, à l'intérieur comme à l'extérieur, s'est élevé à plus de 50 milliards de dollars par an et prévoyait pour 1952 un déficit budgétaire de 9 milliards de dollars, et pour 1954 de 11 milliards. ... Nos alliés ont supporté un fardeau analogue.

But before military planning could be changed, the President and his advisers, as represented by the National Security Council, had to take some basic policy decisions. This has been done. The basic decision was to depend primarily upon a great capacity to retaliate instantly by means and at places of our choosing. ...As a result it is now possible to get, and share, more basic security at less cost. ...”

4.100. The Soviet Union exploded its first thermonuclear device in August 1953. From the mid-1950s onwards, by which time Strategic Air Command had many hundreds of bombers capable of reaching the Soviet Union, United States strategy began to lay greater emphasis on tactical nuclear weapons which could be used on the battlefield. Its forces in Europe were equipped with the 280 mm., and later the 8-inch atomic Howitzers, together with the Redstone, Lacrosse, Corporal and Honest John tactical nuclear weapons. Under bilateral agreements the forces of Belgium, France, Germany, Greece, Italy, the Netherlands, Turkey and the United Kingdom were later equipped with many of these weapons, while the nuclear warheads for them remained under United States custody, to be released only if a decision to use them was taken.

4.101. The debate in these years turned on the possibility of limiting a nuclear war to the battlefield, or whether the use of a tactical nuclear weapon against troops in the field would automatically “escalate” to the use of strategic nuclear weapons against centres of population.

4.102. With the launching of the first Sputnik in October 1957, it became clear that the period of American monopoly in the field of strategic nuclear weapons was ending. If “massive retaliation” had not been applicable in Korea it was doubtful if it could ever be, except against a major aggression in Europe.

4.103. The last years of the Eisenhower administration saw a large United States technological effort to beat Soviet Russia in the strategic missile field in which it had demonstrated its lead by putting a satellite into orbit four months before the United States. The defence budget, which had fallen after the initial rearmament peak of 1953, again increased to a new peak in 1959 as successive generations of strategic missiles were developed at breakneck pace, the 1960 presidential campaign being fought in the shadow of the “missile gap” which envisioned an alarming Soviet lead in numbers of intercontinental ballistic missiles.

4.104. Once in power, however, President Kennedy’s democratic administration was not long in reappraising the situation. It was faced with the following technological situation:

- (i) there was no defence in sight against ballistic missiles, once launched. The Russians possessed ICBMs capable of reaching the United States, and many more MRBMs capable of reaching Europe;
- (ii) the manned bomber, except when flying at very low level, was becoming vulnerable to anti-aircraft missiles;
- (iii) on the ground, before take-off, manned bombers were very vulnerable to surprise attack;
- (iv) a missile on the ground was equally vulnerable to surprise attack unless it could be stored in and fired from a hardened concrete “silo” or submerged submarine, in which case it was almost invulnerable to any attack.

4.105. The first conclusion was inescapable: a strategic nuclear attack against an adversary’s centres of population was excluded as a deliberate act by either side, as it would lead automatically to retaliation in kind, against which there was no defence. It was no longer credible to threaten massive retaliation against population centres as a reprisal against a limited attack on ground forces or military objectives. The Cuba

Cette situation ne pourrait se prolonger longtemps sans avoir de graves conséquences financières, économiques et sociales.

Mais avant que les plans militaires puissent être changés, le Président et ses conseillers, tels qu'ils sont représentés au Conseil national de sécurité, devaient prendre certaines décisions politiques de base. C'est ce qui a été fait. La décision fondamentale était de s'en remettre en premier lieu à un important potentiel de représailles instantanées par les moyens et aux endroits que nous choisirions. ... De ce fait, il est désormais possible d'obtenir et de partager une sécurité plus grande à moindres frais...»

4.100. L'Union Soviétique fit exploser sa première bombe thermonucléaire en août 1953. Vers le milieu des années 50 — à ce moment-là, le S.A.C. disposait de plusieurs centaines de bombardiers capables d'atteindre l'Union Soviétique — la stratégie américaine commença de mettre davantage l'accent sur les armes nucléaires tactiques susceptibles d'être utilisées sur le champ de bataille. Les forces américaines en Europe furent équipées d'obusiers atomiques, de 280 puis de 200 mm, ainsi que d'engins nucléaires tactiques tels que le Redstone, le Lacrosse, le Corporal et l'Honest John. Dans le cadre d'accords bilatéraux, les forces belges, françaises, allemandes, grecques, italiennes, néerlandaises, turques et britanniques furent équipées d'un grand nombre de ces armes, cependant que les ogives nucléaires qui leur étaient destinées restaient sous gardiennage américain et ne pouvaient être distribuées sans que fût prise la décision de les utiliser.

4.101. Le débat, à cette époque, porta sur la possibilité de limiter la guerre nucléaire au champ de bataille, ou sur la question de savoir si l'utilisation d'une arme nucléaire tactique contre des troupes en campagne entraînerait automatiquement l'escalade, c'est-à-dire l'utilisation d'armes nucléaires stratégiques contre les centres de population.

4.102. Le lancement du premier Spoutnik, en octobre 1957, marqua la fin du monopole américain en matière d'armes stratégiques. Etant donné que le principe des «représailles massives» n'avait pu être appliqué en Corée, on se demandait de plus en plus s'il pourrait jamais l'être, sauf en cas d'agression majeure en Europe.

4.103. Au cours des dernières années de l'administration Eisenhower, les Etats-Unis déployèrent d'immenses efforts sur le plan technique pour battre la Russie soviétique dans le domaine des engins stratégiques dans lequel elle avait prouvé sa maîtrise en mettant un satellite sur orbite quatre mois avant les Etats-Unis. Le budget de défense, qui avait diminué après avoir atteint un premier chiffre record en 1953 par suite du réarmement, remonta à un niveau record en 1959 du fait de la mise au point extrêmement rapide de générations successives d'engins stratégiques; la campagne présidentielle de 1960 fut menée avec, à l'arrière-plan, le *missile gap* (le retard en matière d'engins) qui laissait prévoir une suprématie soviétique alarmante quant au nombre des engins balistiques intercontinentaux.

4.104. Une fois au pouvoir, cependant, l'administration démocrate du Président Kennedy, procéda à un nouvel examen de la situation qui, sur le plan technique, était la suivante:

- (i) il n'existait pas, dans l'avenir immédiat, de parade contre les engins balistiques, une fois qu'ils étaient lancés. Les Russes possédaient des ICBM capables d'atteindre les Etats-Unis et un nombre encore plus grand de MRBM capables d'atteindre l'Europe;
- (ii) le bombardier piloté, sauf à très faible altitude, devenait vulnérable aux engins anti-aériens;
- (iii) au sol, avant le décollage, les bombardiers pilotés étaient très vulnérables en cas d'attaque par surprise;
- (iv) un engin au sol était également vulnérable en cas d'attaque par surprise à moins d'être stocké et mis à feu dans un silo en béton ou à partir d'un sous-marin en plongée; dans les deux cas, il était pratiquement invulnérable à toute attaque.

4.105. Une première conclusion s'imposait: il était exclu qu'une attaque nucléaire stratégique fût déclenchée délibérément par l'un ou l'autre camp contre un centre de population ennemi, car cette initiative entraînerait automatiquement des représailles identiques contre lesquelles il n'existait pas de parade. La menace de représailles massives contre les centres de population, en réponse à une attaque limitée contre des for-

crisis was taken to show that Soviet Russia had made a similar assessment: Russian naval forces were too limited to interfere with the American decision to search Soviet vessels bound for Cuba, and the only Soviet capability available — a strategic nuclear strike on American territory — was not even threatened by the Soviet rulers of the day.

4.106. Nor could it ever be clear in advance whether nuclear weapons could be employed on a battlefield without leading automatically to the use of more powerful weapons over increasing distances, in turn leading to a strategic nuclear exchange against civilian populations — in densely populated Europe no-one could be certain if an adversary would correctly identify the tactical use of a nuclear weapon as such. However, a very much clearer-cut distinction remained between conventional high explosives and the very smallest tactical nuclear weapon, such as the Davy Crockett because of the very different nature of the explosion produced — the nuclear explosion being characterised in even the smallest weapons by a blinding flash, heavy doses of neutron radiation and contamination of the target area by residual radioactivity.

4.107. The political situation with which the democratic administration was faced was characterised by the policy of peaceful coexistence being professed by Mr. Khrushchev (without this inhibiting him from provoking the occasional crisis over Berlin or Cuba) and by a considerable reduction in the numbers of Soviet forces, so that Mr. McNamara could claim that the NATO countries now had more forces under arms than the Communist countries (see paragraph 4.114).

4.108. In short, the danger of a deliberate and massive Soviet onslaught on Central Europe had diminished, while the probability was much greater of dangerous situations arising almost accidentally from limited trials of strength such as could occur in the Berlin corridor or in some minor incident on the Iron Curtain.

4.109. The Kennedy administration applied these conclusions by concentrating first on invulnerable strategic weapons.

4.110. It had inherited from the previous administration two particularly significant strategic weapons systems: the first was the Polaris solid-fuel strategic missile, the early versions having a range of 1,200 miles, the latest 2,500, and which could be fired from submerged nuclear-propelled submarines carrying 16 missiles each — and which moreover could remain submerged and virtually undetected while on patrol for a period of one or two months at a time; the second was the Minuteman solid-fuel missile, with a range of some 5,000 miles, and which could be buried in widely-scattered concrete “silos” in the more sparsely populated areas of the United States — these are almost as invulnerable to an enemy strike as the virtually undetectable Polaris submarine.

4.111. During his recent visit to the United States, your Rapporteur had the opportunity of inspecting both of these impressive weapons systems.

4.112. Strategic defence was to be based on a four to one superiority of these invulnerable (“second strike”) quick reaction (30 seconds) missiles — some 1,700 missiles, chiefly Minutemen and Polaris are to be operational by 1966, procurement being now almost completed. The “missile gap” had vanished overnight — while the Soviets had been first with ICBMs, they had not devoted as much economic effort to producing large numbers as had been thought. Most of the vulnerable slow-reaction liquid-fuel missiles are being withdrawn, strategic bomber production has ceased and the older version of the strategic bomber which formed the bulk of the strategic deterrent in the 1950s (the B-47) is being withdrawn from service. The B-52 and B-58 bombers retained are being maintained on quick action alert, corresponding to likely warning times of missile attack from the ballistic missile early warning system (about 15 minutes). In times of tension a proportion of the bomber force can be kept on airborne alert, where it is virtually invulnerable to attack.

ces terrestres ou des objectifs militaires, n'était plus plausible. La crise de Cuba parut démontrer que la Russie soviétique avait tenu le même raisonnement du fait que les forces navales russes étaient trop limitées pour faire obstacle à la décision américaine de visiter les vaisseaux soviétiques faisant route vers Cuba, et la seule possibilité — celle d'une intervention nucléaire stratégique contre le territoire américain — ne fut pas utilisée par les dirigeants soviétiques de l'époque.

4.106. En second lieu, on ne pouvait jamais savoir à l'avance si les armes nucléaires pourraient être utilisées sur un champ de bataille sans entraîner automatiquement le recours à des armes plus puissantes sur des distances toujours plus grandes, entraînant à son tour un échange nucléaire stratégique dont les populations civiles feraient les frais: dans la zone européenne à forte densité de population, personne ne pouvait être certain que l'adversaire saurait identifier correctement l'emploi tactique d'une arme nucléaire. La distinction restait cependant beaucoup plus nette entre les explosifs conventionnels à grande puissance et les armes nucléaires tactiques de faible calibre telles que le Davy Crockett, en raison de la différence profonde entre les explosions produites dans l'un et l'autre cas, l'explosion nucléaire étant caractérisée, même pour les armes de faible calibre, par un éclair aveuglant, un taux élevé de radiations neutroniques et une contamination de la région visée par la radioactivité résiduelle.

4.107. Enfin, la conjoncture politique qui confrontait l'administration démocrate était caractérisée par la politique de coexistence pacifique professée par M. Khrouchchev (sans que cela l'empêchât de provoquer à l'occasion une crise à Berlin ou à Cuba) et par une réduction sensible du niveau des forces soviétiques, ce qui permettait à M. McNamara de prétendre que les pays de l'O.T.A.N. disposaient désormais, sous les drapeaux, de forces plus importantes que les pays communistes (voir paragraphe 4.114).

4.108. En résumé, le danger d'une attaque soviétique massive et délibérée contre l'Europe centrale avait diminué, tandis qu'augmentait le risque considérable de voir se développer, presque par accident, des situations explosives, à la suite d'épreuves de force limitées dans le corridor de Berlin ou d'un incident mineur le long du Rideau de fer.

4.109. Forte de ces conclusions, l'administration Kennedy concentra d'abord ses efforts sur les armes stratégiques invulnérables.

4.110. La précédente administration lui avait légué deux systèmes d'armes stratégiques particulièrement importants. Le premier était l'engin stratégique Polaris à carburant solide, dont les premières versions avaient une portée de 2.000 km et les plus récentes de 2.400 km, et qui pouvait être mis à feu à partir de sous-marins nucléaires en plongée armés de 16 engins chacun; de plus, ces sous-marins pouvaient rester en plongée pendant un ou deux mois d'affilée, et échapper pratiquement à toute détection lorsqu'ils étaient en patrouille. Le deuxième était l'engin Minuteman à carburant solide, d'une portée de 8.000 km environ, qui pouvait être enterré dans des silos en béton largement disséminés dans les zones les plus faiblement peuplées des Etats-Unis et qui étaient pratiquement aussi invulnérables en cas d'attaque ennemie que l'indétectable sous-marin Polaris.

4.111. Au cours de sa récente visite aux Etats-Unis, votre rapporteur a eu l'occasion d'inspecter sur place ces deux impressionnants systèmes d'armes.

4.112. La défense stratégique devait se fonder sur la supériorité (4 contre 1) de ces engins invulnérables («de seconde frappe») à mise à feu rapide (délai de 30 secondes); quelque 1.700 engins, principalement des Minuteman et des Polaris, doivent être opérationnels en 1966, et sont presque tous actuellement disponibles. Le «retard en matière d'engins» disparut du jour au lendemain: alors que les Soviétiques avaient détenu la suprématie dans le domaine des ICBM, ils n'avaient pas consenti d'efforts économiques aussi importants qu'on le pensait en vue de leur production en grande série. La plupart des engins vulnérables à carburant liquide et à mise à feu plus lente sont actuellement retirés, la production des bombardiers stratégiques a été interrompue et le modèle le plus ancien qui formait l'armature de la force de dissuasion stratégique dans les années 50 (le B-47) est actuellement retiré également. Les bombardiers B-52 et B-58, qui restent en service, sont maintenus en état d'alerte immédiate en tenant compte du délai probable que donnerait, en cas d'attaque par engins, le système de prédétection des engins balistiques (15 minutes environ). En temps de crise, une partie de la force de bombardiers peut être maintenue en

4.113. At the same time, the numbers and mobility of conventional forces have been increased, as has the effectiveness of their conventional and nuclear weapons. This policy is reflected in the following budget figures:

\$ thousand million

	1962 actual	1963 actual	1964 estim- ate	1965 estim- ate
Strategic retaliatory forces	9.0	8.4	7.3	5.3
General purpose forces	17.5	17.9	18.2	18.5
Airlift and sealift forces	1.2	1.4	1.3	1.4
Total defence expenditure	49.2	52.2	52.5	52.4

4.114. Two supremely articulate statements of United States strategy have been made by the Secretary of Defence, Mr. McNamara, the first on 16th June 1962:

"...That is to say, principal military objectives, in the event of a nuclear war stemming from a major attack on the Alliance, should be the destruction of the enemy's military forces, not of his civilian population.

The very strength and nature of the Alliance forces makes it possible for us to retain, even in the face of a massive surprise attack, sufficient reserve striking power to destroy an enemy society if driven to it. In other words, we are giving a possible opponent the strongest imaginable incentive to refrain from striking our own cities.

.....

In particular, relatively weak national nuclear forces with enemy cities as their targets are not likely to be sufficient to perform even the function of deterrence. If they are small, and perhaps vulnerable

on the ground or in the air, or inaccurate, a major antagonist can take a variety of measures to counter them.

.....

In short, then, limited nuclear capabilities, operating independently, are dangerous, expensive, prone to obsolescence, and lacking in credibility as a deterrent.

.....

We are convinced that a general nuclear war target system is indivisible, and if, despite all our efforts, nuclear war should occur, our best hope lies in conducting a centrally-controlled campaign against all of the enemy's vital nuclear capabilities, while retaining reserve forces, all centrally controlled.

We know that the same forces which are targeted on ourselves are also targeted on our allies. Our own strategic retaliatory forces are prepared to respond against these forces, wherever they are and whatever their targets. This mission is assigned not only in fulfilment of our treaty commitments but also because the character of nuclear war compels it.

More specifically, the United States is as much concerned with that portion of Soviet nuclear striking power that can reach Western Europe as with that portion that also can reach the United States. In short, we have undertaken the nuclear defence of NATO on a global basis. This will continue to be our objective. In the execution of this mission, the weapons in the European theatre are only one resource among many.

état d'alerte en vol, où elle est pratiquement invulnérable en cas d'attaque.

4.113. Simultanément, les effectifs et la mobilité des forces conventionnelles ont été accrus, ainsi que l'efficacité des armes conventionnelles et nucléaires. Les chiffres suivants, tirés du budget de défense reflètent bien cette politique:

milliards de dollars

	1962 chiffres réels	1963 chiffres réels	1964 pré- visions	1965 pré- visions
Forces de représailles stratégiques	9,0	8,4	7,3	5,3
Forces polyvalentes	17,5	17,9	18,2	18,5
Forces de transport aérien et maritime	1,2	1,4	1,3	1,4
Dépenses globales de défense	49,2	52,2	52,5	52,4

4.114. M. McNamara, Secrétaire d'Etat à la défense, a fait deux déclarations extrêmement nettes sur la stratégie américaine. La première date du 16 juin 1962:

«...C'est-à-dire que le principal objectif militaire, dans le cas d'une guerre nucléaire découlant d'une attaque massive contre l'Alliance, devrait être la destruction des forces militaires de l'ennemi, et non la destruction de ses populations civiles.

La puissance et la nature mêmes des forces de l'Alliance devraient nous permettre de garder en réserve, même en cas d'attaque-surprise massive, une force de frappe suffisante pour détruire une société ennemie si nous y étions contraints. En d'autres termes, nous donnons à d'éventuels adversaires le plus puissant motif qui se puisse concevoir pour s'abstenir d'attaquer nos propres villes.

.....

En particulier, des forces nucléaires nationales relativement faibles ayant pour objectifs des villes ennemies ne semblent pas devoir être suffisantes pour même s'acquitter de la seule fonction de dis-

suasion. Si ces forces sont restreintes — et peut-être vulnérables au sol ou en l'air, ou dépourvues de précision — un adversaire de taille peut prendre une vaste gamme de mesures pour leur faire obstacle.

.....

En résumé, donc, des capacités nucléaires limitées fonctionnant de manière indépendante sont dangereuses, coûteuses et ont tendance à tomber rapidement en désuétude; elles ne peuvent être considérées comme des forces de dissuasion valables.

.....

Nous sommes convaincus que les objectifs à fixer en cas de guerre nucléaire générale constituent un système indivisible et que, si, malgré tous nos efforts, une guerre nucléaire éclatait, notre meilleur espoir résiderait dans une campagne à direction centrale, menée contre les forces nucléaires essentielles de l'ennemi, tout en conservant des forces de réserve également toutes soumises à une direction centrale.

Nous savons que ces mêmes forces qui sont dirigées contre nous le sont aussi contre nos alliés. Nos propres forces stratégiques de représailles sont prêtes à riposter contre ces forces, où qu'elles se trouvent et quels que soient les objectifs qu'elles visent. Cette mission ne nous incombe pas seulement en application des engagements que nous avons pris dans le cadre du traité, elle nous est également imposée par le caractère même de la guerre nucléaire.

Plus précisément, les Etats-Unis se préoccupent autant de la portion de la force de frappe nucléaire soviétique susceptible d'atteindre l'Europe occidentale que de celle qui pourrait être dirigée contre les Etats-Unis. En résumé, nous avons entrepris de bâtir la défense nucléaire de l'O.T.A.N. sur une base mondiale. Cela continuera d'être notre objectif. Et pour l'exécution de cette mission, les armes du théâtre d'opérations européen ne constituent qu'une ressource parmi bien d'autres.

.....

For the kinds of conflicts, both political and military, most likely to arise in the NATO area, our capabilities for response must not be limited to nuclear weapons alone.

The Soviets have superiority in non-nuclear forces in Europe today. But that superiority is by no means overwhelming. Collectively, the Alliance has the potential for a successful defence against such forces. In manpower alone, NATO has more men under arms than the Soviet Union and its European satellites. We have already shown our willingness to contribute through our divisions now in place on European soil..."

and the second on 18th November 1963:

"Let me summarise the current status of the balance of strategic nuclear forces, that part of the military environment that has preoccupied our attention for so long. In strictly relative numerical terms, the situation is the familiar one. The United States force now contains more than 500 operational long-range ballistic missiles — Atlas, Titan, Minuteman, Polaris — and is planned to increase to over 1,700 by 1966. There is no doubt in our minds and none in the minds of the Soviets that these missiles can penetrate to their targets. In addition, the United States has strategic air command bombers on air alert and over 500 bombers on quick reaction ground alert. By comparison, the consensus is that today, the Soviets could place about half as many bombers over North America on a first strike. The Soviets are estimated to have today only a fraction as many intercontinental missiles as we do. Furthermore, their submarine-launched ballistic missiles are short-range, and generally are not comparable to our Polaris force. The Soviets pose a very large threat against Europe, including hundreds of intermediate and medium-range ballistic missiles. This threat is today, and will continue to be, covered by the clear superiority of our strategic forces.

The most wishful of Soviet planners would have to calculate as a certainty that the most effective surprise attack they could launch would still leave us with the capability to destroy the attacker's society.

What is equally pertinent is that the relative numbers and survivability of United States strategic forces would permit us to retaliate against all the urgent Soviet military targets that are subject to attack, thus contributing to the limitation of damage to ourselves and our allies.

Deterrence of deliberate, calculated attack seems as well assured as it can be, and the damage-limiting capability of our numerically superior forces is, I believe, well worth its incremental cost. It is a capability to which the smaller forces of the Soviet Union could not realistically aspire. That is one reason, among others, why I would not trade our strategic posture for that of the Soviets at any point during the coming decade.

But given the kind of force that the Soviets are building, including submarine-launched missiles beyond the reach of our offensive forces, the damage which the Soviets could inflict on us and our allies, no matter what we do to limit it, remains extremely high.

.....

Finally, there is the area of what we call our general purpose forces. Within the last two years, we have increased the number of our combat-ready divisions by about 45%, from 11 to 16. There has been a 30% increase in the number of tactical

Pour le genre de conflits, tant politiques que militaires, qui ont le plus de chances de se produire dans l'aire de l'O.T.A.N., nous ne devons pas limiter nos capacités de riposte aux seules armes nucléaires.

Aujourd'hui, les Soviétiques ont la supériorité en Europe dans le domaine des forces non nucléaires. Mais cette supériorité n'a absolument rien d'écrasant. Collectivement, l'Alliance a le potentiel nécessaire pour se défendre victorieusement contre une telle force. Rien qu'en ce qui concerne les effectifs, l'O.T.A.N. a plus d'hommes sous les drapeaux que l'Union Soviétique et ses satellites européens. Nous avons déjà prouvé notre volonté d'apporter notre contribution par l'envoi des divisions qui se trouvent maintenant sur le sol européen....»

La deuxième date du 18 novembre 1963:

«Permettez-moi d'exposer succinctement l'état actuel de l'équilibre des forces nucléaires stratégiques qui, considérées dans le contexte militaire général, retiennent depuis si longtemps notre attention. En termes numériques strictement relatifs, la situation est bien connue. La force américaine compte actuellement plus de 500 engins balistiques opérationnels à longue portée — Atlas, Titan, Minuteman, Polaris — et l'on prévoit que ce chiffre sera porté à plus de 1.700 en 1966. Il ne fait aucun doute, pour nous comme pour les Soviétiques, que ces engins sont capables d'atteindre leurs objectifs. De plus, les Etats-Unis ont des bombardiers du Commandement aérien stratégique en état d'alerte en vol et plus de 500 bombardiers en état d'alerte au sol, prêts à décoller immédiatement. En comparaison, on pense généralement qu'à l'heure actuelle, l'Union Soviétique ne pourrait lancer sur l'Amérique du Nord qu'un nombre de bombardiers deux fois moindre, au cours d'une première attaque. On estime que les Soviétiques ne disposent aujourd'hui, par rapport à nous, que d'un petit nombre d'engins intercontinentaux. En outre, les engins balistiques qu'ils lancent à partir de sous-marins sont de courte portée et d'une manière générale ne peuvent être comparés à notre force de Polaris. Les Soviétiques font peser

une très grande menace sur l'Europe, notamment avec les centaines d'engins balistiques de portée moyenne et intermédiaire dont ils disposent. Nous faisons face à cette menace et continuerons d'y faire face, grâce à cette supériorité de nos forces stratégiques.

Le plus optimiste des planificateurs soviétiques doit se persuader que l'attaque par surprise la plus efficace lancée contre notre pays nous laisserait encore la capacité de détruire la société de l'agresseur.

Il convient également de dire que l'importance et la capacité de survie relatives des forces stratégiques américaines nous permettraient d'exercer des représailles contre tous les objectifs militaires soviétiques immédiats susceptibles d'être attaqués, et contribueraient ainsi à limiter les dommages pour nous-mêmes et pour nos alliés.

La protection contre une attaque délibérée et calculée me paraît aussi bien assurée que possible et la capacité, pour nos forces numériquement supérieures, de limiter les dommages vaut largement, à mon avis, les sommes accrues que nous y consacrons. Cette capacité, les forces moins importantes de l'Union Soviétique ne peuvent véritablement prétendre à la posséder. C'est notamment l'une des raisons pour lesquelles je ne voudrais échanger notre position stratégique contre celle des Soviétiques à aucun moment au cours de la prochaine décennie.

Cependant, étant donné la nature de la force que les Soviétiques constituent, qui comprend des engins lancés à partir de sous-marins hors d'atteinte de nos forces offensives, les dommages qu'ils pourraient nous infliger ainsi qu'à nos alliés, quoi que nous fassions pour les limiter, restent extrêmement sérieux.

.....

Il convient enfin de parler de ce que nous appelons nos forces polyvalentes. Au cours des deux dernières années, nous avons porté de 11 à 16 le nombre de nos divisions prêtes au combat, ce qui représente une augmentation de 45% environ. Le nombre

air squadrons; a 75% increase in airlift capabilities; and a 100% increase in ship construction and conversion to modernise the fleet.

.....

Let us not delude ourselves with obsolete images into believing that our nuclear strength, great as it is, solves all of our problems of national security, or that we lack the strengths to meet those problems that it does not solve. In the contingencies that really threaten — the sort that have occurred and will occur again — we and our allies need no longer choose to live with the sense or the reality of inferiority to the Soviet bloc in relevant, effective force. Let us be fully aware of the wide range of our military resources, and the freedom they can give us to pursue the peaceful objectives of the free world without fear of military aggression.”

4.115. In short, conventional forces are to be adequate to deal with small-scale, local military threats; close and continuing political control is to be exercised over any use of nuclear weapons; and the political authority is to have available to it, in all circumstances, the widest possible choice of military reply to any threat. While an initial nuclear strike against an adversary's population centres is neither a credible threat nor advantageous in any circumstances, the United States has the capability, based on its four to one superiority in invulnerable nuclear missiles, to initiate their use against Soviet missiles and airfields if driven to it by Soviet aggression (thus limiting the damage the Soviets could inflict if they employed these weapons), while retaining at all times a large enough invulnerable reserve to destroy Russian cities — and thereby to deter, at all times, the Soviets from striking western cities.

4.116. A political authority which fails to provide itself with a choice has abdicated its author-

ity to circumstance. Moreover it must be recognised that this policy of choice is the only one which would enable the United States to intervene with strategic weapons in the defence of Europe. It is indeed the only policy which would enable any nuclear power to use strategic nuclear weapons for military purposes. Today, the use of a force capable only of destroying population centres can be credibly threatened only in retaliation against such use by an adversary.

4.117. It must also be recognised, however, that this freedom to intervene with strategic weapons in sufficiently desperate circumstances depends firstly on the Soviets accepting the United States superiority in strategic missiles (as Mr. McNamara claims they are doing :

“Enormous increases in Soviet budgets would be required for them to achieve any significant degree of damage-limiting capability. The present Soviet leaders show no tendency to challenge the basis of the United States strategic deterrent posture by such expenditure.”¹⁾

and secondly on Soviet missiles remaining unhardened and therefore themselves vulnerable to a nuclear attack. For as a numerical analysis will show²⁾, the number of missiles needed to give a high probability of destroying a hardened missile is far greater than the four to one basis of the present United States position.

4.118. It remains to be seen whether the new Soviet leaders will continue to accept the basis of present United States strategy, or whether they will undertake the enormous economic effort needed to change it.

(i) Committee's conclusion

4.119. During discussion, the Committee was unanimous in urging the countries of the Alliance to agree on a single strategic doctrine (paragraph 2 of the draft Recommendation). A major-

1. Speech on 18th November 1963.

2. See Appendix III.

des escadrilles aériennes tactiques a été accru de 30% et celui des avions-transports de troupes de 75%; la construction navale et la modernisation de la flotte ont progressé dans une proportion de 100%.

.....

Ne laissons pas des images périmées nous persuader que notre puissance nucléaire, pour aussi grande qu'elle soit, résout tous nos problèmes de sécurité nationale ou que nous ne disposons pas des forces nécessaires pour faire face aux problèmes qu'elle ne résout pas. Dans les éventualités qui constituent réellement une menace — dont certaines se sont produites et se produiront encore — nos alliés et nous-mêmes refusons désormais de vivre avec le sentiment ou la conviction de notre infériorité par rapport au bloc soviétique en termes de puissance adéquate et effective. Soyons pleinement conscients de l'immense éventail de nos ressources militaires, et de la liberté qu'elles peuvent nous donner pour poursuivre les objectifs pacifiques du monde libre sans crainte d'agression armée.»

4.115. En résumé, il convient que les forces conventionnelles soient suffisantes pour répondre à des menaces militaires locales de faible envergure; un contrôle politique étroit doit être constamment exercé sur l'utilisation des armes nucléaires, et l'autorité politique doit pouvoir disposer, en toutes circonstances, de la gamme la plus large possible de ripostes militaires. Bien qu'une attaque nucléaire initiale contre les centres de population ennemis ne constitue ni une menace plausible ni un avantage quelle que soit la situation, les Etats-Unis sont capables, grâce à leur supériorité de quatre contre un en matière d'engins nucléaires invulnérables, de les utiliser contre les engins et les aérodromes soviétiques s'ils y sont contraints par une agression soviétique (limitant ainsi les dommages que les Soviétiques pourraient infliger s'ils recourraient à ces armes), tout en conservant à tout moment une réserve invulnérable suffisamment importante pour détruire les villes russes et, partant, pour dissuader, à tout moment, les Soviétiques d'attaquer les villes occidentales.

4.116. Une autorité politique qui n'est pas à même de se ménager un choix a renoncé à son

autorité. De plus, il faut admettre que cette politique d'options est la seule qui permettrait aux Etats-Unis d'intervenir avec des armes stratégiques pour défendre l'Europe. C'est en vérité la seule politique qui permettrait à toute puissance nucléaire de recourir aux armes nucléaires stratégiques à des fins militaires. A l'heure actuelle, la menace de recourir à une force capable de détruire des centres de population ne peut être plausible qu'à titre de représailles en cas d'utilisation de ces armes par l'adversaire.

4.117. Toutefois, il convient également de reconnaître que cette liberté d'intervenir avec des armes stratégiques dans des cas suffisamment graves dépend de deux facteurs: premièrement, les Soviétiques acceptent la supériorité américaine en matière d'engins stratégiques (comme le prétend M. McNamara:

«En réalité, il faudrait que le gouvernement soviétique augmente considérablement son budget s'il voulait se doter d'un potentiel capable de limiter les dommages d'une manière substantielle. Les dirigeants soviétiques actuels ne manifestent aucunement l'intention d'ébranler les fondements de la position des Etats-Unis en matière de dissuasion stratégique en engageant des dépenses de cet ordre.»¹;

deuxièmement, les engins soviétiques ne sont pas protégés et sont donc vulnérables à une attaque nucléaire. En effet, comme le montre l'analyse numérique², le nombre d'engins nécessaires pour garantir au maximum la destruction d'un engin protégé est de beaucoup supérieur au rapport de 4 contre 1 qui caractérise la situation actuelle des Etats-Unis.

4.118. Reste à savoir si les nouveaux dirigeants soviétiques continueront d'accepter la base de la stratégie américaine actuelle, ou s'ils se lanceront dans l'effort économique considérable nécessaire pour la modifier.

(i) Conclusions de la commission

4.119. Au cours de la discussion, la commission a reconnu à l'unanimité la nécessité d'inviter les pays de l'Alliance à se mettre d'accord sur une doctrine stratégique unique (paragraphe 2 du

1. Discours du 18 novembre 1963.

2. Voir annexe III.

ity of the Committee considered that such a strategy should be based on the principles previously set forth in Recommendation 98, adopted by the Assembly in December 1963, and reiterated in paragraph 2 of the draft Recommendation. Three members of the Committee considered, however, that the strategy enunciated in particular by General Ailleret (see paragraph 4.21) should be the basis of allied strategy.

CHAPTER V

Conventional forces (With special reference to air forces)

5.1. In his report of 30th October 1963, "State of European security — Navies in the nuclear age", Lord Kennet, Rapporteur, gave an overall picture of the present-day state of navies in the Alliance (European as well as United States) and of the naval command structure in NATO. He also described in great detail Soviet naval policy, its threat and its forces. It is not therefore the intention of your Rapporteur to repeat this information as few changes have taken place in the meantime, the most important issue being that of the NATO multilateral naval force, which your Rapporteur will discuss later.

5.2. The future naval plans of several European governments include the building of atomic-powered submarines; the United Kingdom, France and the Netherlands each hope to have two or more nuclear-powered hunter-killer submarines before 1970, and France and the United Kingdom are also planning to build nuclear-powered submarines with Polaris missiles.

5.3. A further important development was the decision by the French Government to withdraw its officers from the NATO command structure, as mentioned in Chapter IV (a). At the time of the last manoeuvres organised by NATO the French ships originally assigned to take part were withdrawn from the exercise.

5.4. In his report "State of European security — Ground forces on the central front", (Document 292), Colonel Bourgoïn studied the present

ground forces of the Benelux countries, France, the United Kingdom, the Federal Republic of Germany and the United States. He also included a chapter on present strategy and one on the ground forces of the Warsaw Pact countries.

5.5. Thus, the main topic still to be studied is that of the air forces, on which your Rapporteur will give some more details which have been taken from: "The Military Balance 1963-1964" (Institute for Strategic Studies).

5.6. Air strategy so far has been based first and foremost on combat air weapons. Striking power means first of all nuclear weapons. Two European powers, France and the United Kingdom, still have nuclear striking power in their air forces, but plan in the 1970s to base their strategic nuclear power mainly on Polaris-type submarines. Some tactical nuclear striking power will, however, remain in the air forces. In this field all WEU nations, with the exception of Luxembourg, have now in service squadrons with tactical nuclear weapons. In the case of Germany, Belgium, the Netherlands and Italy, the squadrons will be equipped with F-104G aircraft; in the case of France with Mirage III and Mirage IV; and in the case of the United Kingdom with Canberras, Lightning and Javelin interceptors, and possibly, in the future, with the TSR-2.

5.7. Beyond the deterrent field, the primary air force task is to achieve local air superiority, which is a prerequisite of any successful military operation. The attacking of enemy air power at source is the most important aspect of this task.

5.8. The rôle of the air in battle does not end with the achievement of air superiority, but it is, and will be in the future, more frequently by air that the troops are brought into battle. No surface transport can match either the political or military pace of events as was seen during the "Big Lift" exercise in the Autumn 1963 — the air lift of one combat division from Texas, United States, to Germany.

projet de recommandation). De l'avis de la majorité des commissaires, cette stratégie devrait être fondée sur les principes précédemment énoncés dans la Recommandation n° 98, adoptée par l'Assemblée en décembre 1963, et repris dans le paragraphe 2 de la présente recommandation. Toutefois, trois membres de la commission ont estimé que la stratégie définie en particulier par le général Ailleret (voir paragraphe 4.21) devrait constituer le fondement de la stratégie alliée.

CHAPITRE V

Les forces conventionnelles (et notamment les forces aériennes)

5.1. Dans son rapport du 30 octobre 1963, «Etat de la sécurité européenne — Les marines à l'âge nucléaire», Lord Kennet a brossé un tableau général de l'état actuel des marines dans l'Alliance (Europe et Etats-Unis) ainsi que de la structure du commandement naval au sein de l'O.T.A.N. Il a également décrit en détail la politique soviétique en matière navale, la menace qu'elle fait peser ainsi que les forces dont elle dispose. Votre rapporteur n'a donc pas l'intention de reprendre ces informations étant donné que la situation a peu évolué dans l'intervalle; la question la plus importante est celle de la force navale multilatérale de l'O.T.A.N. qu'il examinera ultérieurement.

5.2. En matière navale, les plans futurs de plusieurs gouvernements européens prévoient la construction de sous-marins nucléaires; le Royaume-Uni, la France et les Pays-Bas comptent avoir chacun au moins deux sous-marins nucléaires du type *hunter-killer* (chasseur de sous-marins) avant 1970, et la France et le Royaume-Uni envisagent également de construire des sous-marins nucléaires équipés d'engins Polaris.

5.3. La décision du gouvernement français de retirer ses officiers du commandement de l'O.T.A.N., dont il est fait état au chapitre IV (a), constitue un événement nouveau important. Lors des dernières manœuvres organisées par l'O.T.A.N., les navires français qui devaient à l'origine y participer ont été retirés de l'exercice.

5.4. Dans son rapport intitulé «Etat de la sécurité européenne — Les forces terrestres sur le front central» (Document 292), le colonel

Bourgoin a étudié les forces terrestres que possèdent actuellement les pays de Benelux, la France, le Royaume-Uni, la République Fédérale d'Allemagne et les Etats-Unis. Son rapport comportait également un chapitre sur la stratégie actuelle et un autre sur les forces terrestres des pays du Pacte de Varsovie.

5.5. Le principal sujet qui reste à étudier est donc celui des forces aériennes, sur lequel votre rapporteur fournira quelques autres détails tirés de «L'équilibre militaire 1963-1964» publié par l'Institut d'Etudes Stratégiques.

5.6. La stratégie aérienne, jusqu'ici, s'est essentiellement fondée sur les armes aériennes de combat. La puissance d'intervention signifie avant tout les armes nucléaires. Deux puissances européennes, la France et le Royaume-Uni, disposent encore d'une puissance d'intervention nucléaire au sein de leurs forces armées mais elles envisagent, à partir de 1970, de faire reposer leur puissance nucléaire stratégique principalement sur les sous-marins de type Polaris. Toutefois, les forces aériennes conserveront une partie de la puissance d'intervention nucléaire tactique. Dans ce domaine, toutes les nations membres de l'U.E.O., à l'exception du Luxembourg, ont actuellement en service des escadrons dotés d'armes nucléaires tactiques. En Allemagne, en Belgique, aux Pays-Bas et en Italie, les escadrons seront équipés de F-104G; en France, de Mirage III et de Mirage IV et, au Royaume-Uni, d'intercepteurs Canberra, Lightning et Javelin, et, peut-être, dans l'avenir, de TSR-2.

5.7. La première mission assignée aux forces aériennes, outre celle de la dissuasion, consiste à assurer localement la supériorité aérienne, qui est une condition préalable du succès de toute opération militaire. L'attaque de la puissance aérienne ennemie à sa source constitue l'aspect le plus important de cette mission.

5.8. Le rôle de l'aviation dans le combat n'est pas terminé lorsque la supériorité aérienne est acquise; au contraire, l'avion est, et sera à l'avenir, le mode de transport le plus souvent utilisé pour amener les troupes à pied d'œuvre. Aucun transport de surface ne peut suivre le rythme des événements politiques ou militaires, comme on a pu le constater lors de l'opération «Big Lift» à l'automne 1963 — opération de transport aérien d'une division de combat du Texas, aux Etats-Unis, en Allemagne.

5.9. The fourth main task of the air force will be the reconnaissance of what the enemy is doing in order to stop him doing it. Therefore the air forces have:

- (i) an offensive task;
- (ii) a defensive task in air defence and anti-submarine actions;
- (iii) a transport task; and,
- (iv) in the future its task will be in electronic warfare.

5.10. Having briefly sketched the four tasks of the air force, your Rapporteur will now briefly describe the means. It is obvious from present-day developments that the offensive task of the bomber is to be taken over by missiles, especially by the intercontinental and intermediate-range ballistic missiles. Air forces are not, however, necessarily more competent than the other services in handling missiles, and therefore the greatest fear of all the air forces is that the task of manned bomber and fighter aircraft — the foremost combat rôle of the air forces — is going to disappear. Armies and navies can just as well service the intercontinental and intermediate-range ballistic missiles for the strategic weapons or the tactical missiles.

5.11. Although most of the offensive task and an important part of the defensive task in air defence will be taken care of by missiles, manned aircraft will remain necessary for all missions where flexibility is the key to successful operations and targets cannot be planned in advance; this means for all sorts of operations after the initial strikes. The transport task of the air forces will certainly expand considerably; one can foresee an increase in helicopter wings and wings with VTOL transport aircraft. The same increase can be expected in aircraft for electronic warfare.

5.12. It should be underlined that in all probability in any conventional war the rôle of aircraft remains as important as ever. The use

of missiles, apart from very small and cheap ones, makes sense only in a nuclear war. Missiles can therefore replace only certain types of aircraft.

The Benelux air forces

(i) *The Netherlands*

5.13. The total strength of the Netherlands air force is approximately 21,000 men. In the framework of NATO defence, air force policy is concerned with the assignment of tactical air squadrons to the 2nd allied tactical air force which has its headquarters at Mönchen-Gladbach, Germany. The task of these squadrons is to take part in general air operations and to give support to the ground forces. The seven squadrons already assigned are equipped for defensive and offensive action with both conventional and nuclear weapons. They include four F-84F fighter-bomber squadrons and one RF-84F photo-reconnaissance squadron; two of the fighter-bomber squadrons will be equipped with F-104Gs late this year.

5.14. The United States Government has provided the sum of \$35 million under the military assistance programme, which has been earmarked for the procurement of some 25 F-104G planes, making a total of 120 aircraft.

5.15. Under national command there are four fighter squadrons equipped with Hunters and F-86Ks. By 1965, two of these will have been re-equipped with F-104Gs and assigned to NATO and the other two squadrons will be disbanded.

(ii) *Belgium*

5.16. The total strength of the Belgian air force — approximately 19,000 men — is only slightly below that of the Netherlands air force. All the Belgian air force units are assigned to NATO and, in particular, to the 2nd allied tactical air force. It consists of two F-104G squadrons, four F-84F fighter-bomber squadrons, one transport wing with 35 C-119Gs, and four Nike-Ajax/Hercules batteries stationed in Germany. Although the Belgian air force has one fighter squadron less than the Netherlands, it has one more transport squadron.

5.9. La quatrième des missions principales assignées aux forces aériennes consistera à reconnaître les préparatifs de l'ennemi afin d'arrêter son action. En conséquence, les forces aériennes ont donc :

- (i) une mission offensive;
- (ii) une mission défensive dans les opérations anti-aériennes et anti-sous-marines ;
- (iii) une mission de transport, et
- (iv) à l'avenir, une mission dans la guerre électronique.

5.10. Après avoir brièvement décrit les quatre missions des forces aériennes, votre rapporteur se propose maintenant d'en décrire brièvement les moyens d'action. Il est évident, si l'on se fonde sur les progrès actuels, qu'en matière de mission offensive, les engins, notamment les engins balistiques intercontinentaux et de portée intermédiaire, vont assurer la relève des bombardiers. Toutefois, les forces aériennes ne sont pas nécessairement plus compétentes que les autres armes en ce qui concerne l'utilisation des engins, et leur plus grande crainte est que le rôle du bombardier et du chasseur pilotés — le premier rôle des forces aériennes au combat — ne vienne à disparaître. Les armées de terre et les marines peuvent tout aussi bien prendre à leur charge les engins intercontinentaux et les engins balistiques de portée intermédiaire destinés aux armes stratégiques ou tactiques.

5.11. Certes, la plus grande partie de la mission offensive et une part importante de la mission défensive de la défense aérienne seront exécutées par les engins, mais les avions pilotés n'en demeureront pas moins nécessaires dans tous les cas où la souplesse est l'élément-clé du succès et où les objectifs ne peuvent être définis à l'avance; ceci vaut pour tous les genres d'opérations menées après les interventions initiales. La mission de transport des forces aériennes se développera certainement d'une manière considérable; on peut prévoir l'augmentation du nombre des escadres d'hélicoptères ainsi que la création d'escadres d'avions de transport à décollage vertical. On peut s'attendre également à une évolution du même ordre pour ce qui est des avions utilisés dans la guerre électronique.

5.12. Il convient de souligner que, dans toute guerre conventionnelle, le rôle de l'aviation reste, selon toute probabilité, aussi important que ja-

mais. L'utilisation des engins, à l'exception des engins très petits et très bon marché, n'a de sens que dans la guerre nucléaire. Ils ne peuvent donc remplacer que certains types d'avions.

Les forces aériennes de Benelux

(i) *Pays-Bas*

5.13. Les effectifs des forces aériennes des Pays-Bas s'élèvent approximativement à 21.000 hommes. Dans le cadre de la défense de l'O.T.A.N., la politique en matière de forces aériennes a pour objet l'affectation d'escadrons aériens tactiques à la Deuxième force aérienne tactique alliée dont le quartier général se trouve à Mönchengladbach, en Allemagne. Ces escadrons ont pour mission de participer aux opérations aériennes générales et de fournir un appui aux forces terrestres. Les sept escadrons déjà affectés sont équipés, pour les opérations défensives et offensives, d'armes conventionnelles et d'armes nucléaires. Ils comprennent quatre escadrons de chasseurs-bombardiers F-84F et un escadron de reconnaissance photographique RF-84F; deux des escadrons de chasseurs-bombardiers seront équipés de F-104G à la fin de cette année.

5.14. Le gouvernement des Etats-Unis a fourni, dans le cadre du programme d'assistance militaire, 35 millions de dollars qui ont été réservés pour l'achat de quelque 25 F-104G, ce qui donne au total 120 appareils.

5.15. Dépendent du commandement national, quatre escadrons de chasse dotés de Hunter et de F-86K. En 1965, deux de ces escadrons auront été rééquipés de F-104G et affectés à l'O.T.A.N., et les deux autres seront dissous.

(ii) *Belgique*

5.16. Les effectifs des forces aériennes belges — 19.000 hommes environ — ne sont que légèrement inférieurs à ceux des forces aériennes néerlandaises. L'ensemble des unités aériennes belges sont affectées à l'O.T.A.N. et, en particulier, à la Deuxième force aérienne tactique alliée. Elles comprennent deux escadrons de F-104G, quatre escadrons de chasseurs-bombardiers F-84F, une escadre de transport comptant 35 C-119G, et quatre batteries de Nike-Ajax/Hercules stationnées en Allemagne. Les forces aériennes belges comptent un escadron de chasse de moins que les

5.17. The total 1963 budget for the Belgian air force was estimated at \$129.96 million, whereas the Netherlands air force budget amounted to \$151.11 million.

France

5.18. Since 1959, the defence concept in France has been based on combined action by units of the three services. The three types of military force: the strategic nuclear force, the intervention force and the internal forces, are composed of elements from all three services. Within this concept, the French air force is divided into four main commands: the strategic air command, the tactical air forces command, the air defence command and the transport command.

5.19. The strategic air command will consist of 54 Mirage IV supersonic bombers equipped with medium-yield atomic bombs. The build-up of the first two squadrons of this force has already been completed; a permanent command post has been set up, and the final decision on the use and operation of this strategic air force rests with the President of the French Republic. By the end of 1965, all 54 aircraft will be operational and 30% of the available aircraft will be on five-minute alert.

5.20. For its air defence command, the French air force has nine Super Mystère squadrons and three Vautour squadrons. All communications and information from the radar network, which has been established at strategic points throughout the country, are grouped at the air defence operations centre. The French air defence system also includes squadrons of fighter-interceptors in southern Germany together with the squadrons of Mirage IIIC and the Nike-Hercules air-to-air missile squadrons stationed there.

5.21. The tactical air force command is specifically intended for combined operations, mostly with the army. The staff of this command are responsible for inter-service co-operation planning, and are mostly stationed in North-East France and South-West Germany. The first French tactical air force is part of the 4th allied tactical air force and is under NATO operational

command. It is equipped with F-84, F-86 and Mirage III fighters. In the second French tactical air force, which will remain under national command, the main part of the air force for intervention duties will be assembled.

5.22. The transport command is equipped with some 300 Nord-250s, eight squadrons of which have been set up, and a heavy squadron of Bréguet aircraft. The Transall transport planes will come into service at the beginning of next year. The purpose of the transport command is to move the elements of the intervention forces and to supply the tactical commands with transport if airborne units are used.

Germany

5.23. The German air force was reinstated on 24th September 1956, when the first ten German pilots trained by the Americans were given their wings.

5.24. The German air force has a total strength of approximately 92,000 men, and is comprised of eleven squadrons and two rocket battalions. The eleven squadrons can be divided into seven fighter and fighter-bomber wings, one reconnaissance wing and one transport wing. Five wings will be equipped with F-104G fighter-bombers this year. They will be divided into two fighter-bomber squadrons, one fighter squadron, one reconnaissance squadron and one naval fighter squadron. Several reconnaissance squadrons will be equipped with G-91 Rs; two missile battalions are equipped with Hawk and six with Nike-Ajax missiles. The Hawk battalions are training this year and will become operational as soon as they are assigned to their permanent positions and quarters. The transport wings will be equipped with the Transall 360, the production of which has now been started in France as well as in Germany.

5.25. As with the other services of the German forces, all squadrons, once operational, are assigned to NATO, in fact to the 2nd and 4th allied tactical air forces. Under the allied commanders, a German air force major-general commands each of the two air force groups. The German air force is divided into the northern and southern air force groups.

forces aériennes néerlandaises, mais elles disposent d'un escadron de transport de plus.

5.17. Le budget global de 1963 pour les forces aériennes belges a été estimé à 129.960.000 dollars contre 151.110.000 dollars pour les forces aériennes néerlandaises.

France

5.18. Depuis 1959, le concept de la défense, en France, est fondé sur l'action conjointe d'unités des trois armes. Les trois types de forces armées: la force nucléaire stratégique, les forces d'intervention et les forces de défense intérieure, sont composés d'éléments des trois armes. Dans le cadre de cette conception, les forces aériennes françaises sont articulées en quatre commandements principaux: le commandement aérien stratégique, le commandement des forces aériennes tactiques, le commandement de la défense aérienne et le commandement de transport aérien.

5.19. Le commandement aérien stratégique disposera de 54 bombardiers supersoniques Mirage IV dotés de bombes atomiques de moyenne puissance. La mise sur pied des deux premiers escadrons est actuellement terminée. Un poste de commandement permanent a été créé et la décision finale touchant l'engagement des forces aériennes stratégiques reste entre les mains du Président de la République Française. A la fin de 1965, les 54 appareils seront tous opérationnels et 30% des appareils disponibles pourront être mis en cinq minutes en état d'alerte.

5.20. Le commandement de la défense aérienne dispose de neuf escadrons de Super-Mystère et de trois escadrons de Vautour. Toutes les communications et tous les renseignements en provenance du réseau radar, qui a été installé aux points stratégiques dans l'ensemble du pays, sont rassemblés au centre d'opérations de la défense aérienne. Le système de défense aérienne français comporte également des escadrons d'intercepteurs en Allemagne du Sud, ainsi que des escadrons de Mirage IIIC et d'engins air-air Nike-Hercules stationnés dans cette région.

5.21. Le commandement des forces aériennes tactiques est prévu spécifiquement pour la conduite des opérations combinées, surtout avec l'armée de terre. L'état-major de ce commandement est responsable du planning de la coopération interarmes, et il est surtout stationné dans le nord-est de la France et dans le sud-est de l'Allemagne. La Première force aérienne tac-

tique française fait partie de la Quatrième force aérienne tactique alliée et elle est placée sous le commandement opérationnel de l'O.T.A.N. Elle est équipée de chasseurs F-84, F-86 et Mirage III. Quant à la Deuxième force aérienne tactique française, qui restera sous commandement national, elle groupera l'essentiel des forces aériennes affectées aux missions d'intervention.

5.22. Le commandement de transport aérien est équipé de quelque 300 Nord-250, dont huit escadrons ont été mis sur pied, ainsi que d'un escadron lourd de Bréguet. Les avions de transport Transall entrèrent en service au début de l'année prochaine. Ce commandement de transport aérien a pour objet de transporter les éléments des forces d'intervention et de fournir aux commandements tactiques les moyens de transport nécessaires si des unités aéroportées sont utilisées.

Allemagne

5.23. Les forces aériennes allemandes ont été reconstituées le 24 septembre 1956, date à laquelle les dix premiers pilotes allemands formés par les Américains ont reçu leur macaron.

5.24. Les forces aériennes allemandes comptent au total 92.000 hommes environ, et comprennent onze escadrons et deux bataillons de fusées. Les onze escadrons peuvent se répartir en sept escadres de chasseurs et de chasseurs-bombardiers, une escadre de reconnaissance et une escadre de transport. Cinq escadres seront équipées de chasseurs-bombardiers F-104G dans le courant de cette année. Elles seront réparties en deux escadrons de chasseurs-bombardiers, un escadron de chasse, un escadron de reconnaissance et un escadron de chasse de l'aéronavale. Plusieurs escadrons de reconnaissance seront équipés de G-91R. Deux bataillons d'engins sont équipés de Hawk et six de Nike-Ajax. Les bataillons de Hawk sont en cours de formation et seront opérationnels dès qu'ils auront reçu leur affectation permanente. Les escadres de transport seront équipées de Transall 360, dont la production a maintenant commencé en France et en Allemagne.

5.25. Comme pour les autres armes, tous les escadrons des forces allemandes, une fois opérationnels, sont affectés à l'O.T.A.N., ou plus exactement à la Deuxième et à la Quatrième forces aériennes tactiques alliées. Dépendant des commandants alliés, un général de division aérienne allemand commande chacun des deux groupements aériens, le groupement Nord et le

5.26. Each wing of the new German air force consists of two squadrons of 16 to 25 aircraft, according to its mission. The main fighter aircraft are still F-84Fs and Sabre VIs. Several reconnaissance squadrons are equipped with the RF-84F and the six transport squadrons with the Noratlas and Dakotas.

5.27. The German air force has some 30 airfields at its disposal for use by manned aircraft. Although the build-up of the German air force has made great strides since 1956, there is still a shortage of qualified pilots and technical personnel, with the result that most squadrons are still below strength.

Italy

5.28. The 5th ATAF in Northern Italy, with headquarters in Vicenza, is a subordinate command of Headquarters Allied Forces Southern Europe, in Naples.

5.29. The 5th ATAF consists of about 400 aircraft of F-104G, F-84F, F-86K and F-86E types. Modernisation of the older types of aircraft is under way; two G-91 jet, light-strike reconnaissance aircraft for direct support of ground forces, and three F-104G Starfighter squadrons are already operational.

5.30. The total strength of the Italian air force is around 60,000 men. The Italian Government has assigned to the 5th ATAF:

- 3 F-104G strike squadrons,
- 2 F-86E day fighter squadrons,
- 4 F-84F fighter-bomber fighter squadrons,
- 2 G-91 fighter-bomber squadrons,
- 3 F-86K all-weather fighter squadrons,
- 2 RF-84F photo-reconnaissance squadrons,
- 2 C-119G transport squadrons,
- 3 Nike-Ajax and Nike-Hercules anti-aircraft missile squadrons,

and under national command are:

- 3 F-86E day fighter squadrons,
- 3 SA-16A air-sea rescue squadrons,

3 Tracker anti-submarine squadrons.

United Kingdom

5.31. The total strength of the United Kingdom air force amounts to 134,800 men. The expenditure estimate for the financial year 1962-63 was \$1,546.02 million; the estimate for 1963-64 is some \$47.6 million less, but for 1964-65 the estimate is about \$70,000 more¹.

5.32. The air force is sub-divided into bomber command, fighter command, coastal command, transport command, maintenance command, RAF Germany, and RAF Near-, Middle-, and Far-East.

5.33. The RAF bomber command consists of about 180 aircraft of the Vulcan and Victor class, equipped with thermonuclear weapons; the later makes of aircraft are equipped with the Blue Steel air-launched missile.

5.34. The atomic force of bomber command has been assigned to SACEUR. The all-weather Valiant bombers, armed with both nuclear and conventional weapons, were also committed to Allied Command Europe but some squadrons have now been transferred to South-East Asia. For some years to come the strategic nuclear striking power of the United Kingdom will depend upon bomber command with its manned bombers.

5.35. The air force authorities hope soon to bring into service the TSR-2 which was originally planned as a replacement for the Canberra. Now, the TSR-2 will primarily become an all-purpose weapon for tactical operations and, after adaptation, it will also be used for strategic purposes; it will be capable of carrying either nuclear or conventional weapons, and its maximum speed will be Mach 2.

5.36. If the present plans for the TSR-2 go through, a small part of the British strategic nuclear striking power will therefore remain the responsibility of manned bomber squadrons, not

¹. See Defence White Papers 1963 and 1964.

groupement Sud, qui composent les forces aériennes allemandes.

5.26. Chaque escadre de la nouvelle Luftwaffe comprend deux escadrons dotés de seize à vingt-cinq appareils chacun, selon la mission qui lui est confiée. Les principaux appareils de chasse sont encore le F-84F et le Sabre VI. Plusieurs escadrons de reconnaissance sont équipés de RF-84F et les six escadrons de transport de Noratlas et de Dakota.

5.27. Les forces aériennes allemandes disposent d'une trentaine de terrains qui peuvent être utilisés par les avions pilotés. La mise sur pied de ces forces a avancé à grands pas depuis 1956; cependant, du fait de la pénurie de pilotes et de personnel technique qualifiés, la plupart des escadrons ne sont pas encore à effectifs complets.

Italie

5.28. La 5^e ATAF dans le nord de l'Italie, dont le quartier général est à Vicence, constitue un commandement subordonné au quartier général des forces alliées du Sud-Europe, installé à Naples.

5.29. La 5^e ATAF dispose d'environ 400 appareils comprenant des F-104G, des F-84F, des F-86K et des F-86E. La modernisation des types d'appareils les plus anciens est en cours; deux escadrons de G-91, monoréacteur d'attaque léger et de reconnaissance pour l'appui direct des forces terrestres, ainsi que trois escadrons de Starfighter F-104G sont déjà opérationnels.

5.30. Les effectifs des forces aériennes italiennes s'élèvent à 60.000 hommes environ. Le gouvernement italien a affecté à la 5^e ATAF:

- 3 escadrons d'attaque de F-104G,
- 2 escadrons de chasseurs de jour F-86E,
- 4 escadrons de chasseurs-bombardiers F-84F,
- 2 escadrons de chasseurs-bombardiers G-91,
- 3 escadrons de chasseurs tous-temps F-86K,
- 2 escadrons de reconnaissance photographique RF-84F,
- 2 escadrons de transport C-119G,
- 3 escadrons d'engins anti-aériens Nike-Ajax et Nike-Hercules.

Sont placés sous commandement national:

- 3 escadrons de chasseurs de jour F-86E,
- 3 escadrons de sauvetage air-mer SA-16A,

3 escadrons de chasseurs anti-sous-marins Tracker.

Royaume-Uni

5.31. Les effectifs des forces aériennes du Royaume-Uni s'élèvent à 134.800 hommes. Le budget prévu pour l'exercice financier 1962-1963 s'élevait à 1.546.020.000 dollars; on envisage pour 1963-1964 une diminution de 47.600.000 dollars environ, mais pour 1964-1965 une augmentation de 70.000 dollars¹.

5.32. L'armée de l'air se subdivise en plusieurs commandements: le commandement de bombardement, le commandement de chasse, le commandement côtier, le commandement de transport, le commandement des services d'entretien, les forces aériennes britanniques en Allemagne, et les forces aériennes britanniques du Proche-Orient, du Moyen-Orient et d'Extrême-Orient.

5.33. Le commandement de bombardement de la R.A.F. comprend quelque 180 appareils Vulcan et Victor armés de bombes thermonucléaires; les types les plus récents d'appareils sont équipés d'engins Blue Steel qu'ils peuvent tirer en vol.

5.34. L'ensemble de la force nucléaire du commandement de bombardement a été affecté au SACEUR. Les bombardiers tous-temps Valiant, porteurs d'armes nucléaires et conventionnelles, sont également affectés au commandement allié en Europe, mais certains escadrons ont été transférés dans le sud-est asiatique. Pendant un certain nombre d'années encore, la force d'intervention nucléaire stratégique du Royaume-Uni dépendra du commandement de bombardement et de ses bombardiers pilotés.

5.35. Les autorités de l'armée de l'air espèrent mettre sous peu en service le TSR-2 qui devait, à l'origine, remplacer le Canberra. Désormais, le TSR-2 sera avant tout une arme polyvalente destinée aux opérations tactiques, et, après adaptation, sera également utilisé à des fins stratégiques. Il sera capable d'emporter des armes nucléaires ou conventionnelles à une vitesse maximum de Mach 2.

5.36. Si les plans actuels concernant le TSR-2 sont adoptés, une petite partie de la force d'intervention nucléaire stratégique britannique deviendra donc confiée à des escadrons de bom-

1. Voir les Livres blancs britanniques sur la défense de 1963 et 1964.

only before the introduction of the Polaris submarines, but also to supplement the Polaris force.

5.37. The fighter strength of the Royal Air Force has been reduced recently and replaced by missiles. The fighter command is equipped with Lightning interceptors with Firestreak air-to-air guided weapons; the newer air-transportable Bloodhound II surface-to-air guided weapons are on service trial. Fighter command squadrons are stationed in the United Kingdom as well as overseas.

5.38. The British air force squadrons in Germany are equipped with Canberras for nuclear and conventional interdiction and for photographic reconnaissance. The Javelin interceptors, armed with Firestreak, have taken over the all-weather fighter rôle of this command.

5.39. Transport command has 25 Britannia and 8 Comet IIs and 5 Comet IVs for strategic air-lift; in addition it is acquiring 11 VC-10s for passengers and freight, and 10 Belfasts for the movement of heavy equipment up to 40 tons or 250 men. In the United Kingdom and Germany short-range transport squadrons, equipped with Hastings and Argosy aircraft, are being increased.

5.40. Coastal command squadrons are equipped with the Shackleton long-range reconnaissance and anti-submarine aircraft, and are deployed in Europe as well as in the Middle- and Far-East.

5.41. The Government of the United Kingdom has now to take important decisions, important for the future of the aircraft industry and for the air force, on the Hawker P-1154 supersonic vertical take-off fighter, which was to replace the Hunter and Sea Vixen fighters; on the number of TSR-2; on a replacement for the Shackleton maritime reconnaissance aircraft, and on smaller machines such as helicopters.

United States air forces in Europe

5.42. The United States air force in Europe, USAFE, is the largest contributor of combat-ready air power to the NATO defence Alliance.

After the establishment of NATO in 1949, USAFE, which up to that time was more a strategic than a tactical air force, began its tactical build-up. At the present time it has more than 1,000 tactical aircraft to fulfil its four functions: air strike, defence, reconnaissance and transport. The greatest number of aircraft, as well as missiles, support USAFE's strike capability. The strike aircraft include the F-100 Super Sabre, the F-101 Voodoo and F-105 Thunderchief. The Mace surface-to-surface missiles provide the tactical missile capability.

5.43. For its air defence rôle, USAFE employs the F-102 Delta Dagger supersonic all-weather interceptor. Squadrons of the 86th air division at Ramstein in Germany are backed by radar ground environments for air surveillance and intercept control.

5.44. USAFE's reconnaissance wings stationed in England, Germany and France, are equipped with all-weather RG-66 and RF-101 aircraft.

5.45. The air-lift force consists of the Hercules and Globemaster transport planes, which are used by the 322nd Air Division, operated from Evreux, France, for inter-theater transport operations. Their most important functions are to provide the tactical air-lifts in support of joint operations with the army. In addition to the air transport attached to USAFE on a regular basis, two troop-carrier squadrons have been assigned to the theatre on a rotational basis.

5.46. Primarily, USAFE's mission is to train and equip combat-ready units pledged by the United States to NATO. In addition, the command provides tactical and logistic support for all United States and NATO forces in NATO Europe and in Spain. It also assists air forces of other NATO members in developing their combat capability. Inter-allied training is specially provided for in the squadron exchange programme sponsored by Allied Forces Central Europe. Under this programme USAFE detachments of four to twelve pilots, with aircraft and support personnel, operate for periods of two weeks from the bases of other NATO countries. Similar

bardiers pilotés, non seulement avant l'introduction des sous-marins Polaris, mais aussi pour compléter la force de Polaris.

5.37. Le nombre de chasseurs de la *Royal Air Force* a été récemment réduit pour les remplacer par des engins. Le commandement de chasse est doté d'intercepteurs *Lightning* armés d'engins guidés air-air *Firestreak*; les types les plus récents d'engins guidés aérotransportables surface-air *Bloodhound II* sont en service à titre expérimental. Les escadrons du commandement de chasse sont stationnés au Royaume-Uni aussi bien qu'à l'étranger.

5.38. Les escadrons de l'armée de l'air britannique stationnés en Allemagne sont équipés de *Canberra*, appareil d'interdiction nucléaire et classique et de reconnaissance photographique. Les intercepteurs *Javelin*, armés de *Firestreak*, sont maintenant chargés de remplir le rôle de chasseurs tous-temps de ce commandement.

5.39. Le commandement de transport dispose d'une flotte stratégique de vingt-cinq *Britannia*, de huit *Comet II* et de cinq *Comet IV*; en outre, il se dote actuellement de onze *VC-10* pour le transport des marchandises et des passagers, et de dix *Belfast* pour le transport d'équipement lourd, appareils capables d'emporter jusqu'à 40 tonnes ou 250 hommes. Les escadrons de transport à court rayon d'action, dotés de *Hastings* et de *Argosy*, basés en Angleterre et en Allemagne, sont actuellement renforcés.

5.40. Les escadrons du commandement côtier sont équipés de *Shackleton* à long rayon d'action pour la reconnaissance et la lutte anti-sous-marine; ils sont déployés en Europe, comme au Moyen-Orient et en Extrême-Orient.

5.41. Le gouvernement du Royaume-Uni doit à présent prendre des décisions importantes pour l'avenir de l'industrie aéronautique et pour l'armée de l'air, touchant le chasseur supersonique à décollage vertical *Hawker P-1154* qui doit remplacer les chasseurs *Hunter* et *Sea Vixen*; le nombre de *TSR-2*; le remplacement de l'appareil de reconnaissance navale *Shackleton*; et des appareils plus petits comme les hélicoptères.

Forces aériennes des Etats-Unis en Europe

5.42. Les forces aériennes américaines en Europe, l'USAFE, constituent la puissance aérienne prête au combat qui contribue le plus

largement à l'Alliance défensive de l'O.T.A.N. Après la création de l'O.T.A.N., en 1949, l'USAFE qui, jusqu'alors, était une force aérienne stratégique plutôt que tactique, a commencé à se constituer en force tactique. A l'heure actuelle, elle compte plus de 1.000 appareils tactiques pour remplir les quatre missions qui lui sont assignées: intervention aérienne, défense, reconnaissance et transport. La plus grande partie des appareils ainsi que des engins forme le potentiel d'intervention de l'USAFE. Les appareils d'intervention comprennent le *Super-Sabre F-100*, le *Voodoo F-101* et le *Thunderchief F-105*. Les engins surface-surface *Mace* constituent le potentiel d'engins tactiques.

5.43. Pour sa mission de défense aérienne, l'USAFE utilise l'intercepteur supersonique tous-temps *Delta Dagger F-102*. Les escadrons de la 86^e division aérienne stationnée à *Ramstein*, en Allemagne, sont appuyés par un système d'infrastructure électronique pour la surveillance aérienne et le contrôle d'interception.

5.44. Les escadres de reconnaissance de l'USAFE stationnées en Angleterre, en Allemagne et en France sont équipées d'appareils tous-temps *RB-66* et *RF-101*.

5.45. La force de transport aérien comprend des avions de transport *Hercules* et *Globemaster*, qui sont utilisés par la 322^e division aérienne, à partir d'*Evreux*, en France, pour des opérations de transport inter-zones. Leur rôle le plus important est de fournir les moyens de transport aérien tactique nécessaires à l'appui des opérations combinées avec l'armée de terre. Outre les formations de transport aérien attachées à l'USAFE d'une manière permanente, deux escadrons de transport de troupes ont été affectés à cette zone sur une base rotative.

5.46. La mission de l'USAFE est essentiellement de former et d'équiper les unités prêtes au combat confiées à l'O.T.A.N. par les Etats-Unis. De surcroît, ce commandement fournit l'appui tactique et logistique à toutes les forces américaines et atlantiques se trouvant dans la zone européenne de l'O.T.A.N. et en Espagne. Il aide également les forces aériennes des autres partenaires de l'Alliance à mettre au point leur potentiel de combat. La formation interalliée, en particulier, est assurée dans le cadre du programme d'échanges d'escadrons organisé par le Commandement des forces alliées du Centre-Europe. Aux termes de ce programme, des grou-

NATO detachments use facilities of USAFE bases.

5.47. The headquarters of the United States air forces in Europe is in Wiesbaden, Germany. The Commander-in-Chief wears two hats — a NATO hat and a national American hat. He has at his disposal the 3rd air force, with headquarters at South Ruislip, England, and the 17th air force, with headquarters at Ramstein, Germany. Under his command as a national commander comes the 65th air division stationed in Spain. As a NATO commander, his command comprises the 86th air division in Ramstein, Germany, the 322nd division at Evreux, France, and the United States logistic group at Ankara, Turkey.

5.48. As is well known, the American Strategic Air Command, with headquarters in Nebraska, United States, is outside the NATO command; the only link it has with NATO is that in the Spring of 1963 an agreement was reached at Ottawa, during the meeting of the NATO Council, to have four NATO-nation officers added to the joint strategic target planning staff. Up till then the joint strategic target planning staff was made up of officers of the United States air force, navy, marines and army. The planning staff is developing a single integrated operational plan for initial United States retaliatory strikes in case of global wars.

NATO commands of the allied air forces

5.49. The Commander Allied Air Forces Central Europe, Air Chief Marshal Sir Edmund C. Huddleston, at Fontainebleau, France, is the Commander responsible for the air forces in the Central European area. Under his command are the 4th allied tactical air force, with headquarters in Ramstein, Germany, and the 2nd allied tactical air force at Mönchen-Gladbach. The mis-

sion of both ATAFs is to gain air superiority, to give air support to ground forces and co-ordinate air defence.

5.50. In the event of war they will attack tactical targets in Eastern Europe in order to neutralise the enemy's potential air capabilities.

5.51. In the middle of Europe is the 4th allied tactical air force. North of it lies the 2nd ATAF area composed of British, Belgian, German and Netherlands air force units; to the west is the French national air defence system, and to the south is 5th ATAF, which is assigned to AIR-SOUTH with headquarters in Naples, Italy.

5.52. The sum total of all the units assigned to the four national commands of 4th ATAF provides the commander with operational control of more than 1,500 up-to-date aircraft, operating from more than 25 bases, and an aircraft control and warning system of radars. These weapons and facilities are supported by more than 50,000 personnel of the component nationalities.

5.53. The three types of delivery weapons available within 4th ATAF's offensive system — fighter-bombers, tactical fighters and tactical missiles — are each designed to provide the commander with specific capabilities which he needs to fight a successful aerial campaign against the enemy.

5.54. The aircraft and missiles on the 4th ATAF inventory include the following types: RB-66, F-86D, F-100F, F-102 and RF-101 aircraft and TM-61 missiles of the USAFE; F-100D, F-84F, RF-84F, F-86K and Mystère IVA of the French air force; Sabre VI and CF-1000 of the RCAF, and the F-84F of the German air force.

5.55. In direct support of the offensive effort is a reconnaissance force. Today, reconnaissance is responsible to a degree without precedence for the ability of both internal and external strike forces to mount an effective offensive.

pes de quatre à douze pilotes, accompagnés de leurs appareils et de leur personnel auxiliaire, sont détachés par l'USAFE pour servir pendant des périodes de deux semaines dans les bases d'autres pays de l'O.T.A.N. Des détachements analogues de l'O.T.A.N. utilisent les installations des bases de l'USAFE.

5.47. Le quartier général des forces aériennes américaines en Europe se trouve à Wiesbaden, en Allemagne. Le commandant en chef est à la fois commandant O.T.A.N. et commandant américain. Il dispose de la 3^e force aérienne dont le quartier général se trouve à South Ruislip, en Angleterre, et de la 17^e force aérienne dont le quartier général se trouve à Ramstein, en Allemagne. En tant que commandant national, il a sous son commandement la 65^e division aérienne stationnée en Espagne. En tant que commandant O.T.A.N., il a sous ses ordres la 86^e division aérienne stationnée à Ramstein, la 322^e division stationnée à Evreux, et le groupe logistique américain stationné à Ankara, en Turquie.

5.48. Comme vous le savez, le Commandement aérien stratégique américain, dont le quartier général se trouve dans le Nebraska, aux Etats-Unis, ne dépend pas du commandement de l'O.T.A.N. Le seul lien qu'il ait avec l'O.T.A.N. vient de ce que, lors de la réunion du Conseil de l'O.T.A.N., au printemps 1963, un accord a été conclu à Ottawa, aux termes duquel quatre officiers appartenant aux Etats membres de l'O.T.A.N. ont été adjoints au *Joint Strategic Target Planning Staff* (Etat-major chargé de la définition en commun des objectifs stratégiques). Jusqu'ici, cet état-major était composé d'officiers appartenant à l'armée de l'air, à la marine, aux unités de *Marines*, et à l'armée de terre américaines. Il travaille à la mise au point d'un plan opérationnel intégré unique prévoyant des interventions initiales de représailles de la part des Etats-Unis en cas de guerre générale.

Les commandements O.T.A.N. des forces aériennes alliées

5.49. Le commandant des forces aériennes alliées du Centre-Europe, le général d'armée aérienne Sir Edmund C. Huddleston, installé à Fontainebleau, en France, est le commandant responsable des forces aériennes dans la zone du Centre-Europe. Sont placées sous son commandement la 4^e force aérienne tactique alliée dont le quartier général se trouve à Ramstein, en Alle-

magne, et la 2^e force aérienne tactique alliée stationnée à München-Gladbach. La mission confiée à ces deux ATAF est triple: acquérir la supériorité aérienne, fournir l'appui aérien aux forces terrestres et coordonner la défense aérienne.

5.50. En cas de guerre, elles attaqueront les objectifs tactiques situés en Europe orientale afin de neutraliser le potentiel aérien de l'ennemi.

5.51. La 4^e force aérienne tactique est stationnée au centre de l'Europe. Au nord de celle-ci, se trouve la zone de la 2^e ATAF composée d'unités des forces aériennes britanniques, belges, allemandes et néerlandaises; à l'ouest, se trouve le système de défense aérienne national de la France, et, au sud, la 5^e ATAF qui est affectée à l'AIRSOUTH dont le quartier général se trouve à Naples, en Italie.

5.52. L'ensemble des unités affectées aux quatre commandements nationaux de la 4^e ATAF fournit au commandant le contrôle opérationnel de plus de 1.500 appareils modernes opérant à partir de plus de vingt-cinq bases ainsi qu'un système radar de contrôle aérien et d'alerte. Ces armes et ces installations sont servies par des effectifs supérieurs à 50.000 hommes représentant les diverses nationalités.

5.53. Les trois types de vecteurs dont dispose le système offensif de la 4^e ATAF — chasseurs-bombardiers, chasseurs tactiques et engins tactiques — sont conçus pour fournir chacun au commandant les moyens particuliers dont il a besoin pour mener avec succès une bataille aérienne contre l'ennemi.

5.54. Les avions et les engins qui constituent l'arsenal de la 4^e ATAF comprennent les types suivants: les RB-66, F-86D, F-100F, F-102 et RF-101, ainsi que les engins TM-61 de l'USAFE; les F-100D, F-84F, RF-84F, F-86K et les Mystère IV-A des forces aériennes françaises; les Sabre VI et les CF-100 de l'armée de l'air canadienne ainsi que les F-84F des forces aériennes allemandes.

5.55. Il existe une force de reconnaissance pour l'appui immédiat de l'effort offensif. Aujourd'hui, c'est à la reconnaissance qu'il appartient, plus que jamais, de permettre aux forces d'intervention intérieures et extérieures de monter une offensive efficace.

CHAPTER VI

The organisation of western nuclear forces***(a) The present situation***

6.1. While among the NATO countries both France and the United Kingdom have produced independent nuclear forces, the position of the United States as a principal nuclear power in the Alliance remains unchallenged. At present it is a monopoly supplier of tactical nuclear weapon delivery systems (i.e. with ranges less than 1,000 km) to NATO countries, nuclear warheads for these being retained in United States custody in depots close to user units, for release only by political decision of the United States.

6.2. As far as strategic weapons are concerned — with a range in excess of 1,000 km — if missiles are equated with manned strategic bombers, and neglecting the considerable nuclear strike capability of United States carrier-borne aircraft, it is broadly true that the United States operates 93% of the strategic nuclear capability of the NATO countries, while the United Kingdom, with its 180 V-bombers, represents only 7%; France at present with, say, 10 Mirage IV aircraft in service, represents less than ½%, rising to 2% in 1966 when all 50 aircraft are to be operational. The French force is equipped only with fission weapons with a yield of 60 kilotons (the yields of United States and United Kingdom weapons being in the megaton range), the French thermonuclear weapon being due for testing in 1968.

6.3. With the exception of three Polaris submarines which the United States has assigned to SACEUR to operate in the Mediterranean, the whole of the United States strategic nuclear force operates under national command. The United Kingdom has assigned the whole of its strategic bomber force to SACEUR, reserving the right to use it for purely national purposes should the British Government consider a vital national interest to be at stake. The French force, still in the formative stage, remains resolutely independent.

6.4. The allocation of targets for the United States strategic nuclear forces — whether operated by the air force or navy — is undertaken by the United States joint strategic target planning staff, located at the Headquarters of United States Strategic Air Command at Omaha, Nebraska, and under the command of the latter's Commander, General Power. SACEUR's nuclear target planning for the nuclear forces assigned to him — the British V-bombers, three Polaris submarines and the tactical strike aircraft in the European theatre — is co-ordinated with that of the United States strategic forces through a group of half a dozen allied liaison officers from SHAPE staff who work alongside the JSTPS in Omaha. Your Rapporteur had the opportunity of meeting officers from France, Germany, the United Kingdom and the United States who were fulfilling this rôle at Omaha, and received a favourable impression of the progress made in this field.

6.5. Strong confirmation — if indeed it were needed — has emerged from the exchanges in the United States presidential election campaign that all United States nuclear weapons, including those assigned to SACEUR, operate under the strictest political control of the President himself and cannot be used without his direct authority. It appears that a single exception to this principle is made in the event of an initial nuclear attack by an adversary causing sufficient damage and disruption of communications to make a delegated decision to retaliate necessary. Details of these arrangements have naturally not been made public.

(b) The future and the multilateral force (MLF)***(i) Introduction***

6.6. As we have seen in Chapter IV (*h*), since the end of 1960 the United States administration has sought a new approach to the problems of nuclear weapons in the Alliance. Its earlier attempt at nuclear monopoly failed to prevent the emergence of the British, and later French, nuclear forces. Its second policy of bilateral agreements, under which, for a short period, medium-range ballistic missiles were operated bilaterally

CHAPITRE VI

L'organisation des forces nucléaires occidentales**(a) La situation actuelle**

6.1. Bien que la France et le Royaume-Uni, parmi les Etats membres de l'O.T.A.N., aient mis sur pied des forces nucléaires indépendantes, la position des Etats-Unis, en tant que principale puissance nucléaire de l'Alliance, demeure incontestée. A l'heure actuelle, ils détiennent le monopole de la fourniture des vecteurs d'armes nucléaires tactiques (c'est-à-dire de portée inférieure à 1.000 km) aux Etats membres de l'O.T.A.N., les ogives devant armer ces engins restant sous gardiennage américain dans des dépôts situés à proximité des unités auxquelles elles sont destinées, la livraison ne pouvant en être effectuée que sur décision politique des Etats-Unis.

6.2. En ce qui concerne les armes stratégiques — d'une portée supérieure à 1.000 km — si l'on établit un parallèle entre les engins et les bombardiers stratégiques pilotés, et si l'on ne tient pas compte du potentiel d'intervention nucléaire considérable de l'aviation américaine embarquée, il est vrai, d'une façon générale, que les Etats-Unis détiennent 93% du potentiel nucléaire stratégique des Etats membres de l'O.T.A.N., cependant que le Royaume-Uni, avec ses 180 bombardiers V, n'en détient que 7%; la France, avec une dizaine de Mirage IV en service, en détient à l'heure actuelle moins de 1/2%, et n'en détiendra que 2% en 1966 lorsque les 50 appareils prévus seront opérationnels. La force française n'est dotée que d'armes atomiques d'une puissance de 60 kilotonnes (la puissance des armes britanniques et américaines est d'ordre mégatonnique), l'arme thermonucléaire française ne devant être expérimentée qu'en 1968.

6.3. A l'exception des trois sous-marins Polaris que les Etats-Unis ont affectés au SACEUR et qui doivent opérer en Méditerranée, l'ensemble de la force nucléaire stratégique américaine opère sous commandement national. Le gouvernement britannique a affecté au SACEUR la totalité de la force de bombardiers stratégiques du Royaume-Uni, se réservant le droit de l'utiliser à des fins purement nationales s'il estimait que des intérêts nationaux suprêmes étaient en jeu. La force française, qui

est encore à l'état embryonnaire, reste résolument indépendante.

6.4. L'assignation des objectifs aux forces stratégiques nucléaires américaines — qu'elles dépendent de l'armée de l'air ou de la marine — relève du *Joint Strategic Target Planning Staff*, bureau interarmes attaché au quartier général du Commandement aérien stratégique d'Omaha dans le Nebraska, et placé sous l'autorité du général Power, commandant du S.A.C. Le SACEUR coordonne le choix des objectifs nucléaires qui reviennent aux forces nucléaires qui lui sont affectées (les bombardiers V britanniques, 3 sous-marins Polaris et les forces d'intervention tactiques se trouvant sur le théâtre européen) à celui des forces stratégiques américaines par le truchement d'un groupe de six officiers de liaison alliés, provenant de l'état-major du SHAPE, attachés au bureau interarmes d'Omaha. Votre rapporteur a eu l'occasion de rencontrer des officiers français, allemands, britanniques et américains qui remplissaient cette mission à Omaha, et il a retiré de ses conversations une impression favorable en ce qui concerne les progrès réalisés dans ce domaine.

6.5 Les déclarations faites au cours de la campagne électorale présidentielle ont confirmé de manière éclatante — si besoin était — que l'utilisation de toutes les armes nucléaires américaines, y compris celles affectées au SACEUR, est soumise au strict contrôle politique du Président lui-même et qu'elle ne peut être décidée sans son intervention personnelle. Une seule dérogation à ce principe est, semble-t-il, prévue dans le cas où l'adversaire lancerait le premier une attaque nucléaire qui endommagerait et perturberait les communications d'une manière telle qu'une délégation du pouvoir de décider de la riposte serait nécessaire. Les détails de ces dispositions ne sont évidemment pas rendus publics.

(b) L'avenir et la force multilatérale (M.L.F.)**(i) Introduction**

6.6. Comme nous l'avons vu au chapitre IV (h), l'administration américaine s'est efforcée, depuis la fin de 1960, d'aborder d'une manière nouvelle les problèmes des armes nucléaires au sein de l'Alliance. Ses efforts pour conserver le monopole nucléaire n'ont pas empêché l'apparition des forces nucléaires britannique, puis française, et la politique d'accords bilatéraux adoptée par la suite, qui prévoyait, pour une

by the United States and Italy, Turkey and the United Kingdom respectively, lost favour.

6.7. The new approach, associated with the name of Professor Robert Bowie, one-time Chairman of the State Department Policy Planning Staff, emerged towards the end of the Eisenhower administration in the Autumn of 1960. The United States would share the nuclear weapons system with its allies on a multilateral basis, the weapons to be jointly controlled, operated, owned and manned by the participating countries so that all could share in the strategic nuclear defence of the Alliance, while no single country would be in a position to operate a nuclear force independently.

6.8. During 1962 and 1963 these ideas were refined by the Kennedy administration and emerged as a firm offer for the setting up of a multilateral nuclear force centred round twenty-five fast surface ships armed with eight Polaris A3 missiles each a total of 200 missiles with a range of 2,500 nautical miles. Eight countries — Belgium, Italy, Germany, Greece, the Netherlands, Turkey, the United Kingdom and the United States — subsequently joined in technical discussions on the various aspects — political, military, legal, etc. — of the proposal and all of these countries except Belgium have, since the Summer of 1964 sent naval personnel to participate in a mixed-manning exercise on the United States destroyer "Claude V. Ricketts". Of the eight countries only the United States and Germany have announced their acceptance of the MLF in principle — Germany most recently in the speech by the Chancellor, Dr. Erhard, on 16th October 1964.

6.9. This force of twenty-five mixed-manned surface ships is not advocated as an end in itself. It is an embryo, a completely integrated mixed-manned embryo, which, by absorbing existing national forces, can grow into a major part of the western deterrent. The Alliance can thus escape from the principle of national nuclear forces which has so far bedevilled its political relationships, complicated East-West negotiations on disarmament and arms control, and led inexorably to continuing nuclear dissemination.

(ii) Political aspects

Cohesion in the Alliance

6.10. *For your Rapporteur, the most important reason for setting up the MLF is that the Alliance will at once be strengthened by the close political consultations and decision-making that must necessarily occupy the Board of Governors*¹. Participating countries, moreover, all having a direct stake in the strategic nuclear force, are automatically assured of effective participation in all disarmament and arms control negotiations — a subject which cannot fail to concern the Board of Governors.

Non-dissemination of nuclear weapons

6.11. Meeting as it did in the week following the explosion by China of an experimental nuclear device, the Committee had the problem of the dissemination of nuclear weapons in the forefront of its mind. It was for this reason that it laid particular emphasis (paragraph 3 (b) of the draft Recommendation) on the need for the MLF to be compatible with the resolution on the prevention of the wider dissemination of nuclear weapons adopted by the United Nations General Assembly on 4th December 1961 — the so-called "Irish Resolution"², a text to which a majority of WEU member countries are committed. This Resolution was adopted unanimously in the General Assembly, obtaining the support of the NATO countries at a time when the multilateral force concept was under consideration in NATO. It is clear that the proposals for control of the force are compatible with the Resolution :

"the nuclear States would undertake to refrain from relinquishing control of nuclear weapons and from transmitting the information necessary for their manufacture to States not possessing such weapons..."

Control will not in fact be relinquished to States not possessing nuclear weapons, first, because no member State will be able to control any part of the MLF — it can operate only as a whole under collective control — and secondly

1. See paragraph 6.26.

2. See Appendix I.

courte période, l'utilisation bilatérale d'engins balistiques à moyenne portée par les Etats-Unis et l'Italie, la Turquie et le Royaume-Uni respectivement a été abandonnée.

6.7. La nouvelle optique, liée au nom du Professeur Robert Bowie, qui fut président du Bureau de planification politique du Département d'Etat, se dessina vers la fin de l'administration Eisenhower, à l'automne 1960. Les Etats-Unis partageraient le système d'armes nucléaires avec leurs alliés sur une base multilatérale, les armes étant contrôlées, utilisées, détenues et servies en commun par les pays participants de manière que tous puissent contribuer à la défense nucléaire stratégique de l'Alliance, cependant qu'aucun pays ne serait en mesure d'utiliser une force nucléaire nationale.

6.8. En 1962 et 1963, l'administration Kennedy perfectionna cette formule et proposa finalement de créer une force nucléaire multilatérale organisée à partir de vingt-cinq navires de surface rapides armés de huit engins Polaris A-3 chacun — au total, 200 engins d'une portée de 4.600 km. Huit pays, la Belgique, l'Italie, l'Allemagne, la Grèce, les Pays-Bas, la Turquie, le Royaume-Uni et les Etats-Unis, participèrent ultérieurement aux discussions techniques portant sur les divers aspects — politiques, militaires, juridiques, etc. — de cette proposition; tous ces pays, à l'exception de la Belgique, ont envoyé, depuis l'été 1964, du personnel naval pour participer à un exercice multinational à bord du destroyer américain «Claude V. Ricketts». Sur ces huit pays, seuls les Etats-Unis et l'Allemagne ont fait savoir qu'ils acceptaient le principe de la M.L.F., l'Allemagne, tout dernièrement, par la voix du Chancelier Erhard dans un discours prononcé le 16 octobre 1964.

6.9. Cette force de vingt-cinq navires de surface à effectifs mixtes n'est pas préconisée comme une fin en soi. Il s'agit d'un embryon, d'un embryon de force à effectifs mixtes entièrement intégrée qui, par l'absorption des forces nationales existantes, peut devenir un élément important de la force de dissuasion occidentale. L'Alliance peut, par ce biais, échapper au principe de forces nucléaires nationales, qui, jusqu'ici, a troublé les relations politiques, compliqué les négociations Est-Ouest sur le désarmement et le contrôle des armements, et conduit inéluctablement à une nouvelle prolifération des armes nucléaires.

(ii) Aspects politiques

La cohésion dans l'Alliance

6.10. De l'avis de votre rapporteur, l'argument le plus important en faveur de la création de la M.L.F. est que l'Alliance s'en trouvera immédiatement renforcée du fait des consultations politiques étroites et des prises de décision qui devront nécessairement occuper le «Conseil des gouverneurs». ¹ En outre, les participants, qui sont tous directement intéressés par la force nucléaire stratégique, sont automatiquement assurés de participer effectivement à toutes les négociations sur le désarmement et le contrôle des armements, questions dont ne peut manquer de se préoccuper le «Conseil des gouverneurs».

Non-dissémination des armes nucléaires

6.11. La commission s'est réunie dans la semaine qui a suivi l'explosion de la bombe expérimentale chinoise; la question de la dissémination des armes nucléaires s'est donc trouvée au tout premier plan de ses préoccupations. C'est pourquoi elle a particulièrement insisté (paragraphe 3 (b) du projet de recommandation) sur le fait que la M.L.F. doit être compatible avec la résolution sur la prévention d'une plus large diffusion des armes nucléaires adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies le 4 décembre 1961, la résolution dite irlandaise ² qui engage la majorité des Etats membres de l'U.E.O. Cette résolution, adoptée à l'unanimité par l'Assemblée générale, a été appuyée par les pays membres de l'O.T.A.N. à une époque où le concept de force multilatérale était à l'étude au sein de l'Alliance. Il est manifeste que les propositions visant le contrôle de la force sont compatibles avec la résolution:

«les Etats qui possèdent des armes nucléaires s'engageraient à s'abstenir de céder le contrôle de ces armes et de communiquer les renseignements nécessaires à leur fabrication à des Etats qui n'en possèdent pas...»

En fait, le contrôle ne sera pas cédé à des Etats qui ne possèdent pas d'armes nucléaires, premièrement, parce qu'aucun Etat membre ne sera en mesure de contrôler une partie quelconque de la M.L.F. — elle ne peut fonctionner que

1. Voir paragraphe 6.26.

2. Voir annexe I,

because any decision to fire will initially require the consent of at least the United States. If in the future the United States were to relinquish its veto (which it would do only if the European participants agreed), your Rapporteur has proposed¹ that a unanimous vote of the European countries represented on the nuclear executive should be needed to fire the force if the United States were opposed. Such a majority would include at least one existing nuclear power — the United Kingdom or France — so that here again, in the sense of the Resolution, control would not be relinquished to non-nuclear powers. But the MLF, far from bringing about dissemination in itself, will greatly contribute to preventing it. As your Rapporteur has previously pointed out², the technology of civilian nuclear reactors is now so widespread that many industrial countries would be capable of producing nuclear weapons with a minimum of additional effort if they so desired. It has since been impressed upon your Rapporteur that this situation is causing considerable concern to the foreign ministries of more than one allied country, while the Kremlin no doubt views with consternation the Chinese nuclear explosion.

6.12. It is a commonplace of political statistics to say that the greater the number of independent nuclear powers, the greater is the possibility of a nuclear weapon being used in an ill-considered moment, with quite unpredictable consequences for the rest of the world. The problem of limiting the spread of nuclear weapons falls broadly under two heads: limiting their spread among members of the opposing military alliances and limiting their spread among the uncommitted countries of the world.

6.13. While the Soviet Union and Poland have raised the strongest objections to the MLF proposals, the former has linked the subject with the threat to adjourn only the talks on the non-dissemination of nuclear weapons. Your Rapporteur believes however that once an agreement on the MLF is concluded and is seen not to have trans-

ferred ultimate control of these weapons to any single country in the Alliance, every incentive that the Soviet Union has had so far in pursuing the talks on non-dissemination will still exist, and there are, it would appear, good prospects of a world-wide treaty on the non-dissemination of nuclear weapons being signed and ratified, at least by the signatories of the Moscow Treaty on the partial suspension of nuclear tests. In this way, the total number of countries possessing nuclear weapons would be limited to the existing nuclear powers, including China¹, plus the single entity of the MLF comprising, in any case, two or three existing nuclear powers among its members.

6.14. It is not seriously thought that the Soviet Union would contemplate supplying nuclear weapons to any of its satellites, so that the spread of nuclear weapons among countries of the Soviet bloc is not an immediate threat and would be permanently obviated by the conclusion of a world-wide treaty.

6.15. The prospects for the world-wide treaty will be closely influenced by the success of the MLF in satisfying the requirement of NATO countries for an increased share in the control of nuclear weapons and thus preventing any further increase in the number of independent nuclear powers within the Alliance. It must moreover be seen by the world at large to do this.

6.16. A useful contribution could be made when the United States Atomic Energy Act comes up for amendment, as the administration intends, in implementation of an MLF treaty in order to allow nuclear warheads to be sold to the MLF as a whole. At that time it would be appropriate to delete the amendments introduced in 1958, whereby the United States Government may transfer fissile material for nuclear weapons and details of their design to allied countries having themselves made significant progress in this field: permissive clauses for the transfer of material and information for military purposes

1. Mr. Lal Bahadur Shastri, Prime Minister of India, stated at Guntur on 8th November 1964 that "talk of making [nuclear] bombs has no place in deliberations of the Congress Party". (*New York Times*, 9th November 1964).

1. Paragraph 6.35.

2. See Document 290, Appendix IV, 30th October 1963.

comme un tout sous contrôle collectif — et, deuxièmement, parce que toute décision de déclencher le tir exigera au départ le consentement, tout au moins, des Etats-Unis. Si, à l'avenir, les Etats-Unis devaient renoncer à leur droit de veto (ce qu'ils ne feraient qu'avec l'accord des pays européens participants), votre rapporteur a proposé¹ que le vote unanime des pays européens représentés au sein de l'exécutif nucléaire soit nécessaire pour engager cette force si les Etats-Unis y étaient opposés. Une telle majorité comprendrait au moins une puissance nucléaire existante — le Royaume-Uni ou la France — de manière que, ici encore, conformément aux dispositions de la résolution, le contrôle ne soit pas cédé à des puissances non nucléaires. Cependant, la M.L.F., loin de contenir en elle les germes d'une dissémination, contribuera dans une large mesure à la prévenir. Comme votre rapporteur l'a déjà souligné², la technique de mise au point des réacteurs civils est désormais si connue que de nombreux pays industriels seraient en mesure, s'ils le voulaient, de fabriquer des armes nucléaires avec un minimum d'efforts supplémentaires. Votre rapporteur est maintenant convaincu que cette situation préoccupe gravement les ministres des affaires étrangères de plus d'un pays allié, cependant que le Kremlin considère sans aucun doute avec consternation l'explosion nucléaire chinoise.

6.12. En matière de statistiques politiques, il est devenu banal de dire que plus le nombre des puissances nucléaires indépendantes augmente, plus les possibilités s'accroissent de voir une arme nucléaire utilisée au mauvais moment et entraîner des conséquences tout à fait imprévisibles pour le reste du monde. Le problème de la non-prolifération des armes nucléaires revêt, de façon générale, un double aspect : il s'agit d'en interdire l'acquisition par d'autres membres des alliances militaires ennemies, d'une part, et par les pays non engagés, d'autre part.

6.13. L'Union Soviétique et la Pologne ont formulé de graves objections contre le projet de création de la force multilatérale, mais la première a lié cette question à la menace d'ajourner uniquement les pourparlers sur la non-dissémination des armes nucléaires. Votre rapporteur estime, cependant, qu'une fois qu'un accord sur

la M.L.F. aura été conclu et que l'on aura constaté qu'il n'y a aucun transfert du contrôle ultime de ces armes à un seul pays de l'Alliance, l'intérêt qu'a eu jusqu'ici l'Union Soviétique à poursuivre les conversations sur la non-dissémination continuera de jouer, et l'on pourra raisonnablement s'attendre à ce qu'un traité mondial sur la non-dissémination des armes nucléaires soit signé et ratifié, tout au moins par les Etats signataires du Traité de Moscou sur l'interdiction partielle des essais nucléaires. De cette manière, le nombre total des pays possesseurs d'armes nucléaires serait limité aux puissances nucléaires existantes, y compris la Chine¹, et à la M.L.F. qui compte, en tous cas, parmi ses membres, deux ou trois des puissances nucléaires existantes.

6.14. On ne croit pas sérieusement que l'Union Soviétique envisage de céder des armes nucléaires à l'un quelconque de ses satellites, de sorte que l'acquisition d'armes nucléaires par les autres pays du bloc soviétique ne constitue pas une menace directe et serait prévenue, d'une manière permanente, par la conclusion d'un traité mondial.

6.15. La mesure dans laquelle la M.L.F. réussira à satisfaire les pays membres de l'O.T.A.N. qui demandent à participer plus largement au contrôle des armes nucléaires, en prévenant ainsi toute nouvelle augmentation du nombre des puissances nucléaires indépendantes au sein de l'Alliance, aura une incidence directe sur les perspectives de conclusion de ce traité. Il faut, en outre, qu'elle prouve au monde entier qu'elle est en mesure de le faire.

6.16. L'amendement de la loi américaine sur l'énergie atomique que l'administration a l'intention de proposer pourrait jouer un rôle utile à cette fin; en effet, cette loi doit être modifiée pour la mise en œuvre du traité portant création de la M.L.F., afin d'autoriser la vente d'ogives nucléaires à cette force dans son ensemble. Il conviendrait alors de supprimer l'amendement introduit en 1958 qui autorise le gouvernement américain à transférer des matières fissiles destinées à la fabrication d'armes nucléaires ainsi que les détails concernant leur conception aux pays alliés qui ont réalisé des progrès

1. Voir paragraphe 6.35.

2. Voir annexe IV du Document 290 du 30 octobre 1963.

1. M. Lal Bahadur Shastri, Premier ministre indien, a déclaré à Guntur le 8 novembre 1964 que « les discussions sur la fabrication de bombes (nucléaires) ne sont pas de mise dans les délibérations du parti du Congrès ». (Voir le *New York Times* du 9 novembre 1964.)

could thenceforth relate solely to the MLF as a whole. This would appear to your Rapporteur to be a way in which the United States legislature could make a contribution to preventing the further dissemination of nuclear weapons, and the corresponding legislation of other nuclear powers in the Alliance could be similarly amended.

Membership

6.17. The proposals for the MLF, as put forward, leave it open for membership by any country in the Alliance but so far only eight countries have shown any interest in the project. During discussion in the Committee it was abundantly clear that for certain members the proposals could be acceptable only if several of the major countries in the Alliance participated. Two members in particular voted for the draft Recommendation on the understanding that either France or the United Kingdom (preferably both) participated in the force.

6.18. The dilemma surrounding any partial agreement is not new. When, in the early days of the Council of Europe, supranational policies proved unacceptable to all members, many representatives questioned the desirability of the Schuman proposals to set up a Coal and Steel Community on a supranational basis, since for six countries to go ahead to a further stage of European integration would have introduced divisions in the new Europe; in the long run the view prevailed that the less venturesome countries could not be allowed to hold back the forward-looking initiative of the Six, and this initiative has since blossomed into Euratom and the Common Market, and your Rapporteur hopes that it will lead to a European political community. Undoubtedly, some political division in Europe has resulted but there is no evidence that this division is any greater than would have resulted from the conflicting national interests of the member countries of the Council of Europe in the absence of the Common Market, and the effects of integration have been overwhelmingly beneficial, both to the participating countries and to others associated with them.

6.19. There is a moral here for the MLF, and a majority of the Committee considered that

the opportunity of military integration in the, politically, most sensitive field of nuclear weapons must not be lost because certain members of the Alliance are unready to join at this stage. Policies change and success attracts. If the MLF proves itself with eight participants, there is every hope that other major powers of the Alliance will join it in the future.

6.20. However, difficulties with present political attitudes must be squarely faced. Among the fifteen NATO countries two — Denmark and Norway — have long pursued a policy of allowing no nuclear weapons on their territory in peacetime, a policy which by extension would make participation in the MLF difficult. Iceland has no military forces and Luxembourg has no navy. Canada, while at present accepting American nuclear weapons for air defence purposes, has been gradually taking up a position similar in many ways to that of the Scandinavian countries. France is in the very difficult position of being a major NATO power in the still early stages of developing, in the face of much criticism, its own nuclear force. Your Rapporteur recognises that the political attitude which has led to the creation of this force makes it difficult for France to participate in the MLF immediately, and a majority of the French members of the Committee made the French attitude very clear. A majority of the Committee, however, stressed the great contribution which France could make by participating and did not exclude the possibility of a change in French policy some time in the future.

6.21. In the immediate future, however, the political attitudes rehearsed above must be accepted as invariables. This makes the participation of the United Kingdom of crucial importance, for without it the force must inevitably be dominated by the only two remaining major NATO powers — the United States and Germany — which, as German members of the Committee themselves recognised, would hold political disadvantages.

6.22. The Committee met only four days after the announcement of the results of the British election and, in the absence of any British Labour

substantiels dans ce domaine; les clauses autorisant le transfert de matières et d'informations à des fins militaires pourraient dès lors s'appliquer uniquement à la M.L.F. dans son ensemble. De l'avis de votre rapporteur, la législation américaine pourrait contribuer notamment, par ce biais, à empêcher toute prolifération des armes nucléaires, et la législation correspondante, chez les autres puissances nucléaires de l'Alliance, pourrait être modifiée dans un sens identique.

Participation

6.17. Le projet de création de la force multilatérale, tel qu'il a été formulé, permet à tous les pays de l'Alliance d'y participer, mais, jusqu'ici, huit pays seulement ont paru s'y intéresser. Au cours de la discussion qui s'est tenue au sein de la commission, il est apparu très clairement que, pour certains membres, ce projet ne pouvait être acceptable que si plusieurs des grands pays de l'Alliance y participaient. Deux membres, notamment, ont voté pour le projet de recommandation à condition que la France ou le Royaume-Uni (de préférence les deux) participent à cette force.

6.18. Le dilemme qui accompagne tout accord partiel n'est pas nouveau. Lorsque, aux tous premiers jours du Conseil de l'Europe, les politiques supranationales se révélèrent inacceptables pour l'ensemble des membres, de nombreux représentants mirent en doute l'opportunité du plan Schuman tendant à la création d'une communauté du charbon et de l'acier sur une base supranationale, arguant que la décision de six pays de faire un nouveau pas dans la voie de l'intégration européenne introduirait des divisions au sein de la nouvelle Europe. L'opinion prévalut, à la longue, qu'on ne pouvait laisser les pays les moins aventureux freiner cette audacieuse initiative des Six qui a été suivie, depuis, par la création de l'Euratom et du Marché commun, et votre rapporteur souhaite qu'elle débouche sur une communauté politique européenne. Sans aucun doute, il en est résulté une certaine division politique en Europe, mais rien ne prouve qu'elle soit plus grande que celle qu'auraient suscitée les conflits entre les intérêts nationaux des Etats membres du Conseil de l'Europe en l'absence du Marché commun, et les effets de l'intégration ont été largement positifs pour les pays participants comme pour les autres pays qui leur sont associés.

6.19. C'est là un enseignement qui peut servir pour la M.L.F., et la majorité des membres de

la commission estime qu'il ne faut pas laisser passer cette occasion de réaliser l'intégration militaire dans le domaine extrêmement délicat, sur le plan politique, des armes nucléaires, sous prétexte que certains partenaires de l'Alliance ne sont pas prêts à s'y associer en l'état actuel des choses. Les politiques changent et le succès attire. Si la M.L.F. fait ses preuves avec huit participants, tout permet d'espérer que d'autres grandes puissances de l'Alliance y adhéreront à l'avenir.

6.20. Il importe toutefois de faire face honnêtement aux difficultés que soulèvent les positions politiques actuelles. Deux des quinze Etats membres de l'O.T.A.N. — le Danemark et la Norvège — ont depuis longtemps pour politique de ne pas autoriser, en temps de paix, le stationnement d'armes nucléaires sur leur territoire, et cette politique, par ses prolongements, pourrait rendre difficile toute participation à la M.L.F. L'Islande ne dispose pas de forces armées et le Luxembourg n'a pas de marine. Le Canada, tout en acceptant à l'heure actuelle des armes nucléaires américaines pour la défense aérienne, en est graduellement venu à adopter une position identique, à maints égards, à celle des pays scandinaves. La France se trouve dans la situation très difficile d'une grande puissance de l'O.T.A.N. qui en est encore au premier stade de la mise sur pied, d'ailleurs très critiquée, d'une force nucléaire nationale. Votre rapporteur reconnaît que l'attitude politique qui a motivé la création de cette force permet difficilement à la France de participer à la M.L.F. dans l'immédiat, et la majorité des commissaires français ont exposé très nettement la position de leur pays. Toutefois, la majorité des membres de la commission ont souligné l'importance d'une participation française éventuelle et n'ont pas exclu la possibilité d'un changement dans la politique de ce pays.

6.21. Cependant, dans l'avenir immédiat, les attitudes politiques dont il vient d'être question doivent être considérées comme immuables. La participation du Royaume-Uni revêt donc une importance cruciale car, sans elle, cette force serait inévitablement dominée par les deux autres grandes puissances de l'O.T.A.N. — les Etats-Unis et l'Allemagne — ce qui, comme l'ont admis les membres allemands de la commission, aurait des inconvénients politiques.

6.22. La commission s'est réunie quatre jours seulement après l'annonce des résultats des élections britanniques et, en l'absence de tout mem-

member, the views of the new British Government could not be available to the Committee. Your Rapporteur appreciates, however, the difficulties of the British position. The cost of maintaining an independent nuclear force is considerable and any decision to run it down or abandon it completely in favour of an, as yet, untried multilateral force is not one which a responsible government can take lightly. While maintaining an independent deterrent, the British contribution to an MLF will necessarily be smaller than that of Germany which, at present, has no strategic bombardment capability to finance.

6.23. A compromise may be possible. Britain is at present constructing five Polaris-type nuclear submarines to come into service from mid-1968. While the Labour Party in opposition suggested that if they won the election they would, if practicable, convert these to a hunter-killer rôle, a possibly better solution would be for the present Government to join the MLF and to agree to these submarines becoming part of the proposed mixed-manned fleet as they become operational. In the meantime the cost of their construction should rank as part of the United Kingdom contribution to the MLF. In this way, the total British contribution would be considerably increased with no additional expense, and the United States and German contributions would be proportionately less. The political complexion of a force in which Germany, the United Kingdom and the United States participated equally would be much more pleasing, both to the NATO countries and to members of the Soviet bloc.

Political control

6.24. The overriding political value of the proposal for a multilateral force is that it is to be a completely integrated force jointly owned, operated and controlled. This aspect was warmly welcomed by all but three members of the Committee. Enunciating this principle, however, is easier than determining the method of ensuring political control.

6.25. The Committee discussed briefly certain desirable features required of political control

but decided not to go into details in the draft Recommendation, paragraph 3 (a) of which confines itself, therefore, to the principle that strong political control must be exercised by the participating countries.

6.26. The current proposals for the mixed-manned surface fleet, provide for a Board of Governors, probably located in Paris, composed of one senior representative from each participating country (presumably also acting as Permanent Representative to the North Atlantic Council) to be responsible for the top political and administrative control of the force, in the sense in which a national government controls a country's armed forces. This Board could supervise all contingency planning for the force. While in the past the Committee has voted in favour¹ of a political executive, it did not on this occasion discuss in detail the specific proposal for a Board of Governors.

6.27. What of the crucial decision to fire? This is undoubtedly the most difficult but yet the most important aspect of all the MLF negotiations. Your Rapporteur would be failing in his duty if he did not attempt an analysis of the problem on his own responsibility.

6.28. He considers first that, contrary to views expressed in some quarters, it is possible to arrange for a committee representative of participating countries to exercise effective political control of the force including the eventual decision to fire it if this should ever be necessary. The arrangement he envisages would be a small committee of the Board of Governors, composed of very senior national representatives. These representatives, who would necessarily be persons of sufficient standing to approach directly their respective heads of government, would be provided at all times with a means of instantaneous communication with these latter — a facility which modern technology could certainly provide. Consultation within such a committee in an emergency would be tantamount to a meeting of heads of governments; it could certainly take decisions within the time scale likely to be relevant to a crisis.

¹ See the draft Recommendation in Document 290, adopted by the Committee on 30th October 1963.

bre du parti travailliste, elle n'a pu recueillir l'opinion du nouveau gouvernement britannique. Votre rapporteur se rend toutefois parfaitement compte des difficultés de la position britannique. Le maintien d'une force nucléaire indépendante est extrêmement onéreux, et toute décision tendant à la déprécier ou à l'abandonner en faveur d'une force multilatérale qui n'a pas encore fait ses preuves n'est pas de celles qu'un gouvernement responsable peut prendre à la légère. S'il maintient une force de dissuasion indépendante, le Royaume-Uni ne pourra apporter à la M.L.F. une contribution aussi importante que l'Allemagne qui, à l'heure actuelle, n'a pas à financer de force de bombardement stratégique.

6.23. Peut-être est-il possible de trouver un compromis. La Grande-Bretagne construit à l'heure actuelle cinq sous-marins nucléaires du type Polaris qui entreront en service pendant l'été 1968. Bien que le parti travailliste ait laissé entendre, lorsqu'il était dans l'opposition, que s'il gagnait les élections il convertirait, si possible, ces sous-marins en chasseurs de sous-marins (*hunter-killer*), le gouvernement actuel ferait peut-être mieux de donner son adhésion à la M.L.F. et d'accepter que ces sous-marins fassent partie de la flotte à effectifs mixtes proposée dès qu'ils seront opérationnels. Dans l'intervalle, le coût de leur construction devrait être considéré comme faisant partie de la contribution du Royaume-Uni à la M.L.F. Ainsi, la contribution globale britannique serait sensiblement accrue sans dépenses supplémentaires et les contributions américaine et allemande seraient proportionnellement moins importantes. Le caractère politique d'une force dans laquelle l'Allemagne, le Royaume-Uni et les Etats-Unis participeraient sur un pied d'égalité serait beaucoup plus apprécié par les membres de l'O.T.A.N. et par ceux du bloc soviétique.

Le contrôle politique

6.24. La valeur politique du projet de force multilatérale réside essentiellement dans le fait qu'il s'agit d'une force entièrement intégrée dont la propriété, l'utilisation et le contrôle seront communs. Ces caractéristiques ont été chaleureusement accueillies par tous les commissaires sauf trois. Il est toutefois plus facile d'énoncer ce principe que de fixer les modalités du contrôle politique.

6.25. La commission a examiné brièvement certains aspects souhaitables du contrôle politique,

mais elle a décidé de ne pas entrer dans les détails dans le projet de recommandation dont le paragraphe 3 (a) se borne, par conséquent, à énoncer le principe selon lequel un fort contrôle politique doit être exercé par les pays participants.

6.26. L'actuel projet de flotte de surface à effectifs mixtes prévoit la création d'un « Conseil des gouverneurs ». Ce conseil aurait probablement son siège à Paris, et comprendrait, pour chaque Etat participant, un haut fonctionnaire (probablement aussi représentant permanent auprès du Conseil de l'Atlantique Nord) qui serait responsable du contrôle de la force aux niveaux politique et administratif les plus élevés, dans le sens où un gouvernement national assure le contrôle des forces armées d'un pays. Cet organe pourrait superviser les plans prévoyant tous les emplois éventuels de cette force. Dans le passé, la commission a voté en faveur¹ d'un exécutif politique, mais elle n'a pas examiné en détail, cette fois-ci, le projet de création d'un « Conseil des gouverneurs ».

6.27. Qu'en est-il de la décision cruciale de déclencher le tir? C'est là, à n'en pas douter, le point le plus délicat et pourtant le plus important des négociations sur la M.L.F. Mais votre rapporteur manquerait à son devoir s'il ne tentait pas d'analyser le problème par lui-même.

6.28. Il estime, en premier lieu, que contrairement aux opinions exprimées dans certains milieux, il est possible de faire en sorte qu'un comité représentant les pays participants exerce, sur cette force, un contrôle politique effectif, et notamment sur la décision finale de déclencher le tir en cas de besoin. Dans l'esprit de votre rapporteur, il s'agirait d'un comité restreint du « Conseil des gouverneurs » groupant de très hauts fonctionnaires nationaux. Ces représentants, qui devraient avoir un rang suffisamment élevé pour approcher directement leurs chefs de gouvernement respectifs, seraient à même, à tout instant, d'entrer directement en communication avec ces derniers, et les techniques modernes pourraient certainement leur en fournir le moyen. La consultation au sein de ce comité équivaldrait, en cas d'urgence, à une réunion des chefs de gouvernement, et les décisions pourraient certainement être prises dans les délais imposés par la situation.

1. Voir le projet de recommandation, Document 290, adopté par la commission le 30 octobre 1963.

6.29. As your Rapporteur has pointed out¹, there are two particular circumstances in which these weapons might have to be used: (i) in a retaliatory strike against an aggressor who had initially used strategic nuclear weapons against the Alliance. In such circumstances, discussion could be dispensed with and firing of the force authorised once the adversary's initial nuclear attack had been properly verified; (ii) in an initial strike against the strategic nuclear weapons of an aggressor who had invaded Central Europe and whose forces could not be effectively repulsed by the conventional forces of the Alliance, which might possibly already have made use of tactical nuclear weapons. These circumstances would in themselves provide time for adequate consultation in the nuclear executive, leading to a deliberate political decision.

6.30. How should voting in such a nuclear executive committee operate? Under present proposals for the MLF the United States is insisting that it shall initially retain a veto over the use of the force. The European countries are in no agreement as to whether they should collectively or singly have a veto or not. During the first phase of the existence of this force your Rapporteur feels that it is only realistic, and in many ways desirable, for the United States to retain its veto but if the force is to be credible it is important that other countries should not singly have a right of veto. Conceivably agreement could be reached on a system of weighted representation in proportion to contributions to the force, whereby a three-quarters or two-thirds majority, which included the United States, could give the order to fire.

6.31. As the force evolves, however, it is essential that the system of control be revised to be more representative of the participating countries as a whole, without giving preponderant authority to one of them. For as long as the United States retains a veto, the major argument invoked in setting up the British and French independent forces remains valid — the Soviet Union might conceivably come to think that United States strategic nuclear weapons could not now be used in the defence of Europe, since this would inevitably draw Soviet nuclear retaliation on American cities.

1. Document 268, paragraph 20, 26th April 1963.

6.32. The United States Administration has itself, in the past, hinted that an evolution to a greater degree of European control is not excluded. While Mr. McGeorge Bundy, speaking in Copenhagen as far back as 27th September 1962, had said:

“...It would also be wrong to suppose that the reluctance which we feel with respect to individual, ineffective, and unintegrated forces would be extended automatically to a European force, genuinely unified and multilateral, and effectively integrated with our own necessarily predominant strength in the whole nuclear defence of the Alliance...”

more recently, Vice-President Johnson, as he then was, has suggested, in a speech in Brussels on 8th November 1963, the setting up of the MLF in the following terms:

“For the defence of Western Europe the dangers have become more complex. To the threat of massive Soviet ground forces has been added the threat of Soviet missiles...”

Two American Administrations have believed — and have urged — that this threat be met by the combination of American missiles in the United States and of medium-range missiles deployed to an allied fleet in European waters under multilateral control, manning and ownership.

The movement to Atlantic partnership makes this possible. The movement to European unity makes this desirable — as a first step toward a greater European voice in nuclear matters. Evolution of this missile fleet toward European control as Europe marches toward unity is by no means excluded...”

6.33. The phrase “evolution of this missile fleet toward European control as Europe marches toward unity is by no means excluded” has been specifically reiterated by Ambassador

6.29. Comme votre rapporteur l'a souligné¹, l'utilisation des armes nucléaires pourrait ressortir à deux cas particulier: (i) dans le cas de représailles contre un agresseur qui aurait utilisé des armes nucléaires stratégiques contre l'Alliance. Dans ces conditions, on pourrait se dispenser de délibérer et autoriser le déclenchement du tir une fois l'agression nucléaire nettement établie; (ii) dans le cas d'une attaque contre les armes nucléaires stratégiques d'un agresseur qui aurait envahi l'Europe centrale et dont les forces ne pourraient être efficacement repoussées par les forces conventionnelles de l'Alliance, qui auraient peut-être déjà eu recours aux armes nucléaires tactiques. Ces circonstances donneraient à l'exécutif nucléaire le délai nécessaire pour se consulter avant de prendre une décision politique réfléchie.

6.30. Quelles devraient être les modalités de vote au sein de cet exécutif nucléaire? D'après le projet actuel de force multilatérale, les Etats-Unis insistent pour garder, au départ, un droit de veto sur l'utilisation de cette force. Les pays européens ne sont pas d'accord sur le point de savoir s'ils devraient disposer ou non d'un droit de veto collectif ou individuel. A un premier stade, il n'est que réaliste, et à maints égards souhaitable, de l'avis de votre rapporteur, que les Etats-Unis conservent leur droit de veto; mais si cette force veut être plausible, il importe qu'aucun autre pays ne dispose individuellement de ce droit. Il serait possible de parvenir à un accord sur un système de représentation pondérée en fonction des contributions des participants; selon cette procédure, l'ordre de déclencher le tir pourrait être donné à la majorité des $\frac{3}{4}$ ou des $\frac{2}{3}$ (y compris les Etats-Unis).

6.31. Toutefois, au fur et à mesure du développement de cette force, il faudra modifier le système de contrôle afin qu'il soit plus représentatif de l'ensemble des pays participants, sans cependant donner à aucun d'eux une autorité prépondérante. Car, aussi longtemps que les Etats-Unis conserveront un droit de veto, l'argument majeur avancé pour justifier la création des forces indépendantes britannique et française restera valable: l'Union Soviétique pourrait être tentée de croire que les armes nucléaires stratégiques américaines ne sauraient désormais être utilisées pour défendre l'Europe étant donné qu'une telle initiative déclencherait inévitablement des repré-

sailles nucléaires soviétiques contre les villes américaines.

6.32. L'administration américaine a elle-même laissé entendre, dans le passé, qu'une évolution dans le sens d'une plus large participation européenne au contrôle n'était pas exclue. M. McGeorge Bundy, parlant à Copenhague le 27 septembre 1962 déclarait:

«... Il serait également faux de penser que la réticence dont nous faisons preuve à l'égard de la création de forces isolées, inefficaces et non intégrées, s'appliquerait automatiquement à une force de frappe européenne véritablement unifiée, multilatérale et efficacement intégrée à un ensemble dans lequel la force américaine aurait nécessairement une place prépondérante dans la défense nucléaire de l'Alliance...»

Plus récemment, M. Johnson, alors vice-président, proposait, dans un discours prononcé à Bruxelles le 8 novembre 1963, la création d'une force multilatérale dans les termes suivants:

«En ce qui concerne la défense de l'Europe occidentale, les risques sont devenus plus complexes. A la menace de forces terrestres soviétiques massives est venue s'ajouter celle des engins soviétiques...»

Deux administrations américaines ont estimé qu'il fallait répondre — et ont demandé instamment qu'il soit répondu — à cette menace en combinant les engins américains stationnés aux Etats-Unis et les engins à moyenne portée embarqués sur une flotte alliée opérant dans les eaux européennes qui seraient détenus, servis et contrôlés sur une base multilatérale.

Le mouvement en faveur d'un *partnership* atlantique permet une telle initiative. Le mouvement vers l'unité européenne la rend souhaitable en tant que premier pas vers une participation accrue des Européens aux affaires nucléaires. Il n'est nullement exclu que cette flotte d'engins tende à passer sous contrôle européen à mesure que l'Europe progressera dans la voie de l'unité...»

6.33. Cette dernière phrase: «Il n'est nullement exclu que cette flotte d'engins tende à passer sous contrôle européen à mesure que l'Europe progressera dans la voie de l'unité» a été reprise par

1. Document 268 du 26 avril 1963, paragraphe 20.

Gerard Smith, Special Adviser for MLF questions to the United States Secretary of State, speaking on 22nd April 1964.

6.34. On previous occasions, when the Committee has discussed the development of an Atlantic force, a majority has clearly preferred a homogeneous Atlantic force in which the United States participates as fully as any of the European countries and this, your Rapporteur has been given to understand, is the interpretation to be placed on the foregoing quotation — “European control” implying the abandonment of the American veto.

6.35. When the force is operational and has proved itself, what formula for political control can then be envisaged? Your Rapporteur has previously suggested¹ that a nuclear executive committee could be composed of a representative of the United States, France (if a member) and the United Kingdom, together with two members from among the remaining participants serving on a rotating basis for three months at a time. It might be envisaged that a decision to employ the force could be taken either by the European members unanimously or by the United States and any one European country. If this were to prove the price that the United States would have to pay to see the integration of present national forces into the MLF, it would not seem unreasonably high in political terms, for it is difficult indeed to imagine circumstances in which the European members of the nuclear executive committee would unanimously wish to employ the MLF while the United States remained opposed. Conversely, the ability of the United States to command the use of the force with the consent of only a single European member is a recognition of the existence of preponderant United States strategic forces which the United States can employ unilaterally — in which circumstances the use or non-use of the MLF would not be of major significance.

6.36. To insist that ultimately any decision to fire should not be obstructed by the veto of the United States or of any other country is not to display any lack of confidence in the Alliance. It is hardly conceivable that nuclear weapons would ever need to be employed in the defence

1. See Document 268, paragraphs 11 and 21, 26th April 1963.

of a member country without the circumstances themselves inspiring immediate unanimity in the Alliance.

6.37. The real purpose of a majority rule in practice is, first, to increase the credibility of the system in Soviet eyes and, secondly, to satisfy the political aspirations of member countries in removing the taint of final dependence on a non-European country.

6.38. The disappearance of the American veto would also effectively demolish the Soviet claim that Europe is a hostage of the Kremlin.

(iii) *Military aspects*

Command and targeting arrangements

6.39. As the MLF is to be jointly owned and operated, there will be established, immediately under the political authority, the nucleus of a supranational defence department responsible for staffing the political executive and for administering the force from major aspects such as procurement of equipment down to details of pay and uniform. The force is to be fitted into the NATO chain of command. It has been suggested that the political decisions of the nuclear executive committee should be communicated through SACEUR to a force commander who would be responsible for the day-to-day operation of the force under the guidance of the political authority. SACEUR, through his Nuclear Deputy, would be responsible for co-ordinating the targeting arrangements for this force with those of the nuclear forces directly assigned to him and, hence, of co-ordinating them with the United States Strategic Air Command targeting system through the joint strategic target planning staff in the United States.

6.40. This proposal has the advantage of demonstrating that the force is primarily designed to neutralise the Soviet threat to Europe in the shape of some 750 medium-range ballistic missiles based in Western Russia and which threaten the whole of Western Europe. SACEUR, directly responsible for the defence of European territory, is thus demonstrated to have at his disposal

l'ambassadeur Gerard Smith, Conseiller spécial du Secrétaire d'Etat américain pour les questions relatives à la M.L.F., dans un discours prononcé le 22 avril 1964.

6.34. Lorsque la commission a discuté, dans le passé, de la création d'une force atlantique, la majorité de ses membres s'est nettement prononcée, à différentes reprises, en faveur d'une force atlantique homogène à laquelle les Etats-Unis participeraient aussi pleinement que n'importe quel pays européen: c'est dans ce sens qu'il faut interpréter, ainsi que votre rapporteur a cru le comprendre, la citation précédente, l'expression «contrôle européen» impliquant l'abandon du veto américain.

6.35. Lorsque cette force sera opérationnelle et qu'elle aura fait ses preuves, quelle formule de contrôle politique pourra-t-on envisager? Votre rapporteur a proposé, dans le passé¹, la création d'un exécutif nucléaire collégial qui serait composé de représentants des Etats-Unis, de la France (si elle en faisait partie) et du Royaume-Uni ainsi que de deux membres choisis parmi les autres partenaires et renouvelables tous les trois mois. La décision d'engagement de cette force pourrait être prise soit par les membres européens à l'unanimité, soit par les Etats-Unis et l'un des pays européens. Si tel devait être le prix que les Etats-Unis auraient à payer pour une intégration des forces nationales actuelles dans la force multilatérale, cette solution ne se révélerait pas trop onéreuse sur le plan politique; car il est difficile, en vérité, d'imaginer un cas où les membres européens de l'exécutif nucléaire seraient unanimement favorables à l'emploi de la M.L.F. contre le vœu des Etats-Unis. Inversement, admettre la possibilité, pour les Etats-Unis, de décider d'engager cette force avec le consentement d'un seul membre européen, reviendrait à reconnaître l'existence de forces stratégiques américaines prépondérantes que les Etats-Unis pourraient utiliser unilatéralement: dans ce cas, l'utilisation ou la non-utilisation de la force multilatérale ne revêtirait pas une grande importance.

6.36. Insister pour que le veto des Etats-Unis, ou de tout autre pays, ne fasse pas d'obstruction, finalement, à la décision de déclencher le tir ne procède pas d'un manque quelconque de confiance dans l'Alliance. On imagine difficilement qu'il soit un jour nécessaire d'utiliser les armes nu-

cléaires pour défendre un pays membre sans que les circonstances elles-mêmes ne suscitent l'unanimité immédiate au sein de l'Alliance.

6.37. Dans la pratique, la règle de la majorité a, en fait, pour objet, en premier lieu, d'augmenter la plausibilité du système aux yeux des Soviétiques et, en second lieu, de satisfaire les aspirations politiques des pays membres en dissipant l'impression qu'ils dépendent en dernier ressort d'un pays non européen.

6.38. En outre, la suppression du veto américain réduirait effectivement à néant l'affirmation soviétique selon laquelle l'Europe est l'otage du Kremlin.

(iii) Aspects militaires

Dispositions concernant le commandement et la définition des objectifs

6.39. La force multilatérale devant être détenue et utilisée sur des bases communes, le noyau d'un département de défense supranational sera créé, qui dépendra directement de l'autorité politique et qui sera chargé de recruter le personnel de l'exécutif politique ainsi que de veiller au fonctionnement de cette force; il s'occupera aussi bien des aspects les plus importants, l'achat de l'équipement par exemple, que des points de détail comme les soldes et l'uniforme. Cette force devra être insérée dans la chaîne de commandement de l'O.T.A.N. Il a été proposé que les décisions politiques de l'exécutif nucléaire collégial soient transmises par l'intermédiaire du SACEUR à un commandant qui serait responsable du fonctionnement quotidien de cette force sous la direction de l'autorité politique. Le SACEUR, par l'intermédiaire de son adjoint nucléaire, serait chargé de coordonner les dispositions relatives, d'une part, aux objectifs assignés à cette force, d'autre part, aux objectifs assignés aux forces nucléaires qui lui sont directement affectées, et de les coordonner ainsi au système de définition des objectifs du S.A.C. américain par l'intermédiaire du *Joint Strategic Target Planning Staff*.

6.40. Cette proposition a l'avantage de démontrer que la M.L.F. est conçue avant tout pour neutraliser la menace que font peser sur l'ensemble de l'Europe les 750 engins balistiques à moyenne portée soviétiques basés dans l'ouest de la Russie. Le SACEUR, directement responsable de la défense du territoire européen, aurait donc à sa disposition une force qui pourrait à la fois

1. Voir Document 268 du 26 avril 1963, paragraphes 11 et 21.

a force which would have the dual capability of destroying Russian cities if the Russians were ever to use their MRBMs against the cities of Western Europe, while it would also have the capability of destroying a number of the Russian MRBMs on their launching pads if a decision to use it were taken at some time after conventional hostilities had broken out in Europe, but before the Soviets had employed their missiles.

6.41. Alternatively, the close political control of the force would be more convincingly demonstrated if the chain of operational command went directly from the political authority to the force commander, who would have a liaison staff attached to the SHAPE target planning experts for co-ordinating purposes. Such an arrangement would lessen the fear in some quarters that a military commander directly involved in the land defence of Western Europe might under stress employ strategic weapons before the political authority had taken a deliberate decision in this sense.

6.42. This problem was not discussed by the Committee.

Security of control

6.43. Closely linked to the problems of political control and command is that of security of control — arrangements which must be made to ensure that the force can be used only as intended by the political authority. Your Rapporteur in the course of his enquiries was careful to ascertain the principles on which security of control is based and is satisfied that the danger of unauthorised employment of the force is as low as human ingenuity can make it. Nuclear weapons themselves can be fitted with various types of permissive link, ensuring that they will operate only on receipt of a coded message which, depending on the complexity of the system concerned, may be fed into the warhead either manually on some sort of combination lock or electronically in digital computer language. The firing code for any warhead is never known to the personnel having custody of the weapons — it has to be transmitted with the order to fire by the authorised headquarters. In addition, an order to fire has to be verified independently by the captain and a senior officer, who must each perform a separate operation before a weapon can be fired.

6.44. At all levels, from the political authority downwards, this system of dual authentication of instructions can be maintained without loss of urgency in the command system.

Weapons systems

6.45. It is currently proposed by the United States that the MLF should be set up initially around 25 fast surface ships carrying eight Polaris A3 missiles each. These missiles have a range of 2,500 miles, which would enable the ships to remain in reach of primary targets — Russian MRBM sites and military airfields — while operating in a wide area of ocean. Your Rapporteur is satisfied, from the information made available to him, concerning both the nature of the targets against which this force might be used, and the accuracy, yield and range of a Polaris A3 missile, that this weapon has an acceptably high probability of destroying this type of target. This fact is worth putting on record since doubt has been cast in some quarters on the validity of the Polaris weapons system in this rôle.

6.46. The surface fleet has been proposed for three reasons:

- (i) it provides a strategic force which will not only be jointly owned and operated by Europeans; it can be deployed in European waters and be seen to be an integral part of the European defences;
- (ii) it avoids the need to locate strategic weapons — which can always be regarded as primary targets for a hostile nuclear strike — in the densely populated territory of Western Europe;
- (iii) it is cheaper and less complex than an equivalent submarine force, and hence more easily mixed-manned.

6.47. The MLF has been criticised for adding needlessly to the already sufficient strategic nuclear forces of the West. In fact it is designed

détruire des villes russes si les Soviétiques lançaient leurs MRBM contre les villes de l'Europe occidentale, et neutraliser un certain nombre de MRBM soviétiques sur leurs rampes de lancement, si la décision d'y recourir était prise peu de temps après le déclenchement d'hostilités conventionnelles en Europe, mais avant que les Soviétiques n'aient utilisé leurs engins.

6.41. Par ailleurs, le strict contrôle politique de la M.L.F. paraîtrait plus convaincant si la chaîne de commandement opérationnel partait directement de l'autorité politique pour aboutir au commandant de la force, qui disposerait d'un état-major de liaison détaché, aux fins de coordination, auprès des experts du SHAPE chargés de la définition des objectifs. Cet arrangement rassurerait certains milieux qui craignent qu'un commandant militaire, directement engagé dans la défense terrestre de l'Europe occidentale, n'en vienne, sous la pression des événements, à utiliser les armes stratégiques avant que l'autorité politique n'ait pris une décision réfléchie en ce sens.

6.42. La commission n'a pas examiné cette question.

Sécurité du contrôle

6.43. La question de la sécurité du contrôle, c'est-à-dire des dispositions qui doivent être prises pour garantir que la force ne puisse être utilisée que conformément aux intentions de l'autorité politique, est étroitement liée aux problèmes du contrôle politique et du commandement. Votre rapporteur s'est préoccupé, au cours de ses investigations, de vérifier les principes qui sous-tendent la sécurité du contrôle, et il est convaincu que le risque de voir cette force engagée sans autorisation est aussi réduit qu'humainement possible. Les armes nucléaires elles-mêmes peuvent être équipées de divers types de verrouillage électronique garantissant qu'elles ne seront mises à feu qu'après réception d'un message chiffré qui, suivant la complexité du système utilisé, peut être transmis à l'ogive soit manuellement grâce à une serrure à combinaison, soit électroniquement grâce à une calculatrice. Le personnel chargé du gardiennage des armes ne connaît jamais le code de mise à feu des ogives: ce code doit être transmis en même temps que l'ordre de déclencher le tir par le quartier général autorisé. En outre, cet ordre doit être vérifié individuellement par le capitaine et par un officier supérieur qui doivent effectuer chacun une

opération distincte avant qu'une arme puisse être mise à feu.

6.44. Ce système de double authentification des instructions peut être maintenu à tous les niveaux, depuis l'autorité politique jusqu'au bas de l'échelle sans perte de temps dans le système de commandement.

Systèmes d'armements

6.45. Les Etats-Unis proposent, à l'heure actuelle, de créer la M.L.F. à partir de vingt-cinq unités de surface rapides dotées de huit engins Polaris A3 chacune. Ces engins ont une portée de 4.000 km, ce qui permettrait aux navires de pouvoir atteindre les objectifs primordiaux — les emplacements de MRBM et les terrains militaires soviétiques — tout en opérant dans une vaste zone maritime. Votre rapporteur est convaincu, d'après les informations qui lui ont été données concernant la nature des objectifs contre lesquels cette force pourrait être utilisée ainsi que l'exactitude, la puissance et la portée d'un engin Polaris A3, que cette arme a des chances relativement élevées de détruire ce type d'objectif. Ce fait mérite d'être mentionné, étant donné que certains milieux ont mis en doute la valeur du système d'armes Polaris dans ce domaine.

6.46. La flotte de surface a été proposée pour trois raisons:

- (i) elle fournit une force stratégique qui non seulement sera détenue et utilisée sur des bases communes par les Européens, mais qui peut être également déployée dans les eaux européennes et considérée comme faisant partie intégrante des défenses de l'Europe;
- (ii) elle rend sans objet l'installation d'armes stratégiques — qui doivent toujours être considérées comme les principaux objectifs d'une attaque nucléaire ennemie — sur le territoire extrêmement peuplé de l'Europe occidentale;
- (iii) elle est moins onéreuse et moins complexe qu'une force de sous-marins équivalente et, de ce fait, elle est plus facile à doter d'équipages mixtes.

6.47. On a reproché à la force multilatérale de ne rien ajouter aux forces nucléaires stratégiques déjà suffisantes de l'Occident. En fait,

to allow all members to share in this nuclear rôle; Mr. McNamara has given the undertaking:

“... If the members of the Alliance should wish, we are prepared to join other interested allies in substituting sea-based medium-range missiles for some of the longer-range systems now included in our programme and, in that event, we believe that this force should take the form of the multilateral surface-ship force now under discussion.”¹

Thus the MLF would be part of, and not a net addition to, the presently-planned level of the western strategic deterrent.

6.48. The proposed surface MLF has been further criticised as being vulnerable to enemy air or submarine attack. Under the conditions under which it is envisaged the fleet would be deployed, your Rapporteur is again satisfied that the vessels have an acceptably high degree of immunity, even during a limited period of conventional hostilities at sea.

6.49. The concept of the surface fleet is worth explaining in some detail. It is envisaged that these vessels, while operating openly under a military flag, would resemble in their silhouette typical merchant ships; no two would be alike. On patrol in peacetime they would normally lose themselves in the crowded shipping lanes of the ocean, where although visible to aerial photographic and radar reconnaissance, they could not be distinguished from the thousands of merchant ships. To positively identify these ships the Soviets would have to shadow each one at close visual distance and would require a large fleet of maritime reconnaissance aircraft operating round the clock — an effort beyond present Soviet resources. During a period of limited hostilities, airborne strikes by attacking Soviet aircraft would have to overfly areas dominated by allied air defence systems before reaching the areas in which the MLF

1. Addressing the North Atlantic Council, December 1963.

would be deployed. The attrition there suffered, combined with the difficulty of locating and distinguishing these fast ships at sea, would provide a high degree of invulnerability.

6.50. Nor could the fleet be shadowed by conventional submarines, for which the ships would be too fast. To maintain a permanent shadow on each missile ship would require a force of submarines at least three times the size of the missile fleet — the Soviets could not make 75 nuclear submarines available for this task.

Alternative weapons systems

6.51. While the surface ship concept has received most detailed study and is a useful starting point for setting up the fleet, the possibility of extending the concept to other weapons systems should not be excluded. Your Rapporteur has already suggested¹ that a number of Minuteman intercontinental ballistic missiles based in the United States should be mixed-manned and brought into the mixed-manned multilateral force. These missiles have at least as good a capability as a Polaris weapon system against the targets proposed for the MLF. The Minuteman is cheaper. Mixed-manned units on United States soil would have a political advantage in demonstrating to the inhabitants their involvement in the defence of Europe.

6.52. The United Kingdom has reportedly proposed that the MLF system be extended to certain aircraft and to the Pershing tactical nuclear missiles, at present being brought into service with the United States and German forces in Central Europe. This proposal is worth careful study if it does not delay or dilute the original proposals. It is not immediately clear, however, how satisfactory mixed-manning of a two-seater aircraft would be, while the Pershing would probably not have the range necessary to reach the targets for which the MLF is primarily intended.

1. Document 290, paragraphs 2.39 *et seq.*, 30th October 1963.

elle est conçue pour permettre à tous les membres de participer à ce rôle nucléaire. M. McNamara a pris l'engagement suivant :

«... Si les membres de l'Alliance le souhaitent, nous sommes disposés à nous joindre à d'autres alliés qu'intéresserait le remplacement, par des engins de moyenne portée embarqués, de certains des systèmes à plus longue portée qui font désormais partie de notre programme, et, dans ce cas, nous estimons que cette force devrait prendre la forme de la force multilatérale d'unités de surface qui fait actuellement l'objet de discussions.»¹

Ainsi, la M.L.F. ferait partie de la force de dissuasion stratégique occidentale telle qu'elle est actuellement envisagée au lieu de venir s'y ajouter.

6.48. On a reproché également au projet de force multilatérale de surface d'être vulnérable aux attaques aériennes ou sous-marines ennemies. Etant donné les conditions dans lesquelles on envisage de déployer la flotte, votre rapporteur est encore une fois convaincu que les navires bénéficieraient d'un degré d'immunité assez élevé, même pendant une période limitée d'hostilités navales conventionnelles.

6.49. Il vaut la peine d'expliquer en détail le concept de la flotte de surface. On envisage de donner à ces unités, qui opéreraient ouvertement sous pavillon militaire, l'apparence de navires marchands typiques; il n'y en aurait pas deux identiques. En patrouille, en temps de paix, elles se perdraient normalement au milieu des nombreux autres navires qui sillonnent les routes maritimes et, bien qu'elles puissent être repérées par la reconnaissance aérienne photographique et par radar, elles ne pourraient se distinguer des milliers de navires marchands. Pour identifier ces navires en toute certitude, les Soviétiques devraient suivre chacun d'eux à faible distance, à vue, et maintenir en vol, vingt-quatre heures sur vingt-quatre, une importante flotte d'appareils de reconnaissance navale — effort qui dépasse les ressources soviétiques actuelles. Durant la période d'hostilités limitées, les avions d'attaque soviétiques devraient survoler des régions où les alliés auraient la supériorité en matière

1. Allocution prononcée devant le Conseil de l'Atlantique Nord en décembre 1963.

de défense anti-aérienne avant d'atteindre les zones dans lesquelles la M.L.F. serait déployée. La guerre d'usure qui s'ensuivrait, jointe à la difficulté de situer et d'identifier en mer ces navires rapides, assure à cette force un haut degré d'invulnérabilité.

6.50. Cette flotte ne pourrait davantage être filée par des sous-marins classiques pour lesquels les unités seraient trop rapides. Pour filer en permanence chacun des navires porte-engins, il faudrait une force de sous-marins au moins trois fois supérieure; les Soviétiques ne pourraient pas disposer, pour cette tâche, de 75 sous-marins nucléaires.

Autres systèmes d'armes possibles

6.51. L'idée de faire appel à des navires de surface a été examinée avec la plus grande attention et constitue un point de départ utile pour la création de cette flotte, mais il convient de ne pas exclure la possibilité d'étendre ce concept à d'autres systèmes d'armes. Votre rapporteur a déjà proposé¹ qu'un certain nombre d'engins balistiques intercontinentaux Minuteman stationnés aux Etats-Unis soient servis par un personnel mixte et pris en charge par la force multilatérale à effectifs mixtes. Ces engins sont au moins aussi capables qu'un système d'armes Polaris d'atteindre les objectifs assignés à la M.L.F. Le Minuteman est moins onéreux. La présence d'unités à équipages mixtes sur le territoire des Etats-Unis présenterait un intérêt politique car elle prouverait aux Américains qu'ils participent à la défense de l'Europe.

6.52. Le Royaume-Uni aurait proposé que le système de la M.L.F. soit étendu à certains avions et aux engins nucléaires tactiques Pershing qui sont actuellement mis en service dans les forces américaines et allemandes stationnées dans le Centre-Europe. Cette proposition vaut la peine d'être examinée attentivement si elle ne doit pas retarder ou édulcorer les propositions originales. Il reste toutefois à savoir dans quelle mesure l'équipage mixte d'un appareil biplace donnerait satisfaction; par ailleurs, le Pershing n'aurait probablement pas la portée nécessaire pour atteindre les objectifs auxquels s'adresse avant tout la M.L.F.

1. Document 290 du 30 octobre 1963, paragraphes 2.39 et suivants.

6.53. The particular value of the United Kingdom proposals, provided they are additional and not alternative to the existing proposal, is that they would make a major contribution to bringing tactical nuclear weapons systems in Europe under command of the political authority to be instituted for the MLF. Your Rapporteur has previously put forward a suggestion¹ that this objective should be achieved by replacing the present United States custodian personnel for tactical nuclear warheads in Europe, by a mixed-manned corps coming directly under the political authority of the MLF. The nuclear executive committee would then assume responsibility for deciding on the release of tactical nuclear warheads to user formations, while the delivery vehicles themselves (e.g. Honest John and 8-inch Howitzers with ranges of 10 to 20 km) would remain in the hands of national units working in the necessary close relationship with the units they support.

Finance

6.54. Finance is conveniently discussed under military aspects as national contributions will most likely come under defence budgets. Many of the probable participants in the MLF have not previously in their military history possessed a strategic bombardment capability. For these countries it is to be appreciated that participation in the MLF represents the acquisition of such a capability. It would be reasonable, therefore, for it to be financed under a new heading in national budgets, and not regarded as part of the navy budget only. It is a misconception of this sort which has led to considerable opposition to the MLF among senior naval officers who have feared that they would have to pay for it in terms of destroyers, if not aircraft-carriers.

6.55. The cost of the 25-vessel surface force is not large:

“During the first five years of construction of the force we estimate that the

1. Document 251, paragraph 4.23, 16th October 1962

average annual costs to European nations becoming major participants in the MLF would be between 1% and 4% of their average annual defence expenditures¹. The cost to the smaller countries would be an even smaller percentage of their defence budgets. In later years the annual cost would be very much less for all these countries.”²

6.56. The cost of the 25-vessel surface force over the first five years is said to be not more than \$3,000 million, or an average annual cost of \$600 million at the most, falling thereafter to an annual operating cost of \$150 million. Percentage contributions currently mentioned have been 30% to 40% for Germany and the United States, 15% to 20% for Italy, 10% for the United Kingdom, with a remainder — some 5% — to be shared by other participants. Your Rapporteur feels that it would be far healthier for the major participants to have a broadly equal share — say 20% — and for the European contributions to be broadly in proportion to GNPs.

6.57. The table at Appendix II shows these figures could not be held to impose any great strain on the financial capability of participating countries. As mentioned in paragraphs 6.17 *et seq.* many members of the Committee stressed the need for the United Kingdom to participate in this force, and to participate to a greater extent than 10%.

6.58. Much of the European contribution to the MLF will of course be ploughed back into the European economy. Virtually the whole of the operating costs will be spent in Europe where the fleet is to be based. As far as capital costs are concerned, it is anticipated that the ships will be built in Europe, together with certain electronic equipment for radar and communications. The 200 missiles will come from United States assembly lines already in production. Future generations of weapons systems can be counted on to bring European industry an

1. This would be between 0.05% and 0.3% of GNPs.
2. Mr. Gerard Smith, Special Adviser for the MLF to the Secretary of State, addressing the United States Naval Academy, Annapolis, Maryland, 22nd April 1964.

6.53. Les propositions britanniques, sous réserve qu'elles viennent s'ajouter au projet existant et ne constituent pas une solution de remplacement, sont particulièrement intéressantes du fait qu'elles contribueraient dans une large mesure à faire passer les systèmes d'armes nucléaires tactiques en Europe sous le commandement de l'autorité politique qui sera créée pour la M.L.F. Votre rapporteur a proposé, dans le passé¹, d'atteindre cet objectif en remplaçant les unités de gardiennage américaines qui détiennent actuellement les ogives nucléaires tactiques en Europe par un corps à effectifs mixtes dépendant directement de l'autorité politique de la M.L.F. L'exécutif nucléaire collégial assumerait alors la responsabilité de prendre la décision de livrer les ogives nucléaires tactiques aux unités auxquelles elles sont destinées, cependant que les vecteurs eux-mêmes (par exemple les engins Honest John et les obusiers de 200 mm de 10 à 20 km de portée) resteraient entre les mains d'unités nationales travaillant nécessairement en étroite collaboration avec les unités qu'elles appuient.

Dispositions financières

6.54. Le problème du financement peut être examiné sous le chapitre des aspects militaires car les contributions nationales seront très vraisemblablement inscrites dans les budgets de défense. Nombre des participants probables à la M.L.F. n'ont jusqu'ici jamais possédé de potentiel de bombardement stratégique. Il convient de se rendre compte que la participation à la M.L.F. représente, pour ces pays, l'acquisition d'un potentiel de ce genre. Il serait donc raisonnable que le financement de cette force relève d'un nouveau chapitre des budgets nationaux et ne soit pas considéré comme ressortissant au seul budget de la marine. C'est une idée erronée de ce genre qui a suscité une opposition considérable à la M.L.F. de la part d'officiers supérieurs de la marine qui ont craint d'avoir à payer pour la construction de destroyers, sinon de porte-avions.

6.55. Le coût de la force de 25 unités de surface n'est pas élevé:

«Au cours des cinq premières années, nous estimons que le coût annuel moyen

pour les pays européens qui en deviendront les principaux participants se situerait entre 1 et 4% du montant moyen de leurs dépenses de défense annuelles¹. Pour les petits pays, ce chiffre correspondrait à un pourcentage encore plus faible. Dans les années qui suivront, le coût annuel serait sensiblement inférieur pour l'ensemble de ces pays.»²

6.56. Les vingt-cinq navires de surface composant cette force ne reviendraient pas, au cours des cinq premières années, à plus de 3 milliards de dollars, soit un coût moyen annuel de 600 millions de dollars au plus, les dépenses de fonctionnement se chiffrant par la suite à 150 millions de dollars par an. Selon les estimations actuelles, la contribution de l'Allemagne et des Etats-Unis serait de 30 à 40%, celle de l'Italie de 15 à 20%, celle du Royaume-Uni de 10%, les autres participants se partageant les quelque 5% restants. De l'avis de votre rapporteur, il vaudrait beaucoup mieux que les contributions des principaux participants soient à peu près égales — disons à 20% — les contributions des pays européens étant à peu près proportionnelles à leurs P.N.B. respectifs.

6.57. On verra d'après le tableau de l'annexe II que l'on ne peut accuser ces chiffres d'obérer lourdement les possibilités financières des pays participants. Comme il est dit aux paragraphes 6.17. et suivants, de nombreux membres de la commission ont insisté sur le fait que le Royaume-Uni devait participer à cette force, et ce pour plus de 10%.

6.58. Il est évident qu'une grande partie de la contribution européenne à la M.L.F. sera de nouveau injectée dans le circuit de l'économie européenne. Les dépenses de fonctionnement seront pratiquement effectuées dans leur totalité en Europe où la flotte doit être basée. En ce qui concerne les dépenses d'équipement, on prévoit que tous les navires seront construits en Europe ainsi que certains matériels électroniques destinés au radar et aux transmissions. Les 200 engins seront fournis par des chaînes de montage américaines déjà en activité. Mais les générations

1. Soit entre 0,05 et 0,3 % du P. N. B.

2. Allocution de M. Gerard Smith, Conseiller spécial du Secrétaire d'Etat pour la M.L.F., prononcée devant l'académie navale des Etats-Unis, à Annapolis (Maryland), le 22 avril 1964.

1. Document 251 du 16 octobre 1962, paragraphe 4.23.

increasing share in the most advanced technological fields.

Manning

6.59. A novel aspect of the MLF proposals is that whatever weapons system is adopted it should be mixed-manned, i.e. operated by personnel of several different nationalities. The primary objective of this mixed-manning proposal is to get away from the "national contingent" concept, which is the basis of all other NATO forces. National forces assigned to NATO have, on many occasions, been withdrawn by member countries to meet purely national requirements. Thus, a national contingent is essentially a force that can, if so desired by its government, operate under purely national control. It is essential to the MLF concept that no part of this force should ever be able to operate under the control of any single country. It is to be a homogeneous force and to operate at all times as the participating countries may jointly decide.

6.60. Hence, all ships in the proposed surface fleet are to have crews of mixed nationalities so that it could never be suspected that any ship might ever operate on instructions from a single government.

6.61. This proposal was received with some scorn in certain naval quarters when it was first put forward. Naval officers seemed unaware that merchant ships have for a long time been accustomed to crews of various nationalities.

6.62. To demonstrate the feasibility of the scheme, the United States has made available the 4,500-ton anti-aircraft guided missile destroyer "Claude V. Ricketts". Seven countries participating in this experiment have sent naval personnel to serve on board. After a period of training, which will be completed by the end of the year, this ship is to sail as an ordinary operational ship in the United States Atlantic fleet and undertake visits to ports of participating countries in the course of 1965. The crew is at present made up as follows:

Country	Officers	Men	Duties performed
Germany	2	47	Engineering, missile
Italy	2	30	Assistant combat information, weapons
Greece	2	24	Damage control, fire control
Britain	2	24	Combat information, First Lieutenant
Turkey	1	19	Navigator
Netherlands . .	1	17	Anti-submarine officer
United States	10	155	Commander, communications, gunnery, administration

6.63. This is an experimental arrangement for a ship to operate as part of the United States fleet. As proposed for the MLF, mixed-manning will allow no country to provide more than 30% of the crew of any vessel; the captains will be drawn from the various participating countries and any decision concerning the launching of a missile will require verification by the second-in-command of a different nationality.

6.64. Your Rapporteur had the privilege of visiting the ship in Norfolk, Virginia, in September, when he was entertained to lunch on board by the Captain, Commander Thomas E. Fortson, of the United States navy, and his officers, and subsequently had the opportunity to talk to crew members of various nationalities.

6.65. He found the participants in this mixed-manning exercise extremely enthusiastic and determined to make a success of the experiment. Discussion inevitably turned on the subject of national tastes in food and proficiency in the official language, which is to be English. These were not, however, major problems but experience already acquired by this crew does point to aspects which will require close study by the planners of the MLF.

futures de systèmes d'armements assureront certainement à l'industrie européenne une part croissante dans les domaines techniques les plus développés.

Personnel

6.59. Le projet de force multilatérale constitue une innovation en ce sens que, quel que soit le système d'armements adopté, il doit s'agir d'une force à effectifs mixtes, c'est-à-dire servie par des équipages multinationaux. Il vise avant tout à substituer un nouveau concept à celui des «contingents nationaux» à partir duquel sont constituées toutes les autres forces de l'O.T.A.N. Il est souvent arrivé que des «Etats membres» retirent les forces nationales qu'ils ont affectées à l'O.T.A.N. pour répondre à des exigences purement nationales. Ainsi, un contingent national est donc essentiellement une force qui peut, si le gouvernement intéressé le désire, opérer sous contrôle purement national. Il est essentiel, pour le concept de la M.L.F., qu'aucun élément de cette force ne puisse jamais opérer sous le contrôle d'un seul pays. Ce doit être une force homogène qui ne pourra être engagée que conformément aux décisions communes des pays participants.

6.60. De ce fait, tous les navires qui composeront la flotte de surface devront recevoir des équipages multinationaux de manière que l'on ne puisse jamais suspecter qu'un navire quelconque opère sur instructions d'un seul gouvernement.

6.61. Certains milieux navals ont accueilli cette proposition avec scepticisme. Les officiers de marine paraissent ignorer que la marine marchande utilise depuis longtemps des équipages multinationaux.

6.62. Pour prouver que ce projet était réalisable, les Etats-Unis ont mis un destroyer porte-engins anti-aériens de 4.500 tonnes, le «Claude V. Ricketts», à la disposition de l'Alliance. Les sept pays participant à cette expérience ont fourni le personnel naval nécessaire. Après une période d'entraînement qui expirera à la fin de cette année, ce bâtiment doit rejoindre, en tant que simple navire opérationnel, la flotte américaine de l'Atlantique et effectuer des visites dans les ports des pays participants au cours de l'année 1965. A l'heure actuelle, l'équipage est composé ainsi qu'il suit:

Pays	Officiers	Marins	Tâches exécutées
Allemagne de l'Ouest ..	2	47	Génie, engins
Italie	2	30	Adjoint informations combat, armements
Grèce	2	24	Contrôle des dommages, contrôle des tirs
Royaume-Uni	2	24	Premier lieutenant d'informations combat
Turquie	1	19	Navigation
Pays-Bas	1	17	Officier lutte anti-sous-marine
Etats-Unis ..	10	155	Commandant transmissions, balistique, administration

6.63. Ce navire opérera en tant qu'unité de la flotte américaine; il s'agit là de dispositions expérimentales. En ce qui concerne la force multilatérale, la formule des effectifs mixtes ne permettra à aucun pays de contribuer pour plus de 30% à l'équipage d'un bâtiment quelconque; les commandants seront choisis dans les divers pays participants et toute décision concernant le lancement d'un engin sera vérifiée par le commandant en second qui sera d'une nationalité différente.

6.64. Votre rapporteur a eu le privilège de visiter ce destroyer à Norfolk (Virginie), au mois de septembre, lors du déjeuner qui lui fut offert à bord par le commandant Thomas E. Fortson, de la marine américaine, et ses officiers; il a pu ensuite s'entretenir avec des membres de l'équipage de diverses nationalités.

6.65. Les participants à cette expérience d'équipages mixtes lui ont paru extrêmement enthousiastes et résolus à ce qu'elle soit couronnée de succès. La discussion n'a pas manqué de porter sur la question des préférences nationales en matière culinaire et sur la connaissance de la langue officielle qui sera l'anglais. Ces deux questions ne sont pas apparues comme des problèmes majeurs, mais l'expérience déjà acquise par l'équipage a mis en relief certains aspects qui exigeront un examen attentif de la part de

6.66. It is essential that those serving on board should receive uniform rates of pay for similar duties. The large differences between national rates of pay inevitably lead to difficulties in social relationships in a situation of this kind. Once ashore, everyone likes to be able to stand his turn in offering a round of drinks. A solution can no doubt be found by paying equal rates to the men on board, while family allowances paid to dependants in the different countries can reflect differences in the cost of living in these countries. The codes of naval discipline also differed considerably between the countries. On the "Ricketts" an *ad hoc* compromise is applied; for the MLF a single code of discipline must be adopted. Uniform is another subject criticised on the "Ricketts" as some countries have three different uniforms for varying climatic conditions, while others have one or two. National uniforms will be discarded in the MLF, which will design its own.

6.67. The result of this experiment will be available in 1965, when this ship puts to sea as an operational unit. The commander and crew, when your Rapporteur spoke to them, now had no doubt at all that the experiment would be successful and all felt that the anticipated difficulties of mixed-manning had been much exaggerated.

6.68. Looking to the future your Rapporteur believes that as the MLF grows in size, the Board of Governors should assume responsibility for direct recruiting and training of personnel from member countries for what will become the NATO strategic service, offering a full career within its ranks.

ceux qui élaborent le projet de force multilatérale.

6.66. Il importe avant tout que les membres d'un même équipage reçoivent des soldes uniformes pour des tâches identiques. Il est inévitable que les écarts considérables entre les taux des soldes nationales compliquent les rapports sociaux dans un cas de ce genre. Une fois à terre, un marin tient à pouvoir offrir à boire à ses camarades. Le problème pourrait sans doute être résolu en versant des soldes égales aux hommes qui se trouvent à bord, mais en tenant compte, pour le calcul des allocations familiales versées aux familles restées dans leurs pays respectifs, des différences entre les coûts de la vie dans ces divers pays. Les codes de discipline navale diffèrent également sensiblement suivant les nationalités. Sur le «Ricketts», un compromis ad hoc est appliqué; en ce qui concerne la M.L.F., il conviendra d'adopter un code de discipline unique. La question de l'uniforme fait également l'objet de critiques sur le «Ricketts»; cer-

tains pays, en effet, ont trois uniformes différents pour les diverses conditions climatiques, cependant que d'autres n'en ont qu'un ou deux. Dans la M.L.F., les uniformes nationaux seront supprimés et remplacés par un uniforme spécial.

6.67. On connaîtra les résultats de l'expérience en 1965, lorsque le «Ricketts» prendra la mer en tant qu'unité opérationnelle. Pour le commandant et l'équipage, lorsque votre rapporteur s'est entretenu avec eux, il ne faisait aucun doute qu'elle serait couronnée de succès, et tout le monde estimait que les difficultés inhérentes à la formule d'équipages mixtes avaient été beaucoup exagérées.

6.68. Se plaçant dans une perspective d'avenir, votre rapporteur est d'avis qu'au fur et à mesure que la M.L.F. se développera, le «Conseil des gouverneurs» devrait se charger directement du recrutement et de l'instruction du personnel fourni par les pays membres en vue de constituer le futur service stratégique de l'O.T.A.N., dans lequel il sera possible de faire carrière.

APPENDIX I

Resolution adopted by the General Assembly of the United Nations

1665 (XVI). *Prevention of the wider dissemination of nuclear weapons*

The General Assembly,

Recalling its resolutions 1380 (XIV) of 20th November 1959 and 1576 (XV) of 20th December 1960;

Convinced that an increase in the number of States possessing nuclear weapons is growing more imminent and threatens to extend and intensify the arms race and to increase the difficulties of avoiding war and of establishing international peace and security based on the rule of law;

Believing in the necessity of an international agreement subject to inspection and control, whereby the States producing nuclear weapons would refrain from relinquishing control of such weapons to any nation not possessing them and whereby States not possessing such weapons would refrain from manufacturing them,

1. Calls upon all States, and in particular upon the States at present possessing nuclear weapons, to use their best endeavours to secure the conclusion of an international agreement containing provisions under which the nuclear States would undertake to refrain from relinquishing control of nuclear weapons and from transmitting the information necessary for their manufacture to States not possessing such weapons, and provisions under which States not possessing nuclear weapons would undertake not to manufacture or otherwise acquire control of such weapons;

2. Urges all States to co-operate to those ends.

1070th plenary meeting
4th December 1961

ANNEXE I

Résolution adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies

1665 (XVI). *Prévention d'une plus large diffusion des armes nucléaires*

L'Assemblée générale,

Rappelant ses résolutions 1380 (XIV) du 20 novembre 1959 et 1576 (XV) du 20 décembre 1960 ;

Convaincue qu'une augmentation du nombre des Etats qui possèdent des armes nucléaires devient plus imminente et risque d'étendre et d'intensifier la course aux armements, ainsi que d'accroître la difficulté d'éviter la guerre et d'établir la paix et la sécurité internationales fondées sur le respect du droit ;

Estimant qu'il est nécessaire de disposer d'un accord international, prévoyant une inspection et un contrôle, aux termes duquel les Etats qui produisent des armes nucléaires s'abstiendraient de céder le contrôle de telles armes à un pays qui n'en possède pas et aux termes duquel les Etats qui ne possèdent pas d'armes de ce genre s'abstiendraient d'en fabriquer,

1. Demande à tous les Etats, en particulier à ceux qui possèdent actuellement des armes nucléaires, de s'efforcer de parvenir à la conclusion d'un accord international comportant, d'une part, des dispositions par lesquelles les Etats qui possèdent des armes nucléaires s'engageraient à s'abstenir de céder le contrôle de ces armes et de communiquer les renseignements nécessaires à leur fabrication à des Etats qui n'en possèdent pas et, d'autre part, des dispositions par lesquelles les Etats qui ne possèdent pas d'armes nucléaires s'engageraient à ne pas en fabriquer et à ne pas acquérir de quelque autre manière le contrôle de telles armes ;

2. Demande instamment à tous les Etats de coopérer à cette fin.

1070^e séance plénière

4 décembre 1961

APPENDIX II

Probable cost of MLF (25 surface vessels) first five years

	Currently-mentioned contribution to MLF				Suggested desirable contribution to MLF		
	(a)	(b)	(c)	(d)	(e)	(f)	(g)
	Defence budget 1963 ¹ \$ million	Contribution as % of total cost	Amount corresponding to (b) \$ million	(c) as % of defence budget (a)	Contribution as % of total	Amount corresponding to (e) \$ million	(f) as % of defence budget (a)
Belgium	449	1	5	1.1	1.3	6.7	1.5
France	4,369	—	—	—	20.6	103.2	2.4
Germany	4,945	37	185	3.7	23.4	116.7	2.4
Italy	1,552	14	70	4.5	7.1	35.7	2.3
Netherlands ...	622	1	5	0.8	1.9	9.3	1.5
United Kingdom	5,443	10	5	0.9	25.7	128.4	2.4
WEU members.	17,380	63	315	2.4²	80.0	400.0	2.3
Greece.....	184	0.2	0.9	0.5	0.17	0.9	0.5
Turkey	366	0.4	1.8	0.5	0.33	1.8	0.5
United States ..	53,243	37	185	0.3	19.5	97.3	0.2
MLF	71,173	100	500	0.75	100	500	0.75

Notes: 1. To NATO definition, converted to dollars at market exchange rates.

2. As per cent of total defence budgets of Belgium, Germany, Italy, Netherlands and the United Kingdom.

It is currently suggested that the MLF would cost between \$ 400 million and \$ 600 million each year for the first five years, after which the cost would fall to \$ 150 million a year.

ANNEXE II

**Prix de revient probable de la M.L.F. (25 navires de surface)
au cours des cinq premières années**

	Contributions à la M.L.F. actuellement proposées				Contributions souhaitables à la M.L.F.		
	(a)	(b)	(c)	(d)	(e)	(f)	(g)
	Budget de défense 1963 ¹ en millions de dollars	Contribution en % du prix de revient global	Sommes correspon- dantes à (b) en millions de dollars	(c) en % des budgets de défense (a)	Contribu- tions en % du prix de revient global	Sommes correspon- dantes à (e) en millions de dollars	(f) en % des budgets de défense (a)
Belgique	449	1	5	1,1	1,3	6,7	1,5
France	4.369	—	—	—	20,6	103,2	2,4
Allemagne	4.945	37	185	3,7	23,4	116,7	2,4
Italie	1.552	14	70	4,5	7,1	35,7	2,3
Pays-Bas	622	1	5	0,8	1,9	9,3	1,5
Royaume-Uni ..	5.443	10	5	0,9	25,7	128,4	2,4
Etats membres de l'U.E.O. ...	17.380	63	315	2,4 ²	80,0	400,0	2,3
Grèce	184	0,2	0,9	0,5	0,17	0,9	0,5
Turquie	366	0,4	1,8	0,5	0,33	1,8	0,5
Etats-Unis	53.243	37	185	0,3	19,5	97,3	0,2
M.L.F.	71.173	100	500	0,75	100	500,0	0,75

Notes : 1. Selon la définition O.T.A.N., converti en dollars au taux de change du marché.

2. En pourcentage des budgets de défense globaux de la Belgique, de l'Allemagne, de l'Italie, des Pays-Bas et du Royaume-Uni.

On estime, à l'heure actuelle, que le prix de revient annuel de la force multilatérale se chiffrerait entre 400 millions et 600 millions de dollars pour les cinq premières années, ce chiffre étant ramené par la suite à 150 millions de dollars.

APPENDIX III

Statistics of a damage-limiting nuclear strategy

The probability of destroying a target with a missile depends very much on the accuracy of the missile and to a lesser extent on the yield of the warhead.

Any missile with a CEP of 2,000 metres or better and a warhead of 0.5 MT or more has a better than 99 % probability of destroying an enemy missile on its launcher in the open. If the CEP is as much as 5,000 metres the probability of destruction is still 94 %. When, however, the missile to be destroyed is "hardened" in an underground silo, the probability of destroying it with a single attacking missile becomes very small.

This table has been computed by the Office of the Clerk to show the number of nuclear missiles which would be needed to give a 90 % probability of destroying a single missile in an underground silo, for various combinations of accuracy and yield of the attacking missile.

TABLE 1

warhead yield MT \ CEP metres (accuracy)	1/2	1	2	5	10	20	50
500	1	1	1	1	1	1	1
1,000	4	2	2	1	1	1	1
2,000	15	9	6	3	2	1	1
5,000	94	60	38	20	12	8	4

Conclusion: That unprotected missiles on the surface offer a good target to attacking missiles, but that heavily protected targets can be economically attacked only with extremely accurate missiles, accuracy paying greater dividends than large warheads.

Assumptions: (1) A missile on the surface would be destroyed by blast with a peak overpressure of 2 psi (0.14 kg cm⁻²). This figure is that given for moderate damage to transport aircraft in Table 4.50 of "The effects of nuclear weapons", United States Atomic Energy Commission, April 1962.

(2) A missile in an underground silo would be destroyed by a peak overpressure of 100 psi (7 kg cm⁻²). This value is quoted in "Missiles and Rockets" of 19th September 1960, page 23, as the pressure which United States Minuteman missile silos are designed to withstand. Greater hardening is no doubt possible, in which case the figures of Table 1 would be greatly increased.

(3) The radii of damage within which a nuclear warhead would produce the overpressures are as shown in Table 2.

(4) The performance of operational missiles lies within the range of values for CEP and yield given in Table 1.

(5) No allowance has been made for the reliability of the attacking missile. Thus for 80 % reliability the figures of Table 1 would be increased by a factor of 1.25.

(6) No account is taken of damage effects other than blast, which is likely to be preponderant in the cases considered.

Definitions: CEP (Circular Error Probable) measures the accuracy of a missile; it is the radius of the circle within which 50 % of all missiles fired can be expected to fall. 94 % will fall within a radius of 2 CEP and 99.8 % within 3 CEP.

MT (megaton) measures the explosive yield of the warhead in millions of tons equivalent of the conventional explosive TNT. For this purpose the yield of 1 ton of TNT is defined as 10⁹ calories or 4.2 × 10¹⁶ ergs.

TABLE 2

Radii of damage - km

warhead yield MT \ Peak over-pressure	1/2	1	2	5	10	20	50
2 psi	10.1	12.8	16.1	21.9	27.5	34.7	47.1
100 psi	0.94	1.2	1.5	2.0	2.6	3.2	4.4

Figures are for optimum height airbursts, from Tables 3.67 (a) and (b) of "The effects of nuclear weapons".

ANNEXE III

Statistiques d'une stratégie nucléaire tendant à limiter les dommages

La probabilité de destruction d'un objectif attaqué par un engin varie fortement en fonction de la précision de l'engin et, dans un degré moindre, de la puissance de l'ogive.

Tout engin possédant un cercle d'erreur probable (CEP) de 2.000 mètres ou moins, et doté d'une ogive de 0,5 mégatonne ou davantage, a une probabilité dépassant 99 % de détruire un engin ennemi sur sa rampe de lancement à découvert. Même si le CEP atteint 5.000 mètres, la probabilité de destruction est toujours de 94 %. Lorsque, cependant, l'engin à détruire est enterré dans un silo en dur, la probabilité de sa destruction par l'attaque d'un seul engin devient très minime.

Le tableau suivant a été élaboré par le Greffe et donne le nombre d'engins nucléaires qu'il faudrait employer afin d'avoir une probabilité de 90 % de détruire un engin unique dans un silo souterrain, et avec diverses combinaisons de précisions et puissances de l'engin employé contre lui.

TABLEAU 1

Puissance de l'ogive MT \ CEP mètres (précision)	1/2	1	2	5	10	20	50
500	1	1	1	1	1	1	1
1.000	4	2	2	1	1	1	1
2.000	15	9	6	3	2	1	1
5.000	94	60	38	20	12	8	4

Conclusion : Les engins non protégés en surface constituent un objectif susceptible d'être détruit par un seul engin, mais lorsque les engins sont puissamment protégés, ils peuvent être attaqués uniquement avec des engins d'une précision exceptionnelle, et en cela la précision est plus efficace que les grandes ogives.

Hypothèses : (1) Un engin en surface serait détruit par le souffle d'une surpression de pointe de 0,14 kg/cm². Ce chiffre est celui donné pour des dommages modérés à des avions de transport au tableau 4.50 de « *The effects of nuclear weapons* », *United States Atomic Energy Commission*, avril 1962.

(2) Un engin dans un silo souterrain serait détruit par une surpression de pointe de 7 kg/cm². Cette valeur est citée à la page 23 de « *Missiles and Rockets* » du 19 septembre 1960 comme celle à laquelle les silos des engins américains Minuteman doivent résister. La protection peut sans doute être encore augmentée ; dans ce cas, les chiffres du tableau 1 le seraient également.

(3) Les rayons de dommages à l'intérieur desquels un engin nucléaire produirait ces surpressions sont conformes à ceux qui figurent au tableau 2.

(4) La performance des engins opérationnels se trouve encadrée par les valeurs de CEP et de puissances données au tableau 1.

(5) On n'a pas tenu compte du degré d'assurance de fonctionnement de l'engin attaquant. Si cette assurance était de 80 % par exemple, il faudrait multiplier les chiffres du tableau 1 par un facteur de 1,25.

(6) On n'a pas tenu compte des effets des dommages autres que le souffle qui, dans le cas considéré, est susceptible d'être la cause principale des dommages.

Définitions : CEP (Cercle d'Erreur Probable) mesure la précision d'un engin ; c'est le rayon du cercle à l'intérieur duquel tomberaient 50 % de tous les engins tirés. 94 % tomberaient dans un rayon de 2 CEP et 99,8 % dans un rayon de 3 CEP.

MT (mégatonne) mesure la puissance explosive de l'ogive en millions de tonnes équivalent de l'explosif conventionnel TNT. A cette fin, la puissance d'une tonne de TNT est définie comme étant 10⁹ calories ou 4,2 × 10¹⁶ ergs.

TABLEAU 2

Rayons de dommage - km

Puissance de l'ogive MT \ Surpression de pointe	1/2	1	2	5	10	20	50
0,14 kg/cm ²	10,1	12,8	16,1	21,9	27,5	34,7	47,1
7 kg/cm ²	0,94	1,2	1,5	2,0	2,6	3,2	4,4

Les chiffres sont ceux d'une explosion aérienne à altitude optimum d'après les tableaux 3.67 (a) et (b) de « *The effects of nuclear weapons* ».

APPENDIX IV

Levels of strategic weapons

	Aircraft with strategic nuclear capability			Missiles			
	Type	end-1964	1967	end-1964	1967	1971	Type
United States	B-47	400	—	110	60	60?	Atlas
	B-52	630	630	108	108	54?	Titan
	B-58	80	80	650	950	1,000?	Minuteman
				288 ³	656	656	Polaris
	TOTAL	1,110	710	1,156	1,774	1,770?	TOTAL
United Kingdom	Victor and Vulcan	180 ¹	180	—	—	64 ⁵	Polaris
France	Mirage IV	14 ²	50	—	—	25 16 ⁶	MRBM Polaris type
Total NATO powers		1,300	940	1,156	1,774	1,891	
USSR	Long-range Bison and Bear	200		750			MRBM
	Medium-range Badger and Blinder	900		200			ICBM
				120 ⁴			sub-launched
	TOTAL	1,100		1,070			TOTAL

These figures are estimates made by the Office of the Clerk on the basis of the public sources listed below. No account is taken of the nuclear strike capability of carrier-borne aircraft, nor are the 200 Polaris missiles proposed for the MLF included.

1. Assigned to NATO.
2. Carrying fission bombs (60 kt) only.
3. Actually deployed. Of these 48 (i. e. 3 submarines) are assigned to NATO.

4. Less than 500-miles range, mostly in conventionally-powered submarines.
5. Rising to 80.
6. Rising to 48.

Sources: United States Budget 1965; United Kingdom Statement on Defence, February 1964; French *Projet de loi-programme relative à certains équipements militaires*, 8th November 1964; "The Military Balance 1964-65" (Institute for Strategic Studies); Article by Mr. McNamara in Saturday Evening Post, 7th November 1964; French National Assembly document: *Avis de la Commission de la Défense nationale et des forces armées sur le projet de loi de finances pour 1965 (Budget des Armées, dépenses d'équipement, Mr. Sanguinetti, Rapporteur)*.

ANNEXE IV

Niveaux des armes stratégiques

	Avions avec capacité nucléaire stratégique			Engins			
	Type	Fin 1964	1967	Fin 1964	1967	1971	Type
Etats-Unis	B 47	400	—	110	60	60 [?]	Atlas
	B 52	630	630	108	108	54 [?]	Titan
	B 58	80	80	650	950	1.000 [?]	Minuteman
				288 ³	656	656	Polaris
	TOTAL	1.100	710	1.156	1.774	1.770 [?]	TOTAL
Royaume-Uni	Victor & Vulcan	180 ¹	180	—	—	64 ⁵	Polaris
France	Mirage IV	14 ²	50	—	—	25 16 ⁶	MRBM Engin intermédiaire genre Polaris
Total puissances O.T.A.N.		1.300	940	1.156	1.774	1.891	
U.R.S.S.	Bison et Bear à long rayon d'action	200		750			MRBM
	Badger et Blinder à rayon d'action moyen	900		200			ICBM
				120 ⁴			lancé à partir d'un sous-marin
	TOTAL	1.100		1.070			TOTAL

Ces chiffres sont des estimations du Greffe sur la base des sources publiques énumérées ci-dessous. On n'a tenu compte ni de la capacité de frappe nucléaire des avions lancés à partir des porte-avions, ni des 200 engins Polaris proposés pour la force multilatérale.

1. Affectés à l'O.T.A.N.

2. Porteurs de bombes à fission seulement (60 kt).

3. Effectivement en mission, dont 48 (c.-à-d. 3 sous-marins) sont affectés à l'O.T.A.N.

4. Portée de moins de 800 km, pour la plupart dans des sous-marins à propulsion conventionnelle.

5. Passant ensuite à 80.

6. Passant ensuite à 48.

Sources : Budget des Etats-Unis 1965 ; « *Statement on Defence* », février 1964, Royaume-Uni ; Projet de loi-programme relative à certains équipements militaires, 6 novembre 1964, France ; « *The Military Balance 1964-65* » (*Institute for Strategic Studies*) ; Article de M. McNamara paru dans le *Saturday Evening Post*, 7 novembre 1964 ; Document de l'Assemblée Nationale française : Avis de la Commission de la Défense nationale et des forces armées sur le projet de loi de finances pour 1965 (Budget des Armées, dépenses d'équipement, M. Sanguinetti, rapporteur).

APPENDIX V

The Swedish attitude to strategy

During his travels, your Rapporteur heard an address by a senior Swedish official who expressed the following views on Swedish defence and foreign policy:

“In the sixteenth century, Sweden adopted a foreign policy of expansion. Later, with the emergence of the great continental powers, equipped with large armies, the importance of Sweden’s military strength, on which this policy had rested, dwindled. Sweden had almost been involved in war twice during the nineteenth century but by the beginning of the twentieth century neutrality was firmly established as the national policy. Sweden had not taken part in any war during the last 150 years. Every political party in Sweden supported the policy of neutrality but the Swedish Government continued to evaluate all significant developments in world affairs. So long as neither of the great power blocs adopted aggressive policies concerning Swedish territory, Sweden’s rôle of neutrality was valuable to both sides. If an attack were made on Sweden from one side or the other, the other side would obviously be involved in the struggle. The policy of the Swedish Government was to make the price of aggression on Sweden too high for any prospective aggressor to be willing to pay. Sweden’s independent foreign policy was necessarily complemented by maintaining Swedish military strength and preparedness.

Defence costs amounted to 5 % of Sweden’s gross national product and 20 % of the national budget — higher, for instance, than expenditure on education. Sweden’s policy of neutrality did not prevent the government from buying war materials from the western powers. Sweden did not, however, receive any war material in the form of loans or gifts and no strings were attached to Sweden’s purchases of military equipment.

Both civil defence and military establishments were generally installed in Sweden’s sub-strata of rock. A huge and effective network of deep shelters gave the civilian population adequate protection against all forms of attack. The construction of this network involved considerable expenditure, but all political parties were agreed on the need for this policy.

Sweden’s present foreign policy operated in three spheres: (i) in the Nordic area; (ii) in the wider European context and (iii) in the framework of the United Nations. Within the Nordic area, Denmark, Iceland and Norway belonged to NATO. Finland, which had a neutral policy, had close relations with Sweden. The Finnish Government was highly sensitive to Sweden’s position. Any change in Sweden’s foreign policy could affect Finland’s position and Sweden’s present rôle in world affairs was much appreciated by Finland. Nordic co-operation had not been adversely affected by Sweden’s independent defence and foreign policies.”

When asked by your Rapporteur whether there was not a lacuna in Swedish defence — owing to the lack of a Swedish nuclear deterrent, and to Sweden’s non-participation in NATO (which provided its non-nuclear members with a nuclear umbrella), he answered that the question of having an independent Swedish nuclear deterrent had not yet been decided. It was not yet possible to say which way the final decision would go. Strong conventional forces might prove to be an adequate deterrent to potential aggressors, if they could — within a general context — inflict damage on the forces of the aggressor that he was not prepared to risk.

ANNEXE V

L'attitude de la Suède à l'égard de la stratégie

Au cours de ses voyages, le rapporteur a entendu l'exposé d'un haut fonctionnaire suédois qui a exprimé les vues suivantes sur la politique suédoise en matière d'affaires étrangères et de défense :

« Au XVI^e siècle, la Suède a suivi une politique étrangère d'expansion. Plus tard, avec l'avènement des grandes puissances continentales dotées de puissantes armées, l'importance de la force militaire suédoise, sur laquelle cette politique avait été fondée, a diminué. La Suède a failli être entraînée dans la guerre à deux reprises au cours du XIX^e siècle, mais au début du XX^e siècle, la neutralité était fermement établie comme politique nationale. La Suède n'a pris part à aucune guerre depuis 150 ans. Tous les partis politiques suédois appuient la politique de neutralité, mais le gouvernement suédois continue à suivre de près tous les événements importants qui se déroulent sur la scène mondiale. Tant qu'aucun des grands blocs de puissance n'adopte une politique agressive à l'égard du territoire suédois, l'attitude de neutralité de la Suède est utile aux deux camps. Si une attaque était lancée contre la Suède d'un côté ou de l'autre, le camp opposé serait évidemment entraîné dans la lutte. La politique du gouvernement suédois consiste à rendre une agression contre la Suède trop coûteuse pour qu'un agresseur éventuel veuille en payer le prix. La politique étrangère indépendante de la Suède s'appuie nécessairement sur le maintien de sa force militaire et de son état de préparation.

Le coût de la défense atteint 5 % du produit national : il est plus élevé, par exemple, que les dépenses d'enseignement. La politique de neutralité de la Suède n'empêche pas le gouvernement d'acheter du matériel de guerre aux puissances occidentales. La Suède ne reçoit cependant aucun matériel de guerre sous forme de prêt ou de don et ses achats d'équipement militaire ne sont assortis d'aucune obligation.

Les installations militaires et de protection civile sont généralement établies dans le sous-sol rocheux du pays. Un réseau très étendu et efficace d'abris en profondeur assure à la population civile une protection suffisante contre toute forme d'attaque. La construction de ce réseau a entraîné des dépenses considérables, mais tous les partis politiques sont d'accord sur la nécessité de cette politique.

La politique étrangère de la Suède a actuellement trois champs d'action : (i) la zone nordique, (ii) le cadre plus vaste de l'Europe et (iii) le cadre des Nations Unies. Dans la zone nordique, le Danemark, l'Islande et la Norvège font partie de l'O.T.A.N. La Finlande, qui a une politique de neutralité, entretient des relations étroites avec la Suède. Le gouvernement finlandais est extrêmement susceptible en ce qui concerne la position de la Suède. Tout changement dans la politique étrangère suédoise pourrait affecter la position de la Finlande, et ce pays apprécie vivement le rôle que la Suède joue actuellement dans les affaires mondiales. La coopération nordique n'a pas été défavorablement affectée par la politique de défense et la politique étrangère indépendantes suivies par la Suède. »

Lorsque votre rapporteur a demandé s'il n'existait pas une lacune dans la défense de la Suède, du fait que ce pays ne possède pas d'arme de dissuasion nucléaire et ne participe pas à l'O.T.A.N. (qui fournit un « parapluie nucléaire » à ceux de ses membres qui n'en possèdent pas eux-mêmes), on a répondu que la question de la création d'une arme de dissuasion nucléaire suédoise n'a pas encore été réglée. Il n'est pas encore possible de dire dans quel sens la décision finale sera orientée. De puissantes forces conventionnelles pourraient suffire à dissuader un agresseur éventuel, si ces forces pouvaient — dans un cadre général — lui infliger des pertes dont il ne serait pas disposé à courir le risque.

State of European security
Aspects of western strategy

AMENDMENT No. 1¹

tabled by Lord Kennet and several of his colleagues

1. In paragraph 3 of the substantive text of the draft Recommendation, delete the words :
“to support and participate in a multilateral nuclear force on the following basis :” and insert : “to
support the principle of an Atlantic nuclear force on a multilateral basis, allowing for mixed-manned
participation, provided that it respects the following conditions :”.
2. In paragraph 3 (b) of the substantive text of the draft Recommendation, delete the words :
“the MLF” and insert : “this force”.
3. Delete paragraph 4 of the substantive text of the draft Recommendation.

Signed : Kennet, Bos, de la Vallée Poussin, Erler, Margue, Stoffels-van Haafden

1. See 9th Sitting, 2nd December 1964 (Amendment adopted).

Etat de la sécurité européenne
Les aspects de la stratégie occidentale

AMENDEMENT N° 1¹
présenté par Lord Kennet et plusieurs de ses collègues

1. Dans le paragraphe 3 du dispositif du projet de recommandation, remplacer les mots : « à soutenir une force nucléaire multilatérale et à y participer sur les bases suivantes » par les mots : « à soutenir le principe d'une force nucléaire atlantique sur une base multilatérale, permettant la participation d'effectifs mixtes, sous réserve du respect des conditions suivantes : ».

2. Dans le paragraphe 3 (b) du dispositif du projet de recommandation, remplacer les mots : « la M.L.F. » par les mots : « cette force ».

3. Supprimer le paragraphe 4 du dispositif du projet de recommandation.

Signé : Kennet, Bos, de la Vallée Poussin, Erler, Margue, Stoffels-van Haften

1. Voir 9^e séance, 2 décembre 1964 (Adoption de l'amendement).

Disarmament

REPORT ¹

**submitted on behalf of the
Committee on Defence Questions and Armaments ²
by Lord Kennet, Rapporteur**

TABLE OF CONTENTS

DRAFT RECOMMENDATION
on disarmament

EXPLANATORY MEMORANDUM
submitted by Lord Kennet, Rapporteur

Introduction

Geneva

Conclusions

APPENDIX : Arrangements for the formulation of arms control policy in member countries
of WEU

1. Adopted unanimously by the Committee.

2. *Members of the Committee* : Mr. *Kliesing* (Chairman) ;
MM. Brown (Substitute : *Lord Kennet*), *Bourgoin* (Vice-
Chairmen) ; MM. *Amatucci*, *Baumel* (Substitute : *Duterne*),
Bech, *Berkhan*, *Cadorna*, de la Vallée *Poussin*, *Duynstee*,
Emery, *Sir Eric Errington*, MM. *Foschini*, *Goedhart*,

Lord Grantchester, MM. *Healey*, *Housiaux*, *Jaeger*,
Jannuzzi, *Lenze*, *Massimo Lancellotti*, *Moutet* (Substitute :
Jacquet), *Moyersoen* (Substitute : *Dejardin*), *van Riel*,
Tinaud (Substitute : *Hauret*), *Voilquin*, *Wienand*.

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

Le désarmement

RAPPORT ¹

**présenté au nom de la
Commission des Questions de Défense et des Armements ²
par Lord Kennet, rapporteur**

TABLE DES MATIÈRES

PROJET DE RECOMMANDATION
sur le désarmement

EXPOSÉ DES MOTIFS
présenté par Lord Kennet, rapporteur

Introduction

Genève

Conclusions

ANNEXE : Dispositions concernant l'élaboration d'une politique de contrôle des armements dans les pays membres de l'U.E.O.

1. Adopté par la commission à l'unanimité.

2. *Membres de la commission* : M. *Kliesing* (président) ; MM. *Brown* (suppléant : *Lord Kennet*), *Bourgoin* (vice-présidents) ; *Amatucci*, *Baumel* (suppléant : *Duterne*), *Bech*, *Berkhan*, *Cadorna*, de la Vallée *Poussin*, *Duynstee*, *Emery*, *Sir Eric Errington*, MM. *Foschini*, *Goedhart*,

Lord Grantchester, MM. *Healey*, *Housiaux*, *Jaeger*, *Jannuzzi*, *Lenze*, *Massimo Lancellotti*, *Moutet* (suppléant : *Jacquet*), *Moyersoén* (suppléant : *Dejardin*), *van Riel*, *Tinaud* (suppléant : *Hauret*), *Voilquin*, *Wienand*.

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

Draft Recommendation
on disarmament

The Assembly,

Hoping that the slight improvement noted during the past year in relations between Western and Eastern Europe will continue and even increase ;

Forgetful neither of the long history which unites all Europe in a common heritage nor of that which has divided it in this generation ;

Solicitous for recently achieved unity and friendship within Western Europe and between Western Europe and North America,

RECOMMENDS THAT THE COUNCIL

1. Call on member governments to make East-West arms control and the normalisation of relations between European powers the overriding aim of their foreign and defence policies ;
2. Point out to member governments that this aim can only be achieved by shaping national and alliance strategies and policies in a way compatible with it ;
3. Urge each member government to adopt the internal parliamentary and governmental dispositions which will best promote the achievement of East-West arms control and the normalisation of relations between European powers.

Projet de recommandation
sur le désarmement

L'Assemblée,

Espérant que la légère amélioration enregistrée au cours de l'année écoulée dans les relations entre l'Europe orientale et l'Europe occidentale pourra persister et même s'accroître ;

N'oubliant ni la longue histoire qui unit tous les peuples européens en un patrimoine commun, ni celle qui les a divisés au cours de la dernière génération ;

Ayant à cœur de maintenir les liens d'unité et d'amitié récemment créés en Europe occidentale d'une part, entre l'Europe occidentale et l'Amérique du Nord d'autre part,

RECOMMANDE AU CONSEIL

1. D'inviter les gouvernements membres à faire du contrôle des armements entre l'Est et l'Ouest et de l'harmonisation des relations entre puissances européennes le principal objectif de leurs politiques étrangère et de défense ;
2. D'attirer l'attention des gouvernements membres sur le fait que cet objectif ne peut être atteint qu'en définissant pour nos pays et pour l'Alliance des stratégies et des politiques compatibles avec lui ;
3. D'inviter instamment les Etats membres à adopter, au sein de leur parlement et de leur gouvernement, les mesures qui permettront le mieux de réaliser le contrôle des armements entre l'Est et l'Ouest et l'harmonisation des relations entre puissances européennes.

Explanatory Memorandum

(submitted by Lord Kennet, Rapporteur)

Introduction

1. This year your Rapporteur divides his report into three parts: one, an account of the Geneva situation; two, his conclusions about it and its relation to world affairs; and three, a factual Appendix on the arrangements at the parliamentary, official and academic levels in member countries of WEU by which arms control policy is formulated. He has discussed the first topic with the leaders and acting leaders of the delegations at Geneva of the following countries: Canada, India, Italy, Nigeria, Poland, Rumania, Union of Soviet Socialist Republics, United Kingdom and the United States of America. He has discussed the third with Ministers and officials in the capitals of the following member States of WEU: Belgium, France, Italy, the Netherlands, United Kingdom and West Germany. To all these he records his thanks.

Geneva

2. The Geneva disarmament negotiation is known equally as the Eighteen-Nation Committee or the Seventeen-Nation Committee, because France has never chosen to take up her seat at it. It is now in effect a permanent organ of the United Nations. It meets yearly from early Spring until late Summer, and has its own customs and atmosphere.

3. Its members are: Brazil, Bulgaria, Burma, Canada, Czechoslovakia, Ethiopia, France, India, Italy, Mexico, Nigeria, Poland, Rumania, Sweden, Union of Soviet Socialist Republics, United Arab Republic, United Kingdom and the United States of America.

4. At the beginning of each session, the Foreign Ministers of many countries come to Geneva and tell each other that this time they really mean business. They do not, however, reverse the long-standing decisions which are making disarmament impossible, and of which

more below. They then leave, and the thing turns slowly over at ambassador level for several months. The plenary meetings at this stage are a mere formality, being devoted to the scrupulous repetition of known positions, and the meticulous but infrequent recording of each millimetre's deviation from them. But the meetings between the co-Chairmen, United States and Soviet Union, which are held in private, may safely be assumed to be useful. And the informal conversations are certainly so. The true image of Geneva is not the hall with a hundred sleepy people in earphones; it is certain restaurants at lunch-time and the lawns of certain delegation villas at cocktail time, where a Russian and an American may look far into the future, and a Swede and a Nigerian may speak frankly of the portioning out of neutral initiatives.

5. The neutral delegations met together during 1964 at 11 o'clock on Wednesdays. It would be wrong to speak of a neutral bloc; they have more difficulty finding common positions than either East or West. But their presence (which is a new thing in disarmament negotiations, dating only from 1961) has had a profoundly beneficial effect. No longer can the United States or Soviet Union table proposals which appear to be full of peace and wisdom but actually would give the world to their own side on a plate, and expect eyes to open wide in admiration all round the tropics and southern hemisphere. The neutral delegations, especially those of Sweden, India and the UAR, quickly learned the true situation, and now deter pure propaganda by their mere presence. This is the main reason for the apparent slowing up of the negotiations; when only meaningful proposals can be made, fewer proposals are made.

6. In 1963, there was a third phase; a flurry of little agreements and arrangements, chief among which was the test ban, just before the negotiation broke up and reported to the General Assembly. This year it looked as though this

Exposé des motifs

(présenté par Lord Kennet, rapporteur)

Introduction

1. Votre rapporteur divisera, cette année, son rapport en trois parties : la première est un compte rendu de la situation à Genève ; la deuxième, un exposé des conclusions qu'il en a tirées et de ses rapports avec les affaires mondiales ; la troisième, une annexe détaillée sur les dispositions prises, dans les Etats membres de l'U.E.O., aux niveaux parlementaire, officiel et universitaire où s'élabore la politique en matière de contrôle des armements. Il a discuté le premier sujet avec les chefs des délégations à Genève des pays suivants : Canada, Inde, Italie, Nigéria, Pologne, Roumanie, Union des Républiques Socialistes Soviétiques, Royaume-Uni et Etats-Unis d'Amérique. Il a discuté le troisième avec des ministres et des fonctionnaires dans les capitales des pays membres de l'U.E.O. suivants : Belgique, France, Italie, Pays-Bas, Royaume-Uni et Allemagne de l'Ouest. Il tient à remercier toutes ces personnalités pour l'aide qu'elles lui ont fournie.

Genève

2. Les négociations sur le désarmement qui se poursuivent à Genève sont également connues sous le nom de Comité des dix-huit, ou Comité des dix-sept pays, étant donné que la France n'a jamais accepté d'y siéger. Il s'agit, en fait, à l'heure actuelle, d'un organe permanent des Nations Unies qui se réunit chaque année du début du printemps à la fin de l'été et qui a des habitudes et un climat qui lui sont propres.

3. Sont membres de ce comité : le Brésil, la Bulgarie, la Birmanie, le Canada, la Tchécoslovaquie, l'Éthiopie, la France, l'Inde, l'Italie, le Mexique, la Nigéria, la Pologne, la Roumanie, la Suède, l'Union des Républiques Socialistes Soviétiques, la République Arabe Unie, le Royaume-Uni et les Etats-Unis d'Amérique.

4. Au début de chaque session, les ministres des affaires étrangères de nombreux pays viennent à Genève et s'assurent mutuellement de leur intention d'arriver à des résultats. Ils ne reviennent pas toutefois sur les décisions déjà anciennes qui rendent tout désarmement impos-

sible et dont il sera question plus loin. Puis ils s'en vont et tout se passe au niveau des ambassadeurs pendant plusieurs mois. Les réunions plénières sont, à ce stade, une simple formalité ; on se contente d'y reprendre scrupuleusement des positions connues et d'y recenser minutieusement, encore que rarement, les moindres changements de position. Mais on est en droit de supposer que les réunions qui se tiennent en privé entre les coprésidents, l'américain et le soviétique, sont utiles. Il en est certainement de même des conversations de caractère non officiel. La véritable image de Genève n'est pas celle d'une salle où somnolent une centaine de personnes, les écouteurs aux oreilles ; dans certains restaurants, à l'heure du déjeuner, et sur les pelouses de certaines villas, à l'heure du cocktail, le Russe et l'Américain peuvent discuter des perspectives d'avenir et le Suédois et le Nigérien parler franchement de la répartition des initiatives neutres.

5. En 1964, les délégations des pays neutres se sont rencontrées tous les mercredis à 11 heures. Il serait faux de parler d'un bloc des pays neutres, car il leur est plus difficile de trouver des positions communes que les pays de l'Est ou de l'Ouest. Mais leur présence (qui constitue un événement nouveau dans la négociation sur le désarmement, puisqu'elle remonte seulement à 1961) a été des plus bénéfiques. Le temps n'est plus où les Etats-Unis ou l'Union Soviétique pouvaient présenter des propositions en apparence pacifiques et sages — mais qui, en réalité, apportaient à leurs camps respectifs le monde sur un plateau — et s'attendre que, sous les tropiques et dans l'hémisphère sud, les peuples restent béats d'admiration. Les délégations neutres, notamment celle de la Suède, de l'Inde et de la R.A.U., ont vite compris ce qu'il en était et leur simple présence décourage aujourd'hui la simple propagande. Telle est la principale raison du ralentissement apparent des négociations ; les propositions sont moins nombreuses dès lors qu'il ne s'agit que de propositions sincères.

6. En 1963, on a pu assister à une troisième phase ; un grand nombre de petits accords et arrangements sont intervenus, dont le principal a été l'accord sur l'interdiction des essais nucléaires, juste avant que la conférence ne

might happen again, but it did not. In spite of that, all sides agree that this year's session has been the best-mannered yet, and that the atmosphere has been the best for the informal contacts in which the main value of the Geneva institution resides.

7. Only two members of WEU are at Geneva: Italy and the United Kingdom. There is no machinery or procedure in WEU for the other members to be informed of the proceedings. But there is such machinery in NATO, of which four members sit at Geneva (Canada, Italy, United Kingdom and the United States). A weekly report is made to the NATO Council by one or other of these powers, and this is the principal way by which other NATO countries learn what goes on. Some, including the WEU countries of West Germany, Belgium and the Netherlands, designate to report home on the disarmament negotiation one member of the permanent delegations which they maintain in Geneva to handle other organisations and conferences there. These are not observers; they do not have the right to attend sittings.

8. When the Conference reassembled in Geneva on 21st January last, it received a message from President Johnson containing five specific proposals:

- (i) An agreement prohibiting the threat or use of force to "change boundaries... interfere with access to territory; or to extend a control or administration over territory by displacing established authorities". The use of force included "aggression, subversion or the clandestine supply of arms".
- (ii) A verified freeze on the numbers and characteristics of certain strategic nuclear delivery vehicles, namely:
 - (a) surface-to-surface missiles of a range of over 1,000 kms, with their associated launching facilities;
 - (b) strategic bombers having an unladen weight of 25,000 kgs or

more, together with air-to-surface missiles having a range of 100 kms or more;

- (c) Polaris-type missiles with a range of 100 kms, or more, together with their launchers, and
- (d) strategic anti-missile systems.

The verification system would provide continuing inspection of declared manufacturing plants and testing sites, spot checks each year to seek undeclared locations, and observers at such launchings as would be permitted.

- (iii) A verified agreement to stop production of fissionable materials for weapons (the "cut-off").
- (iv) The establishment of observation posts to reduce the danger of war by accident, miscalculation or surprise attack.
- (v) Measures to prevent the dissemination of nuclear weapons to nations not in possession of them. The western powers based their approach to non-dissemination on the General Assembly Resolution of December 1961 introduced by the Irish Delegation, calling upon all States possessing nuclear weapons "to refrain from relinquishing control of nuclear weapons, and from transmitting the information necessary for their manufacture, to States not possessing such weapons" and calling upon States not possessing nuclear weapons "not to manufacture or otherwise acquire control of such weapons".

9. On 28th January, the Soviet Union, in a memorandum to the Conference, made nine proposals. They were:

- (1) a non-dissemination agreement to prohibit transfer of or access to nuclear weapons;
- (2) the withdrawal of foreign troops;
- (3) reductions in armed forces;

s'ajourne pour rendre compte à l'Assemblée générale. Cette année, on pouvait croire que la même chose se reproduirait, mais il n'en a rien été. Et pourtant, tout le monde s'accorde pour dire que la session de cette année est celle qui a eu la plus belle tenue et celle dont le climat a été le meilleur en ce qui concerne les contacts non officiels qui donnent à l'institution de Genève sa principale valeur.

7. Deux membres seulement de l'U.E.O. siègent à Genève : l'Italie et le Royaume-Uni. Il n'existe, à l'U.E.O., ni mécanisme ni procédure permettant de tenir les autres membres au courant des débats. Mais il existe un mécanisme de ce genre à l'O.T.A.N., dont quatre membres siègent à Genève (Canada, Italie, Royaume-Uni et Etats-Unis). Un compte rendu hebdomadaire est présenté au Conseil de l'O.T.A.N. par l'une ou l'autre de ces puissances, qui constitue le principal moyen d'information des autres partenaires de l'Alliance. Certains pays, notamment les pays membres de l'U.E.O. — Allemagne de l'Ouest, Belgique et Pays-Bas — désignent, pour faire rapport à leurs gouvernements sur les négociations relatives au désarmement, un membre de leurs délégations permanentes qu'ils maintiennent à Genève pour s'occuper des autres organisations et conférences qui s'y tiennent. Ce ne sont pas des observateurs ; ils n'ont pas le droit de siéger aux séances.

8. La Conférence des dix-huit puissances sur le désarmement reprit ses travaux à Genève le 21 janvier 1964 ; le Président Johnson lui adressa le même jour un message contenant cinq propositions précises :

(i) conclusion d'un accord proscrivant la menace ou l'usage de la force « en vue de modifier les frontières... de gêner l'accès à un territoire ou d'assumer le contrôle ou l'administration d'un territoire en chassant les autorités établies ». L'usage de la force comprend « l'agression, la subversion ou la livraison clandestine d'armes » ;

(ii) un « gel » contrôlé du nombre et des caractéristiques de certains véhicules nucléaires stratégiques, à savoir :

(a) les engins surface-surface d'une portée de plus de 1.000 km ainsi que leurs dispositifs de lancement ;

(b) les bombardiers stratégiques ayant, en charge minima, un poids égal

ou supérieur à 25 tonnes ainsi que les engins sol-air d'une portée égale ou supérieure à 100 km ;

(c) les engins de type Polaris d'une portée égale ou supérieure à 100 km ainsi que leurs lanceurs, et

(d) les systèmes stratégiques anti-engins.

Le système de contrôle prévoirait une inspection permanente des installations de production et des terrains d'expérimentation déclarés, des contrôles sur place pour détecter, annuellement, les installations non déclarées, ainsi que la présence d'observateurs aux lancements qui seraient autorisés ;

(iii) un accord contrôlé en vue d'arrêter la production de matières fissiles à des fins militaires ;

(iv) l'instauration d'un système de postes d'observation pour réduire le risque de guerre par accident, erreur de calcul ou attaque par surprise ;

(v) mesures en vue d'interdire l'acquisition d'armes nucléaires par les nations qui n'en possèdent pas actuellement. Les puissances occidentales ont fondé leur attitude à l'égard de la non-dissémination sur la résolution de l'Assemblée générale de décembre 1961 présentée par la délégation irlandaise. Cette résolution invitait tous les Etats qui possèdent des armes nucléaires à ne pas céder le contrôle de ces armes et à ne pas transmettre les renseignements indispensables à leur fabrication aux Etats qui n'en possèdent pas, et invitait les Etats qui ne possèdent pas d'armes nucléaires à ne pas en fabriquer et à ne pas en acquérir le contrôle par quelque autre moyen.

9. Le 28 janvier, l'Union Soviétique, dans un mémorandum déposé devant la conférence, présenta les neuf propositions suivantes :

(1) un accord de non-dissémination en vue d'interdire le transfert d'armes nucléaires ou leur acquisition ;

(2) le retrait des troupes étrangères ;

(3) une réduction des effectifs des forces armées ;

- (4) a non-aggression pact between NATO and the Warsaw Treaty countries;
 - (5) the establishment of denuclearised zones "in various parts of the world";
 - (6) the establishment of observation posts to guard against surprise attack;
 - (7) the prohibition of underground nuclear tests;
 - (8) the elimination of all bomber aircraft;
 - (9) a reduction of military budgets by 10 to 15%.
10. On 19th March 1964, the United States added a new proposal to President Johnson's original list; the destruction of agreed numbers of obsolescent bombers at the rate of 20 a month over a two-year period. The aircraft concerned were to be the United States B-47 and the Soviet TU-16.
11. The Geneva negotiators spent much of their time trying out these partial measures in packages of different shapes and sizes, but every initiative met with some objection, and no agreements were reached.
12. On 20th April, however, there was a simultaneous declaration by the United States and the Soviet Union which was related to one of the matters under discussion at Geneva. Each announced that it would reduce the rate at which it was producing weapons-grade fissile material. The United States would reduce plutonium production by 20% and enriched uranium production by 40% over the next four years. The Soviet Union would "substantially" reduce the production of U235 for weapons purposes "in the next several years".
13. The following day the United Kingdom Government recalled earlier announcements that U235 was no longer being produced and that military plutonium production was being gradually terminated (U235 which may be used for military purposes is still, however, imported into the United Kingdom from the United States).
14. A non-proliferation agreement seemed for a long time the most likely to be achieved of all the proposals before the Conference but, by the end of the session, agreement seemed further

away on this than perhaps on any other. The United States proposal for a multilateral nuclear force in NATO proved the stumbling block.

15. The Soviet Government held that, besides the ban on transferring nuclear weapons or information on their manufacture to single governments, an agreement should guarantee that such a transfer should not take place indirectly through military blocs, for example through the multilateral nuclear force of NATO.

16. On 3rd February, the Soviet Representative, Mr. Tsarapkin, distributed as an official document of the Eighteen-Nation Committee a proposal from the East German régime for the complete renunciation of nuclear weapons by both parts of Germany, which would not prejudice official relations between them.

17. On 12th June, the Soviet Representative submitted a memorandum from the East German régime which went further than that of February. It proposed that East and West Germany should undertake, through independent declarations, not to produce, acquire, accept or seek to obtain control over nuclear weapons in any form; not to participate in any way in nuclear weapons tests; and not to station, allow to be stationed, use, or allow to be used any nuclear weapons on their territory.

18. On 11th July, the Soviet Government addressed a note to the Government of the United States and to the Government of the Federal Republic of Germany, saying that it would draw practical conclusions from any move by the Government of the Federal Republic to acquire nuclear weapons, regardless of the means of access to these weapons.

19. In its note to the American Government, the Soviet Government declared itself familiar with the diplomatic arguments justifying the proposals for creating a NATO nuclear force. It considered the assertions to be false and the proposals not in accordance with the aim of preventing the dissemination of nuclear weapons.

- (4) la signature d'un pacte de non-agression entre les pays de l'O.T.A.N. et ceux du Traité de Varsovie ;
 - (5) la création de zones désatomisées « dans diverses parties du monde » ;
 - (6) l'instauration de postes d'observation pour empêcher une attaque par surprise ;
 - (7) l'interdiction des essais nucléaires souterrains ;
 - (8) l'élimination de tous les bombardiers ;
 - (9) une réduction de 10 à 15 % des budgets militaires.
10. Le 19 mars 1964, les Etats-Unis ajoutèrent une nouvelle proposition à la première liste du Président Johnson : la destruction d'un nombre convenu d'appareils en voie d'être périmés au rythme de 20 par mois pendant une période de deux ans. Il s'agissait des B-47 américains et des TU-16 soviétiques.
11. Les négociateurs de Genève passèrent une grande partie de leur temps à présenter ces mesures partielles sous des formes diverses, mais toutes ces initiatives rencontrèrent des objections et aucun accord ne put se réaliser.
12. Le 20 avril, toutefois, les Etats-Unis et l'Union Soviétique firent simultanément une déclaration qui avait trait à l'une des questions à l'étude à Genève. Les deux gouvernements annoncèrent qu'ils réduiraient leur production de matières fissiles à des fins militaires. Les Etats-Unis réduiraient leur production de plutonium et d'uranium enrichi de 20 % et de 40 % respectivement au cours des quatre prochaines années. L'Union Soviétique réduirait « substantiellement » la production d'uranium 235 destinée aux armes nucléaires « au cours des prochaines années ».
13. Le lendemain, le gouvernement du Royaume-Uni reprit ses déclarations antérieures selon lesquelles la production d'uranium 235 était arrêtée et que celle de plutonium à usage militaire était progressivement interrompue (le Royaume-Uni continue toutefois d'acheter aux Etats-Unis l'uranium 235 qui peut être utilisé à des fins militaires).
14. De toutes les propositions faites à la conférence, l'accord sur la non-prolifération parut, pendant longtemps, le seul réalisable ; mais, à la fin de la session, un accord sur ce point sem-

blait encore plus éloigné que sur tout autre. La proposition des Etats-Unis tendant à créer une force multilatérale au sein de l'O.T.A.N. se révéla être la pierre d'achoppement.

15. Le gouvernement soviétique estimait qu'outre l'interdiction de transférer des armes nucléaires ou de fournir des renseignements sur leur fabrication à un gouvernement quelconque, un tel accord devrait garantir que ce transfert ne pourrait intervenir indirectement par l'intermédiaire de blocs militaires, par le biais, par exemple, de la force nucléaire multilatérale de l'O.T.A.N.

16. Le 3 février 1964, M. Tsarapkin, représentant de l'Union Soviétique, distribua, en tant que document officiel du Comité des dix-huit puissances, une proposition émanant du régime de l'Allemagne de l'Est en vue de la renonciation complète des deux Allemagnes aux armes nucléaires. Cette renonciation ne préjugerait, en aucune manière, des relations officielles entre les deux pays.

17. Le 12 juin 1964, le représentant de l'U.R.S.S. présenta un mémorandum du régime de l'Allemagne de l'Est qui allait plus loin que celui de février 1964. Ce document proposait que les gouvernements de la zone soviétique d'Allemagne et de la République fédérale s'engagent, par des déclarations individuelles, à ne pas fabriquer, acquérir ou accepter d'armes nucléaires quelconques ni à chercher à en obtenir le contrôle ; à ne participer en aucune façon aux essais d'armes nucléaires, à ne pas faire stationner, autoriser le stationnement, utiliser ou autoriser l'utilisation d'armes nucléaires quelles qu'elles soient sur leur territoire.

18. Le 11 juillet 1964, le gouvernement soviétique adressa, au gouvernement des Etats-Unis et au gouvernement de la République Fédérale d'Allemagne, une note dans laquelle il déclarait qu'il tirerait les conclusions qui s'imposent de toute initiative du gouvernement de la République fédérale tendant à acquérir des armes nucléaires, quelles que soient les modalités d'acquisition.

19. Dans la note adressée au gouvernement américain, le gouvernement soviétique déclarait qu'il connaissait parfaitement les arguments diplomatiques avancés pour justifier les propositions de création d'une force nucléaire de l'O.T.A.N. Il considérait ces arguments dénués de tout fondement et ces propositions incompatibles avec l'objectif de non-dissémination des armes nucléaires.

20. On 24th July, a statement was issued by Tass, reading in part as follows: (The agreement to make information about nuclear weapons available, which is referred to in this statement, is quite separate from the MLF project, and need not concern us further.)

“...At the same time as the agreement to make information on nuclear weapons available is signed, at the same time as West German officers and ratings are already going on board the destroyer “Biddle” — the first ship which is the prototype of the multilateral nuclear force, the plan for the creation of which is being hatched within the recesses of NATO — United States representatives at the disarmament negotiations in the Eighteen-Nation Committee give assurances that the United States of America is against the dissemination of nuclear weapons. Of course, such a divergence between words and deeds does not testify to the sincerity of the United States approach to the solution of so important a problem as the prevention of the further spread of nuclear weapons. It turns out that while they say they are in favour of the non-dissemination of nuclear weapons, the United States politicians are at the same time consolidating juridically, in treaty form, the possibilities for its dissemination.

By concluding the new agreement for the exchange of atomic information, the members of NATO are in fact disregarding the resolution adopted at the sixteenth session of the United Nations General Assembly, which appeals to States, and particularly to the States now possessing nuclear weapons, to exert every effort to secure the conclusion of an international agreement under which the nuclear powers would undertake to refrain from transferring control over nuclear weapons and from communicating information necessary for the manufacture of such weapons to States not possessing them.

The peoples of the world realise perfectly well the danger of the dissemination of nuclear weapons and the need for the immediate drafting of an agreement which would help to eliminate this danger. The

line of the United States of America aimed at joint preparation with the Federal Republic of Germany and other members of NATO for nuclear war is the main obstacle to the conclusion of such an agreement. The quarantine against the spread of nuclear weapons must be effective; it must be such that it would be impossible to circumvent it in any way.

By taking new steps to spread information on nuclear weapons the Governments of the United States of America and other NATO countries are thereby taking upon themselves a grave responsibility in the eyes of the peoples.”

21. On 28th August 1964, the United States Government set forth its views on the non-dissemination of nuclear weapons, and the multilateral nuclear force as follows:

“First, the proposed multilateral force is entirely defensive in purpose. It is designed to provide NATO with a deterrent against an extensive array of Soviet nuclear weapons directed against the members of the Atlantic Alliance...

Second, the United States reaffirms its long-standing opposition to the proliferation of national nuclear weapons capabilities. The MLF is specifically designed to be consistent with this position. The principles of multilateral manning and ownership will assure that the multilateral force could be used only by decision of its governing body on which all members would be represented in accordance with control arrangements consistent with principles of non-dissemination. Furthermore, the force would be subject to the same safeguard as other NATO nuclear forces to prevent its use in an accidental or unauthorised manner.

Third, the United States stands ready to conclude an international agreement on the non-dissemination of nuclear weapons, in conformity with United Nations resolution 1665 (XVI) of 4th December 1961. Such an agreement has been a continuing goal of the United States in bilateral discussions, in discussions at the Geneva dis-

20. Le 24 juillet, l'Agence Tass diffusa la déclaration suivante. (L'accord autorisant la fourniture de renseignements sur les armes nucléaires, dont il est question dans cette déclaration, est tout à fait distinct du projet de création d'une force multilatérale, et ne peut donc nous intéresser.)

«... Au moment même où intervient la signature de l'accord autorisant la communication de renseignements sur les armes nucléaires, au moment même où des officiers et des soldats de l'Allemagne de l'Ouest sont déjà à bord du destroyer « Biddle » — premier bâtiment qui est le prototype de la force nucléaire multilatérale dont les plans s'élaborent actuellement en secret à l'O.T.A.N. — les représentants des Etats-Unis aux négociations sur le désarmement qui se poursuivent au sein du Comité des dix-huit puissances donnent l'assurance que les Etats-Unis d'Amérique sont opposés à la dissémination des armes nucléaires. Il est évident qu'une différence de cet ordre entre les paroles et les actes ne témoigne pas de la sincérité de l'attitude américaine à l'égard de la solution d'un problème aussi important que la prévention de la prolifération des armes nucléaires. En l'occurrence, les politiciens américains, tout en se déclarant favorables à la non-dissémination des armes nucléaires, se préoccupent de consolider par le biais juridique, sous forme de traité, les possibilités de les disséminer.

En concluant le nouvel accord sur l'échange de renseignements atomiques, les membres de l'O.T.A.N. ne tiennent en fait aucun compte de la résolution adoptée lors de la seizième session de l'Assemblée générale des Nations Unies, qui invite les Etats membres, et notamment les Etats qui possèdent à l'heure actuelle des armes nucléaires, à faire tout ce qui est en leur pouvoir pour conclure un accord international aux termes duquel les puissances nucléaires s'engageraient à ne pas transférer le contrôle des armes nucléaires et à ne pas communiquer les renseignements indispensables pour leur fabrication aux Etats qui n'en possèdent pas.

Les peuples du monde connaissent bien le danger inhérent à la dissémination des armes nucléaires ainsi que la nécessité de mettre au point sans délai un accord qui aiderait à supprimer ce danger. La poli-

tique des Etats-Unis d'Amérique visant à préparer, avec la République Fédérale d'Allemagne et d'autres membres de l'O.T.A.N., la guerre nucléaire constitue le principal obstacle à la conclusion d'un tel accord. L'interdiction de toute prolifération des armes nucléaires doit être effective ; elle doit être telle qu'il serait impossible de la tourner d'une quelconque façon.

En prenant de nouvelles mesures tendant à fournir à d'autres Etats des renseignements sur les armes nucléaires, les gouvernements des Etats-Unis d'Amérique et d'autres pays de l'O.T.A.N. assument donc une grande responsabilité aux yeux des peuples. »

21. Le 28 août 1964, le gouvernement des Etats-Unis fit connaître, dans les termes suivants, ses vues sur la non-dissémination des armes nucléaires ainsi que sur la force nucléaire multilatérale :

« Premièrement, la force multilatérale proposée a un but entièrement défensif. Elle est conçue en vue de fournir à l'O.T.A.N. une force de dissuasion capable de s'opposer à l'énorme arsenal des armes nucléaires soviétiques dirigé contre les membres de l'Alliance atlantique...

Deuxièmement, les Etats-Unis réaffirment leur opposition de longue date à la prolifération des potentiels nucléaires nationaux. La force multilatérale est précisément conçue pour être compatible avec cette position. Le principe des équipages multinationaux et de la propriété commune garantit que la force multilatérale ne pourrait être utilisée que sur décision de son organe directeur, dans lequel tous les membres seraient représentés conformément aux dispositions de contrôle compatibles avec les principes de non-dissémination. En outre, cette force serait assujettie aux mêmes garanties que les autres forces nucléaires de l'O.T.A.N. en vue de prévenir son utilisation par accident ou sans autorisation.

Troisièmement, les Etats-Unis sont prêts à conclure un accord international de non-dissémination des armes nucléaires, en conformité avec la résolution des Nations Unies n° 1665 (XVI) du 4 décembre 1961. La conclusion d'un tel accord a toujours constitué l'objectif des Etats-Unis au cours des discussions bilatérales, des discussions

armament conference, and has been endorsed by the United Nations. If the Soviet Union is sincere in its view that the multilateral force is simply a stepping stone to the transfer of ownership and control of nuclear weapons to a specific non-nuclear power, the signature of an international agreement along the lines the United States has proposed would give additional assurance to the Soviet Union beyond that derived from the unilateral expression of United States policy...

A principal purpose of the multilateral force is to strengthen NATO and the political ties which bind together the nations of the Atlantic Alliance. Accordingly, we recognise that certain governments will not abandon all objections to this force. However, it is important that the purposes and arrangements governing its creation not be misunderstood, and we are prepared to reiterate these purposes and explain these arrangements..."

22. Soviet leaders stated frequently throughout the year that if the MLF were set up in NATO, the Soviet Union would take appropriate steps in concert with her allies. By October, the word "appropriate" was sometimes superseded by the word "corresponding", and in the same month a weapon was displayed in a parade of East German forces in Berlin which appeared to be a ground-to-ground missile with a nuclear capability.

23. On 13th February, the Brazilian Government submitted to the Geneva Conference a working paper on an agreement governing the application of savings on military expenditure. This paper pointed out that the Soviet Union and the United States had already officially declared that they had made reductions in their military budgets. The Brazilian Delegation wished to establish, within the framework of the Eighteen-Nation Committee on Disarmament, a working group composed of representatives of the two big powers and representatives of three other powers to be appointed by the Conference.

24. The cuts in defence spending made by the Soviet Union and the United States were welcomed by the neutral countries. India suggested that savings accruing from cuts in military expenditure by the major military powers

might be diverted to the less developed countries for development purposes, so that the serious tension caused by the growing gap between the rich and the poor nations might be reduced. India herself, however, facing a large neighbour across a disturbed frontier, could not commit herself to cut military expenditure.

25. The neutral delegations held that the verification of budget reductions would not be impossible. They were confident that an expert body could find a solution to this problem.

26. The eastern European countries represented at the Disarmament Conference held that a percentage reduction in the single total figures for military expenditure was all that was required. Figures of total military expenditure were published, and an agreement on a percentage reduction did not therefore run into difficulties over military secrecy.

27. The United States held that an agreement on the reduction of military budgets would require a system for verifying the reported information. This, however, was not accepted by the Soviet Delegation. The idea of a simple appeal for the reduction of military budgets was discussed. No agreement was reached on a treaty, on an appeal, or even on the Brazilian plan for a working group.

28. The General Assembly had instructed the Eighteen-Nation Committee firstly to make an effort to seek agreement on measures which could serve to reduce international tension; secondly, to study urgently and to report upon the question of convening a conference for the purpose of signing a convention on the prohibition of the use of nuclear and thermonuclear weapons; and thirdly, to continue the negotiations for the extension of the Test Ban Treaty to cover underground tests. All these were discussed but no agreement came in sight.

29. On 27th November 1963, the General Assembly of the United Nations adopted a resolution on general and complete disarmament. This called upon the Conference of the Eighteen-Nation Committee to resume, with energy and determination, its negotiations on general and

de la Conférence de Genève sur le désarmement, et il a été endossé par les Nations Unies. Si l'Union Soviétique est sincère lorsqu'elle affirme que la force multilatérale est simplement un moyen de transférer la propriété et le contrôle d'armes nucléaires à une puissance non nucléaire donnée, la signature d'un accord international dans le sens proposé par les Etats-Unis lui fournirait une nouvelle garantie qui viendrait s'ajouter à celle que constitue l'exposé unilatéral de la politique américaine...

L'un des principaux objectifs de la force multilatérale est de renforcer l'O.T.A.N. ainsi que les liens politiques qui unissent les nations de l'Alliance atlantique. En conséquence, nous admettons que certains gouvernements n'abandonneront pas toutes les objections qu'ils opposent à cette force. Toutefois, il importe que les objectifs et les dispositions régissant sa création ne soient pas mal compris, et nous sommes disposés à réexposer ces objectifs et à expliquer ces dispositions... »

22. Les dirigeants soviétiques ont souvent déclaré, au cours de cette année, que si la force multilatérale devait être créée au sein de l'O.T.A.N., l'Union Soviétique prendrait les mesures qui s'imposent de concert avec ses alliés. Au mois d'octobre, le terme « qui s'imposent » fut quelquefois remplacé par le terme « correspondantes » et, à la même époque, au cours d'un défilé militaire est-allemand à Berlin, une arme fut présentée qui semblait être un engin sol-sol doté d'un potentiel nucléaire.

23. Le 13 février 1964, le gouvernement brésilien présenta à la conférence un document de travail concernant un accord relatif à la réduction des dépenses militaires. Ce document soulignait que l'Union Soviétique et les Etats-Unis avaient déjà déclaré officiellement que leurs gouvernements avaient procédé à une réduction de cette nature. La délégation brésilienne souhaitait établir, dans le cadre du Comité des dix-huit puissances sur le désarmement, un groupe de travail composé de représentants des deux grandes puissances ainsi que de représentants de trois autres puissances qui seraient désignés par la conférence.

24. Les pays neutres se félicitèrent des réductions effectuées par l'Union Soviétique et les Etats-Unis. L'Inde proposa que les fonds provenant des réductions de budgets militaires effectuées par les grandes puissances militaires

soient consacrés aux pays insuffisamment développés pour promouvoir leur développement, de manière à réduire la grave tension causée par l'écart croissant entre nations riches et nations pauvres. Toutefois, l'Inde qui affronte un puissant voisin le long d'une frontière instable ne pourrait elle-même s'engager à réduire ses dépenses militaires.

25. Les délégations des pays neutres étaient d'avis que la vérification des réductions ne constituerait pas un problème insurmontable. Elles avaient la certitude qu'un groupe d'experts serait en mesure d'y trouver une solution.

26. Les pays d'Europe orientale représentés à la Conférence sur le désarmement estimaient qu'une réduction quantitative de l'ensemble des dépenses militaires était amplement suffisante. Le montant de ces dépenses avait été rendu public et la conclusion d'un accord sur une réduction quantitative ne rencontrait donc aucune difficulté en matière de secret militaire.

27. Les Etats-Unis étaient d'avis qu'un accord sur la réduction des budgets militaires exigerait l'établissement d'un système de contrôle des renseignements communiqués. Toutefois, la délégation soviétique n'était pas de cet avis. L'idée d'un simple appel en vue de la réduction des budgets militaires fit l'objet de discussions, mais aucun accord ne put être réalisé sur la question d'un traité, sur celle d'un appel, ou même sur le projet brésilien tendant à la création d'un groupe de travail.

28. L'Assemblée générale avait chargé le Comité des dix-huit puissances de s'efforcer en premier lieu de rechercher un accord sur des mesures susceptibles de provoquer une détente internationale ; en second lieu, d'étudier de toute urgence la possibilité de réunir une conférence en vue de la signature d'une convention sur l'interdiction de l'utilisation des armes nucléaires et thermonucléaires, et de faire rapport sur cette question ; en troisième lieu, de poursuivre les négociations en vue de l'extension du traité d'interdiction des essais nucléaires aux essais souterrains. L'ensemble de ces mesures fit l'objet de discussions, mais aucun accord ne put intervenir.

29. Le 27 novembre 1963, l'Assemblée générale des Nations Unies adopta une résolution sur le désarmement général et complet. Cette résolution invitait la Conférence des dix-huit puissances à reprendre avec énergie et détermination ses négociations sur le désarmement général et complet

complete disarmament under effective international control, in accordance with the joint statement of agreed principles for disarmament negotiations ; (otherwise known as the McCloy-Zorin joint statement: see Document 246, paragraph 66) ; a report on its work should be made before 1st September 1964. No agreements were reached.

Conclusions

30. The key to disarmament is the reduction of nuclear delivery vehicles. Such is the destructive power of these engines, and so frightful, therefore, the possible results of their mishandling, that it is vain to hope for a perceptible reduction in any force levels unless and until an understanding has been reached on the way in which these particular weapons can be reduced. The situation in the Geneva negotiations in this respect has not changed during the past year. Until September 1962, the Soviet Union proposed that all means of delivery of nuclear weapons should be eliminated in stage one. The West resisted this proposal, claiming that during stages two and three the West would be at the mercy of the probable Soviet conventional superiority. The West proposed to eliminate means of delivery by one-third of the present totals on each side during each of the three stages. The East resisted this proposal, claiming that, since they had inferior numbers to start with, it would carry them below their minimum deterrent level before it carried the United States below theirs, and that during this time they would be at the mercy of a western first strike. In September 1962, however, Mr. Gromyko accepted, in a speech at the United Nations General Assembly, what is sometimes known as "the agreed minimum transitional deterrent" ; namely, that an agreed, small, equal number of ICBMs, AICBMs, and ground-to-air missiles should be retained in the United States and the Soviet Union only until the end of stage two. In April 1963, Mr. Tsarapkin took another step forward. He said at Geneva that these agreed retained forces should be subject to international inspection "directly at the launching site". And in September 1963 Mr. Gromyko, again in the General Assembly, made a third concession towards the western position; he proposed that the "umbrella force", as the Russians call it, should be maintained until the end of stage three.

31. During the 1964 session of the Geneva Conference, this Soviet proposal has been much discussed in the wings, though little at the table. In response to western and neutral pressure, the Soviet Delegation has agreed to the establishment of a technical working party to go fully into the means of reducing delivery vehicles, but has insisted that the only plan to be discussed in it should be the Soviet one. The United States has refused thus to prejudge the issue, and has insisted that both eastern and western plans for the reduction of delivery vehicles should be discussed, even while admitting that the eastern one should be discussed first. Many proposals for the solution of this deadlock have been put forward : the most important one is from Sweden, which suggests that the working group should start from the other end of the problem. It should first consider the level to which delivery vehicles should be reduced in stage three, and then proceed to discuss the pattern of reduction by which the present forces should be reduced to it. A possible pattern would be that the initial reductions should be by amounts proportionate to the difference between the existing levels on the two sides and the level to which it would be agreed they should be reduced. This ingenious and constructive proposal reconciles the main element of the American plan (percentage reductions) with the main element of the Soviet plan (reduction to an agreed level). It has the marks of a workable compromise, and it is to be hoped that the initial failure of the great powers to take it up may not prove permanent, and that sooner or later the long-discussed working group on the reduction of nuclear delivery vehicles may come into being.

32. On 25th August 1964, the Swedish representative to the Eighteen-Nation Committee, Mrs. Myrdal, had said :

"...The more we learn about the fabric of general and complete disarmament — and I personally must testify that I have learnt a great deal from the clarifying statements of my colleagues — the more we understand that the problem of retaining 'nuclear shields' while eliminating the mass of nuclear delivery vehicles is a crucial element in the whole structure of general and complete disarmament.

sous un contrôle international efficace, conformément à la déclaration commune des principes convenus pour les négociations sur le désarmement (connue sous le nom de Déclaration commune McCloy-Zorine : voir Document 246, paragraphe 66) ; le comité devrait préparer un rapport sur ses activités avant le 1^{er} septembre 1964. Aucun accord ne fut réalisé.

Conclusions

30. C'est dans la réduction du nombre des vecteurs d'armes nucléaires que se trouve la clé du désarmement. La puissance destructrice de ces engins est telle, et les résultats probables de leur mauvaise utilisation sont, de ce fait, si effroyables, qu'il est vain d'espérer une réduction tangible du niveau des forces tant qu'un accord n'aura pas été conclu sur les modalités de réduction des armes nucléaires. A cet égard, la situation n'a pas changé pendant les négociations qui se sont déroulées à Genève au cours de l'année dernière. Jusqu'en septembre 1962, l'Union Soviétique proposa d'éliminer, au cours de la première étape, tous les vecteurs d'armes nucléaires. Les Occidentaux repoussèrent cette proposition en déclarant qu'au cours de la deuxième et de la troisième étapes, ils seraient à la merci de forces conventionnelles soviétiques probablement supérieures. Ils proposèrent d'éliminer les vecteurs à concurrence d'un tiers de leur nombre actuel dans chaque camp, au cours de chacune des trois étapes. Les Soviétiques repoussèrent cette proposition en déclarant que, le nombre de leurs vecteurs étant inférieur au départ, ce projet les amènerait, avant les Etats-Unis, à un niveau inférieur à leur niveau de dissuasion minimum, et que, durant cette période, ils seraient à la merci d'une attaque occidentale. En septembre 1962, M. Gromyko accepta toutefois, dans un discours prononcé devant l'Assemblée générale des Nations Unies, le principe d'une « force de dissuasion transitoire minimum », c'est-à-dire d'un petit nombre égal d'I.C.B.M., d'A.I.C.B.M. et d'engins sol-air que les Etats-Unis et l'Union Soviétique devraient de conserver jusqu'à la fin de la deuxième étape. En avril 1963, M. Tsarapkin fit un nouveau pas en avant. Il déclara à Genève que les forces convenues qui seraient conservées feraient l'objet d'inspections internationales effectuées « directement sur les installations de lancement ». Et, en septembre 1963, M. Gromyko, parlant à nouveau devant l'Assemblée générale des Nations Unies, fit une troisième concession à la position occidentale ; il proposa que le « pa-

rapluie nucléaire », comme l'appellent les Russes, soit maintenu jusqu'à la fin de la troisième étape.

31. A Genève, au cours de la session de 1964, la proposition soviétique fit l'objet de nombreuses discussions en coulisse, mais de bien peu autour de la table de conférence. Sous la pression des Occidentaux et des neutres, la délégation soviétique accepta la création d'un groupe de travail technique chargé de rechercher les moyens de réduire le nombre des vecteurs, mais elle insista pour que le seul plan soumis à discussion soit le plan soviétique. Les Etats-Unis refusèrent alors de préjuger la question et insistèrent pour que les deux projets prévoyant la réduction du nombre des vecteurs soient examinés, tout en admettant que le plan soviétique pourrait être discuté le premier. De nombreuses propositions tendant à sortir de cette impasse ont été formulées. La plus importante émane de la Suède : elle suggère que le groupe de travail aborde la question sous un angle différent. Il devrait d'abord examiner le niveau auquel devrait être ramené le nombre des vecteurs au cours de la troisième étape, puis discuter du mode de réduction suivant lequel les forces actuelles devraient être ramenées à ce niveau. Les réductions initiales pourraient, par exemple, être proportionnelles à la différence entre les niveaux existants dans les deux camps et les niveaux de réduction convenus. Cette proposition ingénieuse et constructive réconcilie le principal élément du projet américain (réductions quantitatives) et le principal élément du projet soviétique (réduction à un niveau convenu). Elle pourrait fournir la base d'un compromis possible ; il convient donc d'espérer que les grandes puissances finiront par l'adopter et que, tôt ou tard, le projet tant discuté de création d'un groupe de travail chargé d'étudier la réduction du nombre des vecteurs d'armes nucléaires, se réalisera.

32. Le 25 août 1964, Mme Myrdal, représentant de la Suède au Comité des dix-huit puissances, déclara :

« ... Plus nous en apprenons sur la nature du désarmement général et complet — et je tiens à dire personnellement que j'ai tiré de nombreux enseignements des éclaircissements fournis par mes collègues — plus nous comprenons que la question du maintien de « boucliers nucléaires » au cours de l'élimination de la majorité des vecteurs nucléaires est un élément capital du dispositif de désarmement général et complet.

That problem really is, or has become, so fundamental that I for one do not believe that we could, even if we wished to do so, abandon our present efforts and proceed to the discussion of another topic..."

33. The main deadlock at Geneva is still this one on phasing, as it has been for two years now. But there are also deadlocks on inspection and on peace-keeping machinery.

34. If you agree that, as part of a disarmament arrangement, you will destroy 50 weapons of a given type, and retain 50, I must have four types of inspection to give me confidence that you have done what you undertook. First, I must have inspectors present at the destruction or conversion of the weapons, to see that they are indeed destroyed, and that they are indeed what you said they were, and not something smaller.

35. Second : I must have the right to inspect certain of your factories, to make sure that the weapons destroyed are not being replaced from new production.

36. Third : I must have the right to look at the 50 weapons which you retain with my agreement in order to make sure they are what you said they were, and not something bigger. ,

37. Fourth : I must have some means of assuring myself that you were telling the truth when you said you only had a hundred, and that you did not for instance have 120, in which case the number you retain would not be the 50 I have agreed to, but 70.

38. The first three types are accepted by the Soviet Union. Inspection of destruction and inspection of factories are written into their draft treaty. Inspection of agreed remainders was admitted by Mr. Tsarapkin in April 1963 in the context of the "umbrella" force. But the fourth type, the right to assurance that no weapons are concealed, continues to be as resolutely rejected as it ever was.

39. The United States insists on all four types. In the opinion of your Rapporteur, WEU countries should continue to support the United States in this matter. The Soviet Union must give way on the principle if any progress is to be made. But, on the other hand, the West should

not insist on very arduous forms of inspection in this fourth category. The admission of the right to assurance, plus a restricted number and type of searches in different categories of weapons, would suffice. For in fact the degree of assurance which would arise in this category from the operation of full and effective inspection systems in the other three should be almost sufficient in itself.

40. Both East and West are agreed that before disarmament goes very far there must be a United Nations permanent force, and one which has the confidence of States party to the treaty. But there is a difference about how it should be arranged. The East wants it to consist of units of permitted retained national forces earmarked for service with the United Nations on demand, and wants the troika principle to be reflected in the command arrangements. The West wants it to be a unitary force, recruited and trained on a common basis, and commanded by one individual acting on behalf of the United Nations as a whole.

41. The difference is fundamental, but it is the opinion of your Rapporteur that a solution to it would more readily be found in the improved political environment which may be expected after the beginning of a disarmament programme, and in response to the concrete need for such a force, which would be increasingly felt during that period.

42. A nuclear China will probably seek to assume the leadership of the non-white peoples of the world, and that leadership will be hostile to the white, industrial, rich, Christian and post-Christian cultures of the North, with their long-established and vastly more powerful nuclear capacities. Another cold war is likely to develop, as deep-set as the last, but with the added dimension of racial hostility. It would be desirable to avoid this.

43. The first step should be the resumption of normal communications with China, and a general western policy of recognition. China could thus be drawn into civilised commerce with other nations, and the second cold war be toned down or even avoided. But this would involve diplomatic actions (particularly in regard to the

Ce problème est — ou est devenu — en vérité tellement fondamental que, pour ma part, je ne pense pas que nous pourrions, même si nous le souhaitions, renoncer à nos efforts actuels et passer à la discussion d'un autre sujet... »

33. L'impasse, à Genève, porte, depuis deux ans, sur les étapes du désarmement. Mais les questions de l'inspection et des mécanismes de maintien de la paix sont également au point mort.

34. Si vous acceptez, dans le cadre d'un accord sur le désarmement, de détruire 50 armes d'un type donné, et d'en conserver 50 autres, il me faut quatre types d'inspection pour m'assurer que vous avez tenu vos engagements. Premièrement, il faut que des inspecteurs soient présents lors de la destruction ou de la conversion de ces armes pour m'assurer que la destruction est effective et qu'il s'agit bien du type d'armes déclaré et non d'une arme plus petite.

35. Deuxièmement, il faut que j'aie le droit d'inspecter certaines de vos usines afin de m'assurer que les armes détruites ne sont pas remplacées par d'autres nouvellement fabriquées.

36. Troisièmement, il faut que j'aie le droit d'inspecter les 50 armes conservées avec mon accord, afin de m'assurer qu'il s'agit bien des armes déclarées et non pas d'armes plus importantes.

37. Quatrièmement, il faut que j'aie le moyen de m'assurer que vous m'avez bien dit la vérité en m'affirmant que vous ne possédiez que 100 armes, et que vous n'en possédez pas 120, par exemple, auquel cas le nombre d'armes que vous conservez ne serait pas de 50, chiffre que j'ai accepté, mais de 70.

38. L'U.R.S.S. a accepté les trois premiers types d'inspection. La vérification de la destruction et l'inspection des usines sont inscrites dans le projet de traité soviétique. M. Tsarapkin a admis, en avril 1963, l'inspection des stocks d'armes convenus dans le cadre du «parapluie nucléaire». Mais le quatrième type, le droit de s'assurer qu'aucune arme n'est soustraite à l'inspection, continue d'être rejeté aussi fermement que jamais.

39. Les Etats-Unis insistent sur les quatre types d'inspection. De l'avis de votre rapporteur, les pays membres de l'U.E.O. devraient continuer à soutenir les Etats-Unis à cet égard. L'Union Soviétique doit céder sur le principe si l'on veut que des progrès soient réalisés. Mais, d'autre

part, les Occidentaux ne devraient pas insister sur des formes d'inspection trop strictes en ce qui concerne cette quatrième catégorie. La reconnaissance du droit de s'assurer que les réductions sont effectives, ainsi qu'un nombre réduit de vérifications limitées pour différentes catégories d'armes, devraient suffire, car l'assurance qui serait fournie, dans cette catégorie, par l'application de systèmes d'inspections complètes et effectives dans les trois autres catégories, devrait être, en fait, presque suffisante par elle-même.

40. L'Est et l'Ouest sont convenus qu'une force permanente des Nations Unies doit être mise sur pied, qui ait la confiance des Etats parties au traité, avant que le processus du désarmement ne soit trop avancé. Une divergence apparaît toutefois en ce qui concerne les modalités de création. Les Soviétiques veulent qu'elle soit composée d'unités des forces nationales autorisées, réservées pour affectation sur demande aux Nations Unies, et tiennent à ce que le principe de la troïka soit appliqué dans les dispositions relatives au commandement. Les Occidentaux veulent, pour leur part, que ce soit une force unitaire, recrutée et entraînée sur des bases communes, placée sous l'autorité d'un commandant unique agissant au nom des Nations Unies, dans leur ensemble.

41. La différence est fondamentale, mais l'amélioration du climat politique qui devrait suivre l'entrée en application d'un programme de désarmement, et le sentiment de la nécessité réelle d'une telle force, qui s'imposerait progressivement au cours de cette période, faciliterait, de l'avis de votre rapporteur, la recherche d'une solution.

42. Il est probable que la Chine, dotée d'un potentiel nucléaire, tentera de prendre la tête des peuples de couleur, et que ce mouvement sera hostile aux communautés blanches, industrielles, riches, chrétiennes et post-chrétiennes de l'hémisphère nord, dotées depuis longtemps de potentiels nucléaires beaucoup plus puissants. Une nouvelle guerre froide éclatera vraisemblablement, aussi profondément enracinée que la précédente, mais avivée, de surcroît, par la haine raciale. Il serait souhaitable d'éviter cela.

43. La première mesure devrait être le rétablissement de relations normales avec la Chine et la reconnaissance de ce pays par l'ensemble de l'Occident. La Chine pourrait ainsi être amenée à nouer des rapports civilisés avec d'autres nations et la deuxième guerre froide pourrait perdre de son acuité, ou même être évitée. Il faut

occupancy of the Chinese seat in the United Nations) carefully co-ordinated between the United States and the Soviet Union and their major allies, and such co-ordination is unlikely while each side holds the other hostage by the threat of instant annihilation. This is one reason for arms control now.

44. Another is the spread of nuclear weapons. It is vain to hope that the factors which have impelled five nations to develop their own nuclear weapons will not impel more. First and foremost among these factors is the prior existence of nuclear weapons in the hands of other nations. First and foremost among ways to prevent the spread must therefore be the reduction of existing nuclear capacities.

45. Your Rapporteur argued last year that the confusion and mistrust which prevail at present

within NATO about the control of nuclear weapons can only be alleviated and clarified in the context of a reduction of force levels, and it is obvious that this can only be safely achieved by a comprehensive East-West arms control. Time has not proved him wrong in this prediction.

46. The wealth of the West is impressive. But it would be more impressive still if the present military appropriations, or part of them, were put to productive purposes, whether within the West or in the underdeveloped countries.

47. And lastly, the civil peace and freedom of the West are also impressive. But it is unlikely that whole peoples can live for many decades with the unceasing possibility of instant extinction, and not see these values and virtues to some extent corrupted.

drait, pour ce faire, lancer des initiatives diplomatiques (en particulier pour ce qui est de l'occupation du siège de la Chine aux Nations Unies) soigneusement coordonnées entre les Etats-Unis, l'Union Soviétique et leurs principaux alliés ; or, une telle coordination est peu probable aussi longtemps que chaque camp tiendra l'autre en otage par la menace d'une destruction instantanée. Telle est, aujourd'hui, l'une des raisons du contrôle des armements.

44. La prolifération des armes nucléaires en est une autre. Il est vain d'espérer que les facteurs qui ont poussé cinq pays à mettre au point leurs propres armes nucléaires n'inciteront pas d'autres pays à faire de même. Le premier et le plus important de tous est le fait que d'autres nations détiennent déjà des armes nucléaires. Pour prévenir la prolifération, il convient donc, avant tout et surtout, de réduire les potentiels nucléaires existants.

45. Votre rapporteur soutenait, l'année dernière, que la confusion et la méfiance qui règnent à

l'heure actuelle au sein de l'O.T.A.N. en ce qui concerne le contrôle des armes nucléaires, ne peuvent être atténuées et dissipées que dans le cadre d'une réduction des niveaux des forces, et il est évident que l'on ne pourra y parvenir que par le biais d'un contrôle général des armements entre l'Est et l'Ouest. Les prédictions de votre rapporteur se sont révélées justes.

46. La prospérité de l'Occident est impressionnante. Mais elle serait plus impressionnante encore si les crédits militaires actuels étaient utilisés, tout au moins en partie, à des fins productives, que ce soit au sein des pays occidentaux ou dans les pays insuffisamment développés.

47. Enfin, la paix civile et la liberté de l'Occident sont également impressionnantes. Mais il est peu probable que des peuples entiers puissent vivre pendant des décennies sous la menace permanente d'une destruction instantanée, sans voir ces valeurs et ces vertus quelque peu corrompues.

APPENDIX

Arrangements for the formulation of arms control policy in member countries of WEU

48. In the United States, disarmament and arms control have since 1961 been the responsibility of a special Arms Control and Disarmament Agency, the Director of which reports straight to the President, though he also conducts negotiations under the general control of the Secretary of State. There is no such agency in Europe. In all member countries of WEU, disarmament is the responsibility of the Minister for Foreign Affairs, in the traditional way.

49. It would be wrong to judge the effectiveness of work done by the number of people employed, but the following table may still be of some interest. Column A gives the population of the countries listed. Column B gives the number of

officials employed whole-time on disarmament in the home government machine. (It makes no allowance for the very large number of outside research workers who are directly or indirectly employed by the United States Government.) Column C expresses this last figure per ten million of population. But some countries spend a higher proportion of their wealth on arms than others, and these might be expected to be more interested in arms control. Column D therefore sets out defence expenditure as a proportion of gross national product and column E expresses the per ten million rate of disarmament officials as a percentage of the defence spending ratio.

Country	A Population (million)	B No. of senior staff wholetime on disarmament in government service <i>at home</i>	C B as proportion of A - senior staff working on disarmament per 10 m. population	D Defence expenditure as % of GNP (1963)	E C as proportion of D (%)
Belgium	9	1	1.1	3.7	30
France	46	c. 3*	c. 0.7*	6.5	11
Italy	50	11	2.2	3.9	56
Netherlands	11	4	3.6	4.8	75
United Kingdom	53	c. 10*	c. 1.9*	7.4	26
United States	190	225	11.8	10.0	118
West Germany	57	6	1.05	6.1	17

* Neither France nor the United Kingdom publish figures. Your Rapporteur understands these figures are about right.

Belgium*(i) Parliament*

50. There is no constitutional allotment of responsibility for disarmament as between the Ministry for Foreign Affairs and the Ministry of Defence. In fact the Minister for Foreign

Affairs handles the matter in parliament.

(ii) Official

51. Within the Political Department of the Belgian Ministry for Foreign Affairs there is a United Nations Section in which one man works

ANNEXE

**Dispositions concernant l'élaboration d'une politique de contrôle des armements
dans les pays membres de l'U.E.O.**

48. Aux Etats-Unis, le désarmement et le contrôle des armements relèvent depuis 1961 de la compétence d'une agence spéciale, l'Agence de contrôle des armements et du désarmement, dont le directeur rend compte directement au Président, encore qu'il dirige également les négociations sous le contrôle général du Secrétaire d'Etat. Il n'existe pas d'organe identique en Europe. Dans tous les Etats membres de l'U.E.O., les questions du désarmement relèvent traditionnellement du ministre des affaires étrangères.

49. Il serait faux de juger l'efficacité du travail accompli d'après l'effectif du personnel employé, mais le tableau ci-joint peut cependant présenter quelque intérêt. La colonne A donne la population des pays énumérés, la colonne B,

le nombre des fonctionnaires s'occupant à plein temps du désarmement dans les services gouvernementaux. (Le tableau ne fait pas état du très grand nombre de chercheurs travaillant à l'extérieur qui sont directement ou indirectement employés par le gouvernement américain.) La colonne C exprime ce dernier chiffre en fonction de la population (par dizaines de millions d'habitants). Toutefois, certains pays consacrent une plus grande part de leurs ressources aux armements que d'autres, et l'on peut s'attendre qu'ils s'intéressent davantage au contrôle des armements. C'est pourquoi la colonne D exprime les dépenses de défense en pourcentage du produit national brut et la colonne E la proportion (pour 10 millions d'habitants) de fonctionnaires s'occupant du désarmement en pourcentage du taux des dépenses de défense.

Pays	A Population (millions)	B Nombre de fonctionnaires s'occupant à plein temps du désarmement dans les services gouvernementaux	C B en fonction de A - Nombre de fonctionnaires supérieurs s'occupant du désarmement pour 10 millions d'habitants	D Dépenses de défense en % du P.N.B. (1963)	E C en fonction de D (%)
Belgique	9	1	1,1	3,7	30
France	46	approx. 3*	approx. 0,7*	6,5	11
Italie	50	11	2,2	3,9	56
Pays-Bas	11	4	3,6	4,8	75
Royaume-Uni	53	approx. 10*	approx. 1,9*	7,4	26
Etats-Unis	190	225	11,8	10,0	118
R.F.A.	57	6	1,05	6,1	17

* La France et le Royaume-Uni ne publient aucun chiffre. Votre rapporteur croit savoir que ces approximations sont exactes.

Belgique

(i) *Au niveau parlementaire*

50. La constitution ne prévoit pas de répartition des responsabilités en matière de désarmement entre le ministère des affaires étrangères et le ministère de la défense. En fait, c'est le ministre

des affaires étrangères qui s'occupe de la question au parlement.

(ii) *Au niveau officiel*

51. Au sein du département politique du ministère belge des affaires étrangères, il existe une section des Nations Unies dans laquelle un fonc-

full-time on disarmament. The inputs to him are from one member of the Belgian Permanent Delegation in Geneva who works full-time on disarmament, from the Belgian Delegation at the United Nations, and from the monthly reports made to the NATO Council by Rapporteurs who are members of both the Geneva Conference and of NATO. Instructions to the Belgian Delegation at the United Nations are concerted in advance to varying degrees on three levels: (a) Belgium and the Netherlands, (b) Benelux, (c) WEU.

52. The official responsible for disarmament in the Ministry of Defence is a colonel who is head of the Department of Foreign Relations under the Chief of Defence Staff. This department deals with inter-allied affairs. He consults the staffs of the armed services and the technical sections, as occasion demands. The Ministry of Economic Affairs is brought in from time to time on possible economic and social consequences.

(iii) *Academic*

53. There are no academic research contracts or institutional arrangements with universities, but outside institutions make studies at their own discretion, which are taken into account.

France

(i) *Parliament*

54. The responsibility for disarmament rests with the Minister for Foreign Affairs. Under the Fifth Republic, neither the Foreign Affairs nor the Defence Commission has been seized of disarmament.

(ii) *Official*

55. There is a disarmament *service* in the Ministry for Foreign Affairs as part of the political directorate. Although France is not present at the Geneva talks, the French administration receives conference documents as of right. It is also informed on the progress of the talks by its permanent delegation in Geneva. There is one officer concerned with disarmament in the General Secretariat of National Defence, which comes under the Prime Minister. The Directo-

rate of Research and Development in the Defence Ministry, the charter of which is "to research such matters as may affect the armaments policy of the nation", contains one scientist who is able to give most of his time to disarmament studies.

(iii) *Academic*

56. No studies are commissioned by the French Government. The *Centre d'études de politique étrangère* and the *Institut français d'études stratégiques* make studies independently in neighbouring fields such as the structure of the United Nations and the nature of deterrence, but neither has yet undertaken a disarmament study.

Italy

(i) *Parliament*

57. The primary responsibility rests with the Foreign Affairs Committee, which may consult other committees on disarmament matters, though it has not yet done so. The Superior Defence Council (whose Chairman is the President of the Republic, the Minister for Foreign Affairs is a member, and the Secretary is a parliamentarian), may also be concerned with disarmament, but its agenda is secret. It exists as a guardian of the Constitution in defence matters.

(ii) *Official*

58. Since 1960, there has been within the Ministry for Foreign Affairs a *Gruppo di Lavoro* on disarmament to which military personnel with staff experience are seconded. (The title would be correctly rendered in English as "Special Department"). Contacts with the Ministry of Defence are *ad hoc*, plus regular fortnightly meetings alternately in the Chief of Staff's Office and the Ministry for Foreign Affairs. The *Gruppo di Lavoro*, which is part of the Directorate of Political Affairs, also backstops the Geneva negotiations. Other branches of the Department of Political Affairs handle the United Nations, NATO, the Six, bilateral geographical questions, etc.

tionnaire est chargé à plein temps des questions du désarmement. Les éléments dont il dispose lui sont fournis par un membre de la délégation permanente belge à Genève qui s'occupe à plein temps du désarmement, par la délégation belge aux Nations Unies et par les rapports mensuels présentés au Conseil de l'O.T.A.N. par des rapporteurs qui sont à la fois membres de la Conférence de Genève et de la délégation de l'O.T.A.N. Les instructions données à la délégation belge aux Nations Unies sont décidées à l'avance à des degrés divers à trois niveaux : (a) en Belgique et aux Pays-Bas, (b) au Benelux, (c) à l'U.E.O.

52. Le fonctionnaire chargé des questions du désarmement au ministère de la défense est un colonel qui dirige le département des relations avec l'étranger et qui dépend du chef d'état-major de la défense. Ce département s'occupe des questions interalliées. Il consulte les états-majors des trois armes ainsi que les sections techniques, le cas échéant. Le ministère des affaires économiques intervient de temps à autre, en cas de conséquences possibles sur le plan économique et social.

(iii) *Au niveau universitaire*

53. Aucun contrat de recherche, aucun arrangement institutionnel n'a été passé avec les universités, mais des institutions extra-universitaires effectuent, comme elles l'entendent, des études qui sont prises en considération.

France

(i) *Au niveau parlementaire*

54. La responsabilité en matière de désarmement incombe au ministre des affaires étrangères. Sous la Cinquième République, ni la commission des affaires étrangères ni la commission de la défense nationale n'ont été saisies de questions sur le désarmement.

(ii) *Au niveau officiel*

55. Il existe un service du désarmement au ministère des affaires étrangères qui fait partie de la direction des affaires politiques. Bien que la France ne soit pas présente aux conversations de Genève, l'administration française reçoit, de droit, les documents de la conférence. Elle est également informée des progrès des conversations par sa délégation permanente à Genève. Au secrétariat général de la défense nationale, qui relève du Premier ministre, un seul fonc-

tionnaire s'occupe du désarmement. La direction des recherches et des moyens d'essais du ministère des armées, qui est chargée « d'effectuer des recherches sur toutes questions susceptibles d'avoir une incidence sur la politique de la nation en matière d'armements », compte un scientifique qui est en mesure de consacrer la plus grande partie de son temps à des études sur le désarmement.

(iii) *Au niveau universitaire*

56. Le gouvernement français ne fait procéder à aucune étude. Le Centre d'études de politique étrangère et l'Institut français d'études stratégiques effectuent des études, à titre individuel, dans des domaines connexes tels que la structure des Nations Unies et la nature de la dissuasion, mais ni l'un ni l'autre n'ont encore entrepris d'étude sur le désarmement.

Italie

(i) *Au niveau parlementaire*

57. C'est la commission des affaires étrangères qui est chargée en premier lieu des questions du désarmement sur lesquelles elle peut consulter d'autres commissions, bien qu'elle ne l'ait pas encore fait. Le Conseil supérieur de la défense (à la tête duquel se trouve le Président de la République, qui compte parmi ses membres le ministre des affaires étrangères et dont le secrétaire général est un parlementaire) peut également s'occuper du désarmement, mais son ordre du jour est tenu secret. Il est, en quelque sorte, le gardien de la constitution dans le domaine de la défense.

(ii) *Au niveau officiel*

58. Depuis 1960, il existe au ministère des affaires étrangères un « groupe de travail » sur le désarmement, département spécial auprès duquel sont détachés des militaires ayant l'expérience des états-majors. Ce groupe maintient des contacts ad hoc avec le ministère de la défense et se réunit en outre régulièrement tous les quinze jours, soit dans le bureau du chef d'état-major, soit au ministère des affaires étrangères. Le « groupe de travail », qui fait partie de la direction des affaires politiques, soutient également les négociations de Genève. D'autres services du département des affaires politiques s'occupent des questions relatives aux Nations Unies, à l'O.T.A.N. et aux Six, des rapports bilatéraux entre les diverses zones géographiques, etc.

59. The *Gruppo di Lavoro* consists of three full-time diplomatic officials, and four military officers, two seconded from the army and one each from the navy and air force. The Ministry of Defence has a Disarmament Section in its Plans and Operations Division, consisting of four officers. The members of the Geneva Delegation are automatically extra members of the *Gruppo di Lavoro*.

60. There is a list of consultants available individually on demand to the Delegation and the *Gruppo di Lavoro*. These are outside specialists, mainly academics, in such matters as missiles, radiation, etc.

(iii) *Academic*

61. No research contracts are let. The *Gruppo di Lavoro* takes cognisance of papers which arise by initiative of universities, institutes and political groups.

The Netherlands

(i) *Parliament*

62. A full report was requested by the Second House of the States General on disarmament recently, largely at the initiative of Mr. Patijn. This was prepared in the Ministry for Foreign Affairs, and tabled to the Second House in March 1964. The Minister for Foreign Affairs, the Minister of Defence and the Secretary of State for Foreign Affairs attended to answer questions on it and there was a full debate.

63. Disarmament would be within the province of the Foreign Affairs Commission of the Second House, and the State Commission on Defence, which is a joint body of the Senate and the Second House, with the addition of the three Chiefs-of-Staff.

(ii) *Official*

64. Within the Ministry for Foreign Affairs, responsibility for disarmament has hitherto been shared between the department responsible for NATO and WEU, and the Department for International Organisation Affairs (which means the United Nations). Within the latter there is at present being set up a new Department for

Political and International Security, which will be concerned primarily with disarmament and peace-keeping machinery in the United Nations. Hitherto, reports both from Geneva and New York have gone to the Department of International Organisation Affairs, while reports from NATO have gone to the Department responsible for NATO and WEU. Hitherto, there has been only one official responsible for disarmament full-time. Under the new arrangement there will be four: two in the NATO and WEU Department, and two in the new Department of Political and International Security.

65. As with Belgium, one member of the Netherlands delegation at Geneva is designated to report on the disarmament negotiations, which he does weekly.

66. The Minister of Defence announced to the parliament in March that he would set up a separate disarmament section in his Ministry, but plans for this are still being formulated. Until now, contact between the Ministry for Foreign Affairs and the Ministry of Defence has been *ad hoc*.

67. There also exists an official inter-departmental working group consisting of Foreign Affairs, Ministry of Defence, Ministry of Economic Affairs, Ministry of Social Affairs, and the Central Planning Department. It exists largely to answer requests for information, mainly on the economic and social consequences of disarmament from the specialised agencies of the United Nations, particularly ECOSOC.

(iii) *Academic*

68. It was also announced in the March debate that there would be set up a "Special Advisory Committee on Disarmament and International Peace and Security" reporting to the Minister for Foreign Affairs. The Chairman, a university professor, can convene it without word from the Minister for Foreign Affairs. There are to be 17 members, of whom the majority are non-official.

59. Le « groupe de travail » se compose de trois diplomates employés à plein temps et de quatre officiers, deux détachés par l'armée de terre et les deux autres par la marine et l'armée de l'air. La division des plans et des opérations du ministère de la défense comporte une section du désarmement qui comprend quatre fonctionnaires. Les membres de la délégation à Genève sont, par ailleurs, automatiquement membres du « groupe de travail ».

60. On peut se procurer, sur simple demande, auprès de la délégation et du « groupe de travail », la liste des experts-conseils. Il s'agit de spécialistes, surtout universitaires, s'occupant de questions telles que les engins, les radiations, etc.

(iii) *Au niveau universitaire*

61. Aucun contrat d'étude n'est passé à ce niveau. Le « groupe de travail » prend connaissance des documents qui sont préparés sur l'initiative des universités, des instituts ou des groupes politiques.

Pays-Bas

(i) *Au niveau parlementaire*

62. La deuxième chambre des Etats généraux a demandé récemment qu'un rapport détaillé lui soit présenté sur le désarmement ; l'initiative en revient surtout à M. Patijn. Ce rapport a été préparé au ministère des affaires étrangères et déposé devant la deuxième chambre en mars 1964. Le ministre des affaires étrangères, le ministre de la défense et le secrétaire d'Etat aux affaires étrangères étaient présents pour répondre aux questions et un débat s'est institué.

63. Le désarmement est du ressort de la commission des affaires étrangères de la deuxième chambre, ainsi que de la commission d'Etat chargée de la défense, qui est un organisme commun au Sénat et à la deuxième chambre, et qui compte en outre trois chefs d'état-major.

(ii) *Au niveau officiel*

64. Au ministère des affaires étrangères, le département responsable de l'O.T.A.N. et de l'U.E.O. et le département chargé des questions intéressant les organisations internationales (autrement dit les Nations Unies) se sont jusqu'ici partagé la responsabilité en matière de désarmement. Un nouveau département pour la sécurité

politique et internationale est en cours de création au sein du département chargé des questions intéressant les organisations internationales, qui s'occupera principalement du désarmement et des mécanismes de maintien de la paix aux Nations Unies. Jusqu'ici, les rapports provenant de Genève et de New York arrivaient au département des affaires internationales, cependant que les rapports en provenance de l'O.T.A.N. allaient au département chargé de l'O.T.A.N. et de l'U.E.O., et il n'y avait qu'un seul fonctionnaire chargé à plein temps des questions du désarmement. Dans le cadre des nouvelles dispositions, il y en aura quatre : deux au département s'occupant de l'O.T.A.N. et de l'U.E.O., et deux au nouveau département pour la sécurité politique et internationale.

65. Comme en Belgique, un membre de la délégation néerlandaise à Genève est chargé de faire rapport, chaque semaine, sur les négociations relatives au désarmement.

66. Le ministre de la défense a annoncé au mois de mars au parlement qu'il créerait au sein de son ministère une section du désarmement distincte, mais les plans en vue de sa création en sont encore au stade de l'élaboration. Jusqu'ici, le ministère des affaires étrangères et le ministère de la défense ont entretenu des contacts sur une base ad hoc.

67. Il existe également un groupe de travail inter-services officiel comprenant des fonctionnaires des affaires étrangères, du ministère de la défense, du ministère des affaires économiques, du ministère des affaires sociales et du département de planification centrale. Ce groupe de travail a été créé en grande partie pour répondre aux demandes de renseignements, surtout en ce qui concerne les conséquences économiques et sociales du désarmement, émanant des agences spécialisées des Nations Unies, notamment de l'ECOSOC.

(iii) *Au niveau universitaire*

68. Il a également été annoncé, au cours du débat du mois de mars, que serait créé un « comité consultatif spécial sur le désarmement, la paix et la sécurité internationales » qui ferait rapport au ministre des affaires étrangères. Le président, professeur d'université, peut le réunir sans instruction du ministre des affaires étrangères. Il se compose de dix-sept membres qui, pour la plupart, n'exercent pas de fonctions officielles.

United Kingdom*(i) Parliament*

69. Disarmament is the responsibility of the Secretary of State for Foreign Affairs. For some years past it has been the practice for one of the three Ministers of State in the Foreign Office to be specially charged with disarmament. The new Labour Government has conferred the title of "Minister for Disarmament" on one of the Ministers of State. This involves no structural change.

70. There are no specialised committees in the British parliament.

(ii) Official

71. Disarmament is handled in the Foreign Office by the Disarmament and Atomic Energy Department which reports to the Deputy Under-Secretary responsible for relations among the countries of Northern and Central Europe, Fisheries, etc. The figures are not published, but it is believed that about six people are employed full-time. They can call for specialist advice from the Foreign Office Research Department, which is essentially a reading and abstracting service.

72. There is no disarmament section as such in the Ministry of Defence, but about three people (from the Departments of the Principal Scientific Adviser, Chief of Defence Staff, etc.) are able to work roughly full-time on disarmament.

73. There is no formal inter-departmental machinery.

74. It has recently been announced that the Principal Scientific Adviser to the Minister of Defence will also advise the Secretary of State for Foreign Affairs on disarmament matters in future.

(iii) Academic

75. Research contracts have been let by the Foreign Office to The Institute for Strategic Studies on "International Peace-Keeping", and "Possible Strategic Situations under Disarmament".

West Germany*(i) Parliament*

76. The Test Ban Treaty went to both the Defence and Foreign Affairs Commissions. An Observation Post Agreement would have to go to the All-German and International Affairs Commissions as well. The SPD has recently tabled a motion in parliament calling for a Disarmament Office. There has been unfavourable Government reaction.

(ii) Official

77. The political side of the Ministry for Foreign Affairs is divided into two Directorates. The First Directorate deals with European integration and bilateral relations with all countries except Communist ones. The Second Directorate deals with "East-West" affairs. Disarmament is one of eight sections in the latter. The "Desk" consists of three men in Bonn, and one in Geneva, who is a member of the permanent German Delegation to the organisations and conferences which meet there. (Germany is not part of the Eighteen-Nation Conference.) He has contact with neutral and western delegations, but not Communist ones. There is also one man in the Washington Embassy designated to deal with disarmament.

78. In the Ministry of Defence the matter has hitherto been handled by one officer in the *Führungsstab*. The number of officers is now being increased to three. The Ministry of Defence is heard by the Foreign Ministry and gives its opinion on disarmament policy.

79. An inter-departmental committee met to consider the Observation Posts proposals, and could meet again. It consisted of the Ministries for Foreign Affairs, Defence, Interior, All-German Questions, and the Chancellor's Office. It met in the Chancellor's Office.

80. United Nations questionnaires on the economic consequences of disarmament come through

Royaume-Uni**(i) Au niveau parlementaire**

69. La responsabilité en matière de désarmement incombe au ministre des affaires étrangères. Depuis quelques années, la coutume s'est établie que l'un des trois ministres d'Etat du ministère des affaires étrangères s'occupe spécialement du désarmement. Le nouveau gouvernement travailliste a conféré le titre de « Ministre chargé du désarmement » à l'un des ministres d'Etat. Cette décision n'entraîne aucune modification de structure.

70. Il n'existe pas de commissions spécialisées au parlement britannique.

(ii) Au niveau officiel

71. Les questions du désarmement relèvent, au ministère des affaires étrangères, du département de l'énergie atomique et du désarmement qui fait rapport au sous-secrétaire d'Etat adjoint chargé des relations entre les pays du nord et du centre de l'Europe, des pêcheries, etc. Les chiffres n'ont pas été rendus publics, mais on croit savoir que six fonctionnaires s'occuperaient à plein temps de ces questions. Ils peuvent solliciter l'avis d'experts du département de la recherche du ministère des affaires étrangères, dont la tâche essentielle est la lecture et l'analyse des documents.

72. Il n'existe pas de section du désarmement proprement dite au ministère de la défense ; néanmoins, trois fonctionnaires (appartenant au département du conseiller scientifique principal, à l'état-major du chef de la défense, etc.) seraient en mesure de se consacrer pratiquement à plein temps au désarmement.

73. Il n'existe pas de mécanisme inter-services officiel.

74. Il a été annoncé récemment que le conseiller scientifique principal du ministre de la défense serait également, désormais, le conseiller du secrétaire d'Etat pour les affaires étrangères en matière de désarmement.

(iii) Au niveau universitaire

75. Le ministère des affaires étrangères a passé des contrats de recherche avec l'Institut d'Etudes Stratégiques sur « Le maintien de la paix internationale » et « Les situations stratégiques possibles en cas de désarmement ».

Allemagne de l'Ouest**(i) Au niveau parlementaire**

76. Le traité sur l'interdiction des essais nucléaires a été examiné par les commissions de la défense et des affaires étrangères. Tout accord sur les postes d'observation devrait venir devant les commissions chargées des affaires internationales et des questions intéressant l'ensemble de l'Allemagne. Le S.P.D. a récemment déposé, devant le parlement, une motion demandant la création d'un bureau du désarmement. Le gouvernement n'a pas accueilli favorablement cette proposition.

(ii) Au niveau officiel

77. En matière politique, le ministère des affaires étrangères est divisé en deux directions. La première s'occupe de l'intégration européenne et des relations bilatérales avec tous les pays, à l'exception des pays communistes. La deuxième, qui est chargée des affaires Est-Ouest, comprend huit sections dont l'une s'occupe du désarmement. Cette section comprend trois fonctionnaires à Bonn et un à Genève qui fait également partie de la délégation allemande permanente auprès des organisations et des conférences qui se réunissent dans cette ville. (L'Allemagne ne fait pas partie de la Conférence des dix-huit puissances.) Ce dernier fonctionnaire reste en contact avec les délégations des pays neutres et des pays occidentaux, mais non avec celles des pays communistes. A l'ambassade d'Allemagne à Washington, un fonctionnaire est également chargé de s'occuper des questions du désarmement.

78. Au ministère de la défense, cette question a jusqu'ici relevé d'un officier du *Führungsstab* mais, désormais, deux autres lui seront adjoints. Le ministère de la défense est entendu par le ministère des affaires étrangères et donne son avis sur la politique en matière de désarmement.

79. Une commission inter-services s'est réunie pour examiner les propositions relatives à l'installation de postes d'observation ; elle pourrait se réunir à nouveau. Elle comprenait des fonctionnaires des ministères des affaires étrangères, de la défense, de l'intérieur, du ministère chargé des questions intéressant l'ensemble de l'Allemagne, et de la Chancellerie. Ses réunions avaient lieu à la Chancellerie.

80. Les questionnaires des Nations Unies sur les conséquences économiques du désarmement

ECOSOC. There is no special machinery for answering them ; Germany is not a member of the United Nations and has very little arms industry, and a labour shortage.

(iii) *Academic*

81. The German Society for the Study of Foreign Policy (an unofficial body) has a working group of 32 members, including parliamentarians, university teachers, retired officers and diplomats, scientists, active officials, and journalists. They meet for a whole day every two months. The title of the group is "Arms Limitation and European Security". Meetings have

been on crisis control, reunification, the control of the MLF, etc. The group does not have access to classified material, nor is it formally advisory to the Ministry.

82. The Ministry of Defence lets three or four research contracts a year to university people. Three recent studies have been : (1) the efficiency of inspection and control of the German *Reichswehr* after the first world war ; (2) the relationship between political tension and arms race ; (3) the problem of accidental war in Anglo-American literature. The results are sometimes published by the German Society for the Study of International Affairs.

viennent par le canal de l'ECOSOC. Il n'existe aucun service spécial chargé d'y répondre. L'Allemagne ne fait pas partie des Nations Unies ; elle a une industrie d'armements peu importante et connaît en outre une pénurie de main-d'œuvre.

(iii) *Au niveau universitaire*

81. La « Société allemande de politique étrangère » (organe non officiel) a créé un groupe de travail de 32 membres, comprenant des parlementaires, des professeurs d'université, des officiers en retraite ainsi que des diplomates, des savants, des fonctionnaires en activité et des journalistes. Ce groupe tient, tous les deux mois, des réunions d'une journée. Il est chargé de l'étude de la « limitation des armements » et de

la « sécurité européenne ». Les moyens de juguler les crises, la réunification, le contrôle de la force multilatérale, etc. ont constitué les thèmes de ses débats. Il n'a pas accès aux documents classifiés, et ne joue aucun rôle consultatif officiel auprès du ministère.

82. Le ministère de la défense passe trois ou quatre contrats de recherche par an avec les universités. Trois études récentes ont porté sur les sujets suivants : (1) l'efficacité de l'inspection et du contrôle de la *Reichswehr* après la première guerre mondiale ; (2) les rapports entre la tension politique et la course aux armements ; (3) le problème de la guerre par accident dans la littérature anglo-américaine. Les résultats sont quelquefois publiés par la « Société allemande pour l'étude des questions internationales ».

**Progress in space technology and possible
repercussions on strategy**

REPORT¹

**submitted on behalf of the
Committee on Defence Questions and Armaments²
by Colonel Bourgoïn, Rapporteur**

TABLE OF CONTENTS

DRAFT RECOMMENDATION

on progress in space technology and possible repercussions on strategy

EXPLANATORY MEMORANDUM

submitted by Colonel Bourgoïn, Rapporteur

- A. Introduction
- B. Co-operation between the United States and the USSR
- C. Co-operation in the framework of the United Nations
- D. Effects on strategy
- E. The European space programmes
- F. Conclusion

1. Adopted in Committee by 10 votes to 3 with 1 abstention.

2. *Members of the Committee* : Mr. *Kliessing* (Chairman) ; MM. *Brown* (Substitute : *Lord Kennet*), *Bourgoïn* (Vice-Chairmen) ; MM. *Amatucci*, *Baumel* (Substitute : *Duterne*), *Bech*, *Berkhan*, *Cadorna*, de la Vallée *Poussin*, *Duynstee*, *Emery*, *Sir Eric Errington*, MM. *Foschini*, *Goedhart*.

Lord Grantchester, MM. *Healey*, *Housiaux*, *Jaeger*, *Jannuzzi*, *Lenze*, *Massimo Lancellotti*, *Moutet* (Substitute : *Jacquet*), *Moyersoen* (Substitute : *Dejardin*), *van Riel*, *Tinaud* (Substitute : *Hauret*), *Voilquin*, *Wienand*.

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

**Progrès dans la connaissance de l'espace et ses
incidences possibles sur la stratégie**

RAPPORT ¹

**présenté au nom de la
Commission des Questions de Défense et des Armements ²
par le colonel Bourgoïn, rapporteur**

TABLE DES MATIÈRES

PROJET DE RECOMMANDATION

sur les progrès dans la connaissance de l'espace et ses incidences possibles
sur la stratégie

EXPOSÉ DES MOTIFS

présenté par le colonel Bourgoïn, rapporteur

- A. Introduction
- B. La coopération Etats-Unis - Union Soviétique
- C. La coopération dans le cadre des Nations Unies
- D. Les incidences sur la stratégie
- E. Les programmes spatiaux de l'Europe
- F. Conclusion

1. Adopté par la commission par 10 voix contre 3 et 1 abstention.

2. *Membres de la commission* : M. *Kliesing* (président) ; MM. *Brown* (suppléant : *Lord Kennet*), *Bourgoïn* (vice-présidents) ; MM. *Amatucci*, *Baumel* (suppléant : *Duterne*), *Beöh*, *Berkhan*, *Cadorna*, de la Vallée *Poussin*, *Duynstee*, *Emery*, *Sir Eric Errington*, MM. *Foschini*, *Goedhart*,

Lord Grantchester, MM. *Healey*, *Housiaux*, *Jaeger*, *Jannuzzi*, *Lenze*, *Massimo Lancellotti*, *Moutet* (suppléant : *Jacquet*), *Moyersoën* (suppléant : *Dejardin*), *van Riel*, *Tinaud* (suppléant : *Hauret*), *Voilquin*, *Wienand*.

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

Draft Recommendation
on progress in space technology
and possible repercussions on strategy

The Assembly,

Having observed that two powers are using space for military reconnaissance and at least one for military communications and navigation ;

Noting the slowness with which European space programmes are being developed ;

Considering that the security of Europe and the European countries requires a much greater effort in the field of space ;

Aware that the imminent completion of the first programme will require a new programme to be drawn up for the European Launcher Development Organisation,

RECOMMENDS TO THE COUNCIL

That the member governments, in their capacity as member governments of ELDO, be urged to call for a new programme for this organisation with the objective of reaching the most advanced level of development as soon as possible ;

That for this purpose the co-operation of the Government of the United States be sought in the framework of an Atlantic partnership.

Projet de recommandation
sur le progrès dans la connaissance de l'espace et
ses incidences possibles sur la stratégie

L'Assemblée,

Ayant constaté qu'actuellement deux puissances utilisent l'espace à des fins de reconnaissance militaire et qu'au moins une l'utilise à des fins de communications et de navigation militaires ;

Etant donné la lenteur qui préside à la mise au point des programmes spatiaux européens ;

Estimant que la sécurité de l'Europe et des pays européens exige un effort plus important en matière spatiale ;

Consciente du fait que l'achèvement imminent du programme initial amènera l'établissement à bref délai d'un nouveau programme pour l'Organisation européenne d'étude et de construction de lanceurs d'engins,

RECOMMANDE AU CONSEIL

D'insister pour que les gouvernements des Etats membres, en leur qualité de membres du C.E.C.L.E.S., demandent la définition, pour cette organisation, d'un nouveau programme devant mener dès que possible à atteindre le niveau des réalisations les plus élevées ;

De rechercher, à cette fin, la coopération du gouvernement des Etats-Unis dans le cadre d'une association atlantique.

Explanatory Memorandum

(submitted by Colonel Bourgoïn, Rapporteur)

A. Introduction

1. When, in 1960, your Rapporteur took in hand a first report on space, he was inspired by the feeling that the two big powers which appeared to be engaged in an actual competition for the conquest of space could not be motivated by disinterested scientific aims. In fact, the size of the resources deployed, which was sufficient to compromise the most balanced economies, had nothing in common with the importance of the objective and your Rapporteur pointed out that Europe's backwardness in this field would greatly compromise both its defence and its independence.

2. President Johnson's comments, after Mr. Khrushchev had said that Russia had a new weapon of hitherto unknown power, that the United States was able to defend itself against any aggression from space, confirmed his way of thinking.

3. In his first study on space questions (state of European security 1956-61, space war or space co-operation ? the European point of view, Document 215, Chapter III), he pointed out in paragraph 53 that the military implications of the satellites then in service, in 1961, were not very far-reaching and were in no way decisive. Apart from observation and navigational satellites, the use of which strengthens the western military capability, the others were not likely to be of great use in time of war. Nevertheless, your Rapporteur was of the opinion that in the not far-distant future the earth might well be dominated from space.

4. He considered that as long as no decisive agreement guaranteed that outer space could be used only for peaceful purposes, the West and Europe should make every effort not to lag behind in space capabilities, and that it was not sufficient for the United States to be the only western competitor of the Soviet Union. He wanted the Europeans to make a special effort to ensure their own place in this field. In Recommendation 69, the Assembly followed up the line of the report and recommended that the Council should promote the joint preparation of a

western space programme by the United States and the European countries, combining the technical and financial resources of the European countries and the United States in this field.

5. The report of 3rd May 1962 (European space organisation, Document 232) followed this same line of thought. Your Rapporteur considered the efforts of the United States and the USSR to co-ordinate and co-operate their space exploration projects and also the possibilities and organisational aspects of a future European space organisation.

B. Co-operation between the United States and the USSR

6. Agreement in principle on co-operation between the United States and the USSR in certain fields started after the successful orbital flight of Lt.-Col. John Glenn of the United States Marine Corps on 20th February 1962. Final details were agreed between Dr. Hugh L. Dryden, Deputy Head of the American National Aeronautics and Space Research Agency, and Dr. Anatoly A. Blagonravov of the Soviet Academy of Sciences in talks at Rome and Geneva during the Spring of 1963. NASA approved this project on 1st July 1963 and the Soviet Academy of Sciences on 1st August 1963. The final agreement concerned only weather and communications satellites beginning in 1964. Specific protocols for co-operation would include the following points :

- (1) Two-way exchanges of meteorological information and data obtained by weather satellites launched by the two countries (e.g. the American Tiros satellites). Such information would be exchanged through a round-the-clock link between Washington and Moscow and would also be communicated to all other countries for world-wide weather forecasting.
- (2) Experiments in long-distance radio communications involving the "bounc-

Exposé des motifs

(présenté par le colonel Bourgoïn, rapporteur)

A. Introduction

1. Quand, en 1960, votre rapporteur prit la charge d'un premier rapport sur les questions spatiales, il était inspiré par le sentiment que les deux grandes puissances qui paraissaient s'être lancées dans une véritable compétition pour la conquête de l'espace ne pouvaient avoir que des buts scientifiques désintéressés. En effet, l'ampleur des moyens dispensés, susceptibles à eux seuls de compromettre les économies les mieux équilibrées, n'avait aucune commune mesure avec l'urgence du but à atteindre et il avait signalé que le retard pris par l'Europe en cette matière compromettrait gravement et sa défense et son indépendance.

2. Le Président Johnson en déclarant, après que M. N. Khrouchtchev ait dit que la Russie possédait une nouvelle arme d'une puissance inconnue jusqu'alors, que les Etats-Unis étaient en état de se défendre contre toute agression venant de l'espace, confirme sa manière de voir.

3. Dans le paragraphe 53 de sa première étude sur les questions spatiales (Etat de la sécurité européenne 1956-61, Guerre spatiale ou coopération spatiale ? Le point de vue de l'Europe, Document 214, Chapitre III), il faisait observer que les perspectives militaires ouvertes par les satellites en service à l'époque — 1961 — restaient modestes et ne présentaient aucun caractère décisif. Hors les satellites d'observation et de navigation, dont l'utilisation renforçait le potentiel militaire de l'Occident, les autres n'étaient pas susceptibles de rendre de grands services en temps de guerre. Néanmoins, votre rapporteur estimait que dans un délai pas tellement éloigné, la terre pourrait très bien être dominée à partir de l'espace.

4. D'après lui, tant qu'aucun accord décisif ne garantirait que l'utilisation de l'espace extra-atmosphérique ne pourrait être qu'exclusivement pacifique, l'Occident et l'Europe devaient faire tout leur possible pour ne pas se laisser distancer en matière de potentiel spatial, et il ne suffisait pas que les Etats-Unis fussent le seul concurrent occidental de l'Union Soviétique. Il désirait voir les Européens faire un sérieux effort pour s'assurer une place bien à eux dans ce domaine. Dans la Recommandation n° 69, l'Assemblée, prenant acte des conclusions du rapport, avait recom-

mandé au Conseil de promouvoir l'élaboration conjointe par les Etats-Unis d'Amérique et les Etats européens d'un programme spatial occidental associant les ressources techniques et financières des nations européennes et américaines dans ce domaine.

5. Le rapport du 3 mai 1962 (Organisation spatiale européenne, Document 232) était fondé sur les mêmes idées. Votre rapporteur y étudiait les efforts que faisaient les Etats-Unis et l'U.R.S.S. pour coordonner leurs projets d'exploration spatiale et coopérer en la matière, ainsi que les possibilités d'une future organisation spatiale européenne et les aspects de son organisation.

B. La coopération Etats-Unis - Union Soviétique

6. Un accord de principe sur la coopération Etats-Unis - Union Soviétique dans certains domaines a vu le jour après le vol orbital réussi par le lieutenant-colonel John Glenn, du Corps des fusiliers marins des Etats-Unis, le 20 février 1962. Les détails définitifs ont été fixés d'un commun accord par M. Hugh Dryden, Sous-directeur de l'*American National Aeronautics and Space Research Agency*, et M. Anatoly A. Blagonravov, de l'Académie des Sciences soviétique, à l'occasion des entretiens qu'ils avaient eus à Rome et à Genève, au printemps de 1963. La N.A.S.A. a donné son approbation à ce projet le 1^{er} juillet 1963 et l'Académie des Sciences soviétique le 1^{er} août 1963. L'accord définitif ne concerne que les satellites météorologiques et de communication, à partir de 1964. Des protocoles précis de coopération devaient porter sur les points suivants :

- (1) Communication mutuelle des renseignements et données météorologiques transmis par des satellites météorologiques lancés par les deux pays (tels que les satellites américains *Tiros*). Ces renseignements seraient échangés grâce à une liaison ininterrompue entre Washington et Moscou et seraient de plus communiqués à tous les autres pays en vue de l'établissement de prévisions météorologiques touchant l'ensemble du globe.
- (2) Des expériences de télécommunications par radio comportant le « rebondisse-

ing" of signals off an Echo balloon satellite to be launched by the United States in 1964. As the 135 ft-diameter Echo satellite would be too low in the skies to permit direct transmission between the United States and the Soviet Union, the American signals would first be sent to the Jodrell Bank station in England, from where they would be reflected off the satellite to the observatory of the Gorki State University at Zimenki, in the USSR. The reverse path would be followed by Soviet signals.

- (3) Mapping of the earth's spatial magnetic field in space by satellites of both countries, to be undertaken as part of the scientific programme to be carried out during the International Year of the Quiet Sun (1964-65).

C. Co-operation in the framework of the United Nations

7. This agreement was partly based on the report by the United Nations Committee on the peaceful uses of outer space. In particular, this Committee, through its Resolution of 14th December 1963 in the General Assembly, stressed the necessity of progressive development of international law in outer space activities.

8. On 21st November 1963, the United States and the USSR announced agreement on a declaration of legal principles governing the exploration and use of outer space.

9. After a preamble which recognised "the common interest of all mankind in ... the exploration and use of outer space for peaceful purposes", the nine-point declaration stated :

- "(1) The exploration and use of outer space shall be carried on for the benefit and in the interests of all mankind.
- (2) Outer space and celestial bodies are free for exploration and use by all States on a basis of equality and in accordance with international law.

- (3) Outer space and celestial bodies are not subject to national appropriation by claim of sovereignty, by means of use or occupation, or by any other means.

- (4) The activities of States in the exploration and use of outer space shall be carried on in accordance with international law, including the United Nations Charter, in the interest of maintaining international peace and security, and promoting international co-operation and understanding.

- (5) States bear international responsibility for national activities in outer space, whether carried on by governmental agencies or by non-governmental entities, and for assuring that national activities are carried on in conformity with the principles set forth in this declaration. The activities of non-governmental entities in outer space shall require authorisation and continuing supervision by the State concerned. When activities are carried on in outer space by an international organisation, responsibility for compliance with the principles set forth in this declaration shall be borne by the international organisation and by the States participating in it.

- (6) In the exploration and use of outer space, States shall be guided by the principle of co-operation and mutual assistance, and shall conduct all their activities in outer space with due regard for the corresponding interests of other States. If a State has reason to believe that an outer space activity or experiment planned by it or its nationals would cause potentially harmful interference with the activities of other States in the peaceful exploration and use of outer space, it shall undertake appropriate international consultations before proceeding with any activity or experiment. A State which has reason to believe that an outer space activity or experiment planned by another State would cause potentially harmful inter-

ment » de signaux sur un satellite-ballon Echo, que les Etats-Unis devaient lancer en 1964. Comme le satellite Echo, d'un diamètre de 45 m, ne serait pas assez éloigné de la terre pour permettre une transmission directe entre les Etats-Unis et l'Union Soviétique, les signaux américains seraient d'abord envoyés à la station anglaise de Jodrell Bank, d'où ils seraient réfléchis par le satellite vers l'observatoire de l'Université d'Etat Gorki, à Zimenki, en U.R.S.S. Les signaux soviétiques suivraient le trajet inverse.

- (3) La cartographie du champ spatial magnétique de la terre par des satellites des deux pays, à entreprendre au titre du programme scientifique exécutable au cours de l'Année Internationale du Soleil Calme (1964-65).

C. La coopération dans le cadre des Nations Unies

7. Cet accord s'est partiellement fondé sur le rapport de la Commission des Nations Unies pour l'utilisation pacifique de l'espace extra-atmosphérique. Cette commission soulignait en particulier, dans la résolution qu'elle a présentée le 14 décembre 1963 à l'Assemblée générale, la nécessité de fixer progressivement les règles d'un droit international en matière d'activités dans l'espace extra-atmosphérique.

8. Le 21 novembre 1963, les Etats-Unis et l'U.R.S.S. annonçaient la conclusion d'un accord sur une déclaration de principes juridiques régissant l'exploration et l'utilisation de l'espace extra-atmosphérique.

9. Après un préambule qui reconnaît « l'intérêt que présentent, pour l'humanité toute entière... l'exploration et l'utilisation de l'espace extra-atmosphérique à des fins pacifiques », la déclaration en neuf points stipule ce qui suit :

- (1) L'exploration et l'utilisation de l'espace extra-atmosphérique seront effectuées au profit et dans l'intérêt de l'humanité toute entière.
- (2) L'espace extra-atmosphérique et les corps célestes peuvent être librement explorés et utilisés par tous les Etats sur la base de l'égalité et conformément au droit international.

(3) L'espace extra-atmosphérique et les corps célestes ne peuvent faire l'objet d'appropriation nationale par proclamation de souveraineté, ni par voie d'utilisation ou d'occupation, ni par tout autre moyen.

(4) Les activités des Etats relatives à l'exploration et à l'utilisation de l'espace extra-atmosphérique s'effectueront conformément au droit international, y compris la Charte des Nations Unies, en vue de maintenir la paix et la sécurité internationales et de favoriser la coopération et la compréhension internationales.

(5) Les Etats ont la responsabilité internationale des activités nationales dans l'espace extra-atmosphérique, qu'elles soient poursuivies par les organismes gouvernementaux ou non-gouvernementaux, et de veiller à ce que les activités nationales s'exercent conformément aux principes énoncés dans la présente déclaration. Les activités des organismes non-gouvernementaux dans l'espace extra-atmosphérique devront faire l'objet d'une autorisation et d'une surveillance continues de la part de l'Etat intéressé. En cas d'activité exercée dans l'espace extra-atmosphérique par une organisation internationale, la responsabilité du respect des principes énoncés dans la présente déclaration incombera à l'organisation internationale et aux Etats qui en font partie.

(6) En ce qui concerne l'exploration et l'utilisation de l'espace extra-atmosphérique, les Etats devront se fonder sur les principes de la coopération et de l'assistance mutuelle et exercer leurs activités dans l'espace extra-atmosphérique en tenant dûment compte des intérêts correspondants des autres Etats. Si un Etat a des raisons de croire qu'une activité ou expérience dans l'espace extra-atmosphérique, envisagée par lui-même ou par ses ressortissants, risquerait de faire obstacle aux activités d'autres Etats en matière d'exploration et d'utilisation pacifiques de l'espace extra-atmosphérique, il devra ouvrir les consultations internationales appropriées avant d'entreprendre ladite activité ou expérience. Tout Etat ayant des raisons de croire

ference with activities in the peaceful exploration and use of outer space may request consultation concerning the activity or experiment.

- (7) The State on whose registry an object launched into outer space is carried shall retain jurisdiction and control over such object, and any personnel thereon, while in outer space. Ownership of objects launched into outer space and of their component parts is not affected by their passage through outer space or by their return to earth. Such objects or component parts found beyond the limits of the State of registry shall be returned to that State, which shall furnish identifying data upon request prior to return.
- (8) Each State which launches or procures the launching of an object into outer space, and each State from whose territory or facility an object is launched, is internationally liable for damage done to a foreign State or its natural or juridical persons by such object or its component parts on the earth, in air space, or in outer space.
- (9) States shall regard astronauts as envoys of mankind in outer space, and shall render them all possible assistance in the event of accident, distress, or emergency landing on the territory of a foreign State or on the high seas. Astronauts who make such a landing shall be safely and promptly returned to the State of registry of their space vehicle."
10. When the declaration of legal principles was adopted by the United Nations Political Committee, Mr. Adlai Stevenson, on behalf of President Johnson, renewed the late President Kennedy's proposal for a joint Soviet-American expedition to the moon.

11. During the same Eighteenth Session of the Assembly, on 17th October 1963, the General Assembly of the United Nations adopted unanimously the Resolution of the seventeen members of the Eighteen-Nation Committee on Disarmament at Geneva, banning atomic weapons in outer space. In their introductions to this Resolution the representatives of the two super powers, Mr. Stevenson and Mr. Fedorenko, solemnly committed their countries to this intention.

12. The Recommendation was worded as follows :

"The General Assembly ...

1. Welcomes the expressions by the United States and the USSR of their intention not to station any objects carrying nuclear weapons or other kinds of weapons of mass destruction in outer space ;
2. Solemnly calls upon all States :
 - (a) to refrain from placing in orbit around the earth any objects carrying nuclear weapons or any other kinds of weapons of mass destruction, installing such weapons on celestial bodies, or stationing such weapons in outer space in any other manner ;
 - (b) to refrain from causing, encouraging, or in any way participating in the conduct of the foregoing activities."

D. Effects on strategy

13. In spite of the promise and hopes which they contained, your Rapporteur does not rate very highly these recommendations which have never been made concrete by agreements. The two great powers, alone directly concerned because at present they are the only two real space powers, have never been tempted to prepare a firm treaty for this "urgent wish" of the United Nations. They still remain free lest in the future attack from enemy satellites should take them unawares, and the foregoing quotation from President Johnson tends to prove that they are taking precautions against this possibility.

qu'une activité ou expérience dans l'espace extra-atmosphérique, envisagée par un autre Etat, risquerait de faire obstacle aux activités poursuivies en matière d'exploration et d'utilisation pacifiques de l'espace extra-atmosphérique, peut demander l'ouverture de consultations au sujet de ladite activité ou expérience.

- (7) L'Etat sur le registre duquel est inscrit un objet lancé dans l'espace extra-atmosphérique conservera ledit objet sous sa juridiction et son contrôle et tout personnel occupant ledit objet alors qu'ils se trouvent dans l'espace extra-atmosphérique. Il n'est pas porté atteinte à la propriété d'objets lancés dans l'espace extra-atmosphérique et de leurs éléments constitutifs, du fait de leur passage dans l'espace extra-atmosphérique ou de leur retour à la terre. De tels objets ou éléments constitutifs trouvés au-delà des limites de l'Etat d'immatriculation devront être restitués à cet Etat, qui devra fournir l'identification voulue, sur demande, préalablement à la restitution.
- (8) Tout Etat qui procède ou fait procéder au lancement d'un objet dans l'espace extra-atmosphérique, et tout Etat dont le territoire ou les installations servent au lancement d'un objet, est responsable, du point de vue international, des dommages causés à un Etat étranger ou à ses personnes physiques ou morales par ledit objet ou par ses éléments constitutifs sur terre, dans l'atmosphère ou dans l'espace extra-atmosphérique.
- (9) Les Etats considéreront les astronautes comme les envoyés de l'humanité dans l'espace extra-atmosphérique et leur prêteront toute l'aide possible en cas d'accident, de détresse ou d'atterrissage forcé sur le territoire d'un Etat étranger ou en haute mer. Les astronautes qui font un tel atterrissage doivent être assurés d'un retour prompt et à bon port dans l'Etat d'immatriculation de leur véhicule spatial. »

10. Quand la commission politique des Nations Unies adopta la déclaration des principes juridiques, M. Adlai Stevenson renouvela, au nom du Président Johnson, la proposition formulée par feu le Président Kennedy concernant une expédition combinée soviéto-américaine vers la lune.

11. Au cours de cette même 18^e session, le 17 octobre 1963, l'Assemblée générale des Nations Unies adopta à l'unanimité la résolution dans laquelle 17 membres du comité des 18 puissances sur le désarmement, à Genève, proscrivaient l'utilisation des armes atomiques dans l'espace extra-atmosphérique. Dans leurs introductions à cette résolution, les représentants des deux super-puissances, M. Stevenson et M. Fedorenko, proclamèrent solennellement que leurs pays respectifs entendaient s'y conformer.

12. La recommandation était conçue de la manière suivante :

« L'Assemblée générale...

1. Note avec satisfaction que les Etats-Unis d'Amérique et l'Union des Républiques Socialistes Soviétiques ont exprimé l'intention de ne placer dans l'espace extra-atmosphérique aucun objet portant des armes nucléaires ou d'autres types d'armes de destruction massive ;

2. Engage solennellement tous les Etats :

(a) à s'abstenir de mettre sur orbite autour de la terre des objets portant des armes nucléaires ou d'autres types d'armes de destruction massive, d'installer de telles armes sur des corps célestes ou de placer de quelque autre manière de telles armes dans l'espace extra-atmosphérique ;

(b) à s'abstenir de provoquer ou d'encourager l'exercice des activités susmentionnées, ou d'y participer de quelque manière. »

D. Les incidences sur la stratégie

13. Malgré les promesses et les perspectives qu'elles contiennent, votre rapporteur n'accorde pas une très grande valeur à ces recommandations qui restent circonstancielles et n'ont jamais été concrétisées par des accords. Les deux Grands, seuls intéressés directement, puisqu'ils sont actuellement les deux seules véritables puissances spatiales, n'ont jamais tenté d'étudier la conclusion d'un traité ferme de ce « vœu pieux » des Nations Unies. Ils continuent à garder leurs mains libres, de crainte qu'un jour, une attaque lancée à partir de satellites ennemis ne les prenne au dépourvu et le discours déjà cité du Président Johnson tend à prouver qu'ils se prémunissent contre cette éventualité.

14. On 4th February 1964, when discussing the military authorisations and defence appropriations for the fiscal year 1965 before the United States Senate Committee on Armed Services, the Secretary of Defence, Mr. McNamara, also stated¹ that the United States must develop now the necessary techniques and equipment so that they could quickly provide a defence against enemy satellites, should the need arise. The problem is important; first the capability is needed of detecting and tracking all objects in orbit. This detection work is now undertaken, under the control of NORAD, by the space detection and tracking system, which is a combination of the navy's space surveillance system and the air force space tracking system. Development on the satellite inspector project, requiring the development of difficult techniques, will be continued feverishly.

15. General Schriever, Commander of the Air Force Systems Command, wrote on missions which should be performed with regard to the aerospace challenge²:

"The fact that man has reached space may make it necessary for us to defend ourselves against attack from space. Our military interest in space stems from the fact that it is a medium in which a potential enemy may perform many military missions better than on land, on the seas, or in the atmosphere.

Two missions that can be performed better in space are warning and communications...

.....

These are unmanned systems. But man, too, has a place in the exploration of space. There is no substitute for man's ability to observe, make judgments, and exercise control based on these judgments.

.....

The task ahead of us is both serious and urgent. We in the military services cannot

1. Military Procurement Authorisations, Fiscal Year 1965, page 109.

2. See *Ordnance*, January-February 1962, page 509.

do it alone. The fullest backing of the public is needed, for defence is the task of everyone.

It takes money. In six years, the air force annual budget for ballistic and space systems has jumped from about \$4 million to over \$3 billion..."

16. On the military usefulness of men in space, Lt.-Gen. James Ferguson, Deputy Chief-of-Staff Research and Development Headquarters, United States Air Force, stated on 20th February 1964 that the air force was planning a space station in order to assist in determining the military usefulness of men in space. The air force also is, therefore, interested in the NASA programme and associates its own programme with it. General Ferguson even considered using the moon:

"Going on to the moon, I cannot be as specific, except to say that the developments that are required to take a man to the moon are bound to have some technical usefulness to us in the future."¹

17. The space funds in the air force budget for 1965 amount to \$1,318 million; the air force authorities had asked for \$1,700 million.

18. During the hearings on military procurement authorisations for the fiscal year 1964, Secretary McNamara said:

"There is no clear requirement that has been developed as yet for manned military operations in space, and I emphasise the the term 'manned military' as opposed to unmanned military operations in space.

It is difficult for us, however, to forecast the future with accuracy, and I think it is possible that such a requirement may develop in the future.

Should it develop suddenly, unless we have carried on certain actions that have a long leadtime associated with them, we would not be prepared to meet the requirements.

1. Military Procurement Authorisations, Fiscal Year 1965, page 812.

14. Le 4 février 1964, discutant des autorisations militaires et des crédits de défense pour l'exercice 1965 devant la commission des services armés du Sénat des Etats-Unis, le ministre de la défense, M. McNamara, a d'ailleurs déclaré qu'il était urgent¹ que les Etats-Unis mettent au point dès maintenant les techniques et l'équipement nécessaires à une défense rapide et efficace contre des satellites ennemis. Le problème est important : il faut d'abord pouvoir déceler et suivre tous les objets placés sur orbite. Ce travail de repérage se fait actuellement, sous la surveillance de N.O.R.A.D., par système de détection et de poursuite dans l'espace, combinaison du système de surveillance spatiale de la marine et du système de poursuite spatiale des forces aériennes. On continue à travailler fiévreusement au projet d'inspection des satellites, qui exige de difficiles mises au point de techniques et d'équipement.

15. Le général Schriever, Commandant du *Air Force Systems Command*, a écrit à propos des missions qu'il conviendrait d'accomplir pour résoudre la gageure aérospatiale² :

« Du fait que l'homme a pénétré dans l'espace, nous pouvons être amenés à devoir nous défendre contre une attaque lancée de l'espace. L'intérêt militaire que nous prenons à l'espace résulte du fait qu'il s'agit là d'un milieu dans lequel un ennemi éventuel peut accomplir bien des missions militaires mieux que sur terre, sur les mers ou dans l'atmosphère.

Deux missions que l'on peut mieux accomplir dans l'espace sont l'alerte et les communications.

.....

Les systèmes de communication par satellite sont des systèmes sans pilote. Mais l'homme, lui aussi, a sa place dans l'exploration de l'espace. Rien ne saurait remplacer la capacité qu'a l'homme d'observer, de formuler des jugements et d'exercer un contrôle fondé sur ces jugements.

.....

La tâche qui nous attend est à la fois sérieuse et urgente. Nous, les militaires, ne

1. *Military Procurement Authorizations*, année budgétaire 1965, page 109.

2. Voir *Ordinance*, janvier-février 1962, page 509.

pouvons l'accomplir seuls. Nous avons besoin de l'appui sans réserve du public, car la défense est la tâche de tous.

Cela exige de l'argent. En six ans, le budget annuel des forces aériennes pour les systèmes balistiques et spatiaux est passé d'environ 4 millions de dollars à plus de 3 milliards de dollars. »

16. Au sujet de l'utilité militaire d'hommes dans l'espace, le lieutenant-général James Ferguson, Sous-chef d'état-major au quartier général de la recherche et du développement, U.S.A.F., a déclaré, le 20 février 1964, que les forces aériennes envisageaient le lancement d'une station spatiale ayant pour but l'étude de l'utilité militaire d'hommes gravitant dans l'espace. Donc, les forces aériennes sont, elles aussi, intéressées par le programme de la N.A.S.A. et y associent leurs propres programmes. Le général Ferguson, à son tour, prend partie en prévoyant même l'utilisation de la lune :

« Pour ce qui est de la lune, je ne puis être aussi précis, sinon pour dire que les travaux qu'il faudra faire pour arriver à déposer un homme sur la lune ne sauraient manquer d'avoir une certaine utilité technique pour nous à l'avenir. »¹

17. Dans le budget des forces aériennes pour 1965, les crédits affectés à l'espace se montent à 1.318 millions de dollars ; le commandement des forces aériennes en avait demandé 1.700 millions.

18. Au cours des débats ayant trait aux crédits militaires pour l'année budgétaire 1964, le ministre McNamara a dit :

« Jusqu'à présent, le besoin d'opérations militaires dans l'espace avec intervention de soldats ne s'est pas clairement fait sentir et je souligne 'avec intervention de soldats' par opposition à des opérations militaires dans l'espace ne faisant pas intervenir de soldats.

Cependant, nous ne saurions prédire exactement l'avenir et je crois qu'un tel besoin pourrait se faire sentir à l'avenir.

S'il se manifeste soudainement, nous ne serons à même de faire face aux nécessités de l'heure que si nous avons, au préalable, pris certaines mesures qui demandent du temps.

1. *Military Procurement Authorizations*, année budgétaire 1965, page 812.

We, therefore, have been anxious to anticipate that requirement even though it is not a clear one and, at least, lay the foundation for meeting it promptly.

To do so requires (a) that we have a launch vehicle with sufficient capacity to place a manned satellite in space and (b) that we develop the techniques and technology associated with permitting a man to survive in such an environment and operate effectively.

We have launch vehicles under development for this purpose; Titan III is one of them, for example.

We need, I believe, to carry on a programme of research and development associated with operation by man and survival by a man in space.

The question was how best to do this. Should we develop a programme within the Defence Department for this purpose separate and in addition to the programme of NASA, associated with their manned lunar landing, or should we endeavour to join with NASA and utilise certain portions of the manned lunar landing programme for the joint purpose of providing a foundation for the manned flights to the moon and also providing the necessary information and knowledge that we may require at some point in the future to permit manned military operations in space?

Believing that we could substantially reduce the national expenditures by using one programme in lieu of two, we joined with NASA to undertake a joint planning of the Gemini programme, which is a manned satellite, having a capability of surviving in space for approximately 2 weeks...''¹

19. This decision was severely criticised by the Military Operations Sub-Committee of the House Government Operations Committee and led the Pentagon to issue the following statement on 9th October 1964 :

1. Military Procurement Authorisations, Fiscal Year 1964, pages 152-153.

“The Defence Department is being operated to provide the highest degree of combat-readiness at the lowest possible cost. This policy is being followed in the development of communications satellites. As a result, the defence establishment will have a better satellite communications capability than originally foreseen at anticipated savings of \$75-100 million.”¹

20. The New York Times of 10th-11th October 1964 wrote :

“The claimed savings would result from the Pentagon’s present plans to launch in 1966 an ‘interim system’ of some 24 satellites orbiting at about a 19,000-mile high altitude. To save costs, the satellites would get a ‘free ride’ into orbit on developmental shots of the Titan III rocket.

The Pentagon’s original plans in 1962 had been to launch a system of medium-altitude communications satellites with the proven Atlas Agena rocket.

These plans were side-tracked last Fall, when Mr. McNamara decided to explore the possibility of a joint commercial military system with the Communications Satellite Corporation. When this approach proved infeasible because of international complications, Mr. McNamara ordered the Defence Communications Agency to proceed with the interim-system concept.

The Defence Department’s assertions that the interim system would be better and cheaper than the originally proposed medium-altitude system conflicted in many respects with the conclusions drawn by the sub-committee on the basis of testimony by defence, military and industry officials.

One specific point in debate, for example, was the cost. A spokesman said the Pentagon’s claimed savings were based on the interim system costing \$30 million and the

1. See the New York Times, 10th-11th October 1964, page 3.

C'est pourquoi nous avons tenu à envisager ce besoin, bien qu'il n'apparaisse pas encore nettement, et à jeter tout au moins les bases qui doivent nous permettre d'y faire face rapidement.

Pour cela, il faut (a) que nous disposions d'un véhicule lanceur d'une capacité suffisante pour placer un satellite habité dans l'espace et (b) que nous mettions au point la technique et la technologie nécessaires pour permettre à un homme de survivre dans un tel milieu et d'agir efficacement.

Nous avons des véhicules lanceurs en cours de mise au point à cet effet, notamment Titan III.

A mon avis, nous devons mettre sur pied et exécuter un programme de recherches et de développement visant à permettre à l'homme d'agir et de survivre dans l'espace.

La question est de savoir quel est le meilleur moyen d'y parvenir. Devons-nous, à cette fin, mettre au point, dans le cadre du ministère de la défense, un programme distinct qui viendrait s'ajouter à celui de la N.A.S.A., axé sur le débarquement d'hommes sur la lune, ou chercher à coopérer avec la N.A.S.A. et à utiliser certaines parties du programme de débarquement d'hommes sur la lune dans le double but de créer une base pour les vols d'engins habités vers la lune et de recueillir les renseignements et les connaissances dont nous pourrions avoir besoin un jour pour procéder, dans l'espace, à des opérations militaires faisant intervenir des soldats ?

Convaincu que nous pourrions réduire notablement les dépenses nationales en ayant recours à un seul programme au lieu de deux, nous nous sommes associés avec la N.A.S.A. pour mettre au point, de concert avec elle, le programme Gemini, qui comporte le lancement d'un satellite habité pouvant survivre environ deux semaines dans l'espace. »¹

19. Cette décision a été sévèrement critiquée par la sous-commission des opérations militaires de la commission de la Chambre des Représentants pour les opérations gouvernementales, et elle a amené le Pentagone à faire, le 9 octobre 1964, la déclaration ci-après :

1. *Military Procurement Authorizations*, année budgétaire 1964, pages 152-153.

« Le Département de la défense s'efforce d'assurer aux moindres frais le plus haut degré possible de préparation au combat. Il applique cette politique pour la mise au point de satellites de communication. Ainsi, nous assurerons à nos forces de défense des communications par satellites meilleures qu'on le prévoyait à l'origine, tout en faisant des économies évaluées à 75-100 millions de dollars. »¹

20. On a pu lire dans le *New York Times* des 10-11 octobre 1964 ce qui suit :

« L'économie invoquée résultera des projets actuels du Pentagone, qui prévoit le lancement, en 1966, d'un 'système intérimaire' de quelque 24 satellites, placés sur orbite à une altitude d'environ 30.000 km. Ces satellites bénéficieront d'une 'mise sur orbite gratuite' au titre de la mise au point de la fusée Titan III, ce qui permettra de faire des économies.

A l'origine, en 1962, le Pentagone envisageait de lancer un système de satellites de communication d'altitude moyenne à l'aide de la fusée Atlas Agena qui avait fait ses preuves.

Ces projets ont été mis en veilleuse en automne dernier quand M. McNamara décida d'étudier la possibilité de réaliser un système mixte commercial-militaire en collaboration avec la *Communications Satellite Corporation*. Cette solution s'étant révélée impossible du fait des complications internationales qu'elle risquait d'entraîner, M. McNamara donna l'ordre à la *Defence Communications Agency* d'exécuter le projet de système intérimaire.

Les assertions du Département de la défense selon lesquelles le système intérimaire serait meilleur et moins cher que le système d'altitude moyenne initialement envisagé, étaient, à bien des égards, en désaccord avec les conclusions formulées par la sous-commission d'après les témoignages de personnalités de la défense, des forces armées et de l'industrie. Un point précis controversé, par exemple, a été le coût. Un porte-parole du Pentagone a déclaré que l'économie dont faisait état le Pentagone était fondée sur le

1. Voir le *New York Times* des 10-11 octobre 1964, page 3.

medium-altitude system from \$100 to \$130 million.

But in testimony before the sub-committee, defence officials said their latest cost-estimate of the medium-altitude system was \$90 million, which would mean a cost-saving of \$60 million."

E. The European space programmes

21. In his report of June 1962 (Document 232), your Rapporteur recommended the member governments to bring some urgency into the European space programmes, and considered that there had already been undue delay in the establishment of ELDO and ESRO. In its reply to the Recommendation on 6th November 1962, the Council sought to minimise this delay. Events have proved your Rapporteur right, because the convention signed on 14th June 1962, establishing the European Space Research Organisation, entered into force only on 20th March 1964. At present, only 9 members have ratified the agreement; the tenth, Italy, has not yet decided.

22. The same is true of the European Space Vehicle Launcher Development Programme; seven members only have signed the convention and it took no less than two years for a sufficient number of them to ratify it in order that it could start.

23. Clearly, if the European Space Research Organisation had been placed under an international political body or an international political authority, things would have been different simply because of the impetus of the organisation: your Rapporteur would not be so concerned regarding the eventual outcome of the two conventions. The primary objective of ELDO, as an international organisation capable of using the technological potential of the member States for space vehicle development, has now almost been achieved and it is time to survey the future. This is in accordance with the mandate included in the ELDO convention which specifically requires that studies of further programmes should be made at an early stage. This is again of great concern to your Rapporteur. The following table of European space budgets shows how small seems the amount of money which is spent in

Europe on these projects when compared with the corresponding United States budget.

European space budgets, 1963
(\$ million)

Country	Natio- nal	Inter- natio- nal organi- sations	Total for space	Defence
France	22	12	34	4,000
Federal Republic of Germany	10.5	11	21.5	4,600
United Kingdom..	5.5	19	24.5	5,500
Italy	3.5	5	8.5	1,500
Belgium.....	0.5	1.6	2.1	370
Netherlands	0.2	1.5	1.7	640
Totals	42.2	50.1	92.3	16,610

F. Conclusion

24. The United States space budget for 1963 amounted to \$2,600 million; in 1964 it was \$4,400 million, and in 1965 it will amount to \$5,000 million. To this last figure should be added the sum of \$600 million allocated by the Defence Department for space research. The total American space expenditure would, therefore, be approximately \$5,600 million, i.e. 28,000 million French francs or 134 % of the draft French military budget for 1965.

25. The total costs originally quoted for completing the proposed initial ELDO and ESRO programmes were in the region of \$200 million for the years 1961 to 1966, or \$50 million per year. The national European space budgets for 1963 totalled some \$42.2 million and are probably now around \$50 million. To this latter figure should be added the amounts in the British and French defence budgets for such items as the development of the Diamant launcher.

26. Nevertheless, all in all, the European effort is very small when compared with those of Ame-

fait que le système intérimaire devait coûter 30 millions de dollars et le système d'altitude moyenne de 100 à 130 millions.

Mais en témoignant devant la sous-commission, des fonctionnaires de la défense ont déclaré que leur dernière évaluation du coût du système d'altitude moyenne était de 90 millions de dollars, ce qui établirait l'économie à 60 millions de dollars. »

E. Les programmes spatiaux de l'Europe

21. Dans son rapport de juin 1962 (Document 232), votre rapporteur recommandait aux gouvernements membres d'accélérer l'exécution des programmes spatiaux européens et estimait que la réalisation des programmes du C.E.C.L.E.S. et du C.E.R.S. n'avait déjà subi que trop de retard. Dans sa réponse du 6 novembre 1962, le Conseil a cherché à minimiser l'importance de ce retard. Les faits ont cependant donné raison à votre rapporteur puisque la convention portant création de l'Organisation Européenne de Recherches Spatiales, signée le 14 juin 1962, n'est entrée en vigueur que le 20 mars 1964. Actuellement, neuf Etats membres seulement ont ratifié cet accord, le dixième, l'Italie, ne s'y étant pas encore décidé.

22. La même remarque s'applique au programme de mise au point et de construction de lanceurs d'engins spatiaux européens ; sept Etats membres seulement ont signé la convention et il n'a pas fallu moins de deux ans pour réunir le nombre de ratifications qui permette un début de réalisation du projet.

23. Il est évident que si le C.E.R.S. avait été placé sous le contrôle d'un organisme politique international ou d'une autorité politique internationale, les choses auraient évolué différemment par le simple fait du dynamisme de cet organisme responsable, et votre rapporteur serait moins inquiet quant à l'aboutissement final des deux conventions. Le principal objectif du C.E.C.L.E.S., en tant qu'organisation internationale capable de tirer parti du potentiel technologique des Etats membres pour mettre au point et construire des véhicules spatiaux, est maintenant presque atteint et il est temps de songer à l'avenir. Cela est conforme au mandat inclus dans la convention portant création du C.E.C.L.E.S., qui prévoit expressément que de nouveaux programmes doivent être étudiés au plus tôt. A cela aussi, votre rapporteur tient beaucoup. Le tableau ci-après des budgets spatiaux européens révèle com-

bien les sommes consacrées en Europe à ces projets semblent dérisoires quand on les compare à celles que prévoient, dans le même but, les Américains.

Budgets spatiaux européens - 1963

(en millions de \$)

	Natio- naux	Organi- sations inter- natio- nales	Total	Défense
France	22	12	34	4.000
République Fédé- rale d'Allemagne	10,5	11	21,5	4.600
Royaume-Uni ...	5,5	19	24,5	5.500
Italie	3,5	5	8,5	1.500
Belgique	0,5	1,6	2,1	370
Pays-Bas	0,2	1,5	1,7	640
Totaux	42,2	50,1	92,3	16.610

F. Conclusion

24. Le budget spatial des Etats-Unis s'est monté à 2.600 millions de dollars pour 1963, à 4.400 millions de dollars pour 1964 et il se montera à 5.000 millions de dollars pour 1965. Il y a lieu d'ajouter à cette dernière somme un montant de 600 millions de dollars alloué par le Département de la défense pour la recherche spatiale. Le montant total des dépenses spatiales américaines s'élèverait donc à environ 5.600 millions de dollars, soit 28.000 millions de francs français ou 134 % du projet de budget des armées de la France pour 1965.

25. Le total des frais indiqué à l'origine pour l'achèvement des programmes initialement envisagés par le C.E.C.L.E.S. et le C.E.R.S. se situait au voisinage de 200 millions de dollars pour les années 1961 à 1966, soit 50 millions de dollars par an. Les budgets spatiaux des pays européens se sont élevés, au total, à quelque 42.200.000 dollars pour 1963 et ils s'établissent probablement maintenant aux environs de 50 millions de dollars. Il convient d'ajouter à ce dernier chiffre les sommes affectées dans les budgets de défense britannique et français à des postes tels que la mise au point du lanceur Diamant.

26. Néanmoins, tout compte fait, l'effort européen est insignifiant par rapport à ceux des

rica and Russia. As far as the Soviet programme is concerned, your Rapporteur is unable to say a great deal, but it is clear from the Soviet space launching of three men — a pilot, a scientist and a doctor — on 13th October 1964 that to put the first multi-person vehicle into orbit the Soviets employed a more powerful rocket than any previously known (a thrust of some 800,000 or 1,000,000 pounds). New techniques for landing and for conditioning the cabin, plus the inclusion of a doctor and an engineering specialist, all indicate undeniable technical advances.

27. Europe seems resigned to stagnating in space. At the most it seems to have a modest ambition to put into space automatic apparatus for scientific investigation, using existing American knowledge for this purpose to the maximum.

28. No-one seems to have estimated the increased power that progress in this field would give to the United States and the USSR, and to appreciate that every effort to improve the deterrent can be nullified in a moment by the development of detection and interception devices operating from space.

29. It is, however, reasonable to suppose that such a development could occur in the near future.

30. History has left a thousand sad memories of countries and continents which let themselves be outstripped in essentials.

31. Europe's first duty is to rid itself of the myth of the peaceful use of space which the great powers put out without it guiding their own actions, and to see things as they are.

32. The use of space for aggressive purposes is a fact and we must subordinate our behaviour to this fact until such time as a real international agreement on disarmament will invalidate it.

33. For this purpose, the Europeans must increase their progress as soon as possible and consider immediately how to achieve the means for putting men in space. The next programme for ELDO should be based on this objective, taking due account of the political and financial implications of such a position.

34. It is not unreasonable to think the United States would agree more readily to collaboration in space than in nuclear energy, and a common policy of space programmes could perhaps be considered. A considerable diplomatic effort could be tried. The United States would be reassured and Europe could only save much time thereby.

Etats-Unis et de l'U.R.S.S. Pour ce qui est du programme soviétique, votre rapporteur ne peut en dire grand'chose, mais le lancement par les Soviets de trois hommes dans l'espace — un pilote, un savant et un médecin — le 13 octobre 1964, démontre que, pour pouvoir placer sur orbite le premier véhicule habité par plusieurs personnes, les Soviets ont certainement utilisé une fusée plus puissante que toutes celles qu'on leur connaissait jusqu'alors (une poussée de quelque 800.000 ou 1.000.000 de livres). De nouvelles techniques d'atterrissage et de climatisation de la cabine, l'addition d'un médecin et d'un ingénieur, témoignent de progrès techniques dont on ne peut pas plus nier l'importance que l'évaluer.

27. L'Europe paraît résignée à stagner en matière spatiale. Tout au plus semble-t-elle nourrir l'ambition modeste d'envoyer dans l'espace des instruments et des appareils automatiques d'exploration scientifique en utilisant pour cela, au maximum, l'acquis américain.

28. Personne n'y semble avoir évalué le surcroît de puissance que donnent, aux Etats-Unis et à l'U.R.S.S., leurs progrès en cette matière et s'y rendre compte que tous les efforts faits pour rendre son armement dissuasif peuvent être anéantis en un instant par la mise au point d'appareils de détection et d'interception à partir de l'espace.

29. Il est cependant raisonnable de penser que de telles mises au point pourront être réalisées dans un proche avenir.

30. Or l'histoire fourmille des malheurs survenus aux pays et continents qui s'étaient laissés distancer dans des matières essentielles.

31. Son premier devoir est de s'affranchir de ces idées mythiques d'utilisation pacifique de l'espace que les Grands préconisent, mais auxquelles ils ont garde de souscrire, et de regarder les choses comme elles sont.

32. L'utilisation de l'espace pour l'agression est un fait et nous devons subordonner nos comportements à ce fait tant qu'un accord international réel de désarmement ne l'aura pas infirmé.

33. Pour cela il convient que les Européens amplifient au plus tôt leurs programmes et envisagent dès maintenant de réaliser les moyens d'envoyer des hommes dans l'espace. Le prochain programme du C.E.C.L.E.S. devrait être établi à partir de cet objectif compte tenu des implications politiques et financières qu'une telle décision entraînerait.

34. Il n'est pas déraisonnable de penser que les Etats-Unis accepteraient plus facilement une collaboration en matière spatiale qu'en matière atomique, et une politique commune de programmes spatiaux pourrait peut-être être envisagée. De sérieux efforts diplomatiques pourraient être tentés dans ce sens. Les Etats-Unis s'en trouveraient soulagés et l'Europe ne pourrait qu'y gagner beaucoup de temps.

***Progress in space technology
and possible repercussions on strategy***

AMENDMENT No. 1¹
***tabled by Lord Crathorne
and several of his colleagues***

In the text of the Recommendation proper, delete the last paragraph and insert :

“That in accordance with Article 2, paragraph 2, of the ELDO Convention, that Organisation shall continue to concern itself only with peaceful application of space vehicle launchers.”

Signed : Crathorne, Listowel, Peel, Steele

1. See 12th Sitting, 3rd December 1964 (Amendment withdrawn).

***Progrès dans la connaissance de l'espace et
ses incidences possibles sur la stratégie***

AMENDEMENT N° 1¹

***présenté par Lord Crathorne et plusieurs
de ses collègues***

Dans le texte de la recommandation elle-même, remplacer le dernier paragraphe par le paragraphe suivant :

« De faire en sorte que, conformément à l'article 2, paragraphe 2, de la Convention du C.E.C.L.E.S., cette organisation continue de se préoccuper uniquement de l'utilisation des lanceurs d'engins spatiaux à des fins pacifiques. »

Signé : Crathorne, Listowel, Peel, Steele

1. Voir 12^e séance, 3 décembre 1964 (Retrait de l'amendement).

***Progress in space technology
and possible repercussions on strategy***

AMENDMENT No. 2¹
tabled by Colonel Bourgoïn, Rapporteur

Leave out the whole of the Recommendation proper, and insert :

“1. That the member governments be urged to call for a programme for the inter-European bodies which already exist, and which, with due regard for their statutes, will enable them to reach the most advanced level of development as soon as possible.

2. That for this purpose the technical co-operation of the Government of the United States be sought.”

Signed : Bourgoïn

1. See 12th Sitting, 3rd December 1964 (Amendment adopted).

***Progrès dans la connaissance de l'espace et
ses incidences possibles sur la stratégie***

AMENDEMENT N° 2¹

présenté par le colonel Bourgoïn, rapporteur

Remplacer le texte de la recommandation elle-même par le texte suivant :

« 1. D'insister pour que les gouvernements des Etats membres demandent la définition, pour les organismes inter-européens existant déjà, et dans le respect de leurs statuts, d'un programme susceptible de les mener, dès que possible, à atteindre le niveau des réalisations les plus élevées ;

2. De rechercher, à cette fin, la coopération technique du gouvernement américain. »

Signé : Bourgoïn

1. Voir 12^e séance, 3 décembre 1964 (Adoption de l'amendement).

*Replies of the Council to Recommendations 104 to 109***RECOMMENDATION 104**¹
*on unity of action (European political union and WEU)*²

The Assembly,

Aware of the absolute need for united action in the field of foreign policy and defence for the European States already linked by the Treaties of Paris and Rome and the revised Brussels Treaty ;

Regretting that no progress has been possible in the negotiations for the political union since 17th April 1962 between the members of the European Economic Community ;

Expressing its earnest wish that a body able to help the national governments to define and carry out this joint action be created as quickly as possible ;

Recalling that wide agreement, lasting until April 1962, had already been achieved in the Bad Godesberg declaration of July 1961, between the German, Belgian, French, Italian, Luxembourg and the Netherlands Governments ;

Considering the statement of principle of Chancellor Erhard to the Bundestag on 9th January 1964 and that by the President of the French Republic to the international press on 31st January 1964, encouraging the resumption of negotiations ;

Considering the statements by Mr. Spaak and Mr. Luns, Belgian and Netherlands Ministers for Foreign Affairs, to the Consultative Assembly of the Council of Europe on 14th January 1964 ;

Convinced that European co-operation will be fully effective only if Britain participates with equal rights and duties ;

Recognising that in spite of divergent views on the best road to be followed, the need for European unification is as immediate as ever,

RECOMMENDS THAT THE COUNCIL

Invite the governments of member countries :

1. To achieve united action in the fields of foreign policy and defence ;
2. To resume without delay the suspended negotiations with a view to drawing up the best procedure now possible for preparing this joint action ; and
3. To bear in mind in particular the following proposals in preparing the statute of the political union :
 - (a) the creation of a Senior Political Council, composed of Heads of State or of Government for the most important decisions (except in matters which are within the competence of the European Communities) and, normally, of the Ministers for Foreign Affairs and Defence, who, through consultation and co-operation, would draw up the main lines of joint action. The decisions of the Senior Council would be binding on member States and would be adopted through a voting machinery similar to that of the existing European Communities safeguarding the interests of the member States. Pending the setting up of this machinery, the decisions would be binding only on members approving them ;
 - (b) the appointment of a political personality as Secretary-General, assisted by seconded national officials and a Council of Wise Men composed of a few highly-qualified persons enjoying a wide degree of personal independence, responsible automatically, or at the request of the governments, for studying and making proposals regarding any problem requiring joint action ;
 - (c) the regular informing of the European Parliament, whose composition would depend on the number of participants in the union for political action ; the negotiation of new rights for the Parliament increasing in relation to its new duties.

1. Adopted by the Assembly on 23rd June 1964 during the First Part of the Tenth Ordinary Session (4th Sitting).

2. Explanatory Memorandum : see the Report tabled by Mr. von Merkatz on behalf of the General Affairs Committee (Document 308).

Réponses du Conseil aux Recommandations n^{os} 104 à 109RECOMMANDATION n^o 104¹sur l'unité d'action (L'union politique européenne et l'U.E.O.)²

L'Assemblée,

Consciente de la nécessité absolue d'une unité d'action dans le domaine des politiques étrangère et de défense pour les Etats européens déjà liés par les Traités de Paris et de Rome, et de Bruxelles révisé ;

Regrettant que les négociations pour l'union politique entre les membres de la Communauté Economique Européenne n'aient pu progresser depuis le 17 avril 1962 ;

Souhaitant vivement qu'un organisme, capable de faciliter aux gouvernements nationaux la définition et l'exécution de cette action commune, soit créé le plus vite possible ;

Rappelant qu'un large accord, qui a duré jusqu'en avril 1962, était déjà réalisé dans la déclaration de Bad Godesberg de juillet 1961 entre les gouvernements allemand, belge, français, italien, luxembourgeois et néerlandais ;

Vu la déclaration de principe du Chancelier Erhard du 9 janvier 1964 devant le Bundestag et celle du Président de la République Française du 31 janvier 1964 devant la presse internationale encourageant la reprise des négociations ;

Vu les déclarations de MM. Spaak et Luns, Ministres belge et néerlandais des affaires étrangères, devant l'Assemblée consultative du Conseil de l'Europe, le 14 janvier 1964 ;

Convaincue que la coopération européenne ne sera pleinement efficace qu'avec la participation anglaise à droits et devoirs égaux ;

Reconnaissant que, malgré les divergences de vues sur la meilleure voie à suivre, la nécessité de l'unification européenne n'a rien perdu de son actualité,

RECOMMANDE AU CONSEIL

D'inviter les gouvernements des pays membres :

1. A réaliser une unité d'action dans le domaine des politiques étrangère et de défense ;
2. A reprendre dans les plus brefs délais les négociations interrompues afin d'élaborer les meilleures procédures actuellement possibles pour la préparation de cette action commune, et
3. A s'inspirer entre autres des propositions suivantes pour l'élaboration du statut de l'union politique :
 - (a) création d'un Haut Conseil politique, composé des chefs d'Etat ou de gouvernement pour les décisions les plus importantes (excepté dans les domaines appartenant à la compétence des Communautés européennes) et, normalement, des ministres des affaires étrangères et de la défense, qui établirait, sur la base de la consultation et de la coopération, les grandes lignes de l'action commune. Les décisions du Haut Conseil auraient effet obligatoire pour les Etats membres et seraient adoptées à la faveur d'un mécanisme de vote analogue à celui des Communautés européennes existantes, sauvegardant les intérêts des Etats membres. En attendant la mise en place de ce mécanisme, les décisions n'auraient effet obligatoire que pour ceux des membres qui les auraient adoptées ;
 - (b) nomination d'un Secrétaire général de caractère politique, assisté de fonctionnaires nationaux détachés et d'un Conseil des Sages composé de quelques personnalités hautement qualifiées et jouissant d'une grande indépendance personnelle, saisi d'office ou sur demande des gouvernements pour étudier et faire des propositions concernant tout problème exigeant une action commune ;
 - (c) information régulière du Parlement européen dont la composition sera fonction du nombre des participants à l'union d'action politique ; négociation des nouveaux droits du Parlement appelés à s'accroître en proportion avec ses nouvelles attributions.

1. Adoptée par l'Assemblée le 23 juin 1964, au cours de la première partie de la Dixième session ordinaire (4^e séance).

2. Exposé des motifs : voir rapport présenté par M. von Merkatz au nom de la Commission des Affaires Générales (Document 308).

REPLY OF THE COUNCIL
to Recommendation 104

No reply has yet been received by the Office of the Clerk.

RÉPONSE DU CONSEIL
à la *Recommandation n° 104*

La réponse du Conseil n'est pas encore parvenue au Greffe.

RECOMMENDATION 105 ¹

***on the rôle of WEU in the reform of political consultations
under the North Atlantic Treaty ²***

The Assembly,

Convinced that the Atlantic Alliance is the bedrock of our security ;

Determined to keep the structure of the North Atlantic Treaty Organisation as effective as possible against the constant threats which face our civilisation ;

Considering that the Atlantic Alliance is the foundation upon which the partnership between the peoples of Europe and North America will be built ;

Aware of the urgent need to resolve the fundamental issues facing the Alliance,

RECOMMENDS THAT THE COUNCIL

Ever mindful of President Kennedy's invitation to an equal partnership between the peoples of North America and Europe united,

1. Make a solemn declaration reaffirming that it is necessary to maintain as long as required the Atlantic Alliance watchful and healthy ;
2. Propose to the signatory States of the North Atlantic Treaty better arrangements for political co-operation in the future ;
3. Invite the signatory States of the North Atlantic Treaty to outline a policy for the Alliance on both the political and military levels, bearing in mind :
 - (a) the nuclear stalemate and the state of East-West relations ;
 - (b) the organisation of nuclear defence within NATO ;
 - (c) the need for NATO to extend its area of responsibility through consultations ;
4. Apply fully the principles and methods recommended by the Three Wise Men and declared compulsory by the NATO Council at its 13th December 1956 meeting on political consultation in the framework of NATO.

1. Adopted by the Assembly on 23rd June 1964 during the First Part of the Tenth Ordinary Session (4th Sitting).

2. Explanatory Memorandum : see the Report tabled by Mr. Ridley on behalf of the General Affairs Committee (Document 310).

RECOMMANDATION n° 105¹*sur le rôle de l'U.E.O. dans la réforme des consultations politiques
prévues par le Traité de l'Atlantique Nord*²

L'Assemblée,

Convaincue que l'Alliance atlantique constitue le fondement de notre sécurité ;

Décidée à maintenir la structure de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord aussi efficace que possible devant les menaces constantes qui pèsent sur notre civilisation ;

Considérant que l'Alliance atlantique est le fondement sur lequel sera édifié le partnership entre les peuples d'Europe et d'Amérique du Nord ;

Consciente de l'urgente nécessité de résoudre les problèmes fondamentaux qui confrontent l'Alliance,

RECOMMANDE AU CONSEIL

En gardant toujours à l'esprit l'invitation du Président Kennedy à former une association de partenaires égaux entre l'union des peuples d'Amérique du Nord et celle des peuples d'Europe,

1. De réaffirmer, par une déclaration solennelle, qu'il y a lieu de maintenir, aussi longtemps que nécessaire, l'Alliance atlantique vigilante et forte ;
2. De proposer aux Etats signataires du Traité de l'Atlantique Nord de meilleurs arrangements touchant la coopération politique dans l'avenir ;
3. D'inviter les Etats signataires du Traité de l'Atlantique Nord à déterminer pour l'Alliance, tant sur le plan politique que militaire, une ligne de conduite qui tienne compte :
 - (a) de l'équilibre nucléaire et de l'état des relations Est-Ouest ;
 - (b) de l'organisation de la défense nucléaire au sein de l'O.T.A.N. ;
 - (c) de la nécessité pour l'O.T.A.N. d'élargir, par voie de consultation, sa zone de responsabilité ;
4. D'appliquer entièrement les principes et méthodes, recommandés par les Trois Sages, et déclarés obligatoires par le Conseil de l'O.T.A.N. à sa réunion du 13 décembre 1956 concernant la consultation politique dans le cadre de l'O.T.A.N.

1. Adoptée par l'Assemblée le 23 juin 1964, au cours de la première partie de la Dixième session ordinaire (4^e séance).

2. Exposé des motifs : voir rapport présenté par M. Ridley au nom de la Commission des Affaires Générales (Document 310).

REPLY OF THE COUNCIL ¹
to *Recommendation 105*

The Council have considered with interest the suggestions contained in Recommendation 105.

As the Council have already had occasion to emphasise, in particular at the joint meeting with the General Affairs Committee of the Assembly on 8th June last, problems concerning the future of the Atlantic Alliance and the reform of machinery for political consultation in the Alliance are internal problems for the North Atlantic Treaty Organisation.

It is therefore difficult for the WEU Council to adopt a position of their own on questions which also concern the other members of the Alliance, and are under consideration elsewhere.

It should, however, be noted that the member States of WEU acknowledge the desirability of maintaining existing political consultations within NATO and developing them so far as is possible. The activities of their permanent representatives in NATO are directed towards this end.

The Council will draw the attention of the North Atlantic Council to this Recommendation.

1. Communicated to the Assembly on 28th November 1964.

RÉPONSE DU CONSEIL¹
à la Recommandation n° 105

Le Conseil a examiné avec intérêt les suggestions contenues dans la Recommandation n° 105.

Ainsi que le Conseil a déjà eu l'occasion de le souligner, notamment lors de la réunion commune avec la Commission des Affaires Générales de l'Assemblée le 8 juin dernier, les problèmes relatifs à l'avenir de l'Alliance atlantique et à la réforme du mécanisme des consultations politiques au sein de l'Alliance relèvent de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord.

Dans ces conditions, il est difficile au Conseil de l'U.E.O. de prendre position de son propre chef sur des questions qui intéressent également les autres membres de l'Alliance et font l'objet d'un examen dans une autre instance.

Il est à noter, cependant, que les Etats membres de l'U.E.O. reconnaissent qu'il est souhaitable de maintenir les consultations politiques existant au sein de l'O.T.A.N., et de les développer dans la mesure du possible. L'action de leurs représentants permanents auprès de l'O.T.A.N. est orientée dans ce sens.

Le Conseil appellera l'attention du Conseil de l'Atlantique Nord sur cette recommandation.

1. Communiquée à l'Assemblée le 28 novembre 1964.

RECOMMENDATION 106¹

*on the co-ordination of the economic policies of the Seven*²

The Assembly,

Having examined the political chapters of the Ninth Annual Report of the Council, and in particular Chapters IA, B (ii), C (i) and IIA ;

Considering that the political situation in Europe makes it difficult to take a major political initiative in the framework of WEU at the present time ;

Considering, nevertheless, that Western European Union must persevere in its efforts to bring about a rapprochement between the European Economic Community, on the one hand, and the United Kingdom and EFTA on the other, with a view to enlarging the Community,

RECOMMENDS THAT THE COUNCIL

1. Pursue its conversations at ministerial level at the frequency agreed upon in July 1963 ;
2. Set as its aim the conclusion of agreements for the accession of the United Kingdom and possibly of other European countries to the European Economic Community within the shortest possible time ;
3. Accede to the suggestion that the WEU permanent Council draw up proposals to establish machinery for closer consultation between the members of WEU ;
4. Contribute to the success of the Kennedy negotiations by harmonising, in the framework of WEU, the positions of the United Kingdom and of the EEC ;
5. Encourage co-operation between the members of WEU in economic and monetary policy.

1. Adopted by the Assembly on 23rd June 1964 during the First Part of the Tenth Ordinary Session (4th Sitting).

2. Explanatory Memorandum : see the Report tabled by Mr. Leynen on behalf of the General Affairs Committee (Document 312).

RECOMMANDATION n° 106¹
sur la coordination des politiques économiques des Sept²

L'Assemblée,

Après avoir examiné les chapitres politiques du Neuvième rapport annuel du Conseil et, notamment, les chapitres I A, B (ii), C (i) et II A ;

Considérant que la situation politique en Europe rend difficile une initiative politique majeure dans le cadre de l'U.E.O. à l'heure actuelle ;

Considérant, toutefois, que l'Union de l'Europe Occidentale doit persévérer dans ses efforts en vue du rapprochement de la Communauté Economique Européenne, d'une part, et du Royaume-Uni et de l'A.E.L.E., d'autre part, dans la perspective de l'élargissement de la Communauté,

RECOMMANDE AU CONSEIL

1. De poursuivre ses conversations au niveau ministériel au rythme fixé en juillet 1963 ;
2. De se fixer comme objectif la conclusion des accords tendant à l'adhésion de la Grande-Bretagne, et éventuellement d'autres pays européens, à la Communauté Economique Européenne dans les délais les plus brefs ;
3. De donner une suite favorable à la suggestion que le Conseil permanent de l'U.E.O. prépare un projet visant à établir un mécanisme de plus étroite consultation entre les membres de l'U.E.O. ;
4. De contribuer au succès des négociations Kennedy par une harmonisation, dans le cadre de l'U.E.O., des positions du Royaume-Uni et de la C.E.E. ;
5. De susciter une coopération entre les membres de l'U.E.O. dans le domaine de la politique économique et monétaire.

1. Adoptée par l'Assemblée le 23 juin 1964, au cours de la première partie de la Dixième session ordinaire (4^e séance).

2. Exposé des motifs : voir rapport présenté par M. Leynen au nom de la Commission des Affaires Générales (Document 312).

REPLY OF THE COUNCIL
to Recommendation 106

No reply has yet been received by the Office of the Clerk.

RÉPONSE DU CONSEIL
à la Recommandation n° 106

La réponse du Conseil n'est pas encore parvenue au Greffe.

RECOMMENDATION 107¹
***on public survival and civil defence*²**

The Assembly,

Having noted the Council's replies to Recommendations 39 and 47 in 1960, and its reply to Recommendation 84 in 1963 ;

Aware that fifteen years after the signing of the North Atlantic Treaty NATO still lacks the necessary powers to deal with the international problems of public survival and civil defence,

RECOMMENDS THAT THE COUNCIL

Invite member governments :

1. To initiate discussions in the North Atlantic Council with a view to enhancing its authority in matters of public survival and civil defence and to widening the possibilities of international co-ordination and co-operation ;
2. To propose that the North Atlantic Council pay more attention than in the past to civil emergency planning and point out the need to treat the civil and military aspects of defence as of equal importance ;
3. To promote a comprehensive information programme for the civilian population on the need for civil emergency planning and civil defence measures, in order to remove the psychological obstacles to the preparation and execution of civil defence measures ;
4. To emphasise the need for a shelter programme, especially in regard to new construction ;
5. To propose further that the North Atlantic Council draw up and submit for approval a detailed convention on practical measures for evacuation and movements of refugees, and standardised bilateral treaties for neighbouring countries.

1. Adopted by the Assembly on 24th June 1964 during the First Part of the Tenth Ordinary Session (6th Sitting).

2. Explanatory Memorandum : see the Report tabled by Mr. Wienand on behalf of the Committee on Defence Questions and Armaments (Document 303).

RECOMMANDATION n° 107¹
***sur la survie des populations et la protection civile*²**

L'Assemblée,

Ayant pris connaissance des réponses du Conseil aux Recommandations n°s 39 et 47 en 1960, et à la Recommandation n° 84 en 1963 ;

Consciente que quinze ans après la signature du Traité de l'Atlantique Nord, l'O.T.A.N. manquant encore des pouvoirs nécessaires pour traiter les problèmes internationaux touchant la survie des populations et la protection civile,

RECOMMANDE AU CONSEIL

D'inviter les gouvernements membres :

1. A entamer des discussions au sein du Conseil de l'Atlantique Nord en vue d'accroître son autorité en matière de survie des populations et de protection civile, et d'élargir les possibilités de coordination et de coopération internationales ;
2. A proposer que le Conseil de l'Atlantique Nord accorde une attention plus grande que dans le passé aux plans d'urgence dans le domaine civil, et souligne la nécessité d'attacher aux aspects civils et militaires de la défense une importance égale ;
3. A encourager l'élaboration d'un programme complet en vue d'informer les populations de la nécessité des plans d'urgence dans le domaine civil et des mesures de protection civile afin de surmonter les obstacles psychologiques qui s'opposent à leur préparation et à leur mise en œuvre ;
4. A souligner la nécessité d'un programme d'abris, notamment en ce qui concerne les constructions nouvelles ;
5. A proposer en outre que le Conseil de l'Atlantique Nord élabore, et présente pour approbation, une convention détaillée sur des mesures pratiques relatives à l'évacuation et aux mouvements de réfugiés, ainsi que des traités bilatéraux du même type pour les pays avoisinants.

1. Adoptée par l'Assemblée le 24 juin 1964, au cours de la première partie de la Dixième session ordinaire (6^e séance).

2. Exposé des motifs : voir rapport présenté par M. Wienand au nom de la Commission des Questions de Défense et des Armements (Document 303).

REPLY OF THE COUNCIL ¹
to Recommendation 107

The Council agree that the questions of public survival and civil defence, including the problems of public information, shelters and refugees, are of fundamental importance, but they consider that practical steps in this field must remain the responsibility of national authorities. As the Assembly will be aware, such international co-ordination as is possible and desirable already takes place in NATO.

The Council have brought this Recommendation to the notice of member governments and have also transmitted it to NATO.

1. Communicated to the Assembly on 21st October 1964.

RÉPONSE DU CONSEIL ¹
à la Recommandation n° 107

Le Conseil reconnaît que les questions de survie des populations et de protection civile, notamment les problèmes de l'information du public, des abris et des réfugiés, revêtent la plus haute importance, mais il estime que les mesures pratiques à prendre dans ce domaine doivent demeurer du ressort des autorités nationales. Comme l'Assemblée le sait, la coordination internationale qui est possible et souhaitable est déjà assurée à l'O.T.A.N.

Le Conseil a porté cette recommandation à la connaissance des gouvernements membres et l'a également transmise à l'O.T.A.N.

1. Communiquée à l'Assemblée le 21 octobre 1964.

RECOMMENDATION 108 ¹
on the joint production of armaments ²

The Assembly,

Considering that it is the duty of governments to ensure that the large sums — larger than ever before in time of peace — now being spent on military equipment will be used to procure equipment best meeting military requirements at the best possible price ;

Considering that the integrated defence — the only effective defence — of the West requires the standardisation of military equipment in Europe ;

Aware of the impossibility of fulfilling these two conditions as long as military procurement is the responsibility of national authorities alone, and that fifteen years after the signing of the North Atlantic Treaty joint production represents only some 10 % of the expenditure of member States on military procurement ;

Recalling the terms of Recommendation 85 recommending that the Council :

“take preliminary steps now for the creation of a European armaments production pool...”,

RECOMMENDS THAT THE COUNCIL

1. Begin the study of a military equipment production system whereby
 - (i) the type of military equipment is unified with a view to increasing the effectiveness of defence,
 - (ii) preparations are made gradually for the specialisation of European industry, with a view to obtaining the lowest cost prices ;

2. For this purpose, to consider setting up an armaments commissariat, with a common budget provided by the States of WEU, and responsible for the dual task of :
 - (i) having European industry carry out, under its direction, the research necessary for elaborating prototypes of equipment best meeting the specifications laid down by the NATO and WEU authorities ;
 - (ii) dividing orders for equipment between the various industries and member States, so as to obtain maximum industrial specialisation, at the same time ensuring that over a given period the orders passed in each State are equal to the contribution of that State to the common budget.

1. Adopted by the Assembly on 24th June 1964 during the First Part of the Tenth Ordinary Session (6th Sitting).

2. Explanatory Memorandum : see the Report tabled by Mr. de la Vallée Poussin on behalf of the Committee on Defence Questions and Armaments (Document 304).

RECOMMANDATION n° 108¹
sur la production en commun des armements²

L'Assemblée,

Considérant qu'il est du devoir des gouvernements de s'assurer que les sommes importantes — plus importantes que jamais auparavant en temps de paix — consacrées actuellement à l'achat de matériel militaire procurent aux meilleures conditions de prix un matériel répondant au mieux aux besoins militaires ;

Considérant que la défense intégrée de l'Occident, seule défense efficace, exige la standardisation du matériel militaire en Europe ;

Consciente du fait que ces deux conditions ne pourront être remplies tant que l'achat de matériel militaire sera décidé par les seules autorités nationales, et que quinze ans après la signature du Traité de l'Atlantique Nord, la production en commun ne représente que quelque 10 % des dépenses des Etats membres affectées à l'achat de matériel militaire ;

Rappelant les termes de sa Recommandation n° 85 recommandant au Conseil :

« de prendre dès maintenant les mesures préliminaires en vue de la création d'un pool européen de production d'armements... »,

RECOMMANDE AU CONSEIL

1. D'entamer l'étude d'un système de production de matériel militaire qui
 - (i) permette d'unifier les types de matériel militaire en vue d'accroître l'efficacité de la défense,
 - (ii) prépare progressivement la spécialisation des industries européennes en vue d'obtenir les prix de revient les plus bas ;

2. A cet effet, d'envisager la création d'un commissariat aux armements doté par les Etats de l'U.E.O. d'un budget commun et chargé d'une double mission :
 - (i) de faire effectuer, sous sa direction, par l'industrie européenne, les recherches nécessaires à l'établissement de prototypes de matériel répondant le mieux aux caractéristiques définies par les autorités de l'O.T.A.N. et de l'U.E.O. ;
 - (ii) de répartir les commandes de matériel entre les diverses industries et les Etats membres, de manière à obtenir un maximum de spécialisation industrielle tout en assurant à chaque pays pour une période donnée un budget de commandes équivalent à la contribution de chaque Etat au budget commun.

1. Adoptée par l'Assemblée le 24 juin 1964, au cours de la première partie de la Dixième session ordinaire (6^e séance).

2. Exposé des motifs : voir rapport présenté par M. de la Vallée Poussin au nom de la Commission des Questions de Défense et des Armements (Document 304).

REPLY OF THE COUNCIL ¹

to Recommendation 108

1. (i) and (ii) The Council are in agreement with the view of the Assembly concerning the need for unification of military equipment. As the Assembly is aware, this aim is being continuously pursued within NATO; the NATO Armaments Committee is engaged in looking for suitable items for co-operation and standardisation and for ways to implement related programmes. In addition the Standing Armaments Committee of WEU plays an active part in this field.

It must be admitted of course that there exist many obstacles to overcome. One of them is the problem of compensation for countries or industries that might suffer losses through the adoption of a common weapon. As a follow-up of the discussion in the joint meeting between the Council and the Assembly Committee on Defence Questions and Armaments held on 12th November 1963 in The Hague, the Council have instructed the Standing Armaments Committee to undertake a study of this problem.

2. (i) and (ii) It might be conceded that an armaments commissariat could be one of the means to reach the aim of standardisation. This proposal is, however, extremely far-reaching, and inasmuch as it seems to imply the creation of a supranational authority, to which member countries would have to delegate some of their national responsibilities in the field of defence and economic affairs, it would not appear to be a realistic proposition at the present time.

1. Communicated to the Assembly on 21st October 1964.

RÉPONSE DU CONSEIL¹
à la Recommandation n° 108

1. (i) et (ii) Le Conseil partage l'opinion de l'Assemblée quant à la nécessité de standardiser les matériels militaires. Comme l'Assemblée le sait, de nombreux efforts en ce sens se poursuivent sans relâche dans le cadre de l'O.T.A.N. ; le Comité des armements de l'O.T.A.N. recherche les possibilités de coopération et de standardisation et les moyens de mettre en application les programmes correspondants. D'autre part, le Comité Permanent des Armements de l'U.E.O. joue un rôle actif dans ce domaine.

Il faut bien reconnaître que les obstacles à surmonter sont nombreux. L'un de ceux-ci concerne le problème posé par la recherche d'une formule de compensation pour les pays ou les industries qui pourraient être lésés par le choix d'une arme commune. A la suite de l'échange de vues qu'il a eu lors de la réunion commune avec la Commission des Questions de Défense et des Armements tenue le 12 novembre 1963 à la Haye, le Conseil a chargé le Comité Permanent des Armements d'étudier ce problème.

2. (i) et (ii) Peut-être la création d'un commissariat aux armements constituerait-elle l'un des moyens d'arriver à une standardisation. Cependant cette proposition va très loin et ne paraît pas réaliste dans l'état actuel des choses dans la mesure où elle semble supposer la création d'une autorité supranationale à laquelle les pays membres devraient déléguer certaines de leurs compétences nationales dans les domaines de la défense et des affaires économiques.

1. Communiquée à l'Assemblée le 21 octobre 1964.

RECOMMENDATION 109¹
on the application of the Brussels Treaty²

The Assembly,

Reviewing the application of the amended Brussels Treaty in the light of the Ninth Annual Report of the Council ;

Noting that the cases of non-application of the Treaty referred to in Recommendation 93 have not been remedied ;

Noting further that the Council has not considered it opportune to make the modifications to the Treaty proposed in Recommendation 93, which were intended to remove the political obstacles encountered by the Council in applying the Treaty ;

Noting with satisfaction the information in the Ninth Report of the Council showing that the provisions of the Treaty relating to biological and chemical weapons are duly applied ;

Further noting that the obligation imposed on the Council under Article III of Protocol No. III of the Treaty to decide the level of stocks of atomic weapons that a member country will be allowed to hold when effective production has started on its territory is not subject to notification of production by the country concerned ;

Taking careful note of the extent to which the nuclear industry has grown in Europe, as reported by the Council, and recalling the terms of the reply of the Council to the Assembly's Recommendation 7,

RECOMMENDS THAT THE COUNCIL

1. Urgently re-examine the problem of modifying the Treaty, raised in paragraph 2 of Recommendation 93 and intended to remove certain discriminations ;
2. With a view to eliminating the cases of non-application of the Treaty noted by the Assembly :
 - (a) urge the Governments of France and Italy to accelerate the procedure for ratification of the Convention signed in Paris on 14th December 1957 and without the entry into force of which the Agency for the Control of Armaments cannot fulfil its duties in the manner prescribed in the Treaty ;
 - (b) authorise forthwith the Agency for the Control of Armaments to recruit nuclear experts which it now needs to carry out the visits and controls necessary for the verification of levels of stocks and non-production of atomic weapons laid down in the Treaty ;
 - (c) consider in the light of paragraph 1 above, whether Article III of Protocol No. III should not be applied ;
 - (d) request the Government of the United Kingdom to ask permission of the Council, in accordance with Article VI of Protocol No. II, if it is obliged to maintain the level of its forces in Germany below 55,000 men ;
3. Define forthwith, in the spirit of the reply of the Council to Recommendation 7, the means of collaboration between the Agency for the Control of Armaments of WEU and the control services of the European Atomic Energy Community, the European Nuclear Energy Agency and the International Atomic Energy Agency.

1. Adopted by the Assembly on 24th June 1964 during the First Part of the Tenth Ordinary Session (6th Sitting).

2. Explanatory Memorandum : see the Report tabled by Mr. Housiaux on behalf of the Committee on Defence Questions and Armaments (Document 309).

RECOMMANDATION n° 109¹
sur l'application du Traité de Bruxelles²

L'Assemblée,

Passant en revue l'application du Traité de Bruxelles modifié à la lumière du Neuvième rapport annuel du Conseil ;

Constatant qu'aucun remède n'a été apporté aux cas de non-application du traité évoqués dans la Recommandation n° 93 ;

Constatant également que le Conseil n'a pas jugé opportun de procéder aux modifications du traité proposées par la Recommandation n° 93 et qui avaient pour but d'éliminer les difficultés d'ordre politique auxquelles se heurte le Conseil pour appliquer le traité ;

Notant avec satisfaction les indications contenues dans le Neuvième rapport du Conseil selon lesquelles les dispositions du traité en matière d'armes biologiques et chimiques sont dûment appliquées ;

Constatant en outre que l'obligation imposée au Conseil, par l'article III du Protocole N° III du traité, de fixer le niveau des stocks des armes atomiques qu'un pays membre sera autorisé à détenir lorsque la fabrication sur son territoire sera entrée dans la phase de production effective, n'est pas subordonnée à la notification de la fabrication par le pays intéressé ;

Prenant bonne note de l'importance du développement de l'industrie nucléaire en Europe signalée par le Conseil, et rappelant les termes de la réponse du Conseil à la Recommandation n° 7 de l'Assemblée,

RECOMMANDE AU CONSEIL

1. D'examiner à nouveau et d'urgence le problème d'une modification du traité posé au paragraphe 2 de la Recommandation n° 93, et tendant à supprimer certaines discriminations ;
2. Dans le but d'éliminer les cas de non-application du traité constatés par l'Assemblée :
 - (a) de prier instamment les gouvernements de la France et de l'Italie d'accélérer le processus de ratification de la convention signée à Paris le 14 décembre 1957, et sans l'entrée en vigueur de laquelle l'Agence pour le Contrôle des Armements ne peut remplir ses obligations de la manière prescrite par le traité ;
 - (b) d'autoriser sans retard l'Agence pour le Contrôle des Armements à recruter les experts en matière atomique dont elle a besoin dès maintenant pour effectuer les visites et contrôles nécessaires à la vérification du niveau des stocks et de la non-production des armes atomiques prévues par le traité ;
 - (c) d'examiner si, à la lumière du paragraphe 1 ci-dessus, il n'y a pas lieu d'appliquer l'article III du Protocole N° III ;
 - (d) de prier le gouvernement du Royaume-Uni de demander l'autorisation du Conseil, conformément à l'article VI du Protocole N° II, s'il se trouve dans l'obligation de maintenir ses effectifs en Allemagne en dessous de 55.000 hommes ;
3. De définir dès maintenant, dans l'esprit de la réponse du Conseil à la Recommandation n° 7, les moyens de coopération de l'Agence pour le Contrôle des Armements de l'U.E.O. avec les services de contrôle de la Communauté Européenne de l'Energie Atomique, de l'Agence Européenne pour l'Energie Nucléaire et de l'Agence Internationale de l'Energie Atomique.

1. Adoptée par l'Assemblée le 24 juin 1964, au cours de la première partie de la Dixième session ordinaire (6^e séance).

2. Exposé des motifs : voir rapport présenté par M. Housiaux au nom de la Commission des Questions de Défense et des Armements (Document 309).

REPLY OF THE COUNCIL¹
to Recommendation 109

1. The Assembly requests the Council to re-examine the problem of modifying the Treaty, which was put forward in paragraph 2 of Recommendation 93.

In their reply to that paragraph, the Council pointed out that the measures proposed would entail substantial amendments to the revised Brussels Treaty, particularly to Article VI of Protocol No. II and to Article IX of Protocol No. IV.

At the joint meeting between the Council and the Assembly Committee on Defence Questions and Armaments held on 12th November 1963 in the Hague, the Chairman-in-Office explained, in reply to a question from the Committee, that the Council did not consider such amendments to be opportune since they might affect the whole balance of the Agreements signed in Paris on 23rd October 1954.

It is the Council's view that this reply is still valid in the present context.

2. (a) The Council have drawn the attention of the Governments concerned to the importance they attach to the entry into force of the Convention signed on 14th December 1957 concerning due process of law, provided for in Article XI of Protocol No. IV.

(b) The measures required to ensure effective control of nuclear weapons are under examination. The Assembly is well acquainted with the delicate problems involved in preparing for the necessary operations for verifying stocks of atomic weapons.

(c) The Council are fully aware of the importance of implementing the provisions of Article III of Protocol No. III relating to the production of nuclear weapons in the territories of member States on the mainland of Europe. The subject has been discussed several times with the Committee on Defence Questions and Armaments.

(d) The establishment of the United Kingdom land forces in Germany remains at 55,000 men, as agreed by the WEU Council. The United Kingdom bears heavy defence commitments in various parts of the world, including currently the acute emergency in Malaysia, and British participation in the United Nations force in Cyprus. To meet these commitments, the United Kingdom has temporarily been obliged to withdraw certain troops from BAOR.

The United Kingdom intends to bring the strength of BAOR up to the planned peacetime establishment of 55,000 men as soon as circumstances permit.

3. Collaboration with the control services of the European Atomic Energy Community, the European Nuclear Energy Agency and the International Atomic Energy Agency would primarily consist in obtaining sufficiently informative reports to enable the WEU Armaments Control Agency, which is concerned with the military aspect of controls, to carry out its duties efficiently in the sphere assigned to it.

The European Atomic Energy Community, which is kept informed of all nuclear activities in the six member countries of the Community, would be the principal body to co-operate with the WEU Agency.

It is not possible at present to detail such means further. In this connection, the Council wish to draw attention to the Seventh General Report of the European Atomic Energy Community, in which it is stated that the problem of applying Regulations 7 and 8 "to certain installations concerned in the carrying out of military programmes" has not yet been resolved (paragraph 48 of the report).

1. Communicated to the Assembly on 21st October 1964.

RÉPONSE DU CONSEIL¹

à la Recommandation n° 109

1. L'Assemblée demande au Conseil d'examiner à nouveau le problème d'une modification du traité posé au paragraphe 2 de la Recommandation n° 93.

Dans sa réponse à ce paragraphe, le Conseil avait précisé que les mesures y préconisées devraient donner lieu à de profondes modifications du Traité de Bruxelles révisé, notamment en ce qui concerne l'article VI du Protocole N° II et l'article IX du Protocole N° IV.

Au cours de la réunion commune du Conseil et de la Commission des Questions de Défense et des Armements de l'Assemblée tenue à La Haye le 12 novembre 1963, le Président en exercice du Conseil avait précisé, en réponse à une question de la commission, que le Conseil n'estimait pas opportun de procéder à de telles modifications parce qu'elles pourraient s'avérer de nature à affecter tout l'équilibre des Accords signés à Paris le 23 octobre 1954.

Le Conseil estime que cette réponse reste valable dans le contexte actuel.

2. (a) Le Conseil a attiré l'attention des gouvernements intéressés sur l'importance qu'il attache à l'entrée en vigueur de la Convention du 14 décembre 1957 relative à la garantie d'ordre judiciaire prévue par l'article XI du Protocole N° IV.

(b) Les mesures nécessaires à l'exécution du contrôle effectif des armes nucléaires font l'objet d'examens approfondis. L'Assemblée connaît les problèmes délicats que soulève la préparation des opérations nécessaires à la vérification de stocks d'armes atomiques.

(c) Le Conseil est pleinement conscient de l'importance que revêt l'application de la disposition de l'article III du Protocole N° III, relative à la production d'armes nucléaires dans les territoires continentaux des Etats membres de l'Union. Ce problème a fait l'objet de nombreux échanges de vues avec la Commission des Questions de Défense et des Armements.

(d) L'effectif des forces terrestres britanniques en Allemagne reste de 55.000 hommes, ainsi qu'il a été convenu par le Conseil de l'U.E.O. Le Royaume-Uni assume de lourdes charges de défense en diverses parties du monde, à l'heure actuelle notamment la crise grave en Malaisie et la participation britannique à la force des Nations Unies à Chypre. Pour faire face à ces engagements, le Royaume-Uni a dû retirer temporairement certaines troupes de l'Armée britannique du Rhin.

Le Royaume-Uni se propose de porter les effectifs de l'Armée britannique du Rhin à leur niveau normal de temps de paix de 55.000 hommes dès que les circonstances le permettront.

3. La coopération avec les services de contrôle de la Communauté Européenne de l'Energie Atomique, de l'Agence Européenne pour l'Energie Nucléaire et de l'Agence Internationale de l'Energie Atomique consisterait notamment en des rapports destinés à renseigner suffisamment l'Agence de l'U.E.O., dont les objectifs concernent l'aspect militaire du contrôle, pour lui permettre d'accomplir efficacement sa mission dans le domaine qui lui est propre.

La Communauté Européenne de l'Energie Atomique, qui reçoit connaissance de toutes activités nucléaires dans les six pays membres de la Communauté, serait d'ailleurs le principal organisme à coopérer avec l'Agence de l'U.E.O.

Pour l'instant, il ne paraît pas possible de préciser davantage ces moyens. Le Conseil rappelle dans cet ordre d'idées que le septième rapport général de la Communauté Européenne de l'Energie Atomique précise notamment que les problèmes d'application des Règlements n° 7 et n° 8 « à certaines installations participant à l'exécution de programmes militaires » n'ont pas encore été résolus (n° 48 du rapport).

1. Communiquée à l'Assemblée le 21 octobre 1964.

The political future of NATO

REPORT¹

***submitted on behalf of the General Affairs Committee²
by Mr. de Grailly, Rapporteur***

TABLE OF CONTENTS

DRAFT RECOMMENDATION
on the political future of NATO

EXPLANATORY MEMORANDUM
submitted by Mr. de Grailly, Rapporteur

Introduction

I. The North Atlantic Treaty

II. The treaty and political relations between the members of the Alliance

III. Has the Atlantic Alliance a political future ?

IV. Prospects

1. Adopted unanimously by the Committee.

2. *Members of the Committee*: Mr. *Badini Confalonieri* (Chairman); MM. *Meyer*, *Bettiol* (Vice-Chairmen); MM. *Blachstein*, *Conti*, *Cravatte*, *de Grauw*, *Ehm*, *Gonella*, *Kopf* (Substitute: *von Merkatz*), *Lemaire*, *Leynen* (Substitute: *de la Vallée Poussin*), Mrs. *McLaughlin*, MM. *Montini*, *von Mühlen*, *Patijn*, *Pfimlin* (Substitute: *de*

Préaumont), *Pic*, *Pierson* (Substitute: *Molier*), *Ridley*, Mrs. *Stoffels-van Haften*, MM. *Stonehouse* (Substitute: *Johnson*), *Worsley* (Substitute: *Lord Grantchester*), Jkvr. *Witewaall van Stoetwegen*, MM. *Zimmer*, *de Grailly*, *Van Ofelen*.

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

L'avenir politique de l'O.T.A.N.

RAPPORT ¹

**présenté au nom de la Commission des Affaires Générales ²
par M. de Grailly, rapporteur**

TABLE DES MATIÈRES

PROJET DE RECOMMANDATION

sur l'avenir politique de l'O.T.A.N.

EXPOSÉ DES MOTIFS

présenté par M. de Grailly, rapporteur

Introduction

I. Le Traité de l'Atlantique Nord

II. Le traité et les rapports politiques entre les membres de l'Alliance

III. L'Alliance atlantique a-t-elle un avenir politique ?

IV. Les perspectives

1. Adopté par la commission à l'unanimité.

2. *Membres de la commission* : M. *Badini Confalonieri* (président) ; MM. *Meyer*, *Bettiol* (vice-présidents) ; MM. *Blachstein*, *Conti*, *Cravatte*, *de Grauw*, *Ehm*, *Gonella*, *Kopf* (suppléant : *von Merkatz*), *Lemaire*, *Leynen* (suppléant : *de la Vallée Poussin*), Mme *McLaughlin*, MM. *Montini*, *von Mühlen*, *Patijn*, *Pfimplin* (suppléant : *de Préaumont*),

Pic, *Pierson* (suppléant : *Molter*), *Ridley*, Mme *Stoffels-van Haften*, MM. *Stonehouse* (suppléant : *Johnson*), *Worsley* (suppléant : *Lord Grantchester*), *Jkvr. Wttewaall van Stoetwegen*, MM. *Zimmer*, *de Grailly*, *Van Offelen*.

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

Draft Recommendation
on the political future of NATO

The Assembly,

Considering that the North Atlantic Treaty signed on 4th April 1949 is not outdated as a regional treaty of collective defence but that its scope must be made more general by the insertion of political provisions ;

Considering the proposals made by President Kennedy in his speech of 4th July 1962, calling for the establishment of a genuine partnership between Europe and the United States ;

Considering that this aim cannot be achieved without a political reform of the treaty ;

Considering that the application of this programme supposes a prior realisation of their own solidarity by the European members of the Alliance,

RECOMMENDS THAT THE COUNCIL

1. Place on its Agenda the reform of the future structure of NATO ;
2. Give priority to the political reforms of the Alliance on which depend the strategic concepts which can be applied ;
3. Hold a discussion between the European members of the Alliance with a view to adopting a prior common attitude to the reforms considered ;
4. Study the possibility of extending the area of political application of the treaty.

Projet de recommandation
sur l'avenir politique de l'O.T.A.N.

L'Assemblée,

Considérant que le Traité de l'Atlantique Nord, signé le 4 avril 1949, n'est pas dépassé en tant que pacte régional de défense collective mais qu'il importe de lui donner une portée plus générale en y insérant des dispositions de caractère politique ;

Considérant les propositions du Président Kennedy contenues dans son discours du 4 juillet 1962 relatives à l'établissement d'un véritable partenariat entre l'Europe et les Etats-Unis d'Amérique;

Considérant que ce but ne saurait être réalisé sans une réforme politique du traité ;

Considérant que la mise en œuvre de ce programme suppose la prise de conscience préalable par les membres européens de l'Alliance de leur solidarité propre,

RECOMMANDE AU CONSEIL

1. D'inscrire à son ordre du jour l'étude des structures futures de l'O.T.A.N. ;
2. De donner priorité aux réformes politiques de l'Alliance dont dépendent les concepts stratégiques qui peuvent être mis en œuvre ;
3. De procéder à un échange de vues entre membres européens de l'Alliance en vue d'arriver à une position commune préalable sur les réformes envisagées ;
4. D'étudier l'éventualité de l'extension du champ d'application politique de l'Alliance atlantique.

Explanatory Memorandum

(submitted by Mr. de Grally, Rapporteur)

Introduction

1. In appointing me Rapporteur on the political future of NATO, our General Affairs Committee was anxious to tackle one of the most urgent political problems facing the western world today. At its last session in Rome in June, the Assembly has already examined this subject on the basis of a study submitted by Mr. Nicholas Ridley. It was certain that a problem of this magnitude could not be completely dealt with in a single session and that is why I hope to submit a few observations on this absorbing subject so that useful conclusions may be drawn from the debate.

2. However, just as the report submitted by Mr. Ridley at the previous session dealt with certain aspects of this vast question of the future of NATO — by way of a preview — the present report is likewise merely an introduction to the study of solutions which it is undeniably the competence of our Assembly to prepare.

3. Although, in December 1964, the political future of NATO is evidently a topical problem, the political situation in Europe is developing in such a way that, at the present session, only general and theoretical views can yet be expressed in defining the fundamental choices. It is also hoped that events or decisions in the more or less near future will not impede present prospects.

4. Subject to the above comments, four questions will be tackled in the framework of this study:

- Had the North Atlantic Treaty of April 1949 a political function?
- Has the treaty had an effect on political relations between the members of the Alliance? What experience can be gained in this respect from its fifteen years of application?

- Does the treaty have a political future?
- If so, what are its prospects?

I. The North Atlantic Treaty

5. The North Atlantic Treaty of 4th April 1949 followed certain events which had led the United States on the one hand and the countries of Western Europe on the other to escape from the state of euphoria which had followed the end of the war and the signature of the San Francisco Charter. It will be recalled that the Soviet Union, taking advantage of a *de facto* situation and relying on the presence of the Red Army on the territory of a number of eastern European countries, had been able to bring off several operations which resulted in Soviet domination extending over some 90 million non-Russian Europeans; the climax of this political undertaking was the installation of a popular republic in Prague.

6. The main object of the treaty was to afford the States of Western Europe a military guarantee against the military adventurings of Soviet Russia; thus it became a regional security pact against the activities of a particular State.

7. No doubt the treaty embodies various general considerations (Preamble, Article 1 ...) but it is around Article 5 that it is essentially built — i.e. a regional defence pact.

8. Article 6 gives a restrictive definition of the geographical area of application of the pact. This had to be modified on the accession of Greece and Turkey (22nd October 1951).

9. Apart from these very precise provisions it is possible to find more general references to relations between member States (in particular in Article 2). But they are too general to amount to genuine political obligations.

10. We should however mention Article 9, as in setting up a Council for the Organisation and providing for the creation of political bodies it

Exposé des motifs

(présenté par M. de Grailly, rapporteur)

Introduction

1. En me chargeant de rapporter sur l'avenir politique de l'O.T.A.N., notre Commission des Affaires Générales a été soucieuse d'aborder un des problèmes les plus actuels de la conjoncture politique intéressant le monde occidental. Déjà l'Assemblée, lors de sa session de juin dernier, à Rome, avait ouvert ce dossier sur la base d'une étude qui lui était présentée par M. Nicholas Ridley. Il était bien certain qu'un problème aussi considérable ne pouvait être épuisé en une seule session, et c'est la raison pour laquelle je souhaiterais présenter quelques observations sur ce sujet passionnant pour que, de la discussion ouverte, puissent être dégagées des conclusions utiles.

2. Mais, de même que le rapport présenté par M. Ridley lors de la précédente session a traité de certains aspects de cette vaste question de l'avenir de l'O.T.A.N., pour lui donner en quelque sorte un éclairage préliminaire, de même le présent rapport ne saurait constituer qu'une introduction à l'étude des solutions dont l'élaboration est incontestablement de la compétence de notre assemblée.

3. En effet, si l'avenir politique de l'O.T.A.N. est, sans doute, en décembre 1964, un problème d'actualité, le caractère évolutif de la situation politique en Europe ne permet d'exprimer, à l'occasion de la présente session, que des vues encore générales et théoriques pour dégager les options fondamentales. Il restera à souhaiter que des événements ou des décisions plus ou moins proches ne viennent pas contredire les perspectives ainsi ouvertes.

4. Sous ces réserves, quatre questions seront abordées dans le cadre de cette étude :

- Le Traité de l'Atlantique Nord d'avril 1949 avait-il une vocation politique?
- Le traité a-t-il eu des effets sur les rapports politiques entre les membres de l'Alliance? Quelle expérience peut-on dégager, à cet égard, des quinze années de son application?

— Le traité a-t-il un avenir politique?

— Dans l'affirmative, quelles en sont les perspectives?

I. Le Traité de l'Atlantique Nord

5. Le Traité de l'Atlantique Nord, du 4 avril 1949, faisait suite à certains événements qui avaient amené les Etats-Unis, d'une part, et les Etats d'Europe occidentale, d'autre part, à sortir de l'état d'euphorie qui avait suivi la fin de la guerre et la signature de la Charte de San Francisco. On se souvient que, profitant d'une situation de fait, l'Union Soviétique, grâce à la présence de l'Armée rouge sur le territoire d'un certain nombre d'Etats d'Europe orientale, avait pu mener à bien plusieurs opérations dont le résultat avait été de soumettre à sa domination quelque 90 millions d'Européens non Russes; le point culminant de cette entreprise politique fut l'installation d'une République populaire à Prague.

6. L'objet essentiel du traité était d'assurer aux Etats de l'Europe occidentale une garantie militaire contre les entreprises de la Russie soviétique; aussi, se présente-t-il comme un pacte de sécurité de caractère régional contre les entreprises d'un Etat déterminé.

7. Sans doute, ce traité comporte-t-il des considérations d'ordre général (Préambule — article 1 ...), mais on peut dire qu'il est articulé autour de son article 5, c'est-à-dire du pacte régional de défense.

8. L'aire d'application géographique de ce pacte est limitativement précisée en l'article 6. Celui-ci a dû être modifié lors de l'accession au traité de la Grèce et de la Turquie (22 octobre 1951).

9. Hors ces dispositions très précises, le traité renferme, certes, des références plus générales aux relations entre les Etats membres (notamment à l'article 2). Mais elles sont justement trop générales pour comporter un caractère véritable d'obligation politique.

10. Mentionnons, cependant, car elles ont joué leur rôle dans l'évolution politique du traité, les dispositions de l'article 9 instituant le Conseil

has had an effect on the political evolution of the treaty.

11. Lastly, it must be noted that although the North Atlantic Treaty is a regional defence treaty, it is only one of several of the same sort to which the United States adheres, as the United States Secretary of State has often recalled. Others exist for the Middle East and South-East Asia. In participating in NATO, CENTO and SEATO the United States can be imagined as a star surrounded by satellites, some of which moreover travel in several orbits. Such are the treaties in the centre of which the United States is always to be found.

II. The treaty and political relations between the members of the Alliance

12. Political experience, however, can be gained from this treaty, devoid of political commitments. This experience may perhaps be negative but it is interesting for the information it provides.

13. We have now had fifteen years of experience, which can be divided into two successive periods:

14. A. The period from 1949 to 1956 was dominated by a complete lack of balance between the United States and its European allies which had emerged exhausted from the second world war. During this period, the United States provided Europe with effective military protection.

15. However, even then, in matters which were not the primary concern of the treaty — i.e. the military defence of Europe — European allies suffered a number of disappointments. While the military security of Europe was guaranteed with respect to Soviet Russia, the world developed at the expense of the world political positions of the European members of the Alliance. Among other things, the countries had to grasp the fact that their activities beyond the seas had to assume a different shape. Nevertheless this process — of decolonisation —, which was difficult for some of them, gave rise to no demonstration of solidarity from the other members of the Alliance. The former colonial powers lost a part of their political influence in the world without obtaining in exchange any demonstration of solidarity from the other members of the Alliance and especially the United States. During all the

decolonisation experiences, the European States found themselves completely isolated.

16. From a more general point of view, it can even be said that whenever a European member of the Alliance found itself in a position in the world different from that of the United States, it found itself, in practice, alone against fourteen, since almost automatically the thirteen others aligned themselves with the United States.

17. It was in this context that the events of Suez took place, which demonstrated once again the complete absence of co-ordination between the policies of certain European States and of the United States, the complete refusal of support by the United States with respect to their European allies in their world political undertakings. At the same time, however — and since — the United States have never ceased to demand of their allies, and to obtain from most of them, unconditional approval and support for their own undertakings.

18. It was in becoming aware of this situation that the North Atlantic Council assigned to three wise men the task of improving political co-operation in the Alliance. On the basis of the report which they prepared, various pieces of machinery were established for political co-operation and consultation at the very time when Mr. Spaak became Secretary-General of NATO. This was undoubted theoretical progress compared to the previous situation, but without much practical effect. Wherever the members of the Alliance were confronted in the world on a matter which was not precisely covered by the treaty, they were constantly divided. In this connection it is interesting to refer to an analysis of voting in the United Nations appended to a previous report¹.

19. B. The second period, which began in 1956, was characterised by the loss of the United States' virtual nuclear monopoly. It is no longer possible to consider today that a nuclear strike can be undertaken without fear of reprisals. Thus the premises of NATO strategy were fun-

1. Report by Mr. Nicholas Ridley, Document 310.

de l'organisation et prévoyant la création de certains organismes à vocation politique.

11. Remarquons enfin que, si le Traité de l'Atlantique Nord est un pacte régional de défense, il n'est qu'un des pactes de même nature dont les Etats-Unis sont membres; le Secrétaire d'Etat américain l'a plusieurs fois rappelé. C'est ainsi que d'autres traités à vocation régionale, et dont sont membres les Etats-Unis, existent pour le Moyen-Orient et le sud-est asiatique. Dans leur participation à l'O.T.A.N., au C.E.N.T.O. et à l'O.T.A.S.E., les Etats-Unis pourraient être figurés sous la forme d'un astre-foyer entouré de satellites, dont certains, d'ailleurs, gravitent sur plusieurs orbites. Telle est la physionomie de ces pactes, au centre desquels on retrouve toujours les Etats-Unis d'Amérique.

II. Le traité et les rapports politiques entre les membres de l'Alliance

12. De ce traité dépourvu d'engagements politiques, on peut cependant dégager une expérience politique. Expérience négative, sans doute, mais intéressante par les enseignements qu'elle apporte.

13. L'expérience est aujourd'hui de quinze années. Deux périodes pourront être successivement considérées:

14. A. La période de 1949 à 1956 a été dominée par un déséquilibre total entre les Etats-Unis et leurs alliés européens, sortis exsangues de la seconde guerre mondiale. Pendant toute cette période, les Etats-Unis ont assuré à l'Europe une protection militaire défensive efficace.

15. Toutefois, dès cette époque, dans des secteurs qui n'étaient pas celui de l'objet premier du traité, c'est-à-dire celui de la défense militaire de l'Europe, les alliés européens ont éprouvé un certain nombre de déceptions. En effet, tandis que la sécurité militaire de l'Europe était garantie à l'égard de la Russie soviétique, le monde évoluait aux dépens des positions politiques mondiales des Etats européens membres de l'Alliance. Ces Etats eurent notamment à prendre conscience de la nécessité d'une transformation de la forme de leur action politique au-delà des mers. Néanmoins, ce processus — celui de la «décolonisation» — difficile pour certains d'entre eux, n'a provoqué aucune manifestation de solidarité de la part des autres membres de l'Alliance. Les puissances ex-colonisatrices ont perdu une partie de leur influence politique dans le monde sans obtenir en échange

un témoignage de solidarité de la part des autres membres de l'Alliance, et spécialement des Etats-Unis. Au cours de toutes les expériences de décolonisation, les Etats européens se sont trouvés dans l'isolement le plus complet.

16. On peut même dire, plus généralement, que chaque fois qu'un Etat européen membre de l'Alliance s'est trouvé dans le monde dans une position distincte de celle des Etats-Unis d'Amérique, il s'est trouvé en réalité seul contre quatorze, car d'une manière presque automatique, les treize autres se sont alignés sur la position des Etats-Unis.

17. C'est dans ce contexte que sont survenus les événements de Suez qui ont démontré une fois de plus l'absence totale de coordination entre la politique de certains Etats européens et celle des Etats-Unis d'Amérique, le refus absolu de solidarité de la part des Etats-Unis d'Amérique à l'égard de leurs alliés européens dans leurs entreprises politiques mondiales. Dans le même temps, cependant — et depuis lors — les Etats-Unis n'ont jamais cessé d'exiger de leurs alliés, et d'obtenir de la plupart d'entre eux, une approbation et un soutien inconditionnels de leurs propres entreprises.

18. C'est en prenant conscience de cette situation que le Conseil de l'O.T.A.N. a confié aux Trois Sages la tâche d'améliorer la coopération politique dans l'Alliance. Sur la base du rapport qu'ils ont établi, ont été mis en place un certain nombre de mécanismes de coopération et de consultation politique, dans le moment même où M. Spaak devenait Secrétaire général de l'O.T.A.N. Il s'agissait, par rapport à la situation antérieure, d'un progrès théorique incontestable, mais sans grande portée pratique: chaque fois que, sur la scène politique mondiale, les Etats membres de l'Alliance se sont trouvés confrontés, en dehors de l'objet précis du pacte de défense, ils ont été constamment divisés. On se reportera avec intérêt, à cet égard, à l'analyse des votes à l'Assemblée de l'O.N.U., annexée à un précédent rapport¹.

19. B. La seconde période, ouverte en 1956, est caractérisée par la perte du quasi-monopole atomique des Etats-Unis. Il n'est plus possible de considérer aujourd'hui qu'une action atomique puisse être entreprise sans crainte de représailles. Ainsi, les données de la stratégie

1. Rapport de M. Nicholas Ridley, Document 310.

damentally upset, without the machinery being modified correspondingly.

20. Alongside this transformation of the strategic premises of defence, the world has developed considerably in the political field over the last eight years. The world of 1964 is no longer comparable to that of 1956 and still less to that of 1949, which was characterised by the existence of two dominating blocs.

21. The revival of Europe is not the only element in this development. The collapse of the Soviet monolith, the Chinese split, the development and change in the third world, must also be considered.

22. In addition to political factors, technical developments and diversification and economic changes accentuate the process of evolution.

23. Today, the idea of two blocs and a third world is itself out of date. We can consider that there are six main centres of political action in the world today: North America; Western Europe; Soviet Russia and Eastern Europe; Communist China and its extensions in South-East Asia; neutralist India, to which may be attached the young States of Africa; and, lastly, Latin America.

24. NATO, however, has remained what it was in 1949: a treaty of alliance covering a specific geographical area, in the framework of an American strategic system. There have been no positive proposals for revision at the times laid down in Article 12, nor later¹.

25. Consequently, there might have been even more far-reaching changes in the world, but nothing more could have been expected of the treaty and relations between the member States than what, in fact, has happened in the past fifteen

1. Article 12 of the North Atlantic Treaty:

“After the treaty has been in force for ten years, or at any time thereafter, the Parties shall, if any of them so requests, consult together for the purpose of reviewing the treaty, having regard for the factors then affecting peace and security in the North Atlantic area, including the development of universal as well as regional arrangements under the Charter of the United Nations for the maintenance of international peace and security.”

years, i.e. no commitments nor reciprocal undertakings by the member States other than in the event of an armed attack on specific areas of Europe or North America.

III. *Has the Atlantic Alliance a political future?*

26. As we have seen, the result of the first fifteen years of the application of the North Atlantic Treaty is to a great extent negative. It could not have been otherwise for, apart from the question of Berlin, all the political problems during this period, even those concerning Europe, have arisen outside the treaty area.

27. Two initial approaches — both negative — are possible with regard to this situation.

28. The first is based on the fact that the treaty, concluded in consideration of a given situation which was topical in 1949 but completely out of date in 1964, is no longer suited to the problems of the world today. Hence, it is useless to try to build a political structure from this treaty, it is useless to amend it.

29. Conversely, the treaty can be considered from a fundamentally different angle: the object of the Alliance is to ensure the defence of the territory of the member States. In any event, where the defence of Western Europe is concerned, arrangements for the application of the treaty have proved to be effective, and no-one can seriously dispute the fact that in confirming the military commitment of the United States to the defence of Western Europe, this pact is the best guarantee of Europe's future and independence. In this respect, the treaty is in no way out of date, it is adequate; it is therefore useless to attempt to revise it; this might detract from its effectiveness.

30. Thus, from two totally opposite approaches, we are led to identical conclusions: that the Atlantic Alliance has no political future.

31. In actual fact, these two arguments and the conclusions they lead to are both false.

de l'O.T.A.N. se trouvent-elles fondamentalement bouleversées sans pour autant que les mécanismes de celle-ci aient été révisés.

20. Parallèlement à cette transformation des facteurs stratégiques de la défense, l'évolution politique du monde au cours des huit dernières années a été considérable. Le monde de 1964 n'est plus comparable à celui de 1956, moins encore à celui de 1949 caractérisé par l'existence de deux blocs hégémoniques.

21. Le relèvement de l'Europe n'est pas le seul élément de cette évolution. La désagrégation du monolithisme soviétique, le schisme chinois, le développement et la mutation du tiers monde, doivent être également considérés.

22. Outre les facteurs politiques, le développement et la diversification des techniques, ainsi que la transformation des économies, accentuent le processus d'évolution.

23. Aujourd'hui, l'idée même de deux blocs et d'un tiers monde est elle-même dépassée. On peut considérer qu'il existe six grands foyers politiques dans le monde actuel: l'Amérique du Nord, l'Europe occidentale, la Russie soviétique et l'Europe de l'Est, la Chine communiste et ses prolongements dans le sud-est asiatique, l'Inde neutraliste à laquelle on peut rattacher les jeunes Etats d'Afrique, enfin l'Amérique latine.

24. L'O.T.A.N., cependant, est restée ce qu'elle était en 1949: un traité d'alliance couvrant une aire géographique déterminée, dans le cadre d'un système stratégique américain. Aucune révision n'a été positivement proposée à l'échéance prévue par l'article 12, ni ultérieurement¹.

25. Dès lors, la transformation du monde pourrait être plus totale encore; il ne faudrait attendre du traité nul autre effet, dans les rapports entre Etats membres, que ceux constatés au cours des quinze années écoulées, c'est-à-dire,

1. Article 12 du Traité de l'O.T.A.N. :

« Après que le Traité aura été en vigueur pendant dix ans ou à toute date ultérieure, les Parties se consulteront, à la demande de l'une d'elles, en vue de réviser le Traité, en prenant en considération les facteurs affectant à ce moment la paix et la sécurité dans la région de l'Atlantique Nord, y compris le développement des arrangements tant universels que régionaux conclus conformément à la Charte des Nations Unies pour le maintien de la paix et de la sécurité internationales. »

en fait, une absence d'obligations, d'engagement réciproque des Etats membres, hors l'hypothèse d'une attaque armée contre des territoires déterminés, en Europe ou en Amérique du Nord.

III. L'Alliance atlantique a-t-elle un avenir politique ?

26. Le bilan des quinze premières années d'application du Traité de l'Atlantique Nord est, nous l'avons vu, dans une grande mesure négatif. Il ne saurait en être autrement puisque, mis à part celui de Berlin, tous les problèmes politiques, ceux mêmes intéressant l'Europe, se sont trouvés posés au cours de cette période en dehors de la zone couverte par le traité.

27. En présence de cette situation, deux premières attitudes d'esprit sont possibles, toutes deux négatives.

28. La première s'appuie sur la constatation que le traité, conclu en considération d'une situation donnée, actuelle en 1949, totalement dépassée en 1964, n'est plus adapté aux problèmes du monde présent. Dès lors, il est inutile de chercher à établir une construction politique à partir de ce traité, il est inutile de l'amender.

29. On peut, à l'opposé, considérer le traité dans un esprit fondamentalement différent: l'objet de l'Alliance est d'assurer la défense des territoires des Etats membres. En ce qui concerne, en tout cas, la défense de l'Europe occidentale, les dispositions prises en application de ce traité se sont révélées efficaces, et il n'est pas contestable que le pacte, consacrant un engagement militaire des Etats-Unis pour la défense de l'Europe occidentale, constitue la meilleure garantie pour l'avenir et l'indépendance de celle-ci. Dès lors, loin d'être dépassé, le traité est suffisant; il est donc inutile de chercher à le réviser, ce qui risquerait d'en amoindrir l'efficacité.

30. On voit qu'en partant d'une attitude exactement inverse on aboutit par l'un et l'autre de ces raisonnements à des conclusions absolument identiques, consistant à dénier tout avenir politique à l'Alliance atlantique.

31. En réalité, ces deux raisonnements et les conclusions auxquelles ils aboutissent sont faux.

32. It is certain that the fundamental aim of the Atlantic Alliance — the defence of the free world — is not out of date. But although the threat which existed in 1949 is still present, it must be seen that it has taken a different shape, and from the defence angle alone, the strategy necessary for defence, the problem is no longer the same as it was in 1949. With the present balance between the major nuclear powers, the goal is to maintain a high degree of deterrence throughout the world wherever the vital interests of the members of the Alliance are at stake.

33. The problem of world deterrence is the problem of controlling crises. This problem can be solved only if there is a system for co-ordinating the policies of the allied powers with world-wide tasks, and without this serious mistakes might be made which could compromise the very security the treaty is intended to guarantee.

34. Thus, when we limit our considerations to the fundamental aim of the Alliance — the defence of the free world — political decisions are necessarily involved if the means of solving the problem are to be adapted to present circumstances.

35. Conversely, political feelings, concepts or considerations govern some of the positions adopted, or which certain members of the Alliance may adopt or accept, with regard to particular strategic concepts. Recent developments in relations between the allies, with the danger of crisis they involve, make this a particularly topical thought.

36. It is clear therefore that the future of the Alliance is governed by the solutions that might be found to the present political differences between its members. The finding of such solutions has become essential for the survival of the Alliance.

IV. Prospects

37. The organisation of political foundations for the Alliance, or political relations between the members of the Alliance, or to be more precise the reorganisation of the Alliance on political foundations, depends on a fundamental choice that must be made between building a vast poli-

tical entity in the shape of "an Atlantic federation" and the establishment of a bipolar or even multipolar alliance.

38. In considering the first approach, its full consequences must be seen: a real federation, if the word is accepted in its full meaning, supposes in fact a federal and, hence, a single political authority. To set up such a system would be to consecrate within the Alliance the political authority of its most powerful member — the United States.

39. This solution would, in fact, provide a legal framework for a *de facto* situation that many accept. In a brief review of the history of the Alliance and the ups and downs of relations between the allies, we have seen that the Government of the United States considers that its political action in the world is in no way tied to the Atlantic Alliance, nor is it bound to any form of solidarity with its European allies in action they themselves may take. It must also be admitted at the same time that most of the European member States of the Alliance have agreed to bring their foreign policy into line with that of the United States, their declared object being to maintain the cohesion of the Alliance, whereas, as we have seen, the treaty makes no mention whatsoever of the establishment of such a link of subordination.

40. It might therefore be considered advisable to give legal recognition to a *de facto* situation, if only to organise it and, to some extent, improve it: it has even been said that in the present state of relations between the allies, the European States would do better to lose their independence, and their citizens would thus be able to elect representatives to the United States Congress and thus have a say in matters. It is probable that in a vast Atlantic association means might be found of enabling Europeans to take part in the preparation of strategic concepts in the Alliance and the decisions governing world political choices. That would at least be a step forward.

41. Such a solution, however, would not be satisfactory, in that it would be based on the assumption that Europe has no political interests of its own. Further, if it is considered that these interests exist and, in addition, that the evolution of the world during the last fifteen years

32. Sans doute l'Alliance atlantique n'est pas dépassée, dans son objectif fondamental, qui reste la défense du monde libre. Mais si la menace de 1949 existe toujours, il faut bien constater qu'elle a pris des formes différentes, de telle sorte que du seul point de vue de cette défense, sur le plan de la stratégie à appliquer pour l'assurer, le problème n'est plus celui que l'on a cherché à résoudre en 1949. Dans la situation actuelle d'équilibre entre les grandes puissances nucléaires, le but à atteindre est de maintenir, partout dans le monde où les intérêts vitaux des membres de l'Alliance sont en jeu, un degré élevé de dissuasion.

33. Le problème de la dissuasion mondiale est celui du contrôle des crises. Il ne peut être résolu que si se trouve établi un système de coordination des politiques des puissances alliées à vocation mondiale, à défaut duquel serait créé un risque de très grandes fautes pouvant compromettre la sécurité que le traité a pour objet de garantir.

34. Ainsi, en s'en tenant à la seule considération de l'objet fondamental de l'Alliance, la défense du monde libre, on doit passer nécessairement, si l'on veut adapter les moyens de résoudre le problème aux données actuelles de celui-ci, par des décisions à caractère politique.

35. Inversement, des considérations, conceptions ou arrière-pensées politiques commandent certaines positions prises ou que peuvent prendre, ou accepter, certains membres de l'Alliance à l'égard de certains concepts stratégiques. Les récents développements des rapports entre les alliés, avec les menaces de crise qu'ils comportent, donnent à cette réflexion un caractère tout particulier d'actualité.

36. Il n'est donc pas douteux que l'avenir de l'Alliance est commandé par les solutions qui pourront être trouvées aux divergences politiques existant entre ses membres. Ces solutions sont devenues une nécessité pour la survie de l'Alliance.

IV. *Les perspectives*

37. L'aménagement des bases politiques de l'Alliance, ou des rapports politiques entre les membres de l'Alliance, ou plus exactement la réorganisation de l'Alliance sur des bases politiques, dépend d'une option fondamentale: un choix doit être fait entre l'édification d'une vaste unité

politique sous la forme d'une «fédération atlantique» et l'établissement de l'Alliance sur une base bipolaire, voire multipolaire.

38. Si l'on envisage la première formule, il faut en considérer et en admettre toutes les conséquences: une véritable fédération, si l'on prend ce mot dans son acception entière, suppose, en effet, une autorité politique fédérale, donc unique. Instituer ce système serait consacrer l'autorité politique, au sein de l'Alliance, du membre le plus puissant de celle-ci, les Etats-Unis d'Amérique.

39. La solution tendrait, en somme, à institutionnaliser en droit une situation dont beaucoup s'accrochent en fait. Nous avons vu, à travers le bref rappel qui a été fait de l'historique de l'Alliance et des vicissitudes des rapports entre les alliés, que le gouvernement des Etats-Unis ne se tient comme nullement lié par l'Alliance atlantique dans son action politique dans le monde, pas plus qu'il ne se sent tenu à une solidarité quelconque avec ses alliés européens, dans leur action propre. Il faut bien admettre aussi que, parallèlement, la plupart des Etats européens membres de l'Alliance ont accepté en fait d'aligner leur politique extérieure sur celle des Etats-Unis, dans le souci, expressément déclaré, de maintenir la cohésion de l'Alliance alors que, nous l'avons vu, le traité ne comportait absolument pas l'établissement d'un tel lien de subordination.

40. On peut donc considérer qu'il y aurait des avantages à régler en droit une situation de fait, ne serait-ce que pour l'organiser, et, dans une certaine mesure, l'améliorer; on a pu aller jusqu'à dire que dans l'état actuel des relations entre alliés, les Etats européens auraient avantage à perdre leur autonomie, ce qui permettrait à leurs citoyens d'élire des représentants au Congrès des Etats-Unis pour se faire ainsi entendre. Il est probable qu'au sein d'une vaste «Association atlantique» des moyens pourraient être trouvés de donner aux Européens une possibilité de participer à l'élaboration des concepts stratégiques de l'Alliance et des décisions commandant les options politiques mondiales. Ce serait déjà un progrès.

41. Une telle solution, cependant, ne serait pas satisfaisante en ce sens qu'elle reposerait sur le postulat de l'inexistence d'intérêts politiques propres à l'Europe. D'autre part, si l'on considère que non seulement ces intérêts existent, mais que l'évolution du monde, depuis quinze ans, va dans

has been following the same course, it would be absurd to try to change the course of these events.

42. What, in fact, is the situation in the East?

43. It cannot be denied that the new diversity of the Soviet world makes it more attractive and therefore stronger. By turning to the world at least three faces — that of Soviet Russia, a highly industrialised State in which the standard of living tends to rise, that of Popular China, posing as the leader of countries anxious to stake their claims with the better-endowed countries, and lastly Yugoslavia, a symbol of Socialism which is uncommitted in the rivalry between the two blocs — Communism has gained influence. If, today, the satellites were to change sides, there is no doubt that the influence of the West would, on the contrary, be considerably lessened.

44. Moreover, if deprived of direct means of making itself felt, this influence would become pointless, for if the West were concentrated around a new and single pole, this would result in a re-grouping of the Soviet side and the world would again be divided into two hostile blocs.

45. The outlook is quite different if one considers establishing the Alliance as a pact of association between partners with equal rights and influence. Such a system is obviously far-removed from any system involving leadership by a single partner.

46. This seems to have been the prospect which inspired President Kennedy in his message of 4th July 1962. The same idea was expressed a few weeks later by the President of the French Republic in these words:

“The alliance of the free world, in other words the reciprocal commitment of Europe and America, cannot in the long run preserve its assurance and solidarity unless on the old Continent there is a powerful break-water of prosperity as strong as that provided by the United States in the new world.”

47. There is a tendency for some to consider this wish for Europe to play its due rôle in the Alliance and in the world as being based on vain considerations of prestige. Any such thought is a denial of the fact that Europe has its own political concepts to promote and its own specific interests.

48. This is a denial of reality. Let us admit that the fundamental interests of the members of the Alliance are the same; the pact was concluded in order to defend these interests. But, in addition, certain interests are vital for some and marginal for others.

49. For instance, no European mind can admit that the present division of Europe is final. One thought is that Eastern Europe must develop towards a Western Europe which is also in the process of development. Indeed, some consider that this “meeting” of Europe is one of the fundamental medium-term aims of European policy.

50. The pursuit of this aim obviously requires a certain degree of flexibility in political relations between the allies. In particular, it is evident that the system previously considered for institutionalising political unity in the western world would run counter to this two-fold evolution.

51. It cannot be held, however, that it is in the fundamental interests of the United States to give its backing to this evolution.

52. The same is true for the interests the Alliance is intended to defend. Here we return to a remark made previously, to which no serious objection can be raised, regarding the inevitable modification of the aims of the treaty, the inevitable extension of the commitments between the allies, to ensure the operation of the Alliance by adapting it to the new forms of action of the opponent, to the variety of methods used in the struggle for influence in the world between East and West.

53. How can the defence of the interests of each one be ensured *equally* if the moves of the opponent are not met with an equal deterrent? Deterrence is possible only if the opponent can consider that the vital interests of one of the partners commits its allies. Thus, the plurality of the partners and the firmness of their reciprocal undertaking will provide an additional deterrent.

54. Against this concept, the military weakness of Europe and its political inorganisation is often cited. But the question is whether Europe, whose economic potential is equally as great as that of the United States, intends to remain in the state of inferiority in which it now is, for lack of any will to the contrary. This is why, finally, the future of the Alliance will depend on the will

leur sens, il serait absurde de contrarier cette évolution.

42. Considérons, en effet, la situation à l'Est.

43. Nul ne peut nier que la diversité nouvelle du monde soviétique soit pour lui un facteur d'attraction, donc de force. En montrant au monde au moins trois visages: celui de la Russie soviétique, Etat hautement industrialisé dans lequel le niveau de vie tend à s'élever, celui de la Chine populaire se posant en *leader* des pays soucieux de faire valoir leurs revendications à l'égard des pays nantis, enfin celui de la Yougoslavie, symbole du socialisme non engagé dans la rivalité entre les blocs, le communisme a gagné en influence. Si aujourd'hui les satellites changeaient de camp, il n'est pas douteux que l'influence de l'Occident en serait, à l'inverse, fortement amoindrie.

44. Cette influence, d'ailleurs, perdant tout moyen direct de s'exercer, deviendrait sans objet, car une nouvelle concentration de l'Occident autour d'un pôle unique entraînerait un regroupement dans le camp soviétique et le monde se trouverait à nouveau divisé en deux blocs hostiles.

45. Toute autre est la perspective que l'on peut envisager, tendant à établir l'Alliance sur la base d'un pacte d'association entre partenaires égaux en droit et en influence. Un tel système est évidemment à l'opposé de celui qui consacrerait le *leadership* d'un seul.

46. Il semble bien que ce soit dans le sens de cette perspective que se plaçait le Président Kennedy dans son message du 4 juillet 1962. Et c'est cette idée qu'exprimait, quelques semaines plus tard, le Président de la République Française, en ces termes:

«L'alliance du monde libre, autrement dit l'engagement réciproque de l'Europe et de l'Amérique, ne peut conserver à la longue son assurance et sa solidarité que s'il existe sur l'ancien continent un rôle de puissance et de prospérité du même ordre que celui que les Etats-Unis constituent dans le nouveau monde.»

47. Certains ont tendance à considérer cette préoccupation de voir reconnaître à l'Europe, dans l'Alliance et dans le monde, une place et un rôle dignes d'elle comme inspirée par un vain souci de prestige. C'est nier que l'Europe ait, outre parfois sa propre conception politique à faire valoir, des intérêts qui soient spécifiquement les siens.

48. Cette négation est celle de la réalité. Admettons que les intérêts fondamentaux des membres de l'Alliance soient les mêmes; ce sont ceux pour la défense desquels le pacte a été conclu. Mais, en outre, certains intérêts sont vitaux pour les uns, marginaux pour les autres.

49. Prenons un exemple: aucun esprit européen ne peut admettre comme définitive la division actuelle de l'Europe. On peut penser que l'Europe de l'Est doit évoluer à la rencontre d'une Europe occidentale également en évolution. Cette «réunion» de l'Europe est justement tenue par certains pour un des objectifs fondamentaux, à moyen terme, de la politique européenne.

50. La poursuite de cet objectif suppose évidemment une certaine souplesse dans les rapports politiques entre les alliés. Il est manifeste, en particulier, que le système précédemment envisagé tendant à institutionnaliser une unité politique du monde occidental, irait à l'encontre de la double évolution envisagée.

51. On ne saurait, cependant, soutenir que l'intérêt fondamental des Etats-Unis d'Amérique soit d'apporter son soutien à cette évolution.

52. Il en est de même des intérêts dont la défense constitue l'objet de l'Alliance. Nous retrouvons ici l'observation précédemment formulée, et dont le bien-fondé ne peut être sérieusement contesté, relative au nécessaire déplacement des objectifs du traité, au nécessaire élargissement des engagements entre les alliés, pour assurer la fonction de l'Alliance en l'adaptant aux formes nouvelles de l'action de l'adversaire, à la variété des modalités de la lutte d'influence entre l'Est et l'Ouest dans le monde.

53. Or, comment assurer également la défense des intérêts de chacun si ce n'est en opposant aux entreprises de l'adversaire une égale dissuasion? Cette dissuasion n'est possible que si l'adversaire peut considérer que l'intérêt vital d'un seul des partenaires peut engager ses alliés. Ainsi, la pluralité des partenaires et la fermeté de leur engagement réciproque constituera un élément de dissuasion complémentaire.

54. Certains opposent volontiers à cette conception l'objection de la faiblesse militaire de l'Europe et de son inorganisation politique. Mais, précisément, la question est de savoir si l'Europe, dont le potentiel économique est au moins égal à celui des Etats-Unis, entend se maintenir dans l'état d'infériorité où elle ne se trouve qu'à défaut d'une volonté contraire. C'est pourquoi, en défi-

of those who, in Europe, hold political responsibility.

55. There seems to be no fundamental agreement between Europeans, however, on these prospects: some States seem prepared to follow a course which would exclude once and for all any opportunity of organising future European strategy, thus abolishing an essential factor in the increased deterrent which would be part of the system proposed here. This approach and the decisions which might stem from it could jeopardise the future of the Alliance by starting the most serious crisis it has ever experienced.

56. It seems, however, that the fundamental

choice mentioned as the basis of this study is that of the majority. But it must be emphasised that it can be implemented only at the expense of a choice between priorities in solidarity between allies. Contrary to what is sometimes claimed, it is not concerted action between Europeans that might constitute an attempt on the Alliance, but steps taken without regard for European solidarity.

57. That is why the recommendation which concludes this introductory report on the study of the political future of NATO inevitably affirms the need for this solidarity; the Alliance can only be reformed by starting from a prior joint position by its European members.

nitive, l'avenir de l'Alliance dépendra de la volonté de ceux qui, en Europe, détiennent les responsabilités politiques.

55. Il ne semble pas, cependant, qu'un accord fondamental règne entre Européens sur les perspectives ainsi énoncées: certains Etats paraissent disposés à s'engager dans une voie qui fermerait la porte à toute possibilité d'organisation future d'une stratégie européenne, supprimant ainsi un élément essentiel de la dissuasion accrue à laquelle tendrait le système proposé ici. Cette attitude et les décisions qui pourraient en découler risquent de compromettre l'avenir de l'Alliance en l'engageant dans la crise la plus grave qu'elle ait jamais connue.

56. Il semble cependant que l'option fondamen-

tales énoncées à la base de cette étude soit celle de la plupart. Mais il importe de souligner qu'elle ne peut être mise en œuvre qu'au prix d'un choix sur les priorités dans la solidarité entre alliés. Ce n'est pas la concertation entre Européens qui, comme d'aucuns l'affirment, attenterait à l'Alliance, ce sont, au contraire, les entreprises conduites au mépris de la solidarité européenne.

57. C'est pourquoi, la recommandation à laquelle aboutit ce rapport introductif à l'étude de l'avenir politique de l'O.T.A.N. conclut essentiellement à l'affirmation de cette nécessaire solidarité: ce n'est qu'à partir d'une position commune préalable des membres européens de l'Alliance que celle-ci pourra être réformée.

Unity of action — political union and WEU

REPORT ¹

**submitted on behalf of the General Affairs Committee ²
by Mr. von Merkatz, Rapporteur**

TABLE OF CONTENTS

DRAFT RECOMMENDATION

on unity of action — political union and WEU

EXPLANATORY MEMORANDUM

submitted by Mr. von Merkatz, Rapporteur

- A. Development of negotiations on political union since the adoption of Recommendation 104 by the Assembly of WEU
 - I. The political context
 - II. The revival of political union
 - III. Preparation of the German proposals
 - IV. The German proposals
- B. Implications for unity of action
 - I. The political bases
 - II. The method
 - III. The experimental system
 - IV. The institutional plan
 - V. The political federative council
 - VI. The secretariat-general
 - VII. The parliamentary assembly
 - VIII. The legal body
 - IX. The revision clause

APPENDICES :

- I. Proposals regarding European policy transmitted by the Government of the Federal Republic of Germany to its partners in the European Economic Community on 4th November 1964
- II. Resolution on the seventh general report on the activities of the European Economic Community adopted by the European Parliament on 22nd October 1964

1. Adopted unanimously by the Committee.

2. *Members of the Committee* : Mr. *Badini Confalonieri* (Chairman); MM. *Meyer*, *Bettiol* (Vice-Chairmen); MM. *Blaichstein*, *Conti*, *Cravatte*, *de Grauw*, *Ehm*, *Gonella*, *Kopf* (Substitute : *von Merkatz*), *Lemaire*, *Leynen* (Substitute : *de la Vallée Poussin*), Mrs. *McLaughlin*, MM. *Montini*, *von Mühlen*, *Patijn*, *Pflimlin* (Substitute : *de Préaumont*),

Pic, *Pierson* (Substitute : *Molter*), *Ridley*, Mrs. *Stoffels-van Haaften*, MM. *Stonehouse* (Substitute : *Johnson*), *Worsley* (Substitute : *Lord Grantchester*), *Jkvr. Wittewaall van Stoetwegen*, MM. *Zimmer*, *de Grailly*, *Van Offelen*.

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

Unité d'action — L'union politique et l'U.E.O.

RAPPORT ¹

**présenté par la Commission des Affaires Générales ²
par M. von Merkatz, rapporteur**

TABLE DES MATIÈRES

PROJET DE RECOMMANDATION

sur l'unité d'action — L'union politique et l'U.E.O.

EXPOSÉ DES MOTIFS

présenté par M. von Merkatz, rapporteur

A. Evolution des négociations pour l'union politique depuis le vote de la Recommandation n° 104 de l'Assemblée de l'U.E.O.

- I. Le contexte politique
- II. La relance de l'union politique
- III. L'élaboration des propositions allemandes
- IV. Les propositions allemandes

B. Conséquences pour l'unité d'action

- I. Les bases politiques
- II. La méthode
- III. Le système expérimental
- IV. Le projet institutionnel
- V. Le conseil fédératif politique
- VI. Le secrétariat général
- VII. L'assemblée parlementaire
- VIII. Le pouvoir juridictionnel
- IX. La clause de révision

ANNEXES :

- I. Propositions relatives à la politique européenne transmises le 4 novembre 1964 par le gouvernement allemand à ses partenaires de la Communauté Economique Européenne
- II. Résolution sur le septième rapport général sur l'activité de la Communauté Economique Européenne, adoptée par le Parlement européen le 22 octobre 1964

1. Adopté par la commission à l'unanimité.

2. *Membres de la commission* : M. *Badini Confalonieri* (président); MM. *Meyer*, *Bettiol* (vice-présidents); MM. *Blachstein*, *Conti*, *Cravatte*, *de Grauw*, *Ehm*, *Gonella*, *Kopf* (suppléant : *von Merkatz*), *Lemaire*, *Leynen* (suppléant : *de la Vallée Poussin*), Mme *McLaughlin*, MM. *Montini*, *von Mühlen*, *Patijn*, *Pflimlin* (suppléant : *de Préaumont*),

Pic, *Pierson* (suppléant : *Molter*), *Ridley*, Mme *Stoffels-van Haaften*, MM. *Stonehouse* (suppléant : *Johnson*), *Worsley* (suppléant : *Lord Grantchester*), Jkvr. *Wttewaall van Stoetwegen*, MM. *Zimmer*, *de Grailly*, *Van Offelen*.

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

Draft Recommendation
on unity of action — political union and WEU

The Assembly,

Anxious to see progress in the political unification of Europe through unity of action ;

Bearing in mind :

Its Recommendation 104, adopted in Rome on 23rd June 1964 ;

The ideas developed by Mr. Spaak on 9th September 1964 before the General Affairs Committee in the presence of the Chairmen of the Foreign Affairs Committees of the parliaments of the WEU member States ;

The European Parliament Resolution on the seventh general report on the activity of the EEC of 22nd October 1964, adopted on the report by Mr. André Rossi, and Recommendation 403 of 6th November 1964, adopted by the Consultative Assembly of the Council of Europe on the report by Mr. Finn Moe ;

The proposals transmitted by the Government of the Federal Republic of Germany to its EEC partners on 4th November 1964 ;

The position of the new British Government which, according to the statement by Mr. Gordon Walker at his first press conference on 22nd October 1964, does not wish to hamper in any way the progress of present negotiations and wishes to participate in them ;

And considering :

That the world situation makes it ever more urgent for Europe to speak with a single voice and to act in concert in matters concerning both foreign and defence policy ;

That closer co-operation in the cultural field will invigorate and strengthen the feeling of European solidarity ;

That unity of political action should form the keystone of the economic union sought on the basis of the Treaties of Rome and Paris ;

That this will strengthen the Atlantic Alliance on the basis of a genuine partnership between the United States and Europe and thus facilitate the necessary reform of its organisation ;

That it will be the basis of a rapprochement between the West and the East through a settlement taking account of their legitimate interests ;

That it will help to strengthen the effectiveness of co-operation in aiding non-committed countries in the process of development,

RECOMMENDS TO THE COUNCIL

That it support, even if initially limited to the signatory States of the Rome and Paris Treaties, the drawing up of unity of action in an international summit conference, which would define its fundamental aims and make the governments concerned responsible for applying this unity of action in a provisional institutional framework ; that this framework should comprise :

- a decision-making body ;
- a body for preparing decisions which could identify and express common European interests ;
- a parliamentary assembly to be founded from existing European assemblies ;

That it invite the member governments to commit themselves to drawing up a treaty of final political union open to the new accession of other European States on the basis of the experience derived from the experimental procedure.

Projet de recommandation
sur l'unité d'action — L'union politique et l'U.E.O.

L'Assemblée,

Animée par le désir de voir progresser l'unification politique de l'Europe par une unité d'action ;

Vu :

Sa Recommandation n° 104, adoptée le 23 juin 1964, à Rome ;

Les idées que le Président Spaak a développées le 9 septembre 1964 devant sa Commission des Affaires Générales en présence des présidents des commissions des affaires étrangères des parlements des Etats membres de l'U.E.O. ;

La résolution sur le septième rapport général sur l'activité de la C.E.E. du 22 octobre 1964 du Parlement européen, votée sur la base du rapport de M. André Rossi, et la Recommandation n° 403 du 6 novembre 1964, adoptée par l'Assemblée consultative du Conseil de l'Europe sur la base du rapport de M. Finn Moe ;

Les propositions que le gouvernement de la République Fédérale d'Allemagne a transmises le 4 novembre 1964 à ses partenaires de la C.E.E. ;

La position du nouveau gouvernement britannique qui, selon la déclaration de M. Gordon Walker pendant sa première conférence de presse du 22 octobre 1964, ne veut en rien entraver le progrès des négociations actuelles et désire y participer ;

Et considérant :

Que la situation mondiale rend toujours plus urgente la nécessité pour l'Europe de parler d'une seule voix et d'agir d'une manière concertée, également dans les domaines des politiques des affaires étrangères et de défense ;

Qu'une coopération plus étroite dans le domaine culturel ranime et renforce le sentiment de solidarité européenne ;

Que l'unité d'action politique doit constituer la clef de voûte de l'union économique poursuivie sur la base des Traités de Rome et de Paris ;

Que celle-ci renforcera notamment l'Alliance atlantique sur la base d'un véritable partenariat entre les Etats-Unis et l'Europe et qu'elle facilitera ainsi les réformes nécessaires à son organisation ;

Qu'elle sera l'élément de base d'un rapprochement entre l'Ouest et l'Est par un règlement tenant compte de leurs intérêts légitimes ;

Qu'elle contribuera à renforcer l'efficacité de la coopération dans le domaine de l'aide aux pays non engagés en voie de développement,

RECOMMANDE AU CONSEIL

De soutenir, même si initialement celle-ci devait être limitée aux Etats signataires des Traités de Rome et de Paris, l'élaboration d'une unité d'action au sein d'une conférence internationale au sommet qui en définirait les buts fondamentaux et chargerait les gouvernements concernés de mettre en œuvre cette unité d'action dans un cadre institutionnel provisoire ; que ce cadre devrait comporter :

- un organe de décision,
- un organe de préparation des décisions qui pourrait dégager et exprimer les intérêts européens communs,
- une assemblée parlementaire à former à partir des assemblées européennes existantes ;

D'inviter les gouvernements membres à conclure, aussitôt que les progrès de la coopération le permettront, un traité d'union politique définitive ouverte à l'adhésion nouvelle d'autres Etats européens sur la base de l'expérience fournie par la procédure expérimentale.

Explanatory Memorandum

(submitted by Mr. von Merkatz, Rapporteur)

A. Development of negotiations on political union since the adoption of Recommendation 104 by the Assembly of WEU

I. The political context

1. The development of ideas on political union must be examined in relation to the important changes which have taken place in the world: the downfall of Mr. Khrushchev, the victory of the Labour Party in the United Kingdom, confirmation of the position of President Johnson by an overwhelming majority in the elections, the explosion of the Chinese atomic bomb, the increased activity of the French Government to create the common agricultural market as a matter of urgency and France's growing opposition to the creation of a multilateral force in NATO, to quote only the most important events.

2. The political conditions surrounding the problem of unity of action are governed by the question of relations between Europe and the United States. There are two concepts in this respect:

(i) the third force concept,

(ii) the partnership concept,

there being a number of different views regarding the latter.

3. Closely connected with these two problems are the plans for the multilateral force and relations between the Six and the United Kingdom.

4. Your Rapporteur believes there will be no progress towards political union without continuous progress in economic integration and in the absence of a definition of European defence in liaison with the Americans.

5. The still obscure events in the USSR again prove that Europe should stand as one in the fields of foreign policy and defence, i.e. in the policy of security. It is still too soon to foresee what might be the repercussions of a policy of rapprochement between Moscow and Peking on relations between the USSR and the United States. Europe should be prepared for increased pressure from Soviet Russia, even if the Soviets

try to combine a rapprochement with China with a relaxation of tension. In view of this, France's positive approach to the proposals by President Gerstenmaier for the reform of NATO should be welcomed since the implementation of these proposals would certainly have a favourable impact on European policy.

II. The revival of political union

6. Without wishing to comment on the Franco-German discussions at the beginning of July 1964, your Rapporteur considers they certainly encouraged the Federal Government to try to reopen negotiations on European political co-operation.

7. Likewise, there is no question of underlining the misunderstanding caused by the press conference of the President of the French Republic on 23rd July 1964, in which he expressed his ideas for an independent European policy. To say that such a policy would lead to a *third force* would be negative only when this involved a policy against the United States, siding with the Soviet Union or China, but this is obviously out of the question.

8. Your Rapporteur considers that the President of the French Republic's concept of an independent European policy implies a refusal of United States hegemony in Europe, a kind of protectorate and invasion of European industries, and calls for a partnership on a basis of political equality and equal decision-making rights backed by the growing strength of Europe. The press conference is an appeal to the Federal Republic to follow this policy of independence clearly and resolutely, together with France.

9. At its meeting on 9th September 1964, the Committee heard some very important political suggestions by the Belgian Minister for Foreign Affairs, which can be summarised as follows:

(i) organise initial consultations without a formal treaty, with a view to provid-

Exposé des motifs

(présenté par M. von Merkat, rapporteur)

A. Evolution des négociations pour l'union politique depuis le vote de la Recommandation n° 104 de l'Assemblée de l'U.E.O.

I. Le contexte politique

1. L'évolution des idées sur l'union politique doit être examinée en relation avec les importantes modifications de la situation mondiale : le renversement de M. Khrouchtchev, la victoire du parti travailliste en Grande-Bretagne, la confirmation de la position du Président Johnson par une éclatante victoire électorale, l'explosion de la bombe atomique chinoise, l'action intensifiée du gouvernement français pour la création rapide du marché commun agricole et l'opposition renforcée de la France à la création d'une force multilatérale au sein de l'O.T.A.N., pour ne citer que les événements les plus importants.

2. Les conditions politiques du problème de l'unité d'action sont déterminées par la question des relations de l'Europe avec les Etats-Unis. A cet égard, deux conceptions s'affrontent :

(i) celle de la troisième force,

(ii) celle du *partnership*,

avec un contenu variable de ce *partnership*, selon ses défenseurs.

3. En liaison étroite avec ces deux problèmes, il faut voir le projet de la force multilatérale et les relations entre les Six et le Royaume-Uni.

4. Votre rapporteur est d'avis qu'il n'y aura pas de progrès de l'union politique sans progrès continu de l'intégration économique et de la définition de la défense européenne, en liaison avec les Américains.

5. Les événements encore obscurs survenus en U.R.S.S. nous prouvent à nouveau que l'Europe devra parler d'une seule voix dans les domaines de la politique étrangère et de la défense, c'est-à-dire de la politique de sécurité. A l'heure actuelle, il est encore difficile d'anticiper les répercussions, sur les relations entre l'U.R.S.S. et les Etats-Unis, d'une politique de rapprochement entre Moscou et Pékin. Même si la politique

soviétique essaye de jouer à la fois sur le plan du rapprochement avec la Chine et sur celui de la détente, l'Europe doit s'attendre à un renforcement de la pression soviétique. Dans ce contexte, les réactions positives de la France aux propositions du Président Gerstenmaier pour la réforme de l'O.T.A.N. doivent être notées avec satisfaction puisque leur réalisation ne manquerait pas d'avoir des répercussions favorables sur la politique européenne.

II. La relance de l'union politique

6. Sans vouloir commenter les entretiens franco-allemands du début de juillet 1964, votre rapporteur estime qu'il est indéniable qu'ils ont poussé le gouvernement fédéral à tenter une relance des négociations sur la coopération politique européenne.

7. De même, il ne s'agit pas de souligner les malentendus provoqués par la conférence de presse du Président de la République Française du 23 juillet 1964, qui avait mis en relief son idée d'une politique européenne indépendante. Dire que cette politique conduirait à une *troisième force* n'aurait de sens négatif que si celle-ci devait impliquer une politique hostile aux Etats-Unis, aux côtés de l'Union Soviétique ou de la Chine, mais cette hypothèse est évidemment hors de question.

8. Pour votre rapporteur, cette politique européenne et indépendante signifie que le Président de la République Française refuse l'hégémonie des Etats-Unis en Europe, une sorte de protectorat et une forme d'envahissement des industries européennes, et qu'il souhaite un *partnership* sur la base de l'égalité politique et d'un droit égal de décision soutenu par une force croissante de l'Europe. La conférence de presse est un appel à la République fédérale pour qu'elle mène cette politique d'indépendance d'une manière claire et décidée avec la France.

9. A l'occasion de sa réunion du 9 septembre 1964, la commission a entendu les suggestions politiques très importantes du ministre belge des affaires étrangères qui peuvent être résumées en trois points :

(i) organisation des consultations initiales, sans traité formel, en vue d'une

ing an institutional framework later, i.e. an empirical experiment in political co-operation ;

- (ii) set up a Committee of three independent European politicians to form the nucleus of a body representing the community interests, which will prepare the basis for decisions as an auxiliary body of the organs of consultation ;
- (iii) start this procedure without waiting for Britain to take part.

These ideas of Mr. Spaak have had a considerable impact and have caused the work of the Federal Government to be speeded up.

10. The eight-point programme of the German Social Democrat Party¹, largely drawn from the Monnet Committee decisions at the beginning of July 1964, concords with the views of President Hallstein in analysing the existing European Economic Communities as political communities which, if strengthened, would lead towards an integral political community.

11. Without entirely rejecting the attempt to solve political questions, i.e. foreign and defence policy and cultural co-operation, through independent methods, the German Social Democrat Party considers that the pragmatic method which seems to be evident in the preparatory work of the Federal Government is not sufficiently concrete and does not represent a move towards integration.

12. In an interview with the newspaper "*Espresso*", Mr. Saragat, Italian Minister for Foreign Affairs, announced that his Government was preparing an initiative for the revival of Europe. This plan has never actually been published, but according to Mr. Saragat's discussions with his counterparts in the Common Market, MM. Fischbach, Luns, Paul-Henri Spaak and Lefèvre, and his conversations with the new British Government, it is believed that his position as defined at a press conference² has not changed :

1. Cf. Information document PS/CE/80/64 : statement by the SPD on questions relating to European unification, issued by the liaison office of the EEC Socialist Parties.

2. Declaration of 19th October 1964 on the occasion of the visit to Rome by Mr. Luns, Netherlands Minister for Foreign Affairs.

" We wish to build a federal Europe, open to the United Kingdom and the other democratic countries wishing to belong to the European Community and accepting the commitments inherent in membership. We wish to have a Europe whose goal is an equal partnership with the United States. "

13. After strong criticism of the Macmillan Government's application for membership of the European Communities, the development of the new Labour Government's position towards a more positive approach to Europe is a most important factor in our study of the possibilities of reviving Europe. Already in his first press conference on 22nd October 1964, the new Secretary of State for Foreign Affairs, Mr. Gordon Walker, gave an indication of this development by stating that his Government was very interested in taking part in negotiations for a European political union from the outset, but in asking to take part, he particularly did not want to give the impression that it was his intention to hold up any progress the Six might make between themselves. Although there was little mention of European problems in the Queen's speech on 3rd November 1964, outlining the Labour Government programme, the positive approach of 22nd October was reaffirmed after the visits by Mr. Luns and Mr. Saragat to London. The fact that the Labour Government has thus acknowledged Europe allows us to hope that it will draw nearer to the European Continent and that even if the building of Europe is to be confined initially to the Six, the United Kingdom will eventually become an active partner.

14. In this brief account of recent events which are generally called " political revival ", it is essential to mention the outstanding debate in the European Parliament at its session from 19th to 23rd October 1964 on the general report by Mr. André Rossi on the activities of the European Economic Community. This debate was a milestone in the development of European parliamentarianism ; with the support of all the political groups, the Resolution, which was adopted on 23rd October 1964, is representative of the political will of that European assembly.

15. In the wider framework of the Council of Europe, as representatives to the Consultative Assembly, we have just taken part in the polit-

institutionnalisation ultérieure, c'est-à-dire une expérience empirique de coopération politique ;

- (ii) constitution d'une commission de trois hommes politiques européens indépendants, comme noyau d'un organe représentant les intérêts communautaires, qui préparerait les bases des décisions en tant qu'organe auxiliaire des organes de consultation ;
- (iii) engagement de cette procédure sans attendre la participation britannique.

Ces idées de M. Spaak ont eu beaucoup de répercussions et ont provoqué une accélération des travaux au sein du gouvernement fédéral.

10. Le programme en huit points du parti social-démocrate allemand¹, inspiré largement par les décisions du Comité Monnet de début juillet 1964, concorde avec les vues du Président Hallstein qui considère que les Communautés économiques existantes sont déjà des communautés politiques et que leur renforcement conduira à une communauté politique intégrale.

11. Sans avoir repoussé tout à fait la tentative de résoudre les questions politiques, c'est-à-dire la politique étrangère, la politique de défense et la coopération culturelle, suivant une méthode autonome, le parti social-démocrate allemand juge que la méthode pragmatique qu'il croit déceler dans les travaux préparatoires du gouvernement fédéral n'est pas suffisamment concrète et qu'elle ne constitue pas un progrès sur la voie de l'intégration.

12. M. Saragat, ministre italien des affaires étrangères, nous avait annoncé, dans une interview accordée le 24 septembre 1964, au journal *l'Espresso*, que son gouvernement préparait une initiative « pour la relance de l'Europe ». Finalement, ce projet n'a jamais été publié, mais d'après les entretiens que M. Saragat a eus avec ses interlocuteurs du Marché commun, MM. Fischbach, Luns, Paul-Henri Spaak et Lefèvre, et d'après ses conversations avec le nouveau gouvernement britannique, nous croyons savoir que sa position, définie au cours d'une conférence de presse², n'a pas changé :

1. Cf. Document d'information PS/CE/80/64 : déclaration du S.P.D. sur les questions relatives à l'unification européenne, publiée par le Bureau de liaison des partis socialistes de la C.E.E.

2. Déclaration du 19 octobre 1964, à l'occasion de la visite à Rome de M. Luns, Ministre néerlandais des affaires étrangères.

« Nous voulons une Europe fédérale, ouverte vers la Grande-Bretagne et les autres pays démocratiques qui veulent appartenir à la Communauté européenne en acceptant les obligations qui découlent de cette participation. Nous voulons une Europe qui ait comme objectif le *partnership* en parfaite égalité avec les Etats-Unis. »

13. Après les vives critiques provoquées par la demande d'adhésion aux Communautés européennes du gouvernement conservateur Macmillan, l'évolution de la position du nouveau gouvernement travailliste vers une attitude plus positive à l'égard de l'Europe est un fait très important à retenir pour notre étude des possibilités de relance européenne. Déjà, dans sa première conférence de presse du 22 octobre 1964, le nouveau ministre des affaires étrangères, M. Gordon Walker, avait laissé entrevoir cette évolution en affirmant que son gouvernement voyait le plus grand intérêt à participer, dès le début, aux négociations sur l'union politique européenne, mais qu'il voulait surtout éviter de donner l'impression de vouloir entraver, par cette demande de participation, d'éventuels progrès que les Six pourraient réaliser entre eux. Malgré le peu d'importance consacrée aux problèmes européens dans le discours de la Reine du 3 novembre 1964 contenant le programme du gouvernement travailliste, la position positive du 22 octobre fut réaffirmée à la suite des visites de M. Luns et de M. Saragat à Londres. Cette prise de conscience européenne du gouvernement travailliste permet d'espérer qu'il se rapprochera du continent européen et que la construction européenne, même si elle doit être limitée initialement aux Six, comptera finalement le Royaume-Uni parmi ses partenaires actifs.

14. Dans ce bref récit des événements récents communément qualifiés de « relance politique », il est indispensable de mentionner le remarquable débat consacré par le Parlement européen, pendant sa session du 19 au 23 octobre 1964, au rapport général de M. André Rossi sur l'activité de la Communauté Economique Européenne. Ce débat marque un pas dans l'évolution du parlementarisme européen ; par le concours de tous les groupes politiques, la résolution, adoptée le 23 octobre 1964, est devenue une définition représentative de la volonté politique de cette assemblée européenne.

15. Dans le cadre plus vaste du Conseil de l'Europe, nous venons, comme délégués à l'Assemblée consultative, de participer au débat

ical debate on the report by Mr. Finn Moe, to which Mr. de la Vallée Poussin made an important contribution with his analysis of the problems we are now facing in the narrower framework of WEU. Your Rapporteur, therefore, believes that Recommendation 403 of the Consultative Assembly should be given a place in our debate.

III. Preparation of the German proposals

16. The German Ministry for Foreign Affairs has set up two working parties: one has reviewed the development of negotiations for the political union and the other has examined the future development of the Economic Communities with particular regard to the merging of the executives, the accelerated reduction of customs duties, the problem of the Kennedy round and conditions for a common agricultural market.

17. Your Rapporteur is restricting his study to matters relating to political union. Another Rapporteur, Mr. Leynen, will examine the question of the development of the Economic Communities.

18. The studies of the working party on political union have been carried out on the basis of the following documents: the Fouchet plans; the Cattani proposal; Recommendation 104 of the Assembly of WEU; the ideas of the Belgian Minister for Foreign Affairs, Mr. Spaak; the Monnet Committee manifesto; the system for consultation under the Franco-German Treaty.

19. Apart from the question of a time-table, four main problems have been examined:

- (i) the number of participants;
- (ii) the degree of co-operation;
- (iii) relations between the political union and the existing Communities;
- (iv) relations with NATO and its reform.

20. The German proposals had to take account of the Netherlands and Italian wish for immediate United Kingdom participation and France's belief that progress could only be made in the six-power framework.

21. The main concern of the smaller European States is that they might be overwhelmed by the larger States in the event of a confederal

union. From past experience, they therefore attach considerable importance to the presence of the United Kingdom, which would constitute a counterbalance. If this proves to be impossible, the smaller States would prefer an integrationist method with a supranational element, which, they believe, would allow them a greater say in matters.

22. In answer to this dilemma, the German working party considered starting pragmatic co-operation in the framework of the Six, but without excluding once and for all the United Kingdom.

23. With regard to the institutional aspects, the working party of the German Ministry for Foreign Affairs had to take account of the French refusal to accept any proposal for the abolition of, or even a marked reduction in, national sovereignty in the new organisation. It was consequently impossible to think of majority decisions or the delegation of sovereign rights. Nevertheless, a body representing community interests had to be created if an objective study was to be made of common political problems and the choices to be submitted to the decision-making body. Such studies should be concentrated on the preparation of constructive compromises as a basis for joint decisions. For these reasons, the political institution could not be modelled on the EEC Commission.

24. The rôle of the European Parliament has been studied by the working party, with particular regard to reports which could be submitted by the governments to the parliamentary assembly, followed by political and military debates.

25. The working party considered the difficulties raised by discussion of the revision clause in 1962 which finally led to the breakdown of negotiations in April of that year. The majority opinion was that such a clause was of little value; either the governments had the political will to make progress, or they had not. Without agreement now, a commitment to improve existing structures would be too vague to carry real weight juridically, and consequently there would be no means of sanction should progress not be made.

26. The working party had to avoid these proposals jeopardising the competence of the existing Economic Communities which had not yet brought their full powers to bear. A link had to be found between the political body and the

politique sur la base du rapport de M. Finn Moe, débat auquel le Sénateur E. de la Vallée Poussin a apporté une contribution importante par l'analyse des problèmes que nous affrontons maintenant dans le cadre plus restreint de l'U.E.O. Votre rapporteur pense que la Recommandation n° 403 de l'Assemblée consultative doit, par conséquent, trouver sa place dans notre débat.

III. L'élaboration des propositions allemandes

16. Le ministère allemand des affaires étrangères a constitué deux groupes de travail : un groupe a fait le bilan de l'évolution des négociations pour l'union politique, l'autre a examiné l'évolution future des Communautés économiques, et, plus spécialement, la question de la fusion des exécutifs, de la réduction accélérée des droits de douane, du problème du *Kennedy round* et des conditions d'un marché commun agricole.

17. Votre rapporteur se cantonne dans l'étude des travaux se référant à l'union politique. Un autre rapporteur, M. Leynen, examinera la question de l'évolution des Communautés économiques.

18. Les travaux du groupe de travail pour l'union politique ont été poursuivis sur la base des documents suivants : les plans Fouchet ; la proposition Cattani ; la Recommandation n° 104 de l'Assemblée de l'U.E.O. ; les idées du ministre belge des affaires étrangères, M. Spaak ; le manifeste du Comité Monnet ; le système de consultation du Traité franco-allemand.

19. Abstraction faite de la question de calendrier, quatre problèmes principaux ont été examinés :

- (i) le nombre des participants,
- (ii) l'intensité de la coopération,
- (iii) les relations de l'union politique avec les Communautés existantes,
- (iv) les relations avec l'O.T.A.N. et la réforme de celle-ci.

20. Le projet allemand a dû tenir compte de la volonté des Pays-Bas et de l'Italie qui souhaitent une participation immédiate du Royaume-Uni, et de la France qui ne croit à un progrès que dans le cadre des Six.

21. Les petits Etats européens redoutent surtout d'être écrasés par le poids des plus grands, dans le cas d'une union confédérale. C'est pour cette

raison, et étant donné leurs expériences historiques, qu'ils attachent tant d'importance à un contrepois que constituerait l'adhésion du Royaume-Uni. Si cet objectif ne peut être atteint, les petits Etats préféreraient une méthode intégrationniste avec une composante supranationale qui leur assurerait, à leur avis, une influence plus grande.

22. Pour sortir de ce dilemme, le groupe de travail allemand n'a envisagé qu'un début de coopération pragmatique dans le cadre des Six qui n'excluerait pas définitivement le Royaume-Uni.

23. Quant au fonctionnement institutionnel, le groupe d'étude du ministère allemand des affaires étrangères a dû tenir compte du refus français d'accepter une structure qui abolirait, ou même qui diminuerait sensiblement, la souveraineté nationale dans la nouvelle organisation. Par conséquent, il est exclu de penser à une délégation de droits souverains ou à des décisions majoritaires. Néanmoins, un organe représentant les intérêts communautaires devrait être créé, afin de permettre une étude objective des problèmes politiques communs, des options qui s'offrent à l'organe de décision. Cette étude devra préparer des compromis constructifs, base des décisions communes. Pour les raisons qui viennent d'être énoncées, cette institution politique ne saurait être calquée sur le modèle de la commission de la C.E.E.

24. Le rôle du Parlement européen a été envisagé, par le groupe de travail, notamment sous la forme de rapports présentés par les gouvernements à l'Assemblée parlementaire et suivis d'un débat politique et militaire.

25. Le groupe de travail a examiné les difficultés qui ont été soulevées en 1962 par la discussion de la clause de révision et ont finalement fait échouer les négociations en avril de la même année. La majorité a été d'avis que la valeur d'une telle clause était faible : ou les gouvernements auront la volonté politique de faire des progrès ou ils ne l'auront pas. La valeur d'une obligation de procéder à une amélioration des structures existantes serait trop vague, à défaut d'accord coneret, pour avoir une valeur juridique réelle, et son inexécution serait, par conséquent, dépourvue de sanction.

26. Le groupe de travail a dû éviter que ces propositions mettent en danger les compétences des Communautés économiques existantes, compétences qui ne sont pas encore pleinement exercées. Il s'est agi également de trouver un lien

existing Economic Communities and this might be formed, for instance, by the European Commission taking part in the work of the political council.

27. A similar solution could be discussed for establishing the necessary relations with NATO.

28. Finally, the working party had to avoid adopting too firm a position on the question of British participation and the possibility of the institution developing into a supranational body.

IV. *The German proposals*

29. The studies of this working party and the subsequent discussions of the Federal Cabinet resulted in the proposals which were transmitted to the five other governments of the European Communities on 4th November 1964. The gist of these proposals is to be found in a press communiqué issued by the German Ministry for Foreign Affairs on 6th November 1964.

30. The German suggestions can be divided into two parts: on one hand the pursuit of European unification in the fields of foreign policy, defence and culture, and on the other, economic and social policy. The German Government proposes to discuss the ideas in the first part at a conference of the governments of the six member States of the EEC, the second part being for discussion in the competent bodies of the existing European Economic Communities. Since economic and social questions are to be discussed in the report by Mr. Leynen, only the political proposals contained in the German plan will be discussed here.

31. The German plan states that political co-operation should develop gradually: "Major efforts should be preceded by a preparatory phase, during which, drawing on experience, new solutions will be sought without undue haste; the lessons learned during this phase should be assessed before embarking on such major efforts."

32. The text consequently proposes the conclusion of a preliminary convention between the Six, and not a treaty, on the creation of a European political union to become effective later.

33. The aim of this convention would be twofold, it should:

"require the governments to frame a treaty on European political union and to lay down the conditions to be fulfilled by other States who wish to join;

set up consultation between the governments on foreign, defence and cultural policy, as a preliminary to developing the co-operation which is the aim of the European political union."

34. Even if the treaty for a political union was not concluded within the prescribed time-limits, the consultations would be continued for some time so as to "prevent a sudden paralysis of European political co-operation from reappearing."

35. Consultations would be held regularly and be prepared by working parties. A consultative committee appointed by the six governments would prepare the consultation sessions and "would be guided solely by the common interests" of the member States. It would also be responsible for making proposals regarding the final treaty. "The consultative committee would represent an element of the convention which embodies the common interest even in the preliminary period, and provides a basis for setting up Community organs." The Committee would be represented in the ministerial consultations.

36. The European Parliament "should participate in the political co-operation".

37. "In order to follow similar policies wherever this is possible, the governments would undertake... to consult beforehand on all major questions..., particularly those of mutual interest."

38. "There is to be no amendment or impairment of the provisions" of the present treaties, "particularly those on the rights and duties of the member States".

39. It must be laid down in the preliminary convention that "European co-operation is to strengthen the Atlantic Alliance".

40. The signatories of this convention "should state their acceptance, in principle, of accession by other European States to the European political union...; they should also declare their willingness to lay down the relevant terms and conditions in the draft of the treaty."

entre l'organe politique et les Communautés économiques existantes, qui pourrait être constitué, par exemple, par une participation de la Commission européenne aux travaux du Conseil politique.

27. Une solution similaire doit être discutée pour établir les relations nécessaires avec l'O.T.A.N.

28. Enfin, le groupe de travail a eu pour préoccupation de ne pas trancher définitivement la question de la participation britannique et de la possibilité d'une évolution vers un caractère supranational de l'institution étudiée.

IV. Les propositions allemandes

29. Les travaux de ce groupe d'étude et les délibérations du Cabinet fédéral se sont traduits par les propositions qui ont été transmises le 4 novembre 1964 aux cinq autres gouvernements des Communautés européennes et dont le contenu essentiel est résumé dans un communiqué de presse, publié par le ministère allemand des affaires étrangères le 6 novembre 1964.

30. Les suggestions allemandes se présentent en deux parties : l'une est consacrée à la poursuite de l'unification européenne en matière de politique étrangère, militaire et culturelle, l'autre à la politique économique et sociale. Le gouvernement allemand propose de discuter les idées contenues dans la première partie au cours d'une conférence des gouvernements des six Etats membres de la C.E.E., tandis que la discussion de la deuxième partie devrait avoir lieu au sein des organes compétents des Communautés économiques européennes existantes. Puisque les suggestions en matière économique et sociale relèvent du rapport de notre collègue, M. Leynen, cette analyse sera limitée aux propositions politiques du projet allemand.

31. D'après le plan allemand, la coopération politique devra progresser graduellement : « Les efforts d'une plus grande portée devraient être précédés d'une phase de préparation qui permette, sur la base des expériences réalisées jusqu'ici, de chercher sans hâte de nouvelles solutions et de mettre à profit les enseignements recueillis dans la phase préparatoire ».

32. Le texte propose, par conséquent, que soit conclue entre les Six « une convention à caractère préliminaire » et non pas un traité sur la création d'une union politique européenne qui n'interviendrait qu'ultérieurement.

33. Cette convention aurait un double objectif :

« Engager les gouvernements à élaborer dans un délai déterminé un traité sur l'union politique européenne et fixer en même temps les conditions d'adhésion d'autres pays européens ;

En prévision de la coopération visée au sein de l'union politique européenne, prévoir des consultations entre les gouvernements en matière de politiques étrangère, militaire et culturelle. »

34. Même si le traité d'union politique n'était pas conclu au terme fixé, « ces consultations seraient poursuivies pendant un certain temps... Cela permettrait d'éviter que la coopération politique ne revienne subitement à un point mort. »

35. Les consultations auraient lieu périodiquement et seraient préparées par des groupes de travail. Une commission consultative, nommée par les six gouvernements, préparerait les sessions de consultation et « serait uniquement au service commun » des Etats membres. C'est également elle qui ferait les propositions concernant le traité définitif. Elle « incarnerait, dès la phase préliminaire, l'intérêt collectif et servirait d'amorce à la création d'une institution commune ». La commission serait représentée aux consultations des ministres.

36. Le Parlement européen « devrait être associé à la coopération politique ».

37. « Les gouvernements devraient s'engager à se consulter avant toute décision sur toutes les questions importantes et, en premier lieu, sur les questions d'intérêt commun, en vue de parvenir, autant que possible, à une position analogue. »

38. Les Communautés actuelles « ne seront ni modifiées, ni infirmées », notamment « en ce qui concerne les droits et les devoirs des Etats membres ».

39. La convention préliminaire doit prévoir que « la coopération européenne renforce l'Alliance atlantique ».

40. Les signataires de cette convention « devraient donner leur assentiment de principe à la participation d'autres Etats européens à l'union politique et s'engager, en même temps, à en fixer les conditions dans le projet de traité » définitif.

B. Implications for unity of action

I. The political bases

41. Those who are opposed to steps being taken here and now refuse to acknowledge the usefulness of an institutional framework for European unity of action in the fields of foreign policy and defence until there is a minimum of agreement on these questions. It is true that these differences must be examined before concrete proposals can be made for solving them. Encouragement to make an attempt should be drawn from the will of the European peoples to reach a common understanding and the fact that it is universally recognised that it is necessary to achieve a European community which is not only economic but also political, military and cultural, to mention only the most important aspects.

42. Institutional procedure whereby a common denominator could be found for all our various interests would be both encouraging and of great political significance. Unity of action would not result from this procedure for consultation and co-operation in itself, but sceptics would be shown that a means exists of attaining the goal.

43. To allow latent scepticism to continue is encouragement for national groupings and the renewal of rivalries which have prevented the building of Europe in the past. Such a harmful attitude must no longer be allowed in view of the present trend of world events.

44. We have learned from past experience that the first right of the people under international law is that peace should be guaranteed. This right must be protected by a new world balance of forces.

45. Thus, the unity of Europe, a primary condition of a real partnership with the United States, is also an important condition of the world balance of forces.

II. The method

46. What are the basic concepts according to which we can be certain that our proposals for the creation of this unity of action are at least discussed seriously?

47. It is to be noted that there is some repugnance to institutions. We must free ourselves from the slavery of preconceived ideas and even

from the outline model of an organisation provided by the three existing Economic Communities. This is the only way to start the discussions. At the present stage in the development of Europe, our governments wish to keep their independence where political and military situations are concerned. They are therefore wary of the machinery of institutions and of procedures, fearing to be caught up in the wheels of automatic procedure for consultations in an institutional framework.

48. Previous concepts have been over-concerned with the final stage of the planned institution. We wished to create a framework without being able to foresee the political consequences of its contents.

49. Our governments also fear the impact of political consultations on internal policies. An example of this fear is already to be found in the negotiations between the European Commission and the EEC Council of Ministers with regard to the question of wheat prices. There is a threshold in consultations in an institutional framework, beyond which it is increasingly difficult to say no. The governments are subject to political compulsion from which they can escape only by a semblance of arguments at the expense of their political prestige. There the difficulties start with regard to internal policy.

50. That is why the governments are doubly cautious when restrictions are to be placed on their sovereignty in the fields of foreign policy and defence which affect national independence even more than economic policy.

51. Our task therefore, is to propose machinery enabling effective united action to be taken in foreign and defence policy with only a minimum of institutionalised procedures so that it is acceptable at the level of internal policy. Even so, in the final stage, such proposals should provide for the required degree of co-operation. Procedures should therefore be developed by stages leading up to a kind of European constitution.

52. The degree of interdependence now reached between the nations has already reduced the concept of sovereignty to the possibility of independent co-operation in forming the will to

B. Conséquences pour l'unité d'action

I. Les bases politiques

41. Les adversaires d'une initiative, en ce moment, nient l'utilité d'un cadre institutionnel pour une unité d'action européenne dans les domaines des politiques étrangère et de défense aussi longtemps qu'il n'y aura pas un minimum d'entente sur ces questions. Il est vrai que ces divergences doivent être examinées avant que ne puissent être dégagées des propositions concrètes pour les aplanir. La détermination des peuples européens d'avoir une volonté commune et la reconnaissance universelle de la nécessité d'arriver à une communauté européenne, non seulement économique, mais également politique, militaire et culturelle, pour ne mentionner que les aspects les plus importants, devraient nous encourager à tenter des expériences.

42. Une procédure institutionnelle, permettant de trouver un dénominateur commun pour tous nos intérêts divergents, serait une démonstration encourageante, d'une grande importance politique. Cette procédure de consultations et de coopération ne créerait pas, par elle-même, une unité d'action, mais elle montrerait aux sceptiques qu'une voie existe vers cette fin.

43. La persistance d'un scepticisme latent encourage les regroupements nationaux et la renaissance des rivalités qui ont fait échouer la construction de l'Europe dans le passé. La tournure actuelle des événements mondiaux nous défend de persévérer dans cette attitude néfaste.

44. Les enseignements du passé nous ont appris que la première obligation découlant, pour les peuples, du droit international est de garantir la paix. Le respect de cette obligation doit être garanti par un nouvel équilibre mondial des forces.

45. Ainsi, l'unité de l'Europe, condition première d'un *partnership* réel avec les Etats-Unis, est également une condition importante de l'équilibre mondial des forces.

II. La méthode

46. Quelles sont les conceptions de base nous permettant d'obtenir que nos propositions de création de cette unité d'action soient au moins discutées sérieusement ?

47. Nous constatons une sorte d'*horror institutionis*. Nous devons nous libérer de la servitude des idées reçues, et même du modèle d'un schéma

d'organisation qui nous est fourni par les trois Communautés économiques existantes. Ce n'est que de cette manière que nous pourrions obtenir une nouvelle discussion. Nos gouvernements veulent garder leur autonomie en matière de décisions politiques et militaires au stade actuel de l'évolution de l'Europe. Ils se méfient donc du mécanisme des institutions et des procédures en craignant d'être les victimes de l'automatisme des procédures de consultations institutionnalisées.

48. Nos conceptions passées ont trop visé le stade final de l'institution envisagée. Nous avons voulu créer un cadre sans être en mesure de prévoir la portée politique de son contenu.

49. Nos gouvernements craignent également les répercussions des consultations politiques sur leurs politiques intérieures. Les négociations entre la Commission européenne et le Conseil des Ministres de la C.E.E. nous donnent déjà l'exemple de cette crainte, par exemple pour la question du prix du blé. Dans les consultations institutionnalisées, il existe un seuil au-delà duquel il devient de plus en plus difficile de dire simplement « non ». Les gouvernements se trouvent dans une situation de contrainte politique d'où ils ne peuvent plus sortir que par des simulacres d'arguments qui risquent de leur faire perdre leur crédit politique. C'est à ce moment que commencent les conflits de politique intérieure.

50. Cette expérience nous montre pourquoi les gouvernements sont encore plus prudents quand il s'agit d'accepter de limiter leur souveraineté dans le domaine des politiques étrangère et de défense qui mettent encore beaucoup plus en cause l'indépendance nationale que la politique économique.

51. Notre tâche consiste donc à proposer un mécanisme permettant une unité d'action efficace en matière de politiques étrangère et de défense, mais qui n'établira qu'un minimum de procédures institutionnalisées pour être acceptable sur le plan de la politique intérieure. Une telle proposition doit toutefois avoir, pour objectif ultime, le degré de coopération que nous souhaitons tous. Elle doit donc prévoir différentes phases de perfectionnement des procédures avant d'arriver à une sorte de constitution de l'Europe.

52. L'interdépendance actuelle des nations a déjà réduit le concept de la souveraineté à la possibilité d'une coopération indépendante au processus de formation d'une volonté de parvenir

create a political community based on common fundamental political views. The consequence of this political basis is that the community shares the vital interests of its members and accepts the sacrifices compatible with its own existence.

53. We must endeavour to find a compromise with sufficient substance in the form of guidelines regarding its organisation and future development to lead us towards a community based on close solidarity and capable of taking effective action.

III. *The experimental system*

54. Three basic factors must be taken into account in organising united political action in Europe :

- (i) the absence of the military potential necessary to guarantee the existence of national States reduced to their own forces or dependent on uncertain alliances ;
- (ii) the independence of all defence and foreign policy interests ;
- (iii) the will of the European States, fashioned in their historical individuality to co-operate as sovereign States in the preparation of this European policy and the execution of joint decisions and to maintain the independence of the States by identifying the Community with the vital interests of its peoples.

55. The task of political unification therefore is to find the common denominator of the Community, to fix the degree of national sovereignty to be relinquished by its members and to give real authority to the body responsible for co-ordinating the interests of the Community.

56. Unity implies action at a high level for co-ordinating differences affecting common interests and a lasting institutional framework must be provided for this unity of action which will respect the vital interests of its members and prevent decisive coalitions in the Community.

57. Unity of action is an institutionalised procedure progressing on the basis of experience towards ever more organic forms until it reaches the stage when a "constitutional" treaty can be concluded under international law.

58. Since the prior condition of progress is the existence of a joint resolve to prepare a common policy, this experiment should first be confined to the Six if it is not possible for the United Kingdom to take part immediately.

59. It is evident that the existence of close and good relations between France and the Federal Republic of Germany is of major importance.

60. The negotiations for determining this joint will should necessarily be held at the highest level. Pending the result of these negotiations, practical experiments in preparing common viewpoints should be tried at the level of Heads of the Political Departments of the Ministries for Foreign Affairs.

61. The General Affairs Committee has always attached the highest importance to the fact that work for political and military union of action should not impede the progress of the existing Economic Communities nor interfere with their competence. In our discussions, the fear was expressed that the new procedures for European unification might endanger existing methods of integration. This fear is certainly a major obstacle to the achievement of united political action.

IV. *The institutional plan*

62. Normally, three elements provide the institutional framework of an international federation¹ of independent and equal States :

- (i) a federative council of representatives of the founder States ;
- (ii) an executive body for preparing, carrying out and supervising the execution of decisions of the federative council ;

1. The Rapporteur sees no essential difference between the federal and confederal forms of a union of States in international law. The two forms differ only in the degree of intensity of the union. Unions of States can in fact be of differing intensity with many possible variations. If considered objectively, and not from too legal a point of view, all these unions can be described as procedures for unification with specific goals in mind, i.e. as procedures for "federation".

à une communauté politique créée par l'identité des options politiques fondamentales. L'existence de cette base politique commune implique que la communauté se déclare solidaire des intérêts vitaux de ses membres et qu'elle accepte les sacrifices compatibles avec son existence propre.

53. Essayons de trouver le compromis qui, par ses directives d'organisation et d'évolution, se donne une substance effective suffisante pour nous conduire vers une communauté plus étroite et capable d'agir efficacement.

III. Le système expérimental

54. L'organisation d'une unité d'action politique européenne doit tenir compte de trois facteurs de base :

- (i) l'absence du potentiel militaire nécessaire qui garantirait l'existence des Etats nationaux réduits à leurs propres forces ou dépendant d'alliances incertaines ;
- (ii) l'interdépendance de tous les intérêts en matière de politiques étrangère et de défense ;
- (iii) la volonté des Etats européens, formés dans leur individualité historique, de coopérer, d'une manière souveraine, à l'élaboration de cette politique européenne et à l'exécution des décisions communes, et de maintenir l'indépendance des Etats par l'identification de la communauté aux intérêts vitaux des peuples qui la composent.

55. La tâche, en matière d'unification politique, consiste donc à rechercher le dénominateur commun de la communauté, à déterminer les limites du sacrifice demandé à ses membres et à conférer une autorité réelle au coordinateur des intérêts communautaires.

56. L'unité d'action implique la synthèse, à un niveau élevé, des différences et des divergences affectant les intérêts communs et l'élaboration d'une forme institutionnelle et durable respectant les intérêts vitaux de ses membres et excluant toute coalition hégémonique au sein de la communauté.

57. L'unité d'action est une procédure institutionnalisée progressant sur la base de l'expérience vers des formes toujours plus organiques jusqu'à ce qu'elle atteigne le degré de maturation permettant la conclusion d'un traité « constitutionnel » de droit international.

58. Puisque la condition première de tout progrès est l'existence d'une volonté commune d'élaborer effectivement une politique commune, cette expérience devrait d'abord être limitée aux Six, dans l'hypothèse où la participation immédiate du Royaume-Uni ne serait pas possible.

59. Il est manifeste que l'existence de bons et étroits rapports entre la France et la République Fédérale d'Allemagne est d'une importance capitale.

60. Les négociations permettant de dégager cette volonté commune seront nécessairement menées à l'échelon le plus élevé. En attendant le résultat de ces négociations, il conviendrait de tenter, sur le plan pratique, d'élaborer des positions communes au niveau des chefs des directions politiques des ministères des affaires étrangères.

61. Votre Commission des Affaires Générales a toujours attaché le plus grand prix à ce que la construction de l'unité d'action politique et militaire n'entrave pas les progrès des Communautés économiques existantes et qu'elle n'interfère pas avec les compétences de ces communautés. Nos discussions ont démontré la crainte que de nouveaux processus d'unification européenne ne mettent en danger les méthodes actuelles d'intégration. Cette crainte est certainement un grand obstacle à la réalisation de l'unité d'action politique.

IV. Le projet institutionnel

62. Le modèle institutionnel d'une fédération¹ internationale d'Etats indépendants et égaux en droit comporte normalement trois éléments :

- (i) un conseil fédératif des représentants des Etats fondateurs ;
- (ii) un organe exécutif pour la préparation, l'exécution et le contrôle de l'exécution des décisions du conseil fédératif ;

1. Le rapporteur ne voit pas de différence essentielle entre les formes fédérale et confédérale d'une union d'Etats en droit international. Les deux formes ne se distinguent que par le degré d'intensité de l'union. Les unions d'Etats peuvent effectivement être plus ou moins étroites avec de multiples possibilités de transition entre ces formes. Toutes ces unions, lorsqu'on les envisage non pas dans une optique statique péchant par un excès de rigueur juridique, mais d'un point de vue dynamique, peuvent être qualifiées de processus d'unification en vue de buts déterminés, c'est-à-dire de processus de « fédération ».

- (iii) a jurisdictional body or arbitration responsible for interpreting agreements and deciding differences between the federated States on the one hand and between the federated States and the federation on the other.

63. As long as international federations come under international law and not internal law, they have no legislative powers. These powers are confined to the fundamental treaty, its amendments and improvements thereto.

64. The existing European Economic Communities have already gone beyond this stage. They have legislative powers in a material sense through the directives and decisions of their executive bodies, the Council of Ministers and the Commission, and not the national parliaments or the European Parliament. In all federations, the executive has a major rôle in the initial stage of their evolution. This executive is shaped according to its duties, be they military, economic or political.

65. When considering the structure of this executive, which will be a deciding factor in forming the federation, a fundamental distinction must be made (the term "unity of action" might also be translated by the words "league of European States" since the institution through which common political action will be possible will, at the outset, be something between a traditional alliance and a community with its own constitution) between the preliminary work leading up to a draft decision and the decision itself with all the political risks and unforeseeable repercussions it involves. A distinction must also be made between the executive's powers of guidance and decision and administrative powers or the implementation of decisions. The bipolar type executive, as has been tested in the existing Economic Communities, should therefore be adopted in organising united political action.

66. In all his press conferences, General de Gaulle argued against the creation of a "supranational areopagus" for the political union. On 5th September 1960, he said :

"Now, what are the realities of Europe? What are the pillars on which it can be built? The States are, in truth, certainly

very different from one another, each of which has its own spirit, its own history, its own language, its own misfortunes, glories and ambitions ; but these States are the only entities that have the right to order and the authority to act. To imagine that something can be built that would be effective for action and that would be approved by the peoples outside and above the States — this is a dream.

Of course it is true that, while waiting to come to grips with Europe's problem to tackle it as a whole, it has been possible to institute certain organs that are more or less extranational. These organs have their technical value, but they do not have, they cannot have, authority and, consequently, political effectiveness."

and also :

"Once again, it is quite natural that the States of Europe have at their disposal specialised organs for the problems that they have in common, in order to help formulate and, if need be, follow up their decisions ; but the right to take these decisions is theirs alone, and they can take them only through co-operation."

67. This was the concept behind the Franco-German Treaty. If we are not to close our eyes to facts, we must admit that this machinery for consultations brought us close to the roots of the political problem but was unable to lead us to real agreement. This is not very encouraging for a system of six-power political co-operation or for the later accession of other European States, but we must continue to seek a solution.

V. *The political federative council*

68. The political federative council should be composed of Heads of State and Government for questions of major importance and of Ministers for Foreign Affairs and Defence for day-to-day work. It should be able to set up sub-committees.

69. The council would be invited to adopt decisions, recommendations and opinions and reach a common position on a given situation.

- (iii) un organe juridictionnel, ou d'arbitrage, qui a la charge de l'interprétation des accords et qui tranche les litiges entre les Etats fédérés, d'une part, et la fédération, d'autre part.

63. Aussi longtemps que les fédérations internationales en restent au stade du droit international et n'en sont pas encore à celui du droit public quasiment intérieur, elles ne connaissent pas de pouvoir législatif. Le pouvoir législatif est limité au traité fondamental, à ses modifications et à ses améliorations.

64. Les Communautés économiques européennes existantes ont déjà dépassé ce stade. Elles connaissent un « pouvoir législatif », au sens concret du terme, sous la forme des directives et des décisions qui n'émanent ni des parlements nationaux, ni du Parlement européen, mais des organes exécutifs, du Conseil des Ministres et de la Commission. Dans toutes les fédérations, l'exécutif a un rôle prépondérant au stade initial de leur évolution. Et cet exécutif est modelé en fonction de ses tâches, qu'elles soient militaires, économiques ou d'ordre politique.

65. En envisageant la structure de cet exécutif, qui sera déterminant pour le caractère de la fédération, il importe d'établir une distinction fondamentale (le terme « unité d'action » pourrait être également traduit par les mots « ligue d'Etats européens » puisque l'institution qui nous acheminera vers la possibilité d'une action politique commune se situera, à ses débuts, entre une alliance traditionnelle et une communauté jouissant d'une constitution propre) entre les travaux préliminaires conduisant vers un projet de décision et la décision elle-même avec tous les risques politiques qu'impliquent ses répercussions imprévisibles. Il faut également distinguer entre les pouvoirs d'orientation et de décision de l'exécutif et les pouvoirs administratifs d'exécution « pure ». Le modèle d'exécutif bipolaire, tel qu'il a été mis à l'épreuve dans les Communautés économiques existantes, devrait donc être retenu pour la structure de l'organisation de l'unité d'action politique.

66. Dans toutes ses conférences de presse, le Général de Gaulle a polémique contre la création d'un « aréopage supranational » en vue de l'union politique. Le 5 septembre 1960, il disait :

« Or, quelles sont les réalités de l'Europe ? Quels sont les piliers sur lesquels on peut la bâtir ? En vérité, ce sont les Etats, des Etats

qui sont, certes, très différents les uns des autres, ayant chacun son âme, son histoire et son langage à lui, ses malheurs, ses gloires et ses ambitions à lui, mais des Etats qui sont les seules entités qui aient le droit d'ordonner et le pouvoir d'être obéis. Se figurer qu'on peut bâtir quelque chose d'efficace pour l'action et que ce soit approuvé par les peuples en dehors ou au-dessus des Etats, c'est une chimère.

Assurément, en attendant qu'on ait abordé le problème de l'Europe dans son ensemble et corps à corps, il est vrai qu'on a pu instituer certains organismes plus ou moins extra ou supranationaux. Ces organismes ont leur valeur technique, mais n'ont pas et ne peuvent avoir d'autorité et d'efficacité politique. »

Et, un peu plus loin :

« Encore une fois, il est tout naturel que les Etats de l'Europe aient à leur disposition des organismes spécialisés pour les problèmes qui leur sont communs pour préparer, et au besoin pour suivre leurs décisions, mais ces décisions leur appartiennent. Elles ne peuvent appartenir qu'à eux, et ils ne peuvent les prendre que par coopération. »

67. Le Traité franco-allemand a été élaboré d'après cette conception. La sincérité nous oblige à constater que ce mécanisme de consultations nous a rapprochés du fond du problème politique, mais qu'il n'a pas été capable de nous conduire vers une entente véritable. Ceci n'est pas très encourageant pour un système de coopération politique des Six ou pour l'adhésion ultérieure d'autres Etats européens ; néanmoins, nous devons continuer à travailler à la solution de ce problème.

V. Le conseil fédératif politique

68. Le conseil fédératif politique devrait être composé, pour les questions d'importance majeure, des chefs d'Etat et de gouvernement, des ministres des affaires étrangères et de la défense pour le travail courant. Ce conseil pourrait instituer des sous-commissions.

69. Le conseil serait invité à adopter des décisions, des recommandations et des avis, et à porter une appréciation commune sur une situation donnée.

70. Votes should be taken unanimously, but if one or two States abstain, this should not nullify the majority decision. Votes should be weighted to avoid the Benelux States or a major State being bound by the majority against their vital interests. There should be no overriding coalitions.

71. The competence of the council should be defined in a general clause, the scope of which will be decided by practice, but which should exclude internal policy and questions within the competence of the Economic Communities.

VI. *The secretariat-general*

72. The body responsible for preparing decisions of the political council and carrying out and supervising their execution would be headed by a secretary-general responsible to the political council.

73. The secretary-general would be assisted by a "council of wise men". This council of wise men would be the nucleus of the community elements advocated by Mr. Spaak in his speech to the WEU General Affairs Committee and the representatives of the Foreign Affairs Committees of the national parliaments on 9th September 1964.

74. It is to be noted that this proposal by Mr. Spaak raised considerable interest in many governments and Mr. Carstens, Secretary of State of the Federal Republic, submitted this idea to Mr. Couve de Murville, French Minister for Foreign Affairs, in their discussions on 24th October 1964.

75. There are as yet no organisational details in the German proposals. The setting up of a secretariat-general under a secretary-general responsible for the organisation of all the preparatory and executive work, which would be effective from the administrative point of view, has not yet been considered at this stage.

76. In spite of the importance of the co-ordinating rôle of the secretary-general, we must also recognise the merits of Mr. Spaak's idea which provides a start for development towards a community body and we should therefore try to combine the merits of these two concepts. The

proposal your Rapporteur already described briefly to you at the 22nd June Sitting in Rome, to have, together with the secretary-general, a council of wise men composed of persons with considerable personal independence and wide experience of European problems with a sound political and administrative background should consequently be worthy of further consideration by our Assembly.

77. At least at the beginning, the council of wise men should be able to take independent action only at the request of the council or the secretary-general, i.e. the council of wise men should not be able to take initiatives in its own right at the beginning.

78. In addition, the secretary-general would be assisted by seconded officials from the national Ministries for Foreign Affairs who would have personal independence during their secondment and would represent the interests of the national States with regard to the secretary-general and the council of wise men. Further, the secretary-general would be provided with technical services.

79. "Discussions and studies do not yet constitute policy." In spite of the dynamic qualities required of the secretary-general, he must remain the instrument of the political council and of the member States, his task being to carry out studies and provide objective information.

80. The secretary-general may attend meetings of the political council in an advisory capacity. He will be responsible for the minutes of meetings and will report to the council on the execution of its decisions.

81. A third solution might also be considered.

82. The council of wise men (with a rotating chairmanship) might be responsible for the selection and preparation of political decisions. It would be assisted by a staff of officials or national delegates whose work would be co-ordinated by a secretary-general. The Rapporteur considers this technical co-ordination to be absolutely essential. The performance of the duties of the secretary-general might also be on a rotational basis with a personality belonging to a member State who, at the same time, could be Chairman of the EEC Council of Ministers.

70. Les votes devraient intervenir à l'unanimité, à cette réserve près qu'un ou deux Etats pourraient s'abstenir sans que cette abstention rende nulle la décision majoritaire. Des pondérations de vote spéciales seraient nécessaires pour éviter que les Etats de Benelux ou un grand Etat puissent être liés par la majorité contre leurs intérêts vitaux. Les coalitions hégémoniques doivent être exclues.

71. La compétence du conseil devrait être définie par une clause générale à délimiter par la pratique, mais qui excluerait expressément la politique intérieure et les questions ressortissant à la compétence des Communautés économiques.

VI. Le secrétariat général

72. L'organe chargé de la préparation des décisions du conseil politique, qui en aurait en partie l'exécution et en partie la surveillance de l'exécution, serait placé sous l'autorité d'un secrétaire général, lui-même placé sous les ordres du conseil politique.

73. Le secrétaire général serait assisté d'un « Conseil des sages ». Ce conseil des sages serait le noyau de l'« élément communautaire » préconisé par le Président Spaak dans son discours devant la Commission des Affaires Générales de l'U.E.O. et les représentants des commissions des affaires étrangères de nos parlements nationaux, le 9 septembre 1964.

74. Il est à noter que cette proposition du Président Spaak a été accueillie avec le plus grand intérêt par de nombreux gouvernements, et le Secrétaire d'Etat, M. Carstens, a soumis cette idée à l'attention de M. Couve de Murville, Ministre français des affaires étrangères, lors de leur entretien du 24 octobre 1964.

75. Les propositions allemandes, en fin de compte, ne contiennent pas encore de détails d'organisation. La constitution d'un secrétariat général dirigé par un secrétaire général responsable de l'organisation de tous les travaux de préparation et d'exécution, proposition qui aurait le mérite de l'efficacité sur le plan administratif, n'est pas encore envisagée à ce stade.

76. Malgré l'importance du rôle coordinateur du secrétaire général, il faut reconnaître la grande valeur de l'idée de M. Spaak, qui contient en germe l'évolution vers un organe communautaire, et nous devrions essayer de combiner les mérites de ces deux conceptions. La proposition

que votre rapporteur a déjà brièvement développée devant vous pendant la séance du 22 juin, à Rome, et qui consiste à lui juxtaposer un conseil des sages composé de personnalités, à la fois d'une très grande indépendance personnelle et d'une très grande expérience des problèmes européens, personnalités rompues à la fois aux problèmes administratifs et politiques, devrait, par conséquent, susciter à nouveau l'intérêt de notre assemblée.

77. L'indépendance du conseil des sages devrait, tout au moins au début, être subordonnée à une demande du conseil ou du secrétaire général, c'est-à-dire que le conseil des sages, au début de son action, n'aurait pas de droit direct d'initiative.

78. Le secrétaire général serait assisté, en outre, de collaborateurs, détachés par les ministères nationaux des affaires étrangères, qui seraient assurés d'une indépendance personnelle pendant leur détachement et représenteraient les intérêts des Etats nationaux auprès du secrétaire général et du conseil des sages. Le secrétaire général serait doté, par ailleurs, de services techniques.

79. « Les débats et les études ne font pas encore la politique ». Malgré le dynamisme nécessaire du secrétaire général, celui-ci devra rester le serviteur du conseil politique et des Etats membres et sera tenu à une analyse et à une information objective.

80. Le secrétaire général aura voix consultative au conseil politique. Il sera responsable du procès-verbal des réunions et tenu d'en référer au conseil sur l'exécution de ses décisions.

81. Une troisième solution pourrait également être envisagée.

82. Le conseil des sages (dont la présidence serait assurée par roulement) pourrait être chargé de la direction de la préparation des décisions politiques. Il serait assisté d'un état-major de fonctionnaires ou de délégués nationaux dont le travail serait coordonné par un secrétaire général. Cette coordination technique paraît absolument nécessaire à votre rapporteur. La fonction de secrétaire général pourrait également être assurée, par roulement, par une personnalité appartenant à l'Etat membre qui assurerait, au même moment, la présidence du Conseil des Ministres de la C.E.E.

VII. *The parliamentary assembly*

83. The tasks of the existing European Parliament would be extended to cover the fields within the competence of the political council and its composition would depend on the States belonging to the political and economic unions. The Parliament would decide its own agenda. It would have the right to put oral and written questions to the political council and should give an opinion when the political council, after being duly authorised, wished to conclude international treaties. Ratification of these treaties should remain the exclusive responsibility of the national parliaments but they should be informed of the views of the European Parliament. The Parliament should co-operate in preparing the budget.

VIII. *The legal body*

84. There should be no institution for jurisdiction at the beginning of this experiment. Later, the European Court of Justice might be authorised to give opinions on interpretation of

existing agreements. Political questions however should be excluded from this jurisdiction, but the treaty might make provision for ad hoc arbitration.

IX. *The revision clause*

85. The final goal — political union — should be reached through rules worked out by experience in solving controversial problems and not in the abstract.

86. Before the end of the experimental stage of consultation and co-operation that the Rapporteur has suggested as a minimum programme, in agreement with the German proposals, the final text of the treaty instituting the political union should be drawn up. The intergovernmental agreement on the experimental procedure should contain a statement of intention that agreement on this text must be reached at the end of three years for instance; the governments should at least express their will to negotiate such a text on the basis of experience.

VII. *L'Assemblée parlementaire*

83. Le Parlement européen existant verra ses attributions augmenter dans les domaines ressortissant à la compétence du conseil politique, et sa composition sera fonction des Etats adhérents à l'union économique et politique. Le parlement sera maître de son ordre du jour. Il aura le droit d'interpeller le conseil politique par des questions orales et écrites, et il devra être entendu lorsque le conseil politique, après y avoir été habilité, voudra conclure des traités internationaux. La ratification de ces traités devra rester du domaine exclusif des parlements nationaux, mais la prise de position du Parlement européen devra être transmise à ces parlements nationaux. Le parlement devra coopérer à la fixation du budget.

VIII. *Le pouvoir juridictionnel*

84. Une juridiction ne devrait pas être instituée au début de cette expérience. Par la suite, la Cour de Justice européenne pourrait être habilitée à donner des avis sur l'interprétation des accords

existants. Les questions politiques, par contre, devront être exclues de cette juridiction : le traité pourra cependant prévoir un arbitrage ad hoc.

IX. *La clause de révision*

85. Le but final, l'union politique, devra être atteint par des règles conçues en vertu de l'expérience acquise lors de la solution des questions controversées, et non pas d'après les formes abstraites de la fantaisie.

86. Avant que ne vienne à expiration l'étape de la procédure expérimentale de consultation et de coopération que votre rapporteur, d'accord avec les propositions allemandes, a suggérée comme programme minimum, le texte définitif d'un traité instituant l'union politique devra être élaboré. L'accord intergouvernemental sur la procédure expérimentale devrait contenir une déclaration d'intention selon laquelle l'accord sur ce texte devra être réalisé au bout de trois ans, par exemple ; les gouvernements devraient, au moins, exprimer la volonté de négocier un tel texte sur la base de l'expérience acquise.

APPENDIX I

**Proposals regarding European policy transmitted by the Government of the
Federal Republic of Germany to its partners in the European Economic
Community on 4th November 1964**

Introduction

This paper is concerned with the furtherance of European unification in the fields of foreign, defence and cultural policy (section I), and of economic and social policy (section II). It is based on three guiding principles :

(i) The Federal German Government considers the growing unification of Europe to be a major requirement of our time ; it believes that this concept will win the day. The unification movement which began some twelve years ago has met with many set-backs ; but the European idea has always been strong enough to overcome them and to achieve fresh success.

(ii) The need for a European policy has always been accepted. The belief that its desire to see this policy pursued systematically, instead of being allowed to stagnate, is shared by its partners is the basis of the German Government's attitude.

(iii) The German Government has always considered European unification to be a whole. An uneven development, such as is to be found in the individual sectors of this whole, may be temporarily acceptable ; but European unification will only attain its goal when equivalent success has been achieved in all the main areas.

Political co-operation in Europe

The Federal German Government gives priority to its proposals for European co-operation on foreign, defence and cultural policy (section I). The development here must be gradual if we wish to avoid a repetition of old difficulties and the appearance of new ones; the aim should be to work out solutions which show a steadily increasing measure of effectiveness. Major efforts should be preceded by a preparatory phase, dur-

ing which, drawing on experience, new solutions will be sought without undue haste ; the lessons learned during this phase should be assessed before embarking on such major efforts.

The initiative taken to intensify political co-operation in Europe must be multilateral; it is primarily the responsibility of the six member States. It will only succeed if it utilises the special relations between France and Germany set up by their treaty of 22nd January 1963. It must not disregard the hopes pinned on a comprehensive unification of Europe within the six member States and the other States of Europe. The solidarity of North America with the free countries of Europe which are drawing together must lead to a strengthening of the Atlantic Alliance.

European Communities

The European Communities, particularly the EEC, are the most obvious successes achieved hitherto by the European unification policy; they represent one of the decisive advances made by post-war politics in the free world. It is not just that the aims of the Treaties of Rome have been achieved to date ; more has been achieved than was expected when the Community treaties were signed. The European Communities should accordingly remain the vehicles of unification in the economic and social policy fields. Perhaps they cannot automatically achieve the full unification of Europe; but they have a considerable impact on the other fields. All who support the unification of Europe continue to pin great hope on them.

Accordingly, it would be a major mistake, from the viewpoint of Europe and the West in general, to weaken the Communities. The European heritage must be preserved; every chance to strengthen and develop the Communities must

ANNEXE I

**Propositions relatives à la politique européenne transmises le 4 novembre 1964
par le gouvernement allemand à ses partenaires de la Communauté Economique Européenne**

Remarque préliminaire

Le gouvernement allemand présente ici quelques suggestions relatives à la poursuite de l'unification européenne en matière de politique étrangère, de défense et de politique culturelle (première partie), ainsi qu'en matière de politique économique et sociale (deuxième partie). A ce sujet, il s'inspire des considérations suivantes :

(i) Il est convaincu de la nécessité de progresser dans la voie de l'unification européenne, l'une des grandes tâches de notre époque, et croit au succès de cette entreprise. Le processus d'unification commencé il y a une douzaine d'années a connu plus d'un revers, mais l'idéal européen s'est révélé chaque fois assez puissant pour surmonter les échecs et les faire suivre de nouveaux succès.

(ii) Le gouvernement fédéral part du principe que ses partenaires veulent comme lui ne pas laisser stagner une politique dont la nécessité a toujours été unanimement reconnue, mais entendent au contraire la poursuivre systématiquement.

(iii) Le gouvernement allemand a toujours envisagé le processus d'unification européenne comme un tout. Les évolutions inégales qui se manifestent dans les différents secteurs de ce processus sont acceptables pendant un certain temps. Mais l'objectif de l'unification européenne ne sera atteint que lorsque des résultats équivalents seront réalisés dans tous les domaines essentiels.

La coopération politique européenne

Le gouvernement allemand considère comme prioritaires ses propositions pour une coopération politique européenne en matière de politique étrangère, de défense et de politique culturelle (première partie). En vue d'éviter les difficultés qui ont surgi dans le passé et d'empêcher que d'autres ne se manifestent à l'avenir, il va falloir progresser graduellement ; on devrait chercher progressivement des solutions de plus en plus

efficaces. Les efforts d'une plus grande portée devraient être précédés d'une phase de préparation, qui permette, sur la base des expériences réalisées jusqu'ici, de chercher sans hâte de nouvelles solutions et de mettre à profit les enseignements recueillis dans la phase préparatoire.

L'initiative prise en vue de renforcer la coopération politique en Europe doit être un effort multilatéral, qui incombe en premier lieu aux Six. Elle ne sera couronnée de succès que si l'on met à profit les relations spéciales que le traité franco-allemand du 22 janvier 1963 a établies entre ces deux pays. Elle ne doit pas méconnaître les espoirs nourris dans les six pays et dans d'autres Etats européens d'une vaste unification européenne. La solidarité entre l'Europe libre en voie d'unification et l'Amérique du Nord doit se traduire par un renforcement de l'Alliance atlantique.

Communautés européennes

Les Communautés européennes, et notamment la Communauté Economique Européenne, ont été jusqu'ici le succès le plus évident de la politique d'unification européenne et doivent être rangées parmi les progrès décisifs de la politique d'après-guerre du monde libre. Non seulement les objectifs des Traités de Rome ont été atteints jusqu'ici, mais les résultats obtenus à ce jour dépassent aussi les espoirs placés dans la conclusion des traités instituant les Communautés. Par conséquent, les Communautés européennes devraient rester les supports du processus d'unification dans les secteurs économique et social. Même si elles ne peuvent conduire automatiquement à une parfaite unification de l'Europe, elles n'en exercent pas moins une forte impulsion sur les autres secteurs. Tous ceux qui désirent l'unification de l'Europe continuent de placer en elles de grands espoirs.

Du point de vue européen, comme d'ailleurs du point de vue du monde occidental tout entier, ce serait une grande erreur que d'affaiblir les Communautés. Il faut préserver le patrimoine européen et ne laisser passer aucune occasion de renforcer les Communautés et de les développer

be seized. And there are still major possibilities for doing this.

Section II of this paper therefore represents a necessary appendage to section I. It would be a mistake to consider the function of the European Communities as purely technical, and distinct from the "political tasks". The common economic policy, the formulation of which is the responsibility of the European Communities, is part of the overall policy. Technical problems and issues of economic and general policy are bound up very closely with the treatment of economic and social policy questions by the institutions of the Communities. The European Communities are already carrying out "policy unification" in an important area of European overall policy.

It is clear, however, that the discussions in Brussels have overconcentrated on the technical aspects, and are liable to get lost in the sands of technocracy. The Ministerial Councils of the Communities should redouble their efforts to give priority to the political and basic economic aspects over the technical. A sure way of doing this would be to reform the working methods of the Councils by cutting down the number taking part in the meetings.

The instrument for economic and social policy has been created by the treaties, and has proved its worth. Accordingly, it would be advisable to handle the future common tasks of economic and social policy under the rules of the treaty, the value of which are already known. This holds for both the tasks laid upon the Communities by the treaties, and the more wide-ranging aims, e.g. the framing of a common monetary policy, which represent the logical continuation and capping stone of the integration process. Without disregarding the interdependence of the individual spheres and the corollary that it is impossible to set up watertight compartments, an attempt should be made to preclude overlapping, and to chart as clearly as possible the frontier between the areas for which the treaty institutions are responsible and the areas which lie within the purview of the organs to be set up in the future.

Conclusion

The development of integration in foreign, defence and cultural policy on the one hand, and

economic and social policy on the other, is not only uneven; it will have to follow discrepant directions to begin with. Both the pace and working methods of integration will have to be unified at a later stage. The ultimate aim of the Federal German Government is still a democratic Europe which is federal, and politically and economically united.

Sections I and II of this Memorandum detail the proposals of the Federal German Government. We suggest that the proposals of section I should be discussed in a governmental conference of the six States, while section II should be dealt with in the appropriate organs of the European Communities. The German Government would welcome proposals from the other governments for achieving the common aim.

SECTION I

European political co-operation on foreign affairs, defence and culture

1. The basis

The Federal German Government has based its points on the proposals and drafts produced during the negotiations in the Study Committee of the six EEC States ("Fouchet Committee") during 1961 and 1962. The Federal German Government considers that a new agreement should be based on the preparatory work done at the time.

Due account has been taken of recent proposals for setting up European co-operation, including the suggestions made by Mr Spaak, Belgian Foreign Minister, to the General Affairs Committee of the WEU Assembly on 9th September 1964, the European Parliament resolution of 21st December 1961 and Recommendation 104 of the WEU Assembly.

2. Type of agreement

The Federal German Government proposes a governmental convention (hereafter termed

encore davantage. A cet égard, il y a encore de grandes possibilités.

Les propositions du gouvernement allemand relatives à la première partie reçoivent ainsi un complément nécessaire dans la seconde partie. Il serait erroné de considérer l'activité des Communautés européennes comme une fonction purement technique en face des « tâches politiques ». La politique économique commune, dont l'élaboration incombe aux Communautés européennes, représente une fraction de la politique globale. L'étude des questions économiques et sociales dans les institutions des Communautés soulève des problèmes d'ordre technique, économique et général, qui sont étroitement liés. Les Communautés européennes réalisent déjà un peu « d'unification politique » dans l'un des principaux domaines partiels de la politique européenne globale.

Il faut dire cependant que, dans les discussions de Bruxelles, l'aspect technique a pris parfois une prépondérance déplacée et risque de les fourvoyer dans un fourré technocratique. Les Conseils de ministres des Communautés devraient donc veiller encore davantage que par le passé à ce que les aspects politiques et les aspects économiques fondamentaux conservent pour eux la priorité sur les aspects techniques. Cette tâche serait facilitée par une réforme du mode de travail des Conseils de ministres, à savoir une réduction du nombre des participants aux réunions de ces conseils.

L'appareil administratif pour la politique économique et sociale avait déjà été prévu par les traités et a fait ses preuves. Il serait donc souhaitable que toutes les tâches communes qui se poseront désormais dans le domaine de la politique économique et sociale soient traitées selon les règles prévues par les traités et qui ont fait leurs preuves. C'est le cas des tâches incombant aux Communautés en vertu même des traités, ainsi que des tâches qui, comme par exemple une politique monétaire commune, débordent ce cadre en tant que prolongement logique et couronnement du processus d'intégration. Sans méconnaître l'interdépendance des divers secteurs particuliers et partant l'impossibilité d'une distinction absolue, il faut veiller à éviter le double emploi et séparer aussi clairement que possible les compétences des institutions créées par les traités communautaires d'une part, et, d'autre part, des nouveaux organes à créer.

Conclusions

Le processus d'unification en matière de politique étrangère, militaire et culturelle, d'une

part, et de politique économique et sociale, d'autre part, varie non seulement quant au chemin parcouru jusqu'ici, mais aussi quant aux options qu'il faudra prendre tout d'abord. Il incombera à une étape ultérieure de la politique européenne d'unifier aussi bien le rythme des travaux que les méthodes de travail du processus d'intégration. Le but final continue d'être pour le gouvernement allemand une Europe fédérative et démocratique, unie sur le plan politique et économique.

Les parties I et II du présent mémorandum contiennent un exposé détaillé des propositions du gouvernement allemand. Le gouvernement allemand propose de discuter les propositions contenues dans la première partie à l'échelon gouvernemental dans une conférence des six pays. Les propositions de la deuxième partie devraient être traitées par les institutions compétentes des Communautés européennes. Le gouvernement allemand serait heureux si les autres gouvernements présentaient de leur côté des propositions qui permettraient de se rapprocher de l'objectif commun.

PREMIÈRE PARTIE

La coopération politique européenne dans le domaine de la politique étrangère, militaire et culturelle

1. Point de départ

Le gouvernement allemand s'inspire des propositions et des projets qui furent faits au cours des années 1961-1962 dans le cadre des négociations au sein de la commission d'études des six pays de la C.E.E. (Commission Fouchet). De l'avis du gouvernement allemand, il faudrait qu'un nouvel accord vienne couronner les travaux préliminaires effectués à l'époque.

En outre, le gouvernement allemand a inclus dans ses considérations les suggestions faites par M. Spaak, Ministre belge des affaires étrangères, le 9 septembre 1964 devant la Commission des Affaires Générales de l'Assemblée de l'U.E.O., la Recommandation n° 104 de l'Assemblée de l'U.E.O., la résolution du Parlement européen du 21 décembre 1961, ainsi que d'autres propositions qui ont été faites ces derniers temps au sujet d'une relance de la coopération politique européenne.

2. Forme de la convention

Le gouvernement allemand propose de conclure un accord entre les six pays sous forme

“the convention”) between the Six. This would diverge from previous proposals on one point: a State treaty on the establishment of a European political union should only be concluded and laid before the national parliaments for ratification at a later date — the convention should be preliminary.

3. Aims

The convention should :

- (a) require the governments to frame a treaty on European political union and to lay down the conditions to be fulfilled by other States who wish to join ;
- (b) set up consultation between the governments on foreign, defence and cultural policy, as a preliminary to developing the co-operation which is the aim of the European political union.

Consultations between the governments (Heads of State and Government, Foreign and Defence Ministers, Ministers responsible for international cultural relations) should begin as soon as possible. This consultation, which was proposed by the Study Commission of the Six, would be continued for a certain period if the treaty on European political union is not concluded on schedule. This would prevent a sudden paralysis of European political co-operation from reappearing.

4. Organisation of the consultations

In view of the fact that the convention would be preliminary in character, its aims should largely be achieved by intergovernmental co-operation. The co-operation of *Heads of State and Government, Foreign and Defence Ministers and the Ministers responsible for international cultural relations* should initially take the form of *regular meetings*, and not be conducted in special bodies. The preparatory work would be done by working parties, made up from civil servants belonging to the appropriate ministries.

To help them in their work, the Heads of State and Government and the Ministers should

have at their disposal a consultative committee, the members of which would be appointed by the governments by *mutual agreement*. They would be guided solely by the common interests of the States belonging to the convention. The consultative committee would make proposals for the treaty setting up a European political union, and be represented in the ministerial consultations. The consultative committee would represent an element of the convention which embodies the common interest even in the preliminary period, and provides a basis for setting up Community organs under the treaty on European political union.

The *European Parliament* should participate in the political co-operation from the start. The participation of the European Parliament was laid down in the 18th July 1961 decision of the Heads of EEC States and Governments, and in the proposals subsequently drawn up by the Study Commission.

The Federal German Government will put forward a proposal for the way in which the secretarial work of the meetings of the Heads of State and Government, the Ministers, the working parties and the consultative committee should be carried out. It would like to see the most simple and practical arrangement utilised.

5. Scope of the consultations

In order to follow similar policies wherever this is possible, the governments would undertake, in preparation for setting up the co-operation which is the aim in the treaty on European political union, to consult beforehand on all major questions of foreign, defence and cultural policy, particularly those of mutual interest.

6. Bearing of political co-operation on the Atlantic Alliance

The convention should state that European co-operation is to strengthen the Atlantic Alliance.

7. Bearing of political co-operation on the European Communities

The European Communities should be strengthened and further developed. The convention should state that there is to be no amendment or impairment of the provisions set out

d'une convention gouvernementale (dénommée ci-après « la Convention »). A la différence des propositions faites à l'époque, la conclusion d'un traité d'Etat sur la création d'une union politique européenne — traité à soumettre aux parlements nationaux et à ratifier — n'interviendrait qu'à une date ultérieure. La Convention devrait avoir un caractère préliminaire.

3. Objectifs

La Convention devrait

- (a) engager les gouvernements à élaborer dans un délai déterminé un traité sur l'union politique européenne et à fixer en même temps les conditions d'adhésion d'autres pays européens ;
- (b) en prévision de la coopération visée au sein de l'Union politique européenne, prévoir des consultations entre les gouvernements en matière de politiques étrangère, militaire et culturelle.

Les consultations entre les gouvernements (chefs d'Etat, chefs de gouvernement, ministres des affaires étrangères et de la défense, ainsi que ministres compétents pour les relations culturelles internationales) devraient être amorcées dans les meilleurs délais. Ces consultations, qui étaient déjà prévues dans les propositions de la commission d'études des Six, seraient poursuivies pendant un certain temps même si le traité instituant l'Union politique européenne ne devait pas être conclu dans les délais prévus. Cela permettrait d'éviter que la coopération politique européenne ne revienne subitement à un point mort.

4. Structures

Conformément au caractère préliminaire de la Convention, ses objectifs devraient être réalisés dans une large mesure par les méthodes de la collaboration intergouvernementale. La coopération des chefs d'Etat et de gouvernement, des ministres des affaires étrangères et de la défense ainsi que des ministres responsables des relations culturelles internationales, s'effectuerait non pas dans le cadre d'institutions spéciales, mais tout d'abord sous la forme de réunions périodiques. Leur préparation serait confiée à des groupes de travail composés de fonctionnaires des départements intéressés.

En vue d'aider les chefs d'Etat et de gouvernement ainsi que les ministres à remplir leurs

fonctions, il conviendrait de disposer d'une commission consultative dont les membres seraient nommés par les gouvernements en accord mutuel. Dans l'exercice de leur activité ils seraient uniquement au service commun des Etats parties à la Convention. La commission consultative devrait faire des propositions relatives au traité instituant une union politique européenne. Elle devrait être représentée aux consultations des ministres. La création d'une commission consultative introduirait dans la Convention un élément qui incarnerait, dès la phase préliminaire, l'intérêt collectif et servirait d'amorce à la création d'une institution commune par le traité relatif à l'union politique européenne.

Le Parlement européen devrait, dès le départ, être associé à la coopération politique. Sa participation était prévue aussi bien par la décision des chefs d'Etat et de gouvernement des Etats membres de la C.E.E. en date du 18 juillet 1961 que dans les propositions élaborées ensuite par la commission d'études.

Le gouvernement allemand formulera une proposition relative aux travaux de secrétariat pour les réunions des chefs d'Etat et de gouvernement, des ministres, des groupes de travail et de la commission consultative. Il recherche une solution aussi simple et pratique que possible.

5. Ampleur des consultations

En vue de se préparer à la coopération en matière de politiques étrangère, militaire et culturelle envisagée par le traité instituant l'Union politique européenne, les gouvernements devraient s'engager à se consulter avant toute décision sur toutes les questions importantes et, en premier lieu, sur les questions d'intérêt commun, en vue de parvenir, autant que possible, à une position analogue.

6. La coopération politique dans le cadre de la Convention vis-à-vis de l'Alliance atlantique

La Convention devrait prévoir que la coopération européenne renforce l'Alliance atlantique.

7. La coopération politique dans le cadre de la Convention vis-à-vis des Communautés européennes

Les Communautés européennes doivent être renforcées et se développer encore davantage. La Convention devrait prévoir que les dispositions des traités instituant la C.E.C.A., la C.E.E.

by the ECSC, EEC and Euratom Treaties, — particularly those on the rights and duties of the member States, the powers of the organs and the functioning of the Communities.

8. Accession of other European States to the subsequent treaty on European political union

The governments should state their acceptance, in principle, of accession by other European States to the European political union in the convention; they should also declare their willingness to lay down the relevant terms and conditions in the draft of the treaty, when this is drawn up.

SECTION II

Economic integration

There are three main aims in *economic integration* :

- A. to increase the pace at which the Common Market is built up ;
- B. to improve the Community treaties ;
- C. to develop external relations.

A. Increasing the pace at which the Common Market is built up

1. The *establishment of the customs union ahead of schedule* can be counted on to further the build-up of the Common Market. The automatic development of a customs union is assigned the rôle of a power-house for the erection of the Common Market by the Treaty of Rome. This expectation has been borne out to date, and remains valid. The introduction of the customs union ahead of schedule is bound to affect the future common trade policy. The dismantlement of customs frontiers within the Community will lead to the increasing abolition of tax frontiers. The clearing away of customs duties on industrial goods and the formulation of the common farm policy are closely interrelated; transport and energy policy will be continuously affected by the customs union. The customs union will therefore make for the completion of the economic union.

The outside world was more convinced of the strength and vitality of the European Communities by the first acceleration in the dismantlement

of customs barriers than by anything else; and the early completion of the customs union would again provide the most striking proof of this. The early appearance of the customs union must therefore be the starting point for any programme of action to set up the complete Common Market promptly. At the moment, customs duties on industrial products within the Community stand at 40 % of their original level. They should be cut to 20 % on 1st January 1965, and completely abolished on 1st January 1967, the date when the dismantlement of customs barriers within EFTA is to be completed. Exceptions should not be ruled out, if they are essential.

Present customs duties on farm produce stand at 60 % or 55 % of their initial figure. Those on goods which are covered by a market organisation should be cut by 20% on 1st January 1965, to 40 % or 35 %. The remaining duties should be completely abolished, where possible, at the same time as the duties on industrial goods and at any rate by 1st January 1970. An accelerated dismantlement of customs barriers within the Community should be coupled with an introduction of the common customs tariff ahead of schedule, to avoid changes in the trade pattern.

2. *The progressive harmonisation of taxation*, directed to the complete abolition of tax frontiers which is required by a Common Market where similar market conditions obtain throughout, should be carried out in the following manner :

- Turnover and consumer taxes and monopolies should be harmonised, to the extent necessary for the abolition of tax frontiers, if possible by the time when the Communities are amalgamated, but at any rate by 1st January 1970.
- It will also be necessary to make a substantial advance towards the harmonisation of taxes on the movement of people and goods, and direct taxes; this is particularly true of amortisation terms and conditions.

3. The agricultural market organisations adopted to date represent a major step towards a *common farm policy*. The need now is to develop,

et l'Euratom, notamment en ce qui concerne les droits et devoirs des Etats membres, les compétences des institutions et les prescriptions sur le fonctionnement des Communautés, ne seront ni modifiées ni infirmées.

8. Adhésion d'autres Etats européens au traité ultérieur instituant l'Union politique européenne

Dans cette convention, les gouvernements devraient donner leur assentiment de principe à la participation d'autres Etats européens à l'Union politique européenne et s'engager en même temps à en fixer les conditions dans le projet de traité.

DEUXIÈME PARTIE

L'intégration économique

Dans le domaine de l'intégration économique, il s'agit principalement :

- A. d'accélérer la mise en place du Marché commun ;
- B. de perfectionner les traités communautaires ;
- C. de développer les relations extérieures.

A. Accélérer la mise en place du Marché commun

1. La création accélérée d'une union douanière promet de faire progresser sensiblement le Marché commun. Le Traité de Rome prévoyait une union douanière qui, avec son automatisme, devrait servir de moteur en vue de la réalisation du Marché commun. Cette attente s'est vérifiée jusqu'ici et elle demeure justifiée. La mise en place anticipée de l'union douanière devra influencer sur la politique commerciale commune à créer. L'abolition des barrières douanières intérieures entraînera de plus en plus la suppression des frontières fiscales. Le désarmement douanier dans le secteur industriel et l'élaboration de la politique agricole commune sont en étroite interdépendance ; la politique des transports et la politique énergétique seront influencées de manière durable par l'union douanière. Celle-ci contribuera donc à parachever l'union économique.

Rien tant que les premières accélérations de l'abaissement douanier n'a convaincu le reste du monde de la force et de la vitalité des Commu-

nautés européennes. Le parachèvement prochain de l'union douanière en fournirait à nouveau une preuve éclatante. Par conséquent, tout programme d'action visant à parachever rapidement le Marché commun doit commencer par la réalisation prochaine d'une union douanière. Le niveau des tarifs douaniers intérieurs dans le secteur industriel qui représente actuellement 40 % des tarifs de départ devrait être abaissé de 20 % le 1^{er} janvier 1965. Les 20 % restants devraient être supprimés d'un seul coup, le 1^{er} janvier 1967 par exemple, date à laquelle sera probablement achevé le désarmement douanier intérieur de l'A.E.L.E. A cet égard, les exceptions indispensables ne devraient cependant pas être exclues.

Le niveau des tarifs douaniers intérieurs dans le secteur agricole, qui oscille actuellement entre 60 % et 55 % des droits de base, devrait être abaissé le 1^{er} janvier 1965 de 20 % pour atteindre respectivement 40 % et 35 %, pour autant qu'il ne s'agit pas de droits de douane frappant des marchandises affectées par les règlements de marché. Le reste devrait être aboli complètement autant que possible en même temps que les droits du secteur industriel, mais en tout cas au plus tard le 1^{er} janvier 1970. En vue d'éviter des détournements de trafic, l'abolition accélérée des droits de douane intérieurs devrait être accompagnée de l'application anticipée du tarif douanier commun.

2. L'harmonisation progressive des charges fiscales en vue de la suppression définitive des frontières fiscales, exigée par un Marché commun dont les conditions soient semblables à celles d'un marché intérieur, devrait être réalisée de la manière suivante :

- Autant que possible d'ici la fusion des Communautés, mais au plus tard le 1^{er} janvier 1970, il faudrait par conséquent harmoniser les impôts sur le chiffre d'affaires et les droits d'accise, ainsi que les monopoles dans la mesure requise pour la suppression des frontières fiscales.
- De plus, il faudra réaliser des progrès sensibles dans l'harmonisation des impôts perçus sur le transport des voyageurs et des marchandises et, enfin, des impôts directs, notamment en ce qui concerne les modalités d'amortissement.

3. L'adoption des règlements de marché agricole effectués jusqu'à ce jour constitue un pas important dans la voie d'une *politique agricole*

on constructive lines, the present assets, which go beyond the realisation of most other elements of the economic union. The future shape of the European market organisations, particularly price alignment, will have to be on these lines. A Common Market is inconceivable without a common agricultural market, and a common agricultural market is inconceivable without a common price. The political and economic difficulties which will have to be overcome when common prices are worked out became apparent during the attempts to establish a common cereal price. In so far as they are political, they must be taken into account by the member States ; so far as they are economic, appropriate provisions will have to be made by the Community. As far as the economic side is concerned, it has emerged that, in addition to the problems to be found in the agricultural sphere itself, there are factors external to farm policy which have a considerable bearing. The joint efforts of the member governments should therefore be directed to overcoming these difficulties early enough not to jeopardise the Kennedy round or the smoothly-dovetailing advance of integration. The Federal German Government will meet its obligations under the Treaty of Rome in this respect ; it will work actively for the achievement of the difficult tasks in front of the Community.

However, the common farm policy involves more than the establishment of market organisations and the alignment of prices. Its more basic aim is a genuine common agricultural market. This can only be set up if the discrepant agricultural market arrangements of the member States are co-ordinated. A comparison of the market structure arrangements, with a view to co-ordination, is therefore a basic need.

4. The continuing welding together of the six economies requires major advances towards the *establishment* of the methods and measures of economic policy, in order to achieve a general policy which is initially converging and subsequently more and more co-ordinated. This work has a special bearing on further integration in the Common Market and therefore on the political strengthening of the Community.

The first step, as far as *short-term economic policy* is concerned, was made by the Council decision of 15th April 1964. However, co-operation will have to be stepped up in order to cope at any time with dangers arising within the Community or coming in from the outside. This is why the Council should discuss the business conditions at regular intervals, perhaps twice a year, and issue decisions and directives, as well as recommendations, about the requisite action.

The governments should undertake to provide information about the implementation of such decisions, and to justify before the Council any steps which deviate from the recommendations. The start already made to a monetary and financial policy of co-operation should be further developed, bearing in mind the proposals under paragraphs 6 and 7.

The Council decision on medium-term economic policy provides a substantial basis for the co-ordination within the Community of economic and finance policy projects covering a period of several years. Apart from the co-ordination of general economic policy plans, work should centre on the State activity which has a decisive influence on the economic growth and pattern.

5. The single European Community resulting from the amalgamation of the three Communities must have *independent financial resources* if it is to have the political weight needed for European integration. Regulation No. 25 and the principles of a future market organisation for oil and fats represent a start towards this in specific areas. The build-up of the customs union must be coupled with the introduction of Community revenue, drawn more particularly from the yield on the common customs duties, and with parliamentary responsibility for income and expenditure. The development of Community sources of revenue must be accompanied by the introduction of a smoothly-dovetailing financial system which takes due account of member State and Community interests.

commune et il s'agit maintenant de développer dans un esprit constructif ce qui a été atteint jusqu'ici, qui dépasse la réalisation de la plupart des autres éléments de l'union économique. C'est dans cette voie que devra se faire l'aménagement futur des règlements européens des marchés, notamment l'harmonisation des prix. Un marché commun est inconcevable en l'absence d'un marché agricole commun, de même qu'un marché agricole commun ne saurait se passer de prix communs. Les tentatives en vue de fixer un prix commun des céréales ont fait apparaître les difficultés politiques et économiques qu'il s'agit de surmonter lorsqu'on cherche à élaborer des prix communs. Dans la mesure où elles sont d'ordre politique, elles requièrent des égards mutuels de la part des partenaires de la Communauté et, dans la mesure où elles sont d'ordre économique, elles nécessitent des dispositions convenables de la part de la Communauté. En ce qui concerne ce dernier point, il est apparu que parallèlement aux problèmes d'ordre proprement agricole, il y a des éléments d'importance considérable en marge de la politique agricole. Les efforts conjoints des gouvernements partenaires devraient tendre à surmonter ces difficultés suffisamment tôt pour ne compromettre ni les négociations Kennedy, ni les progrès harmonieux du processus d'intégration. Le gouvernement allemand est prêt à assumer à cet égard ses obligations résultant du Traité de Rome et prendra une part active dans l'accomplissement des tâches difficiles qui s'offrent à la Communauté.

Mais la politique agricole commune ne s'arrête pas à la création de règlements de marché et à l'harmonisation des prix. Elle exige bien plutôt la réalisation d'un véritable marché commun agricole. Or, celui-ci n'est réalisable que si l'on harmonise également les divers systèmes de marché agricole dans les différents Etats membres. Ce qui compte donc c'est de comparer les règlements de structure des marchés agricoles dans le but de parvenir à une coordination des systèmes de marché divergents.

4. La fusion de plus en plus poussée des six économies nationales des Etats membres impose des progrès substantiels dans la *définition concrète de la politique économique* sur le double plan des méthodes et des mesures de manière à parvenir également d'une façon générale à une attitude d'abord convergente, puis de plus en plus coordonnée. Ces travaux revêtent une importance particulière pour la construction du

Marché commun et donc pour la consolidation politique de la Communauté.

En ce qui concerne la *politique conjoncturelle*, la décision prise le 15 avril 1964 par le Conseil constitue un premier pas dans cette voie. Il convient cependant d'intensifier la coopération afin de conjurer à tout moment les dangers qui pourraient menacer la Communauté du dedans ou du dehors. C'est pourquoi le Conseil devrait délibérer sur la conjoncture à intervalles réguliers, par exemple deux fois par an, et ne pas se borner à faire des recommandations, mais prendre également des décisions et formuler des directives sur les mesures qui s'imposent.

Les gouvernements devraient s'engager à rendre compte de l'application de ces décisions et à justifier devant le Conseil un comportement différent des recommandations données. A cet égard, il faudrait poursuivre la coopération amorcée sur le plan monétaire et financier en tenant compte des propositions faites aux paragraphes 6 et 7.

La décision du Conseil relative à la politique économique à moyen terme constitue une base essentielle pour l'harmonisation au sein de la Communauté des projets économiques et financiers portant sur plusieurs années. Par-delà la coordination des intentions générales de politique économique, ces travaux devraient se concentrer sur les activités publiques qui ont une influence déterminante sur l'expansion et la structure de l'économie.

5. La Communauté européenne unique, issue de la fusion des trois Communautés, ne disposera du poids politique nécessaire pour l'intégration européenne que si elle est dotée d'une *souveraineté financière propre* pour l'accomplissement de ses tâches. Des premiers pas ont été faits dans cette voie, dans des secteurs particuliers, par le règlement n° 25 et les principes fixés pour le futur règlement du marché des huiles et matières grasses. La mise en place de l'union douanière devrait être l'occasion de remplacer les contributions matriculaires par des fonds communautaires, notamment par des recettes prélevées sur le tarif douanier commun, et d'instituer une responsabilité parlementaire pour les recettes et les dépenses. A ce propos, il faudra veiller à la création d'un système financier bien équilibré qui tienne compte des intérêts de chaque Etat membre et de ceux de la Communauté tout entière.

B. Improvement of the Community treaties

Economic integration is a continuing process, requiring not only the accomplishment of the tasks laid down in the treaty and in particular the formulation of common policies, but also the expansion of the Communities into areas for which the treaty does not provide a guide, but which are involved in the general aims of the Community. Some points of the treaty will have to be revised in the light of recent experience.

6. Increasing co-operation in *monetary policies* must be part of the growth of the Common Market if the internal and external stability of the Community is to be safeguarded. This is the only way to prevent inflationary or deflationary trends in specific member States from creating disturbances on the Common Market.

This is why the liaison between issue banks must be stepped up ; mere comparison and consultation in co-ordination committees is no longer enough. Even if it might be premature to set up a federal issuing bank system for the Common Market, the national issue banks should pursue a monetary policy which precludes internal and external economic imbalance.

The Federal German Government therefore suggests the following advance towards a monetary union :

- Formulation of impartial rules calculated to obviate monetary imbalances in the Community. The monetary policy of the issue banks would treat these rules as guiding principles.

7. The continuing welding together of the national economies into a common market organised on the lines of a single domestic market requires increased co-ordination of member State budget policies to eliminate the differences in structure and concepts which are liable to upset the economic balance or to distort competition. The first move should be to achieve agreement, which is as wide-ranging as possible, between the member States on the goals and scale of public investment and on the budget principles of special relevance to the Common Market.

8. The *amalgamation of the treaties* will considerably increase the political weight of the resultant single Community which will have the whole economy within its purview. The fact that economic integration is taking place in three Communities can only be explained on historical grounds. Integration has now reached a stage where an amalgamation of *the treaties* is necessary ; the coexistence of Communities covering parts of the economy and organised on different lines is distorting the development of the economy as a whole. The fusion of the Community organs will satisfy the administrative requirements of amalgamation of the Communities which is planned for 1967. The future single Commission will have the task of following a policy on the implementation of the three treaties which is directed towards their amalgamation, and of helping the governments to set up the single Community.

There should be two guiding principles for the amalgamation of the treaties :

- (a) the EEC Treaty should be taken as the broad basis ;
- (b) the Community content of the Treaties of Rome should not be reduced.

9. To date, the *European Parliament* has been a consultative body without true parliamentary powers ; this position should be gradually changed. As part of the process of increasing the powers of the European Parliament, this body should be gradually provided with competences similar to those of a national parliament in the areas from which the latter have been ousted by the Community :

- (a) the European Parliament should play an increased part in Community law-making ;
- (b) genuine budget power is a necessary corollary to the introduction of specifically Community sources of revenue ;
- (c) the European Parliament should have the right to approve or reject any agreements concluded with third countries by the Community.

B. Perfectionnement des traités communautaires

L'intégration économique est un processus de développement permanent. Celui-ci requiert non seulement la réalisation des objectifs fixés dans les traités, notamment l'élaboration de politiques communes, mais aussi le perfectionnement des communautés dans les secteurs qui ne sont pas concrétisés dans les traités, tout en étant inclu dans l'objectif général de la Communauté. En quelques points, il va falloir adapter les traités en tenant compte des enseignements que l'on aura pu recueillir dans l'intervalle.

6. Le développement du Marché commun exige une coopération de plus en plus étroite dans le domaine de la politique monétaire afin d'assurer la stabilité extérieure et intérieure de la Communauté. C'est ainsi seulement que pourront être évitées les perturbations du Marché commun par des mouvements inflationnistes ou déflationnistes dans les divers Etats membres.

Il faudra donc assurer une liaison plus étroite entre les banques d'émission. Les simples confrontations et consultations au sein des comités de coordination ne suffisent plus. Même si la création d'un système fédératif de banques d'émission pour le Marché commun s'avère encore prématurée, il apparaît nécessaire que les banques d'émission nationales adoptent un comportement monétaire qui évite les déséquilibres sur le double plan économique intérieur et extérieur.

Le gouvernement allemand propose par conséquent la mesure suivante dans le sens d'une union monétaire :

- Elaboration de règles objectives pour éviter le déséquilibre monétaire dans la Communauté. Ces règles devraient être respectées par les banques d'émission comme directives générales de la politique monétaire.

7. La fusion progressive des économies nationales en vue de la constitution d'un marché commun dans des conditions analogues à celles d'un marché intérieur requiert une plus grande adaptation mutuelle des politiques budgétaires nationales pour autant que les divergences aux points de vue structures et conceptions sont susceptibles de provoquer des perturbations de l'équilibre économique ou des distorsions du jeu de la concurrence. Tout d'abord, les Etats membres devraient arriver à s'entendre mutuellement, autant que possible, sur l'objectif, ainsi que sur l'ampleur de la politique d'investissements publics et

sur les principes budgétaires qui peuvent être d'une importance particulière pour le Marché commun.

8. La fusion des traités aboutira à un renforcement considérable du poids politique de la Communauté unique future englobant l'ensemble du secteur économique. Le morcellement de l'intégration économique en trois communautés ne s'explique de toute façon que du point de vue historique. Par ailleurs, le degré d'intégration atteint jusqu'ici exige désormais une fusion des traités, étant donné que la juxtaposition des Communautés de différentes structures pour des secteurs partiels de l'économie a pour effet de perturber le développement global de l'économie. La fusion des institutions des communautés créera d'ores et déjà les conditions administratives pour la fusion des Communautés prévue pour 1967. Il incombera à la future Commission unique d'appliquer les trois traités dans la perspective de la fusion et d'aider les gouvernements à mettre sur pied la Communauté unique.

La fusion des traités devrait s'inspirer des principes suivants :

- (a) la fusion devrait s'accomplir sur la base générale du traité instituant la C.E.E. ;
- (b) la teneur communautaire des Traités de Rome ne doit pas être diminuée.

9. En ce qui concerne le *Parlement européen*, il convient de le sortir graduellement de son rôle d'organe consultatif sans véritable compétence parlementaire. L'élargissement de ses compétences devrait conférer progressivement au parlement des attributions analogues à celles des parlements nationaux dans les secteurs que la Communauté a soustraits aux parlements nationaux :

- (a) le Parlement européen devrait participer davantage aux actes législatifs de la Communauté ;
- (b) l'exploitation des ressources propres de la Communauté exige de véritables compétences budgétaires du Parlement européen ;
- (c) le Parlement devrait avoir le droit d'approuver ou de rejeter les accords conclus par la Communauté avec des Etats tiers.

C. The development of relations with the non-Community world

The member States have different economic and political pasts, and their interests are not always the same. Some member States hope to gain from the common farm policy, others from the common trade policy; and both these interests are recognised in the EEC Treaty. Even the last eighteen months have shown that the development of the Community is only firmly-rooted if due account is taken of both interests. And this will continue to be true.

But there is an even more important point ; it is in the interest of the Community itself as well as of the member States to create a solid and broad basis for relations with the outside world. The Community has very considerable surpluses of many goods and services, and these must be exported to prevent an intolerable strain being put on the domestic market ; but high imports are the corollary of high exports. Moreover, the European Economic Community — which will be the world's number one trading partner once the Common Market is fully in place — has a political obligation to the areas of the world which rely on world trade, i.e. to its allies of the free world and to the emergent countries. A special responsibility is laid upon it by European solidarity.

10. *The open character of the Community* should therefore be confirmed again. Even while integration is being effected, the door must be open to any European State which is willing and able to accept the political content of the Community and the treaty obligations.

But association, the looser type of link with the Community, must also remain possible for European States. Association is of particular relevance for :

- (a) States which do not have the economic capacity to meet all the requirements of the Community treaty ; such States build up their economy during the association period until it can compete with the member States, and is thus strong enough for them to become members ;

- (b) States which are unable to satisfy all the political requirements of membership.

The ultimate aim of the European Community must be a Europe of free and equal members.

In connection with its concept of the Community as the nucleus of such a Europe, the Federal German Government attaches particular importance to *close links between the EEC and EFTA*. This is why the Community should seek to improve contacts and mutual co-ordination between the two groups. First moves in this direction might be :

- (a) co-ordination of the time-table for the dismantlement of customs barriers within the EEC and EFTA ;
- (b) negotiations in the framework of the Kennedy round for the practically unlimited application of the dismantlement of customs barriers of 50 % between European States ;
- (c) negotiations, after the Kennedy round has ended, on additional cuts in customs duties on goods which play a significant part in trade within Europe ;
- (d) contacts with EFTA on matters of short-term economic and monetary policy, with a view to a stable and even development of economic policy throughout Europe ;
- (e) appointment of a Community ambassador to EFTA in Geneva, who would represent the interests of the three Communities to the EFTA governments and secretariat.

11. An advance towards the introduction of a *common trade policy* is of particular importance. The Community will gain still more importance in the eyes of the outside world if it presents a common front. Common decisions on trade policy matters will bring the patterns of the six economies increasingly into line.

The Federal German Government suggests seven steps to increase *the integration of general trade policy* :

C. Le développement des relations extérieures

Par suite des divergences du passé politique et économique, les intérêts des Etats membres de la Communauté ne sont pas toujours identiques. C'est ainsi que certains pays escomptent des avantages de la politique agricole commune, tandis que d'autres en attendent de la politique commerciale commune : ces intérêts sont reconnus par le traité instituant la C.E.E. Il est apparu déjà au cours des dix-huit mois écoulés que le progrès de la Communauté n'est assuré que si ces deux catégories d'intérêts sont dûment prises en considération. Il en sera de même par la suite.

Ce qui est plus important c'est que non seulement les pays membres, mais la Communauté tout entière a intérêt à donner une base solide et large à ses relations extérieures. Dans nombre de secteurs la production de la Communauté excède largement sa propre consommation ; par conséquent, il faut qu'elle trouve sa place dans les exportations, sous peine de soumettre le marché intérieur à des charges insupportables. Mais des exportations élevées exigent des importations correspondantes. Sans compter que la Communauté Economique Européenne qui, après l'achèvement du Marché commun, sera le premier partenaire commercial du monde, aura une responsabilité politique universelle vis-à-vis du reste du monde, qui a besoin du commerce mondial, notamment à l'égard du monde libre allié et à l'égard des pays en voie de développement. Une responsabilité particulière lui incombe au titre de la solidarité européenne.

10. Par conséquent, il importe de confirmer à nouveau le caractère ouvert de la Communauté. Même en cas d'intégration accélérée, l'adhésion doit être possible pour tout Etat européen qui est disposé et en mesure de respecter le contenu politique de la Communauté et les engagements découlant des traités.

Mais la forme plus souple de l'union à la Communauté par l'association devrait continuer à être offerte aux Etats européens. L'association entre en ligne de compte surtout :

- (a) pour les pays qui, sur le plan économique, ne sont pas encore en mesure d'assumer toutes les obligations découlant du traité et qui utilisent le stade de l'association pour rendre leurs économies concurrentielles par rapport à celles des Etats membres, de manière qu'au terme du processus ils soient en mesure d'adhérer à la Communauté ;

- (b) pour les pays qui ne sont pas en mesure d'assumer toutes les obligations politiques découlant de l'adhésion.

L'objectif final de la Communauté européenne doit être une Europe de la liberté et de l'égalité.

Le gouvernement allemand, qui voit dans la Communauté la cellule de cette Europe, accorde une importance toute particulière au *resserrement des liens entre la C.E.E. et l'A.E.L.E.* La Communauté devrait donc travailler à l'amélioration des contacts et à une coordination mutuelle. Les premiers pas dans ce sens pourraient être :

- (a) la coordination des échéances de l'abaissement douanier à l'intérieur de la C.E.E. et à l'intérieur de l'A.E.L.E. ;
- (b) des négociations dans le cadre du *Kennedy round* visant à permettre l'application quasi illimitée de l'abaissement douanier de 50 % dans les rapports des Etats européens entre eux ;
- (c) des négociations à la fin du *Kennedy round* sur un abaissement douanier supplémentaire pour les marchandises qui sont importantes pour le commerce intereuropéen ;
- (d) des contacts avec l'A.E.L.E. en matière de politique conjoncturelle et monétaire en vue du développement stable et régulier de la politique économique dans l'Europe tout entière ;
- (e) la nomination d'un ambassadeur des Communautés auprès de l'A.E.L.E. à Genève, qui serait chargé de représenter les intérêts des trois Communautés auprès des gouvernements des Etats de l'A.E.L.E. et auprès du secrétariat de cette organisation.

11. Il importe tout particulièrement de progresser dans la réalisation d'une *politique commerciale commune*. Une attitude uniforme à l'extérieur confèrera à la Communauté un poids spécifique plus grand vis-à-vis du monde extérieur. Les décisions communes en matière de politique commerciale auront pour effet d'harmoniser de plus en plus les structures économiques des Six.

En vue d'intensifier l'intégration dans le domaine de la *politique commerciale commune*, il est proposé ce qui suit :

- (a) material decisions by the Council, during the transition period ;
- (b) the liberalisation lists of all the EEC States should be unified, consistently, very quickly and without attention to individual interests, at as high a level as possible ; at the same time, the industrial and economic policies of the member States should be co-ordinated ;
- (c) concepts regarding trade practices which are inconsistent with the market should be co-ordinated forthwith ; the establishment of a Community anti-dumping procedure should be the first step ;
- (d) steady conversion of the bilateral trade agreements to which member States belong into Community agreements ;
- (e) participation by EEC Commission representatives in negotiations over trade agreements between member States and third countries ;
- (f) gradual change over to Community quotas, and preparation of common arrangements for their management. Tariff quotas would be included in this ;
- (g) practical arrangements, consistent with the 23rd December 1963 Council decision, which facilitate trade in farm produce with third countries by appropriate adjustments to the market systems without jeopardising the preference enjoyed by the domestic markets.

12. The Kennedy round is a test for the co-operation of the Community with its Atlantic partners and the emergent countries. This is why the Community itself, and the member States, should do their utmost to set up within the framework of a partnership the prerequisites for successful co-operation. This requires :

- (a) acceptance by the Community of a 50 % across-the-board cut in tariffs as the goal of the negotiations, as soon as the issue of exceptions from this cut and

negotiation methods for the farm section has been satisfactorily settled ;

- (b) strict limitation of exceptions to the across-the-board cut in the industrial section, where the other partners (particularly the United Kingdom and the United States) take a similar line ;
- (c) the Community should do all in its power to achieve agreement with the other parties to the Kennedy round on the methods of negotiation for the farm sector.

13. Apart from the general arrangements proposed for trade treaties, the main requirement for *trade policy on State-trading countries* is greater co-ordination of member State import policies. The same is true of export policies, and of credit terms in particular. A genuine improvement of the procedure for consultations between the two countries is essential in both cases.

14. Community relations with the *emergent countries* will grow in importance as integration is intensified. The Community intends, as of now, to associate with other African States if these are willing. The negotiations and conversations which have begun with a number of African States should be concluded without delay. Co-operation with Africa should cover as large an area as possible. The Community cannot, in the long run, confine its interests to the emergent countries with which it is associated. This means that the development policy of the member States must be increasingly co-ordinated, and that they must work together more closely on specific development schemes.

Improved co-ordination should lead to the Six presenting a common front at the United Nations Trade Conference. The Six should take the initiative more often in the United Nations Conference ; they should work out a clear-cut policy concept which makes due allowance for the interests of the emergent countries, is acceptable to the Community, and in no way entails abandonment of free world trade and a liberal system.

- (a) pendant la période de transition, le Conseil devrait prendre des décisions d'ordre matériel ;
- (b) les listes de libéralisation de tous les pays de la C.E.E. devraient être harmonisées systématiquement et en sacrifiant les intérêts particuliers ; cette harmonisation devrait se faire très rapidement et à un niveau aussi élevé que possible, et être accompagnée par une coordination de la politique industrielle et économique dans les pays membres ;
- (c) les conceptions relatives au comportement non conforme au marché dans les échanges commerciaux devraient être coordonnées immédiatement, et tout d'abord il faudrait élaborer une procédure anti-dumping communautaire ;
- (d) la reconversion progressive des accords commerciaux bilatéraux des Etats membres en accords communautaires ;
- (e) la participation de représentants de la Commission de la C.E.E. aux négociations des Etats membres sur des accords commerciaux avec des pays tiers ;
- (f) le passage progressif à des contingents communautaires en connexion avec la mise au point d'un système d'administration commune de ces contingents. Cela vaut aussi pour les contingents tarifaires ;
- (g) des solutions pratiques qui, dans le sens de la décision du Conseil du 23 décembre 1963, permettraient, sans compromettre la préférence du marché intérieur, de développer le commerce agricole avec les pays tiers grâce à un aménagement approprié des règlements de marché en vigueur.

12. Le *Kennedy round* est une pierre de touche pour la coopération de la Communauté avec ses partenaires atlantiques et les pays en voie de développement. C'est pourquoi la Communauté elle-même et les Etats membres ne devraient ménager aucun effort pour assurer son succès dans le cadre d'une association de partenaires. A cet effet, les efforts suivants sont nécessaires :

- (a) la Communauté devrait donner son accord à une baisse linéaire de 50 % comme base de négociation, dès qu'un règlement satisfaisant aura été trouvé pour

les exceptions à l'abaissement linéaire et les méthodes de négociation dans le domaine agricole ;

- (b) les exceptions à l'abaissement linéaire dans le secteur industriel devraient être strictement limitées en cas de comportement correspondant des autres partenaires (notamment des Etats-Unis et de la Grande-Bretagne) ;
- (c) la Communauté devrait s'employer par tous les moyens à parvenir, avec les autres partenaires du *Kennedy round*, à un accord sur les méthodes de négociation dans le domaine agricole.

13. La *politique commerciale à l'égard des pays à commerce étatisé* requiert, par-delà les mesures générales proposées pour les accords commerciaux, une coordination plus étroite des politiques d'importation des Etats membres. Il en est de même de la politique d'exportation et notamment pour les conditions de crédit. Dans les deux cas, une amélioration effective de la procédure de consultations entre les Etats membres est indispensable.

14. Au fur et à mesure que progresse l'intégration, les rapports de la Communauté avec les *pays en voie de développement* deviennent de plus en plus importants. La Communauté entend s'associer dès maintenant à d'autres Etats africains, pour autant que ceux-ci y soient disposés. Les négociations et pourparlers amorcés avec quelques Etats africains doivent être menés à terme dès que possible. La coopération avec l'Afrique devrait être établie sur une base géographique aussi large que possible. A la longue, l'intérêt de la Communauté ne peut se limiter aux pays en voie de développement associés. C'est pourquoi il convient de coordonner de plus en plus la politique de développement pratiquée par les Etats membres et de renforcer leur coopération dans les projets concrets de développement.

Une meilleure coordination devrait permettre d'harmoniser l'attitude des Six aux travaux de la Conférence mondiale pour le commerce. Les Six devraient y déployer plus d'initiative et mettre au point une conception claire, qui, tenant compte des intérêts des pays en voie de développement et acceptable pour la Communauté, n'entraîne pas l'abandon d'un commerce mondial libre et, d'une façon générale, la renonciation à un régime libéral.

APPENDIX II

**Resolution on the seventh general report on the activities of the
European Economic Community adopted by the
European Parliament on 22nd October 1964**

The European Parliament,

Having considered the seventh general report on the activity of the European Economic Community ;

Having heard the President and the members of the EEC Commission ;

Considering the present report submitted by Mr. Rossi,

1. Notes :

(a) That the vitality of the Community and its growing place in the world make it necessary to accelerate its economic integration and strengthen its institutional framework ;

(b) That the symptoms of inflation have made it evident that our economies are interdependent and have provided additional proof of the need for concerted action in the field of overall economic policy, the medium-term policy of which can be a valuable instrument ;

(c) That unfortunately social policy and economic union have not kept pace with the setting up of the customs union ;

2. Subject to the following comments, generally approves the policy followed by the EEC Commission during the period covered by the general report ;

3. Invites the EEC Commission and, should the occasion arise, the unified executive, to take account in its future action of the following remarks, suggestions and proposals :

I. With regard to the Common Market

4. Notes with satisfaction :

(a) The situation of the customs union, which in general conforms with the aims of the treaty ;

(b) The efforts of the EEC Commission for the satisfactory application of the treaty regulations governing competition ;

(c) The agreement reached on the principles of a medium-term economic policy, recalling, however, its desire to be fully associated with the preparation and continuing supervision of this programme ;

(d) The proposals of the EEC Commission in the budgetary and monetary policy fields, which further commit the Community to a concerted policy in these two fields ;

(e) The development of the common agricultural policy and the rôle of the Commission in the results achieved and its efforts for fixing European prices ;

(f) The efforts of the EEC Commission for closer co-operation in the Community for harmonising wages and working conditions and its efforts for improving social security regulations for migrant workers ;

(g) The extension of the means and aims of the medium-term economic policy programme to vocational training, research and instruction ;

5. Regrets :

(a) The absence of meetings at European level between employers, workers and governments for the harmonisation of working conditions, wages and social security, after the governmental attempts to reduce the rôle of the EEC Commission in the social field and to exclude social partners from the work to be undertaken in the framework of articles 117 and 118 ;

(b) The absence of a common energy policy extending to all sources of energy, and the increasing difficulty of achieving such a policy if agreement is not reached ;

ANNEXE II

**Résolution sur le septième rapport général
sur l'activité de la Communauté Economique Européenne,
adoptée par le Parlement européen le 22 octobre 1964**

Le Parlement européen,

Ayant pris connaissance du septième rapport général sur l'activité de la Communauté Economique Européenne ;

Ayant entendu le président et les membres de la Commission de la C.E.E. ;

Vu le présent rapport présenté par M. Rossi,

1. Constate :

(a) Que la vitalité de la Communauté et la place grandissante qu'elle prend dans le monde imposent l'accélération de son intégration économique et le renforcement de ses structures institutionnelles ;

(b) Que les symptômes inflationnistes ont fait apparaître l'interdépendance de nos économies et prouvé plus encore la nécessité d'une action concertée sur le plan de la politique économique générale, action dont la politique à moyen terme peut être un instrument précieux ;

(c) Que, malheureusement, l'union économique et la politique sociale n'ont pas rattrapé leur retard par rapport au rythme de mise en place de l'union douanière ;

2. Approuve, dans son ensemble et sous réserve des remarques présentées ci-après, la politique suivie par la Commission de la C.E.E. pendant la période couverte par le rapport général ;

3. Invite la Commission de la C.E.E. et, le cas échéant, l'exécutif unifié, à tenir compte, dans son action future, des observations, suggestions et propositions suivantes :

I. Quant au Marché commun

4. Constate avec satisfaction :

(a) La situation de l'union douanière, dans l'ensemble conforme aux objectifs du traité ;

(b) Les efforts déployés par la Commission de la C.E.E. en vue d'arriver à une application satisfaisante des règles de concurrence du traité ;

(c) L'accord réalisé sur les principes d'une politique économique à moyen terme, rappelant toutefois qu'il entend être associé pleinement à l'élaboration et au contrôle permanent de ce programme ;

(d) Les propositions de la Commission de la C.E.E. en matière de politique monétaire et budgétaire, qui engagent davantage la Communauté dans une politique concertée dans ces deux domaines ;

(e) Les développements de la politique agricole commune et le rôle de la Commission dans les résultats acquis ainsi que ses efforts pour la fixation de prix européens ;

(f) Les efforts de la Commission de la C.E.E. en ce qui concerne une collaboration communautaire plus étroite en matière d'harmonisation des conditions de travail et des salaires, et ceux qu'elle a déployés en vue d'améliorer les règlements relatifs à la sécurité sociale des travailleurs migrants ;

(g) L'extension à l'enseignement, la recherche et la formation professionnelle des objectifs et moyens du programme de politique économique à moyen terme ;

5. Regrette :

(a) L'absence de rencontres, au niveau européen, entre employeurs, travailleurs et gouvernements en matière d'harmonisation des conditions de travail, des salaires et de la sécurité sociale, par suite des tentatives faites par le gouvernement de réduire le rôle de la Commission de la C.E.E. dans le domaine social et d'exclure les partenaires sociaux des travaux à entreprendre dans le cadre des articles 117 et 118 ;

(b) L'absence d'une politique commune de l'énergie s'étendant à l'ensemble des sources d'énergie, absence dont la persistance compromet toujours davantage les chances de réalisation d'une telle politique ;

(c) The insufficient results of the efforts of the EEC Commission with regard to problems of industrial health and safety ;

(d) The delays in harmonising legislation, and in this respect :

— stresses that with the progress of integration, the rapprochement of legislations is of increasing importance ;

— declares that it is the task of the European Parliament to co-operate actively in the rapprochement of legislations ;

— invites the Council of Ministers and the governments of the member States to prepare the way for European parliamentary legislation in specific legal fields ;

(e) That progress has not been made in defining a common policy on fishing ;

(f) The insufficient steps taken for promoting, in a community framework, true cultural co-operation between the member States of the Community ;

6. Expresses its disappointment at :

(a) The refusal of the Council to institute a community procedure for mutual consultation and information in the supervision of the application of directives for co-ordinating national legislations on the right of establishment ;

(b) The delay of the member States in consulting the EEC Commission on the measures to be taken to enable the latter to verify notifications of agreements and concentrations ;

(c) The delay in decisions necessary for the common transport policy ;

(d) The fact that the Council is not in a position to fix the community cereal price level in time, as proposed by the EEC Commission ;

(e) The fact that no action has been taken on the wish strongly expressed in its resolution of 18th October 1963 to link permanently the development of true parliamentary supervision at European level with the final adoption of measures for the application of the European Agricultural Guidance and Guarantee Fund ;

7. Expresses the wish :

(a) That taxes and other measures, which in effect are equivalent to customs duties, be suppressed forthwith, and national monopolies adjusted ;

(b) That the work on the equivalence of diplomas — which problem is also linked with the right of establishment — be concluded rapidly ;

(c) That the harmonisation measures necessary for achieving free movement of capital be taken without delay ;

(d) That the harmonisation of fiscal measures be accelerated and extended to direct taxation also ;

(e) That the EEC Commission give specific guidance in the field of economic policy and income policy committing the policy of all the member States in a community spirit ;

(f) That in the field of transport, where a common policy at last seems to be taking shape, the EEC Commission avoid having recourse in the future to the procedure known as "common action" and employ the powers it is granted under article 80 of the treaty ;

(g) That in accordance with the decisions reached in June and July last on the common cereal price, the Council fix this common price level before 15th December 1964, and that before 15th January 1965, the Commission submit to the Parliament and to the Council proposals for fixing a common price level for the other main agricultural products ;

(h) That over and above the setting-up of market organisations, the Community adopt a genuine community approach to agricultural policy and particularly prices, taking account of the close connections between the policy of markets and prices and the trade policy, the policy of structures and the social policy ;

(i) That the EEC Commission publish an annual report on the position of agriculture in comparison with the remainder of the economy and on the economic and social situation of the rural population ;

(c) Les résultats insuffisants des efforts que la Commission de la C.E.E. a consacrés aux problèmes de la protection sanitaire et de l'hygiène du travail ;

(d) Les retards dans le domaine de l'harmonisation des législations et à ce propos :

— souligne que, avec les progrès de l'intégration, le rapprochement des législations revêt une importance croissante ;

— déclare que le Parlement européen a vocation à coopérer activement au rapprochement des législations ;

— invite le Conseil de ministres ainsi que les gouvernements des Etats membres à ouvrir la voie à une législation parlementaire européenne pour des domaines juridiques déterminés ;

(e) Que des progrès n'aient pas été accomplis dans la définition d'une politique commune des pêches maritimes ;

(f) L'insuffisance d'initiatives pour promouvoir dans un cadre communautaire une véritable coopération culturelle entre les Etats membres de la Communauté ;

6. Exprime sa déception devant :

(a) Le refus du Conseil d'instituer une procédure communautaire d'information et de consultation mutuelles pour le contrôle de l'application des directives de coordination des législations nationales sur le droit d'établissement ;

(b) Le retard des Etats membres à consulter la Commission de la C.E.E. sur les mesures à prendre pour permettre à cette dernière de vérifier les notifications en matière d'ententes et de concentrations ;

(c) Les lenteurs des décisions nécessaires à la politique commune des transports ;

(d) Le fait que le Conseil n'est pas à même de fixer à temps le niveau communautaire du prix des céréales, ainsi que l'avait proposé la Commission de la C.E.E. ;

(e) Le fait qu'il n'a pas été donné suite au désir qu'il a exprimé avec fermeté dans sa résolution du 18 octobre 1963 de lier indissolublement la mise au point d'un contrôle parlementaire réel sur le plan européen à l'adoption définitive des mesures d'application relatives au Fonds européen d'orientation et de garantie agricole ;

7. Souhaite :

(a) La rapide suppression des taxes et autres mesures d'effet équivalent à des droits de douane ainsi que l'aménagement des monopoles nationaux ;

(b) Que les travaux en vue de parvenir à l'équivalence des diplômes — problème lié aussi au droit d'établissement — soient rapidement conduits à leur terme ;

(c) Qu'il soit procédé sans plus attendre aux harmonisations nécessaires à la réalisation de la libre circulation des capitaux ;

(d) Que l'harmonisation de la fiscalité soit accélérée et qu'elle s'étende également à la fiscalité directe ;

(e) Que la Commission de la C.E.E. formule une orientation précise en matière de politique économique et de politique des revenus qui engage la politique de tous les Etats membres dans un sens communautaire ;

(f) Qu'en matière de transports, où semblent enfin se préciser les conditions de mise en œuvre de la politique commune, la Commission de la C.E.E. évite à l'avenir de recourir à la procédure dite d'« action commune » et fasse usage des pouvoirs que l'article 80 du traité lui confère ;

(g) Que le Conseil, conformément aux décisions prises en juin et juillet dernier, au sujet du prix commun des céréales, procède d'ici le 15 décembre 1964 à la fixation du niveau commun de leurs prix et que la Commission soumette au Parlement et au Conseil des propositions tendant à la fixation, avant le 15 janvier 1965, d'un niveau commun des prix pour les autres principaux produits agricoles ;

(h) Qu'au-delà de la mise en place des organisations de marché, la Communauté s'engage sur une voie réellement communautaire en matière de politique agricole et notamment dans le domaine des prix, en tenant compte des interférences étroites entre la politique des marchés et prix et la politique commerciale, la politique des structures et la politique sociale ;

(i) Que la Commission de la C.E.E. publie annuellement un rapport sur la position de l'agriculture par comparaison au reste de l'économie ainsi que sur la situation économique et sociale de la population rurale ;

(j) That the removal of obstacles to the free movement of workers and the reform of the statute of the social fund be accelerated and efforts in the field of vocational training and housing be pursued ;

(k) That with the conclusion of the preliminary studies, action be taken on the request of the Parliament to implement its own suggestions with regard to regional policy ;

(l) That studies and research on the regional organisation of the territory of Europe be encouraged and developed ;

(m) That such studies and research be performed with a view to providing local bodies and the European Communities with the necessary documentation and information ;

(n) That local authorities be associated with the action of the Communities, particularly in the working parties and studies concerning regional policy ;

(o) That the EEC Commission take firm steps to promote a true community policy in the field of training and research to enable the Community to catch up with other industrialised countries in this field ;

(p) That a medium-term community economic policy be substituted for the present national economic policies as being necessary both with regard to national production and imports and exports in basic sectors ;

(q) That the competition policy of the Commission not be directed solely towards relations between European enterprises but be concerned also with the effects of competition from enterprises in certain third countries on those of the Community and the structural changes which are necessary in the EEC enterprises ;

II. *With regard to external relations*

8. Takes note of the procedure for contacts between member States and the EEC and other European States, particularly the United Kingdom, considering this to be the minimum possible solution ;

9. Notes with satisfaction :

(a) The conclusion of the agreement of association with Turkey and the trade agreement with Iran ;

(b) The interim measures which, pending the entry into force on 1st June last of the Yaoundé Convention, have ensured the continuity of association with the 17 African States and Madagascar, and also the generally satisfactory situation of this association ;

(c) The entry into force of the association with the Dutch West Indies ;

10. Regrets :

(a) The absence of co-ordination between the member States in the field of foreign policy ;

(b) That the Council has not yet reached a decision on the proposals of the Commission for a common trade policy ;

(c) The absence of co-ordination between the member States in trade relations with State trading countries ;

(d) That the member States of the Community have not adopted a joint position with regard to the work of the World Conference on Trade and Development and the problem of stabilising tropical raw material prices ;

(e) That in the negotiations with Israel, the EEC was unable to go beyond a minimum agreement with that country ;

11. Expresses the wish :

(a) That particularly for fixing agricultural prices, the EEC Commission will quickly have all the means necessary to fulfil the tasks entrusted to it by the Council in the Kennedy negotiations ;

(b) That the Community be provided with the means and powers to be represented as a Community in third States or groups of States and in associated States ;

(c) That work be commenced quickly at the level of the governments of the member States and of the Council with a view to co-ordinating the bilateral relations the member States have with third States ;

(j) Que soient accélérées la suppression des entraves à la libre circulation des travailleurs et les réformes du statut du Fonds social, et poursuivis les efforts dans le domaine de la formation professionnelle et de la construction de logements sociaux ;

(k) Qu'au moment où viennent d'être terminées les études préalables, il soit donné suite à la demande du Parlement de mettre en œuvre ses propres suggestions en matière de politique régionale ;

(l) Que les études et les recherches dans le domaine de l'aménagement du territoire européen, vu sous l'angle régional, soient encouragées et développées ;

(m) Que ces études et recherches permettent de mettre à la disposition des collectivités locales et des Communautés européennes les informations et la documentation nécessaires ;

(n) Que les pouvoirs locaux soient associés à l'action des Communautés, notamment aux groupes de travail et aux études concernant la politique régionale ;

(o) Que la Commission de la C.E.E. s'engage hardiment dans le rôle de promoteur d'une véritable politique communautaire en matière de formation et de recherche pour combler, dans ce dernier domaine, le retard qui sépare la Communauté d'autres pays industrialisés ;

(p) Qu'à la juxtaposition actuelle des politiques économiques nationales se substitue une politique économique communautaire à moyen terme qui s'impose tant aux productions nationales qu'aux importations et aux exportations dans les activités fondamentales ;

(q) Que la politique de concurrence de la Commission ne soit pas orientée uniquement sur les rapports des entreprises européennes entre elles mais se préoccupe aussi des effets de la concurrence qu'exercent les entreprises de certains pays tiers, à l'encontre de celles de la Communauté, ainsi que des modifications de structure qui s'imposent aux entreprises de la C.E.E. ;

II. En ce qui concerne les relations extérieures

8. Prend acte de la procédure de contact établie entre les Etats membres de la C.E.E. et d'autres Etats européens, notamment le Royaume-Uni, tout en estimant qu'il s'agit là d'une solution minimale ;

9. Constate avec satisfaction :

(a) La conclusion de l'accord d'association avec la Turquie et de l'accord commercial avec l'Iran ;

(b) Les mesures intérimaires qui, en attendant l'entrée en vigueur, survenue le 1^{er} juin dernier, de la convention de Yaoundé, ont assuré la continuité de l'association avec les 17 Etats africains et malgache, et, d'autre part, la situation dans l'ensemble satisfaisante de cette association ;

(c) L'entrée en vigueur de l'association des Antilles néerlandaises ;

10. Regrette :

(a) L'absence d'une coordination des Etats membres en matière de politique étrangère ;

(b) Que le Conseil n'ait pas encore statué sur les propositions de la Commission en vue d'une politique commerciale commune ;

(c) L'absence d'une coordination entre Etats membres dans les relations commerciales avec les pays à commerce d'Etat ;

(d) Que les Etats membres de la Communauté n'aient pas adopté de position commune à l'occasion des travaux de la Conférence sur le commerce mondial et le développement et à propos du problème de la stabilisation des cours des matières premières tropicales ;

(e) Que dans les négociations avec Israël, la C.E.E. n'ait pu aller au-delà d'un accord minimal avec ce pays ;

11. Souhaite :

(a) Que la Commission de la C.E.E. puisse rapidement disposer, notamment dans le domaine de la fixation des prix agricoles, de tous les moyens lui permettant de remplir, dans la négociation Kennedy, le mandat que le Conseil lui a confié ;

(b) Que les moyens et pouvoirs soient donnés à la Communauté pour être représentée en tant que telle dans les Etats ou groupes d'Etats tiers et dans les Etats associés ;

(c) Que des travaux soient rapidement engagés au niveau des gouvernements des Etats membres et du Conseil en vue d'aboutir à une coordination des relations bilatérales que les Etats membres entretiennent avec les Etats tiers ;

(d) That the EEC Commission take all useful measures for promoting the sale of products originating in associated countries, territories and States ;

III. *With regard to internal structure*

12. Considers with satisfaction the prospect of the merger of the executives and of the Councils, in which it sees a prelude to the merger of the Communities and hence new community progress ;

13. Regrets :

(a) That no progress has yet been made with regard to the political union in spite of the hopes raised by the Bonn declaration of 18th July 1961 ;

(b) The institutional disequilibrium, which is increasingly detrimental to the Parliament ;

(c) The non-application of the treaty, in spite of its many initiatives, in particularly important questions for the internal development of the Community such as European elections ;

14. Expresses the wish :

(a) That a step forward be taken towards the political union, without the achievement of this union in any way diminishing the normal oper-

ation of the Communities and their powers ;

(b) That the goodwill now evident enable the speedy resumption of genuine negotiations for the European political union in the spirit of the Bonn declaration of 18th July 1961 and the resulting plans ;

(c) That the EEC Commission and, should the occasion arise, the unified executive, take into account the relevant suggestions made in this report in presenting future general reports ;

(d) That the Council at last provide the EEC Commission with the staff necessary to fulfil the tasks incumbent on it ;

15. Urges that :

(a) Its proposals for taking a more effective part in the legislative activity of the Community be implemented through an additional effort of co-operation by the Commission and particularly by the Council ;

(b) A more satisfactory procedure be defined for it to be consulted on treaties of association and trade ;

(c) The rights which have been relinquished by the national parliaments through the progressive application of the treaty instituting the EEC, particularly in the field of legislation and budgetary powers, be transferred to it.

(d) Que la Commission de la C.E.E. prenne toutes mesures utiles pour assurer la promotion des ventes des produits originaires des pays, territoires et Etats associés ;

III. Quant à la structure interne

12. Envisage avec satisfaction la perspective de la fusion des exécutifs et des Conseils, dans laquelle il voit le prélude de la fusion des Communautés et, partant, de nouveaux progrès communautaires ;

13. Regrette :

(a) Le fait qu'aucun progrès n'ait été réalisé jusqu'à présent sur la voie de l'union politique, malgré les espoirs qu'avait fait naître la déclaration de Bonn du 18 juillet 1961 ;

(b) Le déséquilibre, de plus en plus marqué au détriment du Parlement, sur le plan institutionnel ;

(c) La non-application du traité, malgré ses nombreuses initiatives, dans des questions particulièrement importantes pour le développement interne de la Communauté telles que les élections européennes ;

14. Souhaite :

(a) Qu'un pas en avant soit fait vers l'union politique sans que la réalisation de cette union diminue en rien le fonctionnement normal des

Communautés et les pouvoirs qui leur sont conférés ;

(b) Que la bonne volonté qui paraît se manifester actuellement permette la reprise rapide de véritables négociations en vue de l'union politique européenne, dans l'esprit de la déclaration de Bonn du 18 juillet 1961 et des plans qui en ont découlé ;

(c) Que la Commission de la C.E.E. et, le cas échéant, l'exécutif unifié, s'inspirent, dans la présentation des futurs rapports généraux, des suggestions faites à cet effet dans le présent rapport ;

(d) Que le Conseil accorde enfin à la Commission de la C.E.E. les effectifs nécessaires pour mener à bien les tâches qui lui incombent ;

15. Insiste pour que :

(a) Ses propositions tendant à sa participation plus efficace à l'activité législative de la Communauté soient mises en œuvre grâce à un effort supplémentaire de coopération de la part de la Commission et surtout du Conseil ;

(b) Une procédure plus satisfaisante soit définie en ce qui concerne sa consultation sur les traités d'association et de commerce ;

(c) Les droits auxquels les Parlements nationaux ont renoncé du fait de l'application progressive du traité instituant la C.E.E., notamment dans le domaine de la législation et du pouvoir budgétaire, lui soient transférés.

Unity of action — political union and WEU

AMENDMENT No. 1¹
tabled by Mr. Webster
and other members of the United Kingdom Delegation

In paragraph 1 of the Recommendation proper, leave out the words: "even if initially limited to the signatory States of the Rome and Paris Treaties".

Signed: Webster, Crathorne, Errington, Hannan, Johnson, Kennet, Listowel, Peel, Steele, Tomney

1. See 12th Sitting, 3rd December 1964 (Amendment adopted).

Unité d'action — L'union politique et l'U.E.O.

AMENDEMENT N° 1¹
présenté par M. Webster
et plusieurs membres de la délégation du Royaume-Uni

Dans le paragraphe 1 de la recommandation elle-même, supprimer les mots « même si initialement celle-ci devait être limitée aux États signataires des Traités de Rome et de Paris ».

Signé : Webster, Crathorne, Errington, Hannan, Johnson, Kennet, Listowel, Peel, Steele, Tomney

1. Voir 12^e séance, 3 décembre 1964 (Adoption de l'amendement).

The situation in Berlin

REPORT¹

***submitted on behalf of the General Affairs Committee²
by Mr. Molter, Rapporteur***

TABLE OF CONTENTS

DRAFT RESOLUTION

on the situation in Berlin

EXPLANATORY MEMORANDUM

submitted by Mr. Molter, Rapporteur

Introduction

I. Development of the situation since December 1962

(a) The repercussions of the Cuban affair

(b) The Treaty of 12th June 1964

(c) The administrative agreements on passes

II. Comments on recent changes

Conclusions

1. Adopted unanimously by the Committee.

2. *Members of the Committee*: Mr. *Badini Confalonieri* (Chairman); MM. *Meyer*, *Bettiol* (Vice-Chairmen); MM. *Blachstein*, *Conti* (Substitute: *Ebner*), *Cravatte*, *de Grauw*, *Ehm* (Substitute: *Gauthier*), *Gonella*, *Kopf*, *Lemaire*, *Leynen*, Mrs. *McLaughlin* (Substitute: *Clark*), MM. *Montini*, *von Mühlen* (Substitute: *von Merkatz*), *Patiijn*,

Pfimlin (Substitute: *Michaud*), *Pic* (Substitute: *Vitter*), *Pierson* (Substitute: *Molter*), *Ridley*, Mrs. *Stoffels-van Haaften*, MM. *Stonehouse* (Substitute: *Johnson*), *Worsley*, *Jkvr. Witewaall van Stoetwegen* (Substitute: *Miss Kok*), *Mr. Zimmer*.

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

La situation à Berlin

RAPPORT¹

**présenté au nom de la Commission des Affaires Générales²
par M. Molter, rapporteur**

TABLE DES MATIÈRES

PROJET DE RÉSOLUTION
sur la situation à Berlin

EXPOSÉ DES MOTIFS
présenté par M. Molter, rapporteur

Introduction

I. Evolution de la situation depuis décembre 1962

(a) Les répercussions de l'affaire de Cuba

(b) Le traité du 12 juin 1964

(c) Les accords administratifs sur les laissez-passer

II. Appréciation des changements récents

Conclusions

1. Adopté par la commission à l'unanimité.

2. Membres de la commission : M. *Badini Confalonieri* (président) ; MM. *Meyer*, *Bettiol* (vice-présidents) ; MM. *Blachstein*, *Conti* (suppléant : *Ebner*), *Cravatte*, *de Grauw*, *Ehm* (suppléant : *Gauthier*), *Gonella*, *Kopf*, *Lemaire*, *Leynen*, Mme *McLaughlin* (suppléant : *Clark*), MM. *Montini*, *von Mühlen* (suppléant : *von Merkatz*), *Patiijn*,

Pfimlin (suppléant : *Michaud*), *Pic* (suppléant : *Vitter*), *Pierson* (suppléant : *Molter*), *Ridley*, Mme *Stoffels-van Haasten*, MM. *Stonehouse* (suppléant : *Johnson*), *Worsley*, *Jkvr. Wttewaall van Stoetwegen* (suppléant : Mlle *Kok*), *M. Zimmer*.

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

Draft Resolution
on the situation in Berlin

The Assembly,

Recalling its previous Resolutions and Recommendations on the Berlin problem ;

Again strongly protesting against the existence of the Berlin wall ;

Paying tribute to the memory of the new victims of the "free man hunt", killed along the wall on the order of the so-called government of the Soviet zone of Germany ;

Welcoming, however, the fact that on two occasions an agreement has been concluded between the Berlin Senate and the administration of the Soviet zone of Germany allowing the populations of West and East Berlin to renew direct family contacts, although unfortunately only from West to East,

EXPRESSES THE WISH

That other agreements to make more humane the living conditions of the arbitrarily-divided Berlin families will emerge in the framework of a policy of East-West détente for the conclusion of a lasting peace in Europe and ensuring the right of self-determination of the German people ;

**

While recognising that the Soviet ultimatum of 1958 threatening the western countries with the conclusion of a separate peace treaty with the administration of the Soviet zone of Germany has not been followed up ;

Regretting, however, that meanwhile the USSR has concluded a "treaty of friendship" containing the germ of the intention to divide the German people for all time ;

Remembering the hopes aroused by the proposed visit of the former President of the Soviet Council, Nikita Khrushchev ;

Considering that the pursuit of a lasting peace calls for constancy, tenacity, patience and a sense of reality,

HOPES

That the new Soviet Government will take up on its own account the initiative of the previous Soviet Government and that it may be encouraged in this by the western governments.

Projet de résolution
sur la situation à Berlin

L'Assemblée,

Rappelant ses résolutions et recommandations antérieures relatives au problème de Berlin ;

Elevant à nouveau, avec force, sa protestation contre l'existence du mur de Berlin ;

Rendant un hommage ému à la mémoire des nouvelles victimes de la « chasse à l'homme libre », tuées le long du mur, sur l'ordre du soi-disant gouvernement de la zone soviétique d'Allemagne ;

Se félicitant cependant qu'entre temps, par deux fois, un accord ait été conclu entre le Sénat de Berlin et l'administration de la zone soviétique allemande, permettant aux populations de Berlin-Ouest et de Berlin-Est de renouer des relations familiales directes, malheureusement uniquement dans le sens Ouest-Est,

EXPRIME LE VŒU

Que d'autres accords humanisant les conditions de vie des familles berlinoises arbitrairement divisées voient le jour dans le cadre d'une politique de détente entre l'Est et l'Ouest en vue de la conclusion d'une paix durable en Europe et assurant au peuple allemand le droit à l'autodétermination ;

**

Tout en reconnaissant que l'ultimatum soviétique de 1958, menaçant les pays occidentaux de la conclusion d'un traité de paix séparé avec l'administration de la zone soviétique d'Allemagne, est resté sans suite ;

Regrettant, cependant, qu'entre temps, l'U.R.S.S. ait conclu « un traité d'amitié » contenant en germe la volonté de diviser à tout jamais le peuple allemand ;

Se souvenant des espoirs suscités par la visite projetée par l'ancien Président du Conseil soviétique, Nikita Khrouchtchev ;

Estimant que la poursuite de l'établissement d'une paix durable recommande la constance, la ténacité, la patience et le sens du réel,

SOUHAITE

Que le nouveau gouvernement soviétique reprenne à son compte le projet de visite du gouvernement soviétique précédent et qu'il y soit encouragé par les gouvernements occidentaux.

Explanatory Memorandum
(submitted by Mr. Molter, Rapporteur)

Introduction

1. On several occasions already, the Assembly of WEU has given its attention to the fate of Berlin and its inhabitants. In December 1961¹ and December 1962², your Rapporteur reported to the Assembly on the situation in the German capital and Recommendation 102 on the Moscow Agreement and its effects on the cohesion of the Western Alliance reminded the Council of the Assembly's concern and wishes.

2. The reply of the Council to Recommendation 102³ proves that the Assembly's concern is shared by the WEU Council. The North Atlantic Council, at its meetings in The Hague from 12th to 14th May 1964, also reaffirmed the western position with regard to the problems of Germany and Berlin⁴.

3. This united front is to be welcomed since it proves that the Atlantic Alliance, although divided on other matters, still takes a common stand with regard to one of the fundamental problems in the present world situation.

4. Your Rapporteur had re-examined the situation in Berlin for the first part of the Tenth Ordinary Session in a report adopted unanimously by the General Affairs Committee on 9th June 1964⁵, and then, on 12th June 1964, a "treaty of friendship, mutual aid and co-operation" was signed between Pankow and the USSR.

5. At its meeting in Rome on 23rd June 1964, the Committee decided that it would re-examine the situation in Berlin in the light of this new factor. The report on Berlin was therefore referred back to the Committee at the request of the Rapporteur.

6. The Berlin wall, which world opinion is continually demanding should be removed, is

still dividing Berlin in two, keeping apart the inhabitants of this city, and the guardians of the wall are still shooting down those who choose freedom at the risk of their lives.

7. Even if the pressure brought to bear on the Communist authorities by world opinion has not prevailed upon them to demolish the wall — a mark of oppression in the middle of Berlin — it will nevertheless be useful for the WEU Assembly to consider this problem again, because nothing could prejudice the situation in Berlin more than to accept with resignation this violation of human rights and of international agreements between the four occupation powers.

8. In re-examining the situation in Berlin in this way, your Rapporteur wishes to make it quite clear that he can see no final solution for Berlin outside the overall problem of Germany. Indeed, at the present time, it seems difficult to imagine how the wall, the most striking evidence of this problem, could be demolished in the absence of a wider settlement of disputes between the Soviets and the western powers in Germany. This report is not intended to start a general debate on the German problem, however, no matter how interesting that may be. Its aim is to express the conviction that, after the conclusion of the protocols on passes, improvements other than those regarding the fate of the people of Berlin should be sought for humanitarian reasons and not in order to make the situation less shameful and thus stabilise the present division. It is certain that only evolution can bring about a serious change in the situation and it is our duty, in the interests of the victims of the separation, to encourage partial agreements on humanitarian grounds in the meantime.

9. Such partial agreements, however, should not jeopardise the foundations of the western position in Berlin. The principle of the responsibility of the four occupation powers must remain intact, excluding any recognition of prerogatives usurped by the so-called "German Democratic Republic".

1. Document 218.

2. Document 257.

3. Document 311.

4. A/WEU/GA (64) 19, page 10.

5. Document 313.

Exposé des motifs

(présenté par M. Molter, rapporteur)

Introduction

1. L'Assemblée de l'U.E.O. s'est déjà, à plusieurs reprises, préoccupée du sort de Berlin et de ses habitants. Ainsi, votre rapporteur a eu l'occasion de vous présenter, en décembre 1961¹ et en décembre 1962², la situation de la capitale allemande, et la Recommandation n° 102 sur les conséquences de l'Accord de Moscou pour la cohésion de l'Alliance occidentale a rappelé au Conseil les inquiétudes et les souhaits de l'Assemblée.

2. La réponse du Conseil à la Recommandation n° 102³ prouve que les préoccupations de l'Assemblée sont partagées par le Conseil de l'U.E.O. Le Conseil de l'Atlantique Nord, réuni à La Haye du 12 au 14 mai 1964, a également tenu à réaffirmer la position occidentale sur les problèmes de l'Allemagne et de Berlin⁴.

3. Nous pouvons nous féliciter de cette unité de vues puisqu'elle prouve que l'Alliance atlantique, divisée sur d'autres points, reste unie à l'égard d'un des problèmes fondamentaux de la situation mondiale actuelle.

4. Votre rapporteur avait réexaminé la situation à Berlin pour la première partie de la Dixième session ordinaire dans un rapport adopté à l'unanimité par la Commission des Affaires Générales, le 9 juin 1964⁵, lorsque survint, le 12 juin 1964, la signature d'un «traité d'amitié, d'assistance mutuelle et de coopération» entre Pankow et l'U.R.S.S.

5. La commission, pendant sa réunion du 23 juin 1964 à Rome, avait décidé qu'elle examinerait à nouveau la situation à Berlin à la lumière de ce nouvel élément d'appréciation. A la demande du rapporteur, le rapport sur Berlin a donc été renvoyé en commission.

6. Le mur de Berlin, dont l'opinion mondiale n'a cessé de réclamer la disparition, continue à

diviser Berlin en deux, continue à séparer les habitants de cette ville, et ses gardiens continuent à abattre les personnes qui «choisissent la liberté» au risque de leur vie.

7. Même si la pression exercée par l'opinion mondiale sur les autorités communistes ne les a pas décidées à démolir le mur, symbole de l'oppression au cœur de Berlin, il ne sera pas superflu que l'Assemblée de l'U.E.O. se penche de nouveau sur ce problème, car rien ne saurait rendre la situation à Berlin plus mauvaise que l'acceptation, dans la résignation, de cette violation des droits de l'homme et des accords internationaux entre les quatre puissances d'occupation.

8. En réexaminant ainsi la situation à Berlin, votre rapporteur ne voudrait pas laisser entendre qu'il entrevoit, pour Berlin, une solution finale isolée du problème allemand dans son ensemble. Il paraît même, actuellement, difficilement concevable que le mur, manifestation la plus évidente de ce problème, puisse être démolé sans que soit trouvée une formule plus vaste pour l'apaisement des conflits qui opposent les Occidentaux et les Soviétiques en Allemagne. Ce rapport ne vise pourtant pas à engager un débat général sur le problème allemand, si intéressant que celui-ci puisse être. Son objectif est d'exprimer la conviction qu'après la conclusion des protocoles sur les laissez-passer, d'autres améliorations que des améliorations du sort des Berlinoises devraient être recherchées pour des raisons humanitaires, non pas pour rendre moins scandaleuse et donc plus stable la division actuelle, mais dans la conviction qu'une modification profonde de la situation ne pourra être que le résultat d'une évolution et qu'il est de notre devoir, dans l'intérêt des victimes de la séparation, d'encourager les accords humanitaires partiels conclus à titre provisoire.

9. Ces accords partiels, pourtant, ne doivent pas mettre en danger les bases mêmes de la position occidentale à Berlin, c'est-à-dire que le principe de la responsabilité des quatre puissances d'occupation doit être maintenu intégralement, à l'exclusion de toute reconnaissance de prérogatives usurpées par la soi-disant «République Démocratique Allemande».

1. Document 218.

2. Document 257.

3. Document 311.

4. A/UEO/GA (64) 19, page 10.

5. Document 313.

I. Development of the situation since December 1962

10. The brief on the Berlin question prepared by your Rapporteur for the second part of the Eighth Ordinary Session has been brought up to date with detailed information which will enable the Assembly to reach an opinion on the conclusions of your Rapporteur regarding events over the last two years.

11. In re-examining the situation since December 1962, it is necessary to take account of the following events: the outcome of the Cuban affair, the conclusion of two administrative agreements on passes on 17th December 1963 and 24th September 1964, and the conclusion of a "treaty of friendship, mutual aid and co-operation" between Pankow and Moscow.

(a) The repercussions of the Cuban affair

12. Following the outcome of the Cuban affair at the end of October 1962, public opinion reached the conclusion that the balance of nuclear forces between the United States and the USSR was making intervention by one or other of these powers increasingly unlikely as long as their vital interests were not threatened. This conclusion was shared by the Berliners who remembered the limited reactions of the United States to the building of the Berlin wall, which had brought added grist to the anxiety which had already been aroused by the negotiations for placing the means of access to Berlin under international authority. The most spectacular indication of this fear was the manifestation of Berlin young people after the western troops failed to take action following the incident on 16th October 1962 when a student was mortally wounded by the People's Police after crossing the wall and the western military ambulances did not dare to help the dying student in the face of the Communists' refusal, thus leaving the student to die between the wall and freedom.

13. Our American allies fortunately noticed the degenerating psychological position. President Kennedy, with his gift for combining love of peace with decision in essential matters, was able to re-establish the Berliners' faith in their allies, particularly in his speeches at the Schoeneberg Town Hall and at the free University of Berlin.

14. In spite of this, however, world public opinion still imagines that the United States

is no longer considering automatic recourse to nuclear weapons in the event of a Communist attack against the Berlin access routes, no doubt reserving the right to invoke or use other methods or means of defence.

(b) The Treaty of 12th June 1964¹

15. Until 14th June 1964, relations between the Soviet zone of occupation in Germany and the USSR were governed by the Treaty of 20th September 1955², a kind of corollary to the Treaty on relations between the Federal Republic of Germany and the three western allied powers. The Soviet Union had not previously extended its bilateral system of "treaty of friendship, mutual aid and co-operation" to its German satellite, nor did the latter have bilateral links of this kind with the other countries of the Communist bloc³.

16. The Treaty of 12th June was concluded for a period of twenty years. The following provisions in particular relate to the situation in Berlin:

17. Paragraph 7 of the Preamble expresses the wish of the two contracting parties to facilitate *the conclusion of a German peace treaty* and to promote the achievement of the *unity of Germany* on a peaceful and democratic basis.

18. In Article 2,

(i) paragraph 1 states that the two parties will endeavour to obtain the liquidation of the remains of the second world war, the conclusion of a German peace treaty and, on this basis, the normalisation of the situation in West Berlin;

(ii) paragraph 2 states that the three western allies will continue to assume their responsibilities under the Potsdam Agreements and the other international agreements "intended to eradicate German nazism and militarism and avert German aggression".

1. Brief on the Berlin question, Part Two, section 66.

2. Brief on the Berlin question, Part Two, section 20.

3. Cf. Mahnke: "Der Beistandspakt zwischen der Sowjetunion und der 'DDR' vom 12. Juni 1964" - *Europa Archiv*, 25th July 1964, page 503.

I. Evolution de la situation depuis décembre 1962

10. Une mise à jour du dossier de l'affaire de Berlin, que votre rapporteur avait préparé pour la deuxième partie de la Huitième session ordinaire, contiendra les informations de détail qui permettront à l'Assemblée d'apprécier les conclusions que votre rapporteur estime pouvoir tirer des deux dernières années.

11. Le réexamen de la situation depuis décembre 1962 tiendra nécessairement compte des événements suivants: le dénouement de l'affaire de Cuba, la conclusion de deux accords administratifs sur les laissez-passer, le 17 décembre 1963 et le 24 septembre 1964, et la conclusion d'un «traité d'amitié, d'assistance mutuelle et de coopération» entre Pankow et Moscou.

(a) Les répercussions de l'affaire de Cuba

12. A la suite du dénouement de l'affaire de Cuba, fin octobre 1962, l'opinion publique a conclu que l'équilibre des forces atomiques entre les Etats-Unis et l'U.R.S.S. rendait de plus en plus invraisemblable une intervention de l'une ou de l'autre de ces puissances, aussi longtemps que leurs intérêts vitaux n'étaient pas menacés. Cette conclusion était partagée par les Berlinoises qui se souvenaient des réactions limitées des Etats-Unis après l'érection du mur de Berlin, qui avaient renforcé leurs inquiétudes déjà éveillées par les négociations pour l'internationalisation des voies d'accès à Berlin. Le signe le plus spectaculaire de ces craintes fut la manifestation des jeunes Berlinoises devant la passivité des troupes occidentales à la suite de l'incident du 16 octobre 1962, au cours duquel, un étudiant ayant été mortellement blessé par la police populaire après avoir franchi le mur, les ambulances militaires occidentales n'osèrent lui porter secours en raison du refus communiste, laissant ainsi mourir cet étudiant entre le mur et la liberté.

13. La dégradation de la situation psychologique fut heureusement perçue par nos alliés américains. Le Président Kennedy, sachant admirablement combiner l'amour de la paix et la fermeté sur les points essentiels, a su rétablir la confiance des Berlinoises dans leurs alliés, surtout grâce à ses discours devant la mairie de Schoeneberg et à l'Université libre de Berlin.

14. L'opinion publique mondiale garde néanmoins l'impression que les Etats-Unis n'envi-

sagent plus, en cas d'une éventuelle attaque communiste contre les voies d'accès de Berlin, le recours automatique aux armes nucléaires, se réservant sans doute l'application ou l'emploi d'autres méthodes ou moyens de défense.

(b) Le traité du 12 juin 1964¹

15. Les relations entre la zone soviétique d'occupation en Allemagne et l'U.R.S.S. étaient, jusqu'au 14 juin 1964, réglées par le traité du 20 septembre 1955², sorte de corollaire au traité régissant les relations entre la République Fédérale d'Allemagne et les trois puissances alliées occidentales. L'Union Soviétique n'avait pas, jusqu'alors, étendu son système bilatéral de «traité d'amitié, de coopération et d'assistance mutuelle» à son satellite allemand. Celui-ci n'avait pas, non plus, de liens bilatéraux de ce genre avec les autres pays du bloc communiste³.

16. Le traité du 12 juin a été conclu pour une durée de vingt ans. La situation à Berlin est plus spécialement visée par les dispositions suivantes:

17. L'alinéa 7 du Préambule cite le désir des deux contractants de faciliter la conclusion d'un traité de paix allemand et de promouvoir la réalisation de l'unité allemande sur une base pacifique et démocratique.

18. L'article 2 précise,

(i) dans son alinéa 1, que les deux parties déploieront leurs efforts pour liquider le contentieux de la deuxième guerre mondiale, la conclusion d'un traité de paix allemand et la normalisation, sur cette base, de la situation à Berlin-Ouest;

(ii) dans son alinéa 2, que les trois alliés occidentaux continueront d'assumer quelques-unes des obligations découlant des Accords de Potsdam et des autres accords internationaux «visant à extirper le militarisme et le nazisme allemands et à prévenir une agression allemande».

1. Dossier de l'affaire de Berlin, Document 66.

2. Dossier de l'affaire de Berlin, Document 20.

3. Voir Mahnke: *Der Beistandspakt zwischen der Sowjetunion und der «DDR» vom 12. Juni 1964*, *Europa Archiv*, 25 juillet 1964, page 503.

19. Article 4 contains the *commitment to ensure the inviolability of the frontiers of the so-called "German Democratic Republic"*.

20. Article 6 reads as follows :

"The High Contracting Parties will consider West Berlin as an independent political entity."

21. Article 7 expresses the need for *discussions and agreements* between the "*two sovereign German States*".

22. Article 9 reads as follows:

"The present Treaty shall not prejudice the rights and obligations incumbent on the parties under international, bilateral or other agreements in force, including the *Potsdam Agreements*."

23. The articles quoted call for certain comments:

24. The Treaty adopts the Soviet concept of "two German States", which is not corroborated by facts, since according to present thinking in terms of international law the régime in the Soviet zone does not enjoy the powers of a sovereign State: ability to take independent action without the backing of the occupying powers, spontaneous — i.e. not imposed by force — recognition of the authority of the Soviet régime.

25. It states that West Berlin is an independent political entity, thus denying the special links between West Berlin and the Federal Republic of Germany which make West Berlin an eleventh Land, subject to the prerogatives of the allies which must be maintained in order to preserve the freedom of Berlin. Since this gratuitous statement makes no mention of the quadripartite agreements on Berlin which concern Greater Berlin as a whole and therefore East Berlin as well, the implication is that the Soviets consider themselves free to limit unilaterally the application of the quadripartite agreements to West Berlin alone, and at the same time they refuse to recognise the links between West Berlin and the Federal Republic of Germany. Thus the Treaty reaffirms the Soviet concept of three political entities on the territory of the former Reich (insofar as it has not been annexed by the USSR and Poland): the so-called "German Democratic Republic" (with the addition of East Berlin), West Berlin and the Federal Republic of Germany.

26. On the other hand, it should be noted that the Treaty does not renew the 1958 ultimatum that a separate peace treaty with the Communist régime was about to be signed, which would give the Pankow authorities a free hand to paralyse the life of free Berliners by blocking the access routes to this island of freedom in the centre of this outlying area of the Soviet empire.

(c) The administrative agreements on passes

(i) *The first protocol, 17th December 1963*¹

Background

27. The seeds of this initiative were already to be found in the government statement by Chancellor Adenauer on 9th October 1962: resolutely reaffirming his firm belief in the principles of his government's position, and with the backing of his allies, the Chancellor intimated that his government would be prepared to take many things into consideration if there was a possibility of improving the condition of the population of the Soviet zone.

28. After the wall was built, the first steps to guarantee minimum human relations between the two parts of Berlin were taken by various charities and church bodies. In this respect, the Red Cross managed to arrange for a few aged persons to join their families in the West.

29. Official moves were hampered by the fact that the Communist authorities responsible for building the wall had absolutely no intention of slackening their grip on the German population without obtaining concessions from the West in exchange. The fact is that they had built the wall in order to seal off their zone of occupation from contact with "propagandists and saboteurs" and above all, to prevent any further mass flight of their population and the communication of ideas and information inherent in human contacts.

30. But the main obstacle to any improvement was the claim of the Soviet-zone authorities that all contacts should be at "governmental" level between the so-called "government" of the German Democratic Republic on the one hand and the West Berlin Senate and the Federal Govern-

1. Brief on the Berlin question, Part Two, section 62.

19. L'article 4 prévoit l'obligation d'assurer l'inviolabilité des frontières de la soi-disant «République Démocratique Allemande».

20. L'article 6 est rédigé comme suit:

«Les Hautes Parties Contractantes considèrent Berlin-Ouest comme une entité politique autonome.»

21. L'article 7 formule l'exigence de *pourparlers et d'accords* entre «deux Etats allemands souverains».

22. L'article 9 est ainsi rédigé:

«Le présent traité n'affecte pas les droits et les obligations découlant, pour les Parties, des accords internationaux, bilatéraux ou autres, en vigueur, dont les *Accords de Potsdam*.»

23. Ces citations nous amènent à prononcer quelques observations:

24. Le traité reprend la conception soviétique des «deux Etats allemands», conception qui n'est pas corroborée par les faits, le régime de la zone soviétique ne jouissant pas, du point de vue de la théorie moderne du droit international, des attributs d'un Etat souverain: possibilités d'une action autonome, non soutenue par les occupants, reconnaissance spontanée, c'est-à-dire non imposée par la force, de l'autorité du régime soviétique.

25. Il proclame que Berlin-Ouest est une entité politique autonome, niant ainsi les liens spéciaux existant entre Berlin-Ouest et la République Fédérale d'Allemagne, liens qui font de Berlin-Ouest un onzième *Land*, sous réserve des prérogatives des alliés dont le maintien est nécessaire pour la sauvegarde de la liberté de Berlin. Cette affirmation gratuite, passant sous silence que les accords quadripartites sur Berlin concernent l'ensemble du Grand Berlin et donc, également, Berlin-Est, revient à ceci: les Soviétiques se considèrent libres de limiter unilatéralement le champ d'application du statut quadripartite à Berlin-Ouest et se refusent à reconnaître au même moment les liens de Berlin-Ouest avec la R.F.A. Le traité réaffirme ainsi la conception soviétique des trois entités politiques sur le territoire de l'ancien Reich (dans la mesure où il n'est pas annexé par l'U.R.S.S. et la Pologne), la soi-disant «République Démocratique Allemande» (agrandie de Berlin-Est), Berlin-Ouest et la R.F.A.

26. Par contre, il convient de noter que le traité ne renouvelle pas l'ultimatum de 1958 concernant la signature imminente d'un traité de paix séparé avec le régime communiste qui donnerait carte blanche aux autorités de Pankow pour paralyser la vie des Berlinoises libres en obstruant les voies d'accès à cet îlot de liberté au milieu de l'aire de l'empire soviétique.

(c) Les accords administratifs sur les laissez-passer

(i) Le premier protocole du 17 décembre 1963¹

Historique des négociations

27. Le germe de cette initiative se trouvait déjà dans la déclaration gouvernementale du Chancelier Adenauer du 9 octobre 1962: tout en réaffirmant avec conviction et fermeté les principes inspirant l'attitude de son gouvernement, soutenue également par ses alliés, le Chancelier avait laissé entendre que son gouvernement serait prêt à prendre en considération diverses propositions qui pourraient contribuer à améliorer le sort de la population de la zone soviétique.

28. Après la construction du mur, les premières initiatives pour garantir un minimum de rapports humains entre les deux Berlins furent lancées par des organisations religieuses et charitables. Ainsi, la Croix Rouge a pu obtenir que quelques personnes âgées rejoignent leurs familles à l'Ouest.

29. Les initiatives officielles étaient gênées par le fait que les autorités communistes ayant construit le mur n'entendaient, en aucune manière, relâcher leur pression sur la population allemande, sans obtenir, en échange, des concessions occidentales. Elles avaient construit le mur non seulement pour fermer hermétiquement leur zone d'occupation contre les «propagandistes et les saboteurs», mais surtout pour mettre fin à l'exode massif de leurs administrés et à la communication d'idées et d'informations inhérente à tout contact humain.

30. L'obstacle essentiel à une amélioration fut, cependant, le postulat des autorités de la zone soviétique que tout contact devrait avoir lieu au niveau «gouvernemental» entre le gouvernement de la soi-disant «République Démocratique Allemande», d'une part, le Sénat de Berlin-Ouest

1. Dossier de l'affaire de Berlin, Document 62.

ment on the other. Any such exchanges, however, would have been a first step towards the *de facto* recognition of the eastern authorities as a political body, whereas in the opinion of the West they have always been considered as *de facto* administrative authorities without legitimate political power.

31. The Federal Government therefore suggested contacts between the Office for Inter-zonal Trade in Berlin and the Communist authorities. Mr. Mende, Minister for All-German Questions, renewed economic proposals likely to encourage the Communist authorities to relax their system of oppression and in particular to allow humane contacts between Berliners. All these offers, however, were rejected by the authorities of the East.

32. On several occasions, the West Berlin Senate proposed contacts between municipal officials responsible for technical services in the city, hoping thereby to normalise relations between the two parts of the city insofar as possible. These technical contacts were also turned down by the Communist authorities except for the few rudiments of co-operation which were inevitable for mere coexistence.

33. On 5th December 1963, Mr. Alexander Abusch, one of the Deputy Prime Ministers of the so-called Pankow "government", wrote to Mr. Willy Brandt proposing a temporary agreement on passes for Christmas and the New Year. The Senate and the Federal Government first instructed Mr. Leopold, Director of the Office for Inter-zonal Trade, to handle these negotiations. His usual opposite number in the Ministry for External and Inter-German Trade in the German Democratic Republic refused to take part in the negotiations however. As a result of this refusal, the Federal Government and the Senate decided to make Mr. Horst Korber, Counsellor in the Berlin Senate Chancery, responsible for the negotiations.

The compromise

34. Between 12th and 17th December 1963, Mr. Korber and Mr. Wendt, Secretary of State in the so-called Pankow "government", endeavoured to reach a compromise on the way to designate the organs and eastern part of Berlin, no time having been lost in reaching agreement on the principle of allowing one-day visits to

East Berlin, with possibly repeated visits between 17th December and 5th January, for West Berliners having first- and second-degree relations in East Berlin. The compromise finally adopted was to make the names of the organs and of the respective parts of Berlin interchangeable.

35. The critical part of the agreement was to allow Soviet-zone postal officials in uniform to set up offices in West Berlin schools in order to collect applications for passes and issue the passes the next day.

36. These two acts, the signing of an administrative agreement by a senior official of the Berlin Senate and the mass appearance of Soviet-zone postal officials with official duties in West Berlin, were apparently seen by the Communist authorities as an elementary humanitarian gesture which was not to be found in the economic proposals of the Federal Government.

The results

37. The results of this first agreement were spectacular, surpassing all expectations: 1.2 million West Berliners were able to visit relations in East Berlin, but only in many cases after undergoing the pettifogging delays (it was normal to queue for half a day) in delivering passes twice over to be able to make a second visit.

38. The importance of this meeting was enhanced by the fact that many inhabitants of the eastern zone (outside Berlin) also seized the opportunity of their friends or relations from the West being in East Berlin to meet them again as well. Such meetings have inestimable human and psychological importance.

39. The wall was closed again on 5th January. Acting through Counsellor Korber, the West Berlin Senate resumed negotiations on 8th April, earlier discussions having been broken off, for a new agreement on passes for Easter or Whitsun.

40. To avoid Soviet-zone officials again being in a position of authority on the free territory of Berlin, the Senate proposed that the offices for issuing passes be set up on the territory of East Berlin, but on the West side of the wall,

et le gouvernement fédéral, de l'autre. Ces pourparlers auraient cependant constitué un premier pas vers une reconnaissance de fait des autorités de l'Est en tant qu'organes politiques, tandis que l'opinion occidentale les a toujours considérées comme des autorités administratives de fait sans pouvoir politique légitime.

31. Les initiatives du gouvernement fédéral consistèrent donc à proposer des contacts entre l'Office pour le commerce interzonal à Berlin et les autorités communistes. M. Mende, Ministre chargé des affaires intéressant l'ensemble de l'Allemagne, reprit des offres économiques susceptibles d'inciter les autorités communistes à adoucir leur système d'oppression et surtout à permettre des contacts humains entre Berlinois. Les autorités de l'Est ont cependant rejeté toutes ces offres.

32. Le Sénat de Berlin-Ouest, de son côté, a proposé, à plusieurs reprises, des contacts entre fonctionnaires municipaux responsables des services techniques de la ville, contacts qui pourraient normaliser, dans la mesure du possible, les relations entre les deux parties de la ville. Ces contacts techniques ont également été refusés par les autorités communistes, à l'exception de quelques rudiments de coopération exigés par la simple coexistence.

33. Le 5 décembre 1963, M. Alexander Abusch, un des vice-premiers ministres du soi-disant «gouvernement» de Pankow, proposa, par lettre adressée à M. Willy Brandt, un accord temporaire sur l'octroi de laissez-passer pour Noël et le nouvel an. Le Sénat et le gouvernement fédéral chargèrent d'abord M. Leopold, Directeur de l'Office pour le commerce interzonal, de ces négociations. Son partenaire habituel au ministère du commerce extérieur et inter-allemand de la «R.D.A.» refusa d'engager les pourparlers. C'est à la suite de ce refus que le gouvernement fédéral et le Sénat décidèrent de charger M. Horst Korber, Conseiller à la Chancellerie du Sénat de Berlin, de ces négociations.

Le compromis

34. Entre le 12 et le 17 décembre 1963, M. Korber et M. Wendt, Secrétaire d'Etat du soi-disant «gouvernement» de Pankow, essayèrent de trouver une formule de compromis sur les titres des organes et sur le statut de la partie orientale de Berlin. Un accord sur le principe de l'accès à Berlin-Est, pour une visite limitée à une jour-

née, mais avec possibilité de répétition entre le 17 décembre et le 5 janvier, des Berlinois de l'Ouest ayant des parents du premier et du deuxième degré à Berlin-Est, a été assez rapidement conclu. Le compromis a consisté finalement à juxtaposer les deux dénominations des organes et des deux parties respectives de Berlin.

35. L'élément critique de l'accord fut de permettre, à des agents en uniforme des P.T.T. de la zone soviétique, d'installer des bureaux dans des écoles communales de Berlin-Ouest, d'y recevoir les demandes de laissez-passer et d'y délivrer le lendemain ces permis.

36. Ces deux manifestations, la signature d'un accord administratif par un fonctionnaire supérieur du Sénat de Berlin et l'apparition massive de postiers de la zone soviétique investis d'un mandat à Berlin-Ouest, représentaient apparemment, aux yeux des autorités communistes, la contre-partie d'un geste humanitaire élémentaire que n'avaient pu susciter les offres économiques du gouvernement fédéral.

Le résultat

37. Le résultat spectaculaire, dépassant toutes les prévisions, de ce premier accord, fut la visite, à leurs parents de Berlin-Est, de 1.200.000 Berlinois de l'Ouest, dont une partie avait subi deux fois les chicanes et les lenteurs (des demi-journées d'attente devant les guichets étaient normales) de la délivrance des laissez-passer pour pouvoir effectuer une deuxième visite.

38. L'importance de cette rencontre fut augmentée du fait que beaucoup d'habitants de la zone orientale (hors de Berlin) ont profité de la présence de leurs amis ou parents occidentaux pour les retrouver également, ce jour-là, à Berlin-Est. La valeur humaine et l'importance psychologique de ces rencontres ne sauraient être sous-estimées.

39. Le 5 janvier, le mur fut à nouveau fermé. Après une première interruption des pourparlers, le Sénat de Berlin-Ouest a repris, par l'intermédiaire du Conseiller Korber, le 8 avril, les négociations pour un nouvel accord sur des laissez-passer valables pour Pâques ou la Pentecôte.

40. Pour éviter que des agents de la zone soviétique n'exercent à nouveau des actes d'autorité sur le territoire libre de Berlin, le Sénat a proposé que les bureaux de laissez-passer soient installés sur le territoire de Berlin-Est, mais du

in the few places where the wall does not quite keep to the demarcation line.

(ii) *The second protocol, 24th September 1964*¹

41. After almost nine months of negotiations between Mr. Hans Korber and Mr. Erich Wendt, who met on twenty-eight occasions alternatively in West Berlin and East Berlin, a new agreement on the issuing of passes to West Berliners was signed in Berlin. This new technical agreement had received the prior approbation of the Federal Government and of the three western allies exercising sovereign rights in West Berlin.

Terms of the agreement

42. Certain categories of inhabitants of West Berlin are allowed to visit relatives in East Berlin during four specified periods. Parents, brothers and sisters, grandparents, grandchildren, aunts, uncles, nephews and nieces and the husbands or wives of persons living in East Berlin may obtain passes.

43. Visits may be made during the following four periods:

- from 30th October to 12th November 1964;
 - from 19th December 1964 to 3rd January 1965;
 - for Easter 1965
 - for Whitsun 1965
- } for a period of
fifteen days,

the exact date to be given in January 1965 by Mr. Korber and Mr. Wendt.

44. These visits may not exceed twenty-four hours during each of the four periods, except for the period between Christmas and the New Year when a second twenty-four-hour visit will be authorised.

45. On the occasion of births, marriage, serious illness and death, the following categories of close relatives of people living in East Berlin may obtain passes without restriction to these four periods: parents, children, brothers and sisters, grandparents, grandchildren and husbands or wives of persons living in East Berlin.

1. Brief on the Berlin question, Part Two, section 69.

46. Further, the husbands or wives of persons living in East Berlin may be allowed to visit East Berlin for one or two days to complete the formalities necessary for reuniting the family in the same sector. For the first time, consideration is being given to allowing the husband or wife living in East Berlin to visit the western sector.

Implementation of the agreement

47. Applications for passes will be received by mixed teams of postal officials from the Berlin regional main office in the Soviet zone and from the western postal services. Not more than three hundred officials from each side will be employed. One office will be opened for this purpose in each area of West Berlin; a second office will be opened in four heavily-populated areas. This makes a total of sixteen offices, in addition to which there will be one special office for emergency cases (death, serious illness, etc.). The offices will be open seven hours a day. Western officials will be responsible for keeping order.

48. The same mixed teams and the same premises will be used for issuing passes once all the applications have been received. The same pass will be valid for two of the four periods. New crossing points will be set up to facilitate controls by officials of the Soviet régime on the demarcation line.

Duration of the agreement

49. The agreement was signed for a period of twelve months. The signatories will resume discussions for a prolongation of this agreement at least three months before its expiration.

Form of the agreement

50. The agreement includes an extremely short protocol of six paragraphs and a very detailed appendix.

51. The protocol notes in particular that the two parties were unable to reach agreement on common terms for places, authorities and institutions. With regard to the signatures, Mr. Wendt signed "on instructions from the Deputy Prime Minister of the German Democratic Republic" and Mr. Korber "on instructions from the Head

côté occidental du mur, aux quelques endroits où le mur ne suit pas exactement la ligne de démarcation.

(ii) *Le deuxième protocole du 24 septembre 1964*¹

41. Au bout de près de neuf mois de négociations entre M. Hans Korber et M. Erich Wendt, qui s'étaient rencontrés vingt-huit fois alternativement à Berlin-Ouest et Berlin-Est, un nouvel accord sur la délivrance de laissez-passer aux Berlinois de l'Ouest a pu être signé à Berlin. Ce nouvel accord technique avait été approuvé préalablement par le gouvernement fédéral et les trois alliés occidentaux exerçant des droits de souveraineté sur Berlin-Ouest.

Termes de l'accord

42. Une certaine catégorie d'habitants de Berlin-Ouest est autorisée à visiter, pendant quatre périodes précises, leurs parents à Berlin-Est. Peuvent obtenir un laissez-passer: les parents, frères et sœurs, grands-parents, petits-enfants, tantes, oncles, neveux et nièces, et les conjoints de personnes habitant Berlin-Est.

43. Ces visites pourront être effectuées pendant les quatre périodes suivantes:

- du 30 octobre au 12 novembre 1964,
- du 19 décembre 1964 au 3 janvier 1965,
- à Pâques 1965, } pendant une période
- à Pentecôte 1965 } de 15 jours,

les dates exactes devant être précisées en janvier 1965 par M. Korber et M. Wendt.

44. Ces visites ne pourront excéder vingt-quatre heures pendant chacune des quatre périodes, sauf pendant la période entre Noël et le nouvel an où une deuxième visite de vingt-quatre heures sera autorisée.

45. Une autre catégorie de proches parents d'habitants de Berlin-Est pourra obtenir un laissez-passer sans limitation à une de ces quatre périodes: les parents, enfants, frères et sœurs, grands-parents, petits-enfants et conjoints des personnes habitant Berlin-Est pour les occasions suivantes: naissances, mariages, maladies graves et décès.

46. D'autre part, les conjoints de personnes habitant Berlin-Est pourront être autorisés à leur rendre visite pendant un jour ou deux pour accomplir les formalités nécessaires au regroupement de la famille dans le même secteur. Pour la première fois, il est envisagé que ce regroupement pourra se faire également en autorisant le départ du conjoint habitant Berlin-Est vers l'ouest de la ville.

Détails techniques d'exécution

47. Les demandes de laissez-passer seront reçues par des équipes mixtes d'agents des P.T.T. de la direction régionale de Berlin de la zone soviétique et des postes occidentales. Un maximum de trois cents agents sera employé des deux côtés. Un bureau sera ouvert à cet effet par arrondissement à Berlin-Ouest; dans quatre arrondissements particulièrement peuplés, un deuxième bureau sera ouvert. A côté de ces seize bureaux, il y aura un bureau spécial pour les cas d'urgence (décès, maladies graves, etc...). Les bureaux fonctionneront sept heures par jour. Les agents occidentaux seront responsables de la police des locaux.

48. La délivrance du permis sera faite par les mêmes équipes mixtes et dans les mêmes locaux lorsque toutes les demandes auront été enregistrées. Le même permis (laissez-passer) sera valable pour deux des quatre périodes. De nouveaux points de passage seront aménagés dans le mur pour faciliter les contrôles par les agents du régime soviétique à la ligne de démarcation.

Durée de l'accord

49. L'accord a été signé pour une durée de douze mois. Les contractants reprendront les pourparlers pour une reconduction de cet accord, au moins trois mois avant son expiration.

Forme de l'accord

50. L'accord comprend un protocole extrêmement bref de six paragraphes et une annexe très détaillée.

51. Le protocole comporte essentiellement la constatation que les parties n'ont pu se mettre d'accord sur les dénominations des lieux, des autorités et des services officiels. Pour les signatures, M. Wendt signe «sur instructions du vice-Président du Conseil des Ministres de la République Démocratique Allemande», M. Korber

1. Voir Dossier de l'affaire de Berlin, Document 69.

of the Senate Chancellery, given with the authority of the Governing Mayor of Berlin."

52. The appendix is divided into several parts: the first part lists the persons who may obtain a pass, the second contains a statement by Mr. Korber reserving the right of the Senate to have information leaflets distributed indicating "the agreement to disagree" on respective terms and the commitment of the Communist authorities to make this clear on the application forms for passes. The appendix further states that the negotiations for prolonging the agreement should be limited to determining the periods of visits and opening times for the offices.

53. The fifth part gives details regarding the staff authorised by both sides to receive applications and issue passes, and states that eastern officials may not carry out acts of authority in West Berlin, decisions on applications being taken in East Berlin, and officials from the West being responsible for maintaining order in the premises.

54. The first of the four periods of visits provided for in the second protocol ended on 12th November. Two major difficulties arose.

55. Unlike the agreement between Mr. Korber and Mr. Wendt, the Pankow authorities laid down quotas for the issue of passes for days of peak travel. As these days obviously coincided with holidays the effect was to limit to some extent the opportunities for visits by the West Berlin wage-earning population which is tied to fixed hours of work.

56. From the beginning of the first of the four periods of visits of the second agreement on passes, the West Berliners were more or less obliged by the Pankow authorities to change at the boundary West Marks for East Marks (at the fictitious rate of parity) as the import of West Marks, or of East Marks exchanged at the free rate, was forbidden. In this way, the authorities of the Soviet zone hope that their balance of payments will benefit from this humanitarian agreement.

57. Notwithstanding these difficulties, some six hundred thousand West Berliners were able to

visit their near relatives in East Berlin between 30th October and 12th November 1964. Taking into account the Germans from the Soviet zone of occupation, who were able to take the opportunity of a visit to East Berlin by their relations and friends from the West in order to meet them there, the number of meetings between Germans is estimated at 2,500,000.

58. As the second protocol authorised two visits between 19th December 1964 and 3rd January 1965, the number of Christmas visits can now be estimated to be at least 1,200,000, the passes being valid in principle for the first two periods and the agreement providing for two visits during the second period.

59. Only 2,014 requests were refused, 3,370 authorisations being granted for a date other than that requested.

Comparison between the two protocols

60. The second agreement on passes contains some political and humanitarian improvements.

61. Politically, it should be noted that according to the second protocol the staff responsible for receiving requests and issuing passes is a mixed one — half of the post-office officials are detached by the Soviet authorities and the other half by the West Berlin Senate. In Christmas 1963, this work was undertaken solely by postal officials of the Pankow régime.

62. Moreover, the second protocol no longer authorises requests to be rejected on the territory of West Berlin, which it had been possible to interpret as an exercise of authority by the Pankow régime on the free territory of Berlin. The information leaflets will be distributed solely by western officials; these leaflets will also include a statement to the effect that the applicant in signing the headed application forms enters into no commitment with respect to the Pankow authorities. These forms are also to include a reference to the fourth paragraph of the protocol which notes the disagreement on the descriptions of the respective authorities.

63. From the humanitarian point of view, several improvements have already been noted: the passes will be valid for two of the four periods of visits; moreover, during the second period (Christmas 1964), two visits will be authorised

«sur instructions du Chef de la Chancellerie du Sénat, données au nom du Maire, Chef du gouvernement de Berlin».

52. L'annexe est divisée en plusieurs parties: la première énumère les personnes susceptibles d'obtenir un laissez-passer; la deuxième contient une déclaration de M. Korber réservant le droit du Sénat de faire distribuer des feuilles de renseignements indiquant «l'accord sur le désaccord»; en ce qui concerne les appellations respectives ainsi que l'obligation des autorités communistes d'indiquer ce désaccord sur les formulaires de demandes de laissez-passer, elle indique, par ailleurs, que les négociations sur la reconduction devront se limiter à la délimitation des périodes de visites et aux heures d'ouverture des bureaux.

53. La cinquième partie donne des précisions sur le personnel habilité des deux côtés à recevoir les demandes et à délivrer les permis et précise que les agents de l'Est ne pourront pas procéder à des actes d'autorité à Berlin-Ouest, la décision sur les demandes devant intervenir à Berlin-Est et la police des locaux étant exercée par les agents de l'Ouest.

54. La première des quatre périodes de visites prévue par le deuxième protocole s'est terminée le 12 novembre. Elle a été caractérisée par deux difficultés importantes.

55. A l'encontre de l'accord entre M. Korber et M. Wendt, les autorités de Pankow ont imposé des contingents à la délivrance des laissez-passer pour les jours de grande affluence. Ces jours coïncidant nécessairement avec les jours fériés, cette restriction a, dans une certaine mesure, limité les possibilités de visite de la population salariée de Berlin-Ouest, obligée de respecter les heures de travail.

56. Dès le début de la première des quatre périodes de visites prévues par le deuxième accord sur les laissez-passer, les Berlinois de l'Ouest ont été plus ou moins contraints par les autorités de Pankow d'échanger, à la ligne de démarcation, des marks occidentaux au pair (cours fictif) contre des marks orientaux, l'importation de marks occidentaux ou orientaux, échangés au cours libre, étant interdite. Ainsi les autorités de la zone soviétique espèrent tirer un profit pour leur balance des paiements de cette action humanitaire.

57. Nonobstant ces difficultés, environ 600.000 Berlinois de l'Ouest ont pu rendre visite à leurs

parents à Berlin-Est, entre le 30 octobre et le 12 novembre 1964. En tenant compte des Allemands de la zone soviétique d'occupation qui ont pu profiter du séjour de leurs parents et amis de l'Ouest à Berlin-Est pour les y rencontrer à leur tour, on estime à 2.500.000 le nombre des rencontres entre Allemands.

58. Le deuxième protocole autorisant deux visites entre le 19 décembre 1964 et le 3 janvier 1965, les prévisions sur le nombre des visites de Noël peuvent être évaluées maintenant à 1.200.000 au moins, les laissez-passer étant valables, en principe, pour les deux premières périodes, et l'accord prévoyant la possibilité de deux visites pendant la deuxième période.

59. Seules 2.014 demandes ont été rejetées; 3.370 autorisations ont été délivrées pour une autre date que celle qui avait été sollicitée.

Comparaison entre les deux protocoles

60. Le deuxième accord sur les laissez-passer contient quelques améliorations politiques et humanitaires.

61. Sur le plan politique, il est à noter que d'après le deuxième protocole, le personnel habilité à recevoir les demandes et à délivrer les laissez-passer est constitué par des effectifs mixtes: la moitié des agents des P.T.T. sont détachés par les autorités soviétiques, l'autre moitié par le Sénat de Berlin-Ouest. A Noël 1963, ce travail fut uniquement confié à des agents des postes du régime de Pankow.

62. De plus, le deuxième protocole n'autorise plus les rejets de demandes sur le territoire de Berlin-Ouest, ce qui avait pu être interprété comme l'exercice d'actes d'autorité par le régime de Pankow sur le territoire libre de Berlin. Les formulaires de renseignements seront uniquement distribués par les agents occidentaux; ces renseignements comprennent également la précision que le demandeur, en signant les formulaires à en-tête des demandes de laissez-passer, ne s'engage en rien à l'égard des autorités de Pankow. Ces formulaires doivent en outre contenir nécessairement un renvoi au quatrième paragraphe du protocole constatant le désaccord sur les appellations des autorités respectives.

63. Sur le plan humanitaire, plusieurs améliorations ont déjà été signalées: les laissez-passer seront valables pour deux des quatre périodes de visites; de plus, pendant la deuxième période (celle de Noël 1964), deux visites seront auto-

during the sixteen days from 19th December 1964 to 3rd January 1965.

64. Additional offices will be opened for the distribution of forms and passes; a third office will be opened for emergency cases — a new category of visits provided for in the second protocol, the duration of which may in exceptional cases exceed 24 hours. The offices will be open for longer periods. Other crossing points in the demarcation line (wall) will be arranged.

II. Comments on recent changes

65. In this connection, a distinction must be made between the "treaty of friendship" of 12th June 1964 and the administrative agreements on the passes.

66. Initial comments by the Press and by "official" western circles did not accord too much importance to the signing of the treaty of friendship between Moscow and Pankow. It was merely stated that unilateral action could not jeopardise a multilateral statute and western opinion was relieved that the 1958 ultimatum had been raised, i. e. Russia's threat to conclude a peace treaty with the Pankow régime and its repercussions on free access to Berlin.

67. It was only on 26th June 1964, after the close of the session of the Assembly in Rome, that an official statement was issued by the western powers¹. This statement reaffirms that it is not West Berlin alone that has a special legal status but the whole of Greater Berlin under quadripartite administration. West Berlin, however, should continue to have close ties with the Federal Republic of Germany since such ties are essential to the viability of Berlin. These economic ties and political status in no way detract from the status of Greater Berlin, which has been violated unilaterally by the Soviets with their seizure of East Berlin, which has been artificially cut off from the western sectors.

68. Whilst recognising the merits of this statement, we feel the treaty between the USSR and

its satellite has modified the situation, not with regard to the legal status of Berlin but with regard to the political context of the German situation as a whole.

69. Admittedly, the treaty of friendship is not a peace treaty. Nevertheless, its authors intend it to complete the secessionist status of the Soviet zone created by the treaty of 20th September 1955 governing relations between the so-called "German Democratic Republic" and the USSR. In this respect, it is interesting to note the various shades of meaning: whereas the treaty of 20th September 1955 still stressed the need for a peace treaty with Germany (Preamble: "restoring the unity of Germany", "peaceful settlement with Germany in a treaty"; Article 5: "through corresponding negotiations, a peaceful settlement for the whole of Germany"), the treaty of 12th June merely mentions the need for the conclusion of "a German peace treaty and, on this basis, the normalisation of the situation in West Berlin". We believe this implies that the treaty should be concluded with the two post-war régimes in Germany and West Berlin should be given the status of "free city", thus severing the organic links between Berlin and the Federal Republic of Germany and condemning its inhabitants to a slow death.

70. What is more important is that the USSR by this treaty guarantees the integrity of the territory of the so-called "German Democratic Republic" for a period of at least twenty years. Although the Communists call East Berlin "the capital of democratic Germany", and the wall of shame the "State frontier" of this pseudo Republic, it is to be noted that the division of Berlin and of Germany has been strengthened even further by this text which is seeking to establish an inhuman *status quo* against which the Assembly of WEU has always taken a firm stand.

71. The agreements on the passes should be considered from the double standpoint of the status of Berlin and the improvement of the condition of the population.

72. The statements by the Senate, the Federal Government and the three western allies following the signing of the protocols underlined the technical and humanitarian nature of the agreements which, consequently, could in no way jeopardise the status of Berlin nor be taken as

1. Brief on the Berlin question, Part Two, section 68.

risées pendant les seize jours compris entre le 19 décembre 1964 et le 3 janvier 1965.

64. Deux bureaux supplémentaires seront ouverts pour la distribution des formulaires et des permis; un troisième bureau sera ouvert pour les cas d'urgence, nouvelle catégorie de visites prévue par le deuxième protocole et dont la durée pourra exceptionnellement dépasser 24 heures. Les heures d'ouverture des bureaux seront plus longues. D'autres points de passage de la ligne de démarcation (du mur) seront aménagés.

II. *Appréciation des changements récents*

65. A cet égard, il faut distinguer entre le «traité d'amitié» du 12 juin 1964 et les accords administratifs sur les «laissez-passer».

66. Les premiers commentaires de la presse et des milieux «autorisés» occidentaux n'attribuaient pas trop d'importance à la signature du traité d'amitié entre Moscou et Pankow. On se contentait d'affirmer qu'un acte unilatéral ne pouvait pas porter atteinte à un statut multilatéral et l'opinion occidentale enregistrait avec soulagement la levée de l'hypothèque de l'ultimatum de 1958, c'est-à-dire de la menace, de la part de la Russie, de la conclusion d'un traité de paix entre l'U.R.S.S. et le régime de Pankow et de ses répercussions sur la liberté des voies d'accès à Berlin.

67. Ce n'est que le 26 juin 1964, après la clôture des travaux de l'Assemblée à Rome, qu'une prise de position officielle des puissances occidentales fut publiée¹. Cette déclaration réaffirme que ce n'est pas Berlin-Ouest seule qui jouit d'un statut juridique particulier, mais l'ensemble du Grand Berlin sous administration quadripartite. Berlin-Ouest, par contre, devrait continuer à avoir des liens étroits avec la R.F.A., car, seuls, ces liens sauront assurer sa survie. Ce rattachement économique et ce statut politique ne portent nullement atteinte au statut du Grand Berlin unilatéralement violé par les Soviétiques par leur mainmise sur Berlin-Est, artificiellement coupée des secteurs occidentaux.

68. Tout en admettant le bien-fondé de cette déclaration, nous avons l'impression que le traité

entre l'U.R.S.S. et son satellite a modifié la situation, non pas en ce qui concerne le statut juridique de Berlin, mais ce qui concerne le contexte politique de la situation allemande dans son ensemble.

69. Certes, le traité d'amitié n'est pas un traité de paix. Néanmoins, il est destiné, aux yeux de ses auteurs, à compléter le statut séparatiste de la zone soviétique créé par le traité du 20 septembre 1955 régissant les rapports entre la soi-disant «R.D.A.» et l'U.R.S.S. A cet égard, il est intéressant de relever les nuances: tandis que le traité du 20 septembre 1955 insistait encore sur la nécessité d'un traité de paix avec l'Allemagne (Préambule: «rétablissement de l'unité de l'Allemagne», «règlement contractuel du problème de la paix avec l'Allemagne»; Article 5: «règlement pacifique de toute la question allemande au moyen de négociations appropriées»), le traité du 12 juin 1964 ne mentionne plus que la nécessité de la conclusion d'un «traité de paix allemand» et de la «normalisation sur cette base de la situation à Berlin-Ouest», impliquant ainsi à nos yeux que ce traité devrait être conclu avec les deux régimes issus de la deuxième guerre mondiale en Allemagne et instituant le statut de «ville libre» de Berlin-Ouest, coupant ainsi Berlin de ses liens organiques avec la R.F.A. et livrant ses habitants à une asphyxie lente.

70. Ce qu'il y a de plus important, c'est que l'U.R.S.S., par ce traité, garantit l'intégrité du territoire de la soi-disant «R.D.A.» et ce, pour une durée d'au moins vingt ans. Si l'on tient compte de ce que Berlin-Est est, d'après l'appellation communiste, «la capitale de l'Allemagne démocratique» et que le mur de la honte est «la frontière d'Etat» de cette même pseudo-République, on constate, d'autre part, que la division de Berlin et de l'Allemagne est encore renforcée, en fait, par ce document qui tend à consacrer un statu quo inhumain contre lequel l'Assemblée de l'U.E.O. n'a cessé de protester avec force.

71. Les accords sur les laissez-passer doivent être envisagés sous l'aspect du statut de Berlin et sous celui de l'adoucissement du sort de la population.

72. Les déclarations du Sénat, du gouvernement fédéral et des trois alliés occidentaux, suivant la signature des protocoles, ont insisté sur les caractères technique et humanitaire de ceux-ci et sur le fait qu'ils n'ont donc pu, ni porter atteinte au statut de Berlin, ni avoir valeur de

1. Dossier de l'affaire de Berlin, Document 68.

recognition of the régime in the Soviet zone by the Berlin Senate.

73. In this respect, the statement by the Federal Government on 24th September 1964 may be quoted:

“The régime in the Soviet zone of occupation has no democratic foundation; it is not amenable to international law. Consequently, the titles it confers on itself are irrelevant.”

74. Nevertheless, the conclusion of a humanitarian agreement could be interpreted as a fatalistic acceptance of an illegal situation created by the Soviet-zone régime and which by the very fact of its becoming more amenable tends to perpetuate itself. These are no doubt the calculations of the Pankow leaders.

75. To this argument, Mr. Albertz, Deputy Mayor of Berlin, replied on 13th November 1964:

“The wall is not our frontier; nor is it the mortuary of dreams of German reunification. On the contrary, it obliges us to find ways of making this frontier line imposed on us by Ulbricht more permeable. That is our job.”

76. Seen in this light, the humanitarian and therefore positive aspects of the protocols on passes are overriding. It must not be forgotten that 40% of West Germans still have first- and second-degree relations in the Soviet zone of occupation — a factor which high-lights the importance of the agreements on passes and belittles the legal scruples.

77. This aspect of the problem enables us to hope that the firm determination of the Berlin Senate and the Government of the Federal Republic of Germany and its western allies will be able to ensure respect for the agreements concluded against the recent threats of the Pankow régime which seeks to interfere with the economic life — and particularly the monetary system — of West Berlin on the pretext of internal economic difficulties arising from the free economic system.

78. For the same reason, we hope that our faith and hope in the present relaxation of attitudes described in our introduction will not be shaken by the fall of Khrushchev and by a hardening

of the Soviet attitude — a hardening which many observers feared after the recent difficulties created by the Pankow authorities.

79. In any case, relaxation will be a slow process. Only at the end of this process will tension be sufficiently reduced to permit negotiations on the German problem as a whole. And a real solution to the Berlin problem is not conceivable if it is isolated from the fundamental problem — that of Germany.

80. On reading the appeal No. 15 of the “one hundred and ten instructions on the occasion of the 47th anniversary of the Bolshevik Revolution” of 7th November 1964 (“Peoples of all the world! Demand the conclusion of a German peace treaty and the transformation of West Berlin into a free and demilitarised city”), and in interpreting it in its real ideological sense, we can see what is still separating us from negotiations on Berlin and on the German problem.

81. Such a situation will not come about suddenly, nor will it come about at all if the West lowers its guard, blinded by the critical situation in other parts of the world such as South-East Asia. That is when the dangers of the present situation in Berlin would arise. Admittedly, it is highly desirable to gain some immediate improvement in the condition of the Berliners, but not at the expense of compromising their future. Recognition of the Pankow authorities might only harden the division of Berlin and of Germany. Such recognition will always help to divide the country unless this *de facto* recognition is followed immediately by considerable changes in the present situation with a view to guaranteeing the populations of the Communist zone of Germany and of Berlin the right to choose their future freely, because the right of self-determination in freedom would inevitably lead to the disappearance of the present Communist régime. Unfortunately, this is not to be expected of the Soviets at the beginning of the process which we hope was pioneered by the Moscow Test Ban Treaty and, in another respect and to a lesser extent, the administrative agreements on passes.

82. Progress in this direction will be possible only if we continue to provide Berlin and our German allies with strong and concerted back-

reconnaissance du régime de la zone soviétique de la part du Sénat de Berlin.

73. Il convient de reproduire, à ce sujet, la déclaration du gouvernement fédéral, du 24 septembre 1964 :

«Le régime de la zone d'occupation soviétique, qui n'a aucune légitimation démocratique, n'a pas de validité du point de vue du droit international. De ce fait, la manière dont il se désigne lui-même est sans importance.»

74. Néanmoins, la conclusion d'un accord humanitaire pourrait être interprétée comme une acceptation fataliste d'une situation illégale créée par le régime de la zone soviétique et qui, par son adoucissement même, tend à la perpétuer. Tel est probablement le calcul des dirigeants de Pankow.

75. A cet argument, M. Albertz, Maire-adjoint de Berlin, a donné une réponse le 13 novembre 1964 :

«Le mur n'est pas notre frontière; il n'est pas, non plus, le sépulcre des rêves de l'unification allemande. Il nous force, au contraire, à chercher les moyens de rendre plus perméable cette ligne-frontière qui nous est imposée par Ulbricht. Voilà notre tâche.»

76. Vus sous cet angle, les éléments positifs, parce qu'humanitaires, des protocoles sur les laissez-passer, prévalent. N'oublions pas que 40% des Allemands de l'Ouest comptent encore des parents du premier et du deuxième degré dans la zone soviétique d'occupation, facteur qui donne tout son relief aux accords sur les laissez-passer à l'encontre des scrupules juridiques.

77. Cet aspect du problème nous laisse espérer que la ferme détermination du Sénat de Berlin, du gouvernement de la R.F.A. et de ses alliés occidentaux, saura assurer le respect des accords conclus à l'encontre des menaces récentes du régime de Pankow qui voudrait intervenir dans la vie économique, et notamment le régime monétaire, de Berlin-Ouest sous prétexte que ses difficultés économiques internes proviennent du système économique libre.

78. Pour la même raison, nous espérons que notre foi et notre espoir dans le dégel actuel des fronts, proclamés dans notre introduction, ne seront pas ébranlés par la chute de Khroucht-

chev ni par un durcissement de l'attitude soviétique, durcissement que beaucoup d'observateurs appréhendent après les difficultés récentes créées par les autorités de Pankow.

79. La détente, de toute manière, sera un processus lent. Ce n'est qu'à la fin de ce processus que la tension aura diminué suffisamment pour permettre de nouvelles négociations sur le problème allemand dans son ensemble. Et une solution véritable du problème de Berlin n'est pas concevable si on l'isole du vrai problème de fond : celui de l'Allemagne.

80. En lisant le mot d'ordre n° 15 des «110 Consignes à l'occasion du 47° Anniversaire de la Révolution bolchevique», du 7 novembre 1964, («Peuples du monde entier! Exigez la conclusion d'un traité de paix allemand et la transformation de Berlin-Ouest en ville libre et démilitarisée»), et en l'interprétant dans son sens idéologique réel, nous nous apercevons de ce qui nous sépare encore des négociations sur Berlin et sur le problème allemand.

81. Cette situation ne sera pas créée brusquement et certainement pas si l'Occident relâche sa vigilance, obnubilé par la situation critique dans d'autres parties du monde comme en Asie du sud-est. C'est dans ce cas que renaîtraient les dangers de la situation actuelle à Berlin. Certes, une amélioration immédiate du sort des Berlinoises est hautement souhaitable, mais non au point de compromettre leur avenir. Ainsi, une reconnaissance des autorités de Pankow ne pourrait que renforcer la division de Berlin et de l'Allemagne. Une telle reconnaissance contribuerait à la division du pays, à moins que cette reconnaissance de fait ne soit immédiatement suivie d'une modification profonde de la situation actuelle garantissant à la population de la zone communiste de l'Allemagne et de Berlin le droit de choisir librement son avenir, car l'octroi du droit à l'autodétermination dans la liberté conduirait inévitablement à la disparition du régime communiste actuel. Nous ne pouvons malheureusement pas l'attendre des Soviets au début du processus dont les premières étapes ont été, nous l'espérons, l'accord de Moscou sur l'interdiction des essais nucléaires, ainsi que, sur un autre plan, et dans une moindre mesure, les accords administratifs sur les laissez-passer.

82. Des progrès dans cette voie ne seront possibles que si nous continuons à soutenir Berlin et nos alliés allemands d'une manière concertée

ing. The Soviets will relinquish none of their positions unless they consider that it is clearly in their interest to withdraw and thus reduce tension in order to withstand the twofold competition of the West and their Chinese rival.

83. The fact that, for the time being, this competition with Communist China is also making it necessary for the Soviets to maintain a strong position in Berlin again shows the complexity and dangers of the present situation there.

Conclusions

84. For the moment, spectacular moves in Berlin are out of the question. As was amply proved in the negotiations on the internationalisation of access routes and on passes, the solution of the problems of secure means of access and free

circulation within the two Berlins cannot be separated from the German problem as a whole.

85. Pending a definite change in the now hostile situation with the Soviet Union, which would enable useful negotiations to be held on a peace treaty with Germany, we should encourage any possibility of concluding humanitarian agreements to ease the fate of the populations (technical agreements on the re-establishment of telephone communications, co-operation between fire services, health services, etc. until free movement is at least partially re-established, including that of public transport which is no longer functioning) provided such agreements do not prejudice the final solution of the German problem which depends on freedom being granted to the whole of the population.

et ferme. Les Soviets ne céderont sur aucune de leurs positions à moins qu'ils n'estiment ce retrait nécessaire du fait que leur intérêt évident exige une diminution de la tension pour pouvoir affronter la charge de la double concurrence avec l'Occident et le rival chinois.

83. Que cette concurrence avec la Chine communiste puisse également imposer aux Soviets, temporairement, une attitude ferme à Berlin, démontre à nouveau la complexité et les dangers de la situation qui y règne actuellement.

Conclusions

84. Aucune initiative spectaculaire n'est actuellement possible à Berlin. La solution des problèmes de la sécurité des voies d'accès et de la liberté de circulation à l'intérieur des deux Berlins ne peut être traitée hors du contexte du

problème allemand dans son ensemble, comme l'ont suffisamment démontré les négociations sur l'internationalisation des voies d'accès et les laissez-passer.

85. En attendant que l'état de conflit avec l'Union Soviétique se soit sensiblement transformé pour permettre des négociations utiles sur un traité de paix avec l'Allemagne, nous devrions pourtant encourager toute possibilité d'accord humanitaire en vue de soulager le sort des populations (des accords techniques sur le rétablissement des communications téléphoniques, sur la coopération des services de lutte contre l'incendie, des services sanitaires, etc., jusqu'au rétablissement au moins partiel de la libre circulation, y compris celle des transports en commun actuellement interrompus) à condition que ceux-ci n'hypothèquent pas la solution finale du problème allemand qui ne pourra être que le fruit de l'octroi de la liberté à l'ensemble de la population.

The situation in Berlin

AMENDMENT No. 1¹

***tabled by Mr. Molter, Rapporteur,
and MM. Badini Confalonieri, le Hodey and Paul
on behalf of the Liberal, Christian Democrat and Socialist Groups***

In the text of the draft Resolution, delete the last three paragraphs and add :

“Remembering that the planned visit by the former President of the Soviet Council, Nikita Khrushchev, would have provided an opportunity of examining possible solutions to the German problem ;

Considering that the pursuit of a lasting peace calls for constancy, tenacity, patience and a sense of reality,

HOPES

That the new Soviet Government will, on its own account, show its will to start serious negotiations on the German problem as a whole and that it may be encouraged in this by the western governments. ”

Signed : Molter, Badini Confalonieri, le Hodey, Paul

1. See 13th Sitting, 4th December 1964 (Amendment adopted).

La situation à Berlin

AMENDEMENT N° 1¹

*présenté par M. Molter, rapporteur,
et MM. Badini Confalonieri, le Hodey et Paul
au nom des groupes libéral, démocrate chrétien et socialiste*

Dans le projet de résolution, remplacer les trois derniers alinéas par le texte suivant :

« Se souvenant que la visite projetée par l'ancien Président du Conseil soviétique, Nikita Khrouchtchev, aurait pu donner l'occasion d'examiner les solutions possibles de la question allemande ;

Estimant que la poursuite de l'établissement d'une paix durable recommande la constance, la ténacité, la patience et le sens du réel,

SOUHAITE

Que le nouveau gouvernement soviétique montre de son côté la volonté d'ouvrir des négociations sérieuses sur l'ensemble du problème allemand, et qu'il y soit encouragé par les gouvernements occidentaux. »

Signé : Molter, Badini Confalonieri, le Hodey, Paul

1. Voir 13^e séance, 4 décembre 1964 (Adoption de l'amendement).

***The rôle of WEU in economic relations
between the United Kingdom and the European Economic Community***

REPORT ¹

***submitted on behalf of the General Affairs Committee ²
by Mr. Leynen, Rapporteur***

TABLE OF CONTENTS

DRAFT RECOMMENDATION

on the rôle of WEU in economic relations between the United Kingdom and the European Economic Community

EXPLANATORY MEMORANDUM

submitted by Mr. Leynen, Rapporteur

Chapter I : The "economics day" of the Council of Ministers of WEU in Paris on 17th July 1964

Chapter II : The Kennedy round

Chapter III : The development of trade between the Six and the United Kingdom

Chapter IV : The "economics day" of the Council of Ministers of WEU in Bonn on 17th November 1964

Chapter V : The rôle of WEU

APPENDICES :

I : German proposals regarding the future development of the Common Market

II : Statement by the EFTA Council on the recent British economic measures and their implications for EFTA

1. Adopted unanimously by the Committee.

2. *Members of the Committee* : Mr. *Badini Confalonieri* (Chairman) ; MM. *Meyer*, *Bettiol* (Vice-Chairmen) ; MM. *Blachstein*, *Conti* (Substitute : *Ebner*), *Cravatte*, *de Grauw*, *Ehm* (Substitute : *Gauthier*), *Gonella*, *Kopf*, *Lemaire*, *Leynen*, Mrs. *McLaughlin* (Substitute : *Clark*), MM. *Montini*, *von Mühlen* (Substitute : *von Merkatz*), *Patiijn*,

Pfimplin (Substitute : *Michaud*), *Pic* (Substitute : *Vitter*), *Pierson* (Substitute : *Molter*), *Ridley*, Mrs. *Stoffels-van Haafden*, MM. *Stonehouse* (Substitute : *Johnson*), *Worsley*, Jkvr. *Wttewaall van Stoetwegen* (Substitute : *Miss Kok*), MM. *Zimmer*, *de la Vallée Poussin*.

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

**Le rôle de l'U.E.O. dans les rapports économiques
entre la Grande-Bretagne et la Communauté Economique Européenne**

RAPPORT ¹

**présenté au nom de la Commission des Affaires Générales ²
par M. Leynen, rapporteur**

TABLE DES MATIÈRES

PROJET DE RECOMMANDATION

sur le rôle de l'U.E.O. dans les rapports économiques entre la Grande-Bretagne
et la Communauté Economique Européenne

EXPOSÉ DES MOTIFS

présenté par M. Leynen, rapporteur

Introduction

Chapitre I : La « journée économique » du Conseil des Ministres de l'U.E.O.,
le 17 juillet 1964, à Paris

Chapitre II : Le *Kennedy round*

Chapitre III: L'évolution du commerce entre les Six et le Royaume-Uni

Chapitre IV : La « journée économique » du Conseil des Ministres de l'U.E.O.,
le 17 novembre 1964, à Bonn

Chapitre V : Le rôle de l'U.E.O.

ANNEXES :

I : Propositions allemandes relatives au développement futur du
Marché commun

II : Déclaration du Conseil de l'A.E.L.E. sur les mesures économi-
ques prises récemment par le gouvernement britannique et
leur incidence sur l'A.E.L.E.

1. Adopté par la commission à l'unanimité.

2. Membres de la commission : M. *Badini Confalonieri* (président); MM. *Meyer*, *Bettiol* (vice-présidents); MM. *Blachstein*, *Conti* (suppléant : *Ebner*), *Cravatte*, *de Grauw*, *Ehm* (suppléant : *Gauthier*), *Gonella*, *Kopf*, *Lemaire*, *Leynen*, *Mme McLaughlin* (suppléant : *Clark*), MM. *Montini*, *von Mühlen* (suppléant : *von Merkatz*), *Patiijn*,

Pfimlin (suppléant : *Michaud*), *Pic* (suppléant : *Vitter*), *Pierson* (suppléant : *Molter*), *Ridley*, *Mme Stoffels-van Haaften*, MM. *Stonehouse* (suppléant : *Johnson*), *Worsley*, *Jkvr. Witewaall van Stoetwegen* (suppléant : *Mlle Kok*), MM. *Zimmer*, *de la Vallée Poussin*.

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

Draft Recommendation
on the rôle of WEU in economic relations
between the United Kingdom and
the European Economic Community

The Assembly,

Considering the chapters of the Ninth Annual Report of the Council dealing with political questions, and in particular Chapters I A, B (ii), C (i) and II A ;

Regretting that the rhythm of quarterly ministerial meetings provided for by the agreement of 11th and 26th July 1963 has not been maintained since the last Session of the Assembly ;

Considering that to date these meetings have produced no tangible result in the fields of European institutions, economics and foreign policy of member States ;

Considering that the agenda of the Council of Ministers is becoming stereotyped and consequently ever more removed from the manifest rôle of Western European Union described in Recommendations 92, 94 and 95 ;

Considering, however, that the initiatives of certain Ministers have enabled the Council from time to time to act validly as a forum of political consultation ;

Glad to note that the Commission of the European Economic Community has brilliantly carried out the duties laid on it by the agreement of 11th and 26th July 1963 ;

Regretting that defence problems linked to European political problems have not been touched upon during the last six ministerial meetings ;

Holding that the progress of economic life shown by the development of trade between the member States must be accompanied by equivalent progress at the political level ;

Feeling that the latest measures taken by the United Kingdom, and which the Government claims to be temporary, may hamper inter-WEU trade ;

Expressing the hope that the international financial assistance granted to the United Kingdom will help to re-establish financial stability without delay,

RECOMMENDS THAT THE COUNCIL

1. Resume conversations at ministerial level at the rate laid down in July 1963 and in accordance with the previously drawn up time-table ;
2. Give more importance to discussions of economic questions, especially those dealt with in the framework of the European Economic Community ;
3. Apply appropriate procedures with a view to bringing the economic policies and customs practices of the European Economic Community and the United Kingdom closer together ;
4. Draw up a joint or harmonised position for the United Kingdom and the EEC within WEU for the Kennedy round negotiations ;
5. Prepare for future world conferences on trade and development by arranging a joint position for the industrialised countries ;
6. Invite the governments of the EEC member States to inform regularly the Government of the United Kingdom at the ministerial meetings of the WEU Council of any progress achieved in the political and economic fields ;
7. Invite the British Government to friendly consultations in WEU on the recent British surcharge on imports, with a view to ensuring that these measures shall be exceptional and transitory and removed as soon as possible.

Projet de recommandation
sur le rôle de l'U.E.O. dans les rapports économiques
entre la Grande-Bretagne et
la Communauté Economique Européenne

L'Assemblée,

Considérant les chapitres du Neuvième rapport annuel du Conseil consacrés aux questions politiques, et notamment les chapitres I A, B (ii), C (i) et II A ;

Regrettant que le rythme trimestriel des réunions ministérielles, prévu par l'accord des 11 et 26 juillet 1963, n'ait pas été maintenu depuis la dernière session de l'Assemblée ;

Considérant que ces réunions n'ont produit à cette date aucun résultat tangible dans les domaines des institutions européennes, de l'économie et de la politique étrangère des Etats membres ;

Considérant que l'ordre du jour du Conseil des Ministres devient stéréotypé, et s'éloigne en conséquence de plus en plus de la vocation manifeste de l'Union de l'Europe Occidentale, précisée dans les Recommandations n^{os} 92, 94 et 95 ;

Constatant, toutefois, que les initiatives de certains ministres ont permis au Conseil de remplir occasionnellement une véritable fonction de forum de consultation politique ;

Se félicitant de constater que la Commission de la Communauté Economique Européenne a excellemment rempli le mandat qui lui a été confié par l'accord des 11 et 26 juillet 1963 ;

Regrettant que les questions de défense, liées aux problèmes politiques européens, n'aient fait l'objet d'aucune confrontation au cours des six dernières réunions ministérielles ;

Notant que les progrès de la vie économique dont témoigne l'évolution des échanges entre les Etats membres doivent être accompagnés par des progrès équivalents sur le plan politique ;

Craignant que les dernières mesures prises par le Royaume-Uni, que le gouvernement britannique déclare temporaires, ne freinent les échanges commerciaux inter-U.E.O. ;

Se permettant d'espérer que l'aide financière internationale octroyée au Royaume-Uni contribuera à rétablir au plus tôt la stabilité monétaire,

RECOMMANDE AU CONSEIL

1. De reprendre les conversations au niveau ministériel au rythme fixé en juillet 1963 et suivant un calendrier arrêté à l'avance ;
2. De donner plus d'importance aux échanges de vues concernant les questions économiques, spécialement à celles traitées dans le cadre de la Communauté Economique Européenne ;
3. De mettre en œuvre les procédures appropriées en vue de rapprocher efficacement les politiques économiques et les mesures tarifaires de la Communauté Economique Européenne et du Royaume-Uni ;
4. D'élaborer une position commune ou harmonisée du Royaume-Uni et de la C.E.E. dans le cadre de l'U.E.O. en vue des négociations du *Kennedy round* ;
5. De préparer, par une position commune des pays industrialisés, les futures conférences mondiales du commerce et du développement ;
6. D'inviter les gouvernements des Etats membres de la C.E.E. à informer régulièrement le gouvernement du Royaume-Uni, au cours des réunions ministérielles du Conseil des Ministres de l'U.E.O., des progrès qu'ils auraient pu réaliser dans les domaines politiques et économiques ;
7. D'inviter le gouvernement du Royaume-Uni à des consultations amicales au sein de l'U.E.O. sur la récente surtaxe britannique aux importations, en vue d'obtenir que ces mesures soient exceptionnelles et transitoires et qu'elles soient abrogées dès que possible.

Explanatory Memorandum
(submitted by Mr. Leynen, Rapporteur)

Introduction

This report is divided into five chapters:

- I. The "economics day" of the Council of Ministers of WEU in Paris on 17th July 1964;
- II. The Kennedy round;
- III. The development of trade between the Six and the United Kingdom;
- IV. The "economics day" of the Council of Ministers of WEU in Bonn on 17th November 1964;
- V. The rôle of WEU.

CHAPTER I

**The "economics day" of the
Council of Ministers of WEU on
17th July 1964**

1. The Ministers easily reached agreement on the proposal by Mr. Luns that the permanent Council, meeting fortnightly in London, be more closely associated with the preparation of the ministerial meetings. Four questions were therefore discussed:

- (i) relations between the United Kingdom and the EEC;
- (ii) the world conference on trade and development;
- (iii) the Kennedy round;
- (iv) the development of EFTA.

2. (i) The following questions were among those discussed under *relations between the United Kingdom and the EEC*:

- (a) The draft treaty on European patents.

There were two different approaches to this question:

- should the treaty institute a "European" system open to non-member States, or

- should it be a treaty of international law relating to applications for and the granting of patents, leaving the Six the possibility of signing a special treaty between themselves for the application of these patents?

The United Kingdom considered this question to be a test of the possibility of agreement between the Six and the United Kingdom and advocated a system of international patents not subject to a special six-power agreement. A special committee should submit a report as soon as possible.

- (b) Postponement of the question of the standardisation of industrial products until November.
- (c) Future of the agreements between the United Kingdom and Euratom and the ECSC following the merging of the three executives.

It was agreed at the ministerial meeting that the agreements of association between the United Kingdom and the ECSC and Euratom would be renewed by the unified institutions.

- (ii) *World conference on trade and development*

3. Dominating features of this conference were the creation of a bloc of 77 countries in the process of development on the one hand, and the difficulty experienced by the western countries in adopting a joint approach on the other.

4. For several days, the success of the conference seemed uncertain owing to the illusions of the countries in the process of development regarding the results that might be achieved and the mistaken predications of the western countries in underestimating the force of the united front of third countries.

5. At the beginning, the western countries' attempts to harmonise their approach were criticised by the countries in the process of development, but at the end of the conference, criticism was directed more against the West's lack of

Exposé des motifs
(présenté par M. Leynen, rapporteur)

Introduction

Ce rapport comporte cinq sections:

- I. La «journée économique» du Conseil des Ministres de l'U.E.O., le 17 juillet 1964, à Paris;
- II. Le *Kennedy round* ;
- III. L'évolution du commerce entre les Six et le Royaume-Uni;
- IV. La «journée économique» du Conseil des Ministres de l'U.E.O., le 17 novembre 1964, à Bonn;
- V. Le rôle de l'U.E.O.

CHAPITRE I

**«Journée économique» du
Conseil des Ministres de l'U.E.O.
— 17 juillet 1964 —**

1. Les ministres s'étant mis facilement d'accord sur la proposition Luns que le Conseil permanent, qui se réunit chaque quinzaine à Londres, soit plus étroitement associé à la préparation des réunions ministérielles, quatre sujets ont été discutés:

- (i) les relations entre la C.E.E. et le Royaume-Uni;
- (ii) la conférence mondiale sur le commerce et le développement;
- (iii) le *Kennedy round*;
- (iv) l'évolution de l'A.E.L.E.

2. (i) Au chapitre des *relations entre le Royaume-Uni et la C.E.E.*, ont été examinés plus particulièrement les sujets suivants:

- (a) Le projet de traité sur le brevet européen.

A cet égard, deux conceptions s'affrontent:

- le traité doit-il être conçu comme instituant un régime «européen», ouvert à des Etats non membres, ou

— sera-t-il un traité de droit international relatif à la demande et l'octroi de brevets, laissant aux Six la possibilité de signer entre eux un traité spécial sur l'exploitation des brevets?

Le Royaume-Uni considère cette question comme un test de la possibilité d'entente entre les Six et le Royaume-Uni et se fait donc l'avocat du brevet international ne relevant pas d'un statut spécial des Six. Un comité spécial devrait soumettre un rapport à bref délai.

- (b) Report, par les experts de la standardisation des produits industriels, de cette question au mois de novembre.
- (c) Avenir des accords entre le Royaume-Uni, l'Euratom et la C.E.C.A., à la suite de la fusion des trois exécutifs.

Les participants à la réunion ministérielle ont pris l'engagement que les accords d'association entre le Royaume-Uni, la C.E.C.A. et l'Euratom, seront reconduits par les institutions unifiées.

- (ii) *Conférence mondiale sur le commerce et le développement*

3. Les faits dominants de cette conférence ont été la création d'un bloc de 77 pays en voie de développement, d'une part, et la difficulté des pays occidentaux à s'aligner sur une attitude commune, d'autre part.

4. Pendant quelques jours, la réussite de la conférence a paru compromise, aussi bien par les illusions des pays en voie de développement quant aux résultats qu'ils pourraient attendre que par les prévisions erronées des pays occidentaux qui sous-estimaient la force du front uni du tiers monde.

5. Au début, les tentatives de groupement des pays occidentaux soulevèrent les reproches du bloc des pays sous-développés, mais à la fin de la conférence, ceux-ci reprochèrent plutôt aux Occidentaux leur manque de cohésion qu'ils consi-

cohesion which they considered to be one of the main reasons for the failure to obtain more satisfactory results.

6. In spite of these fluctuations, certain positive results were achieved: urged by the bloc formed by the countries in the process of development, the West managed to reach agreement of a kind and adopted the principle that the industrialised countries should devote 1% of their gross national product to assisting underdeveloped countries and that their investments in these countries would also be increased.

7. It is absolutely essential for the West to co-ordinate its policy in OECD.

8. The WEU Ministers recognised that the Seven should co-operate in OECD. Mr. Jean Rey, however, asserted that such co-operation was also necessary from the special viewpoint of the six-power Common Market.

9. (iii) *The Kennedy round* will be discussed in detail in another part of the report.

(iv) *The development of EFTA*

10. Mr. Butler reviewed the development of EFTA and informed the Six that the problem of freeing industrial manufactures would be solved by the end of 1966. EFTA was now dealing with the problems of agriculture and competition. The EFTA Council of Ministers would meet in November to examine results. EFTA was aware of the need to maintain close contact with the Common Market.

CHAPTER II

The Kennedy round

11. Press reports that no progress has been made during the Summer in preparing the Kennedy round are not entirely true since preparatory work is being carried out in every field except that of agriculture.

12. In this respect, three aspects call for comment, i.e. tariff questions, non-tariff questions and agricultural questions.

(a) *Tariff questions*

13. Our previous reports described the problem of disparities in customs duties on imports of certain products by the United States and the European States, and the position of the Common Market Commission which will not accept the 50% linear cut in duties when the disparity is more than 10% for raw materials and end items.

14. The British Government seems to favour the American position rather than that of the Common Market Commission.

15. From the exchange of views in the WEU Council, it appeared that the Six and the United Kingdom might adopt a joint position on the problem of disparities if at the same time progress is made in the agricultural field, on tariff questions and on the problems of countries in the process of development. Formal assurances by the Common Market regarding progress in the agricultural field would determine the success of the Kennedy round. Spectacular tariff reductions will certainly not be forthcoming from the Americans, however, if they fail to obtain positive results in the agricultural field.

(b) *Non-tariff questions*

16. Here, it is evident that the interests of the United Kingdom and of the Six converge. It is a question of circumventing the various obstacles raised by the United States to imports from Europe.

17. The British representative at the WEU ministerial meeting did not hesitate to criticise similar methods used by certain member countries of the EEC, but this was perhaps a matter of form to avoid the Americans taking umbrage.

18. Agreement with the United Kingdom might take shape, even in the absence of formal procedure for contacts between the Seven.

(c) *Agricultural questions*

19. It would be turning a blind eye to the truth to count on agreement between the Six and the United Kingdom in this field, since the British Government does not wish its deficiency payments system to be discussed or questioned.

déraient comme l'une des raisons essentielles de l'absence de résultats plus satisfaisants.

6. Malgré ces flottements, la conférence présente des aspects plutôt positifs: le bloc des pays en voie de développement a poussé les Occidentaux à se mettre plus ou moins d'accord et il a fait adopter le principe que les pays industrialisés consacrent 1% de leur produit national brut à l'aide des pays sous-développés et qu'ils développent également leurs investissements dans ces mêmes pays.

7. Il est absolument nécessaire que les Occidentaux parviennent à coordonner leur politique au sein de l'O.C.D.E.

8. Les ministres de l'U.E.O. ont reconnu que les Sept doivent coopérer au sein de l'O.C.D.E. M. Jean Rey a, cependant, fait valoir que cette coopération devra s'instituer également sous l'angle spécial du Marché commun des Six.

9. (iii) Le *Kennedy round* fera l'objet d'un développement détaillé dans une autre partie du rapport.

(iv) *L'évolution de l'A.E.L.E.*

10. M. Butler, qui a retracé l'évolution de l'A.E.L.E., a fait savoir aux Six que le problème de la libéralisation des produits industriels sera résolu fin 1966. L'A.E.L.E. se consacre maintenant aux problèmes de l'agriculture et de la concurrence. Le Conseil des Ministres de l'A.E.L.E. se réunira au mois de novembre pour examiner ces résultats. L'A.E.L.E. est consciente de la nécessité de garder des contacts étroits avec le Marché commun.

CHAPITRE II

Le Kennedy round

11. Les informations de presse indiquant que la préparation du *Kennedy round* n'a pas fait de progrès pendant l'été ne correspondent pas tout à fait à la réalité puisque les travaux préparatoires progressent dans tous les domaines, excepté celui de l'agriculture.

12. Il y a lieu de traiter des questions tarifaires, des questions non tarifaires et des questions agricoles.

(a) *Questions tarifaires*

13. Notre précédent rapport a exposé le problème des disparités des droits de douane appliqués par les Etats-Unis et les Etats européens à l'importation de certains produits et la position de la Commission du Marché commun qui n'accepte pas la réduction linéaire de 50% des droits de douane lorsque cette disparité dépasse 10% pour les matières premières et les produits finis.

14. A l'encontre de la Commission du Marché commun, le gouvernement britannique semble plutôt soutenir la position américaine.

15. L'échange de vues qui s'est déroulé au Conseil de l'U.E.O. a fait apparaître que les Six et le Royaume-Uni pourraient adopter une position commune sur le problème des disparités si l'on parvenait à faire progresser simultanément les travaux dans le domaine agricole, sur les questions tarifaires et sur les problèmes des pays en voie de développement. Des assurances formelles de la part du Marché commun quant au progrès dans le domaine agricole détermineraient la réussite du *Kennedy round*. Les Américains n'accorderont certainement pas des réductions tarifaires spectaculaires s'ils n'obtiennent pas des résultats positifs dans le domaine agricole.

(b) *Questions non tarifaires*

16. Ici, la communauté d'intérêts entre le Royaume-Uni et les Six est évidente. Il s'agit de réduire les obstacles divers créés par les Etats-Unis aux importations en provenance de l'Europe.

17. Le représentant britannique à la conférence ministérielle de l'U.E.O. n'a pas manqué de critiquer les méthodes analogues employées par certains pays membres de la C.E.E., mais il semble que ce soit par souci de présentation et pour ne pas froisser les Américains.

18. Une entente avec le Royaume-Uni pourrait s'esquisser, même en l'absence d'une procédure formelle de contacts entre les Sept.

(c) *Questions agricoles*

19. La vérité oblige à reconnaître qu'il n'est pas permis d'escompter une entente entre les Six et le Royaume-Uni en ce domaine, le gouvernement britannique ne désirant pas que son système de *deficiency payments* soit discuté ou mis en cause.

20. The Six maintain that negotiations should be held on agricultural subsidies as a whole, i.e. total government support for agriculture calculated according to the difference between the reference price and the price actually paid.

21. The Americans, on the other hand, wish to extend international agricultural trade and to persuade Europeans to accept fixed quotas for agricultural imports, particularly cereals. To satisfy the interests of the Commonwealth, the British Government upholds the American point of view in not wishing to accept the method of overall support.

22. The EEC States, however, recognise that it will be impossible to separate the agricultural problem from that of industrial manufactures.

23. With regard to cereals, the method of overall subsidy should serve as a basis for negotiations to achieve a greater liberalisation of agricultural products.

24. Finally, a word should be said about the reservations made by the Federal Republic regarding the fixing of a single price for cereals. The German negotiators maintain that a community in the process of being formed can wait and fix this price later, perhaps, according to the "Guardian", in eighteen months' time.

25. It is understood that the United States considers that German reluctance to the *a priori* fixing of a single price is not an insurmountable obstacle to the negotiations.

(d) *Other questions*

26. The liberalisation of trade in coal and steel encounters special difficulties.

27. The Federal Republic is insisting on special terms for coal, whereas the United Kingdom will allow no imports of coal.

28. With regard to steel, the Six consider that since the common external tariff of 6% is already very low compared with tariffs elsewhere, a linear cut of 50% in these tariffs is not possible.

CHAPTER III

Development of trade between the Six and the United Kingdom

29. Foreign trade for the countries of the Common Market and the United Kingdom is encouraging. The following table shows global increases with reference to the whole world:

	1963	1st January-31st May 1964
<i>Imports</i>		
EEC	12.7 %	14.2 %
United Kingdom	7.3 %	18.3 %
WEU as a whole	11.3 %	15.2 %
<i>Exports</i>		
EEC	9.8 %	14.2 %
United Kingdom	7.2 %	7.2 %
WEU as a whole	9.2 %	12.5 %

30. How has trade developed within the countries of WEU? Increases are shown in the following table:

	1963	1st January-31st May 1964
Imports within the EEC	17.1 %	18.3 %
United Kingdom imports from the EEC	8.4 %	35.6 %
EEC imports from the United Kingdom	14.3 %	13.7 %
Inter-WEU trade	15.8 %	19.5 %

31. The following general remarks are called for:

32. Trade between the seven countries is developing satisfactorily; the United Kingdom is importing more than it is exporting however and its balance-of-payments deficit is therefore increasing each month.

20. Les Six soutiennent que la masse des subventions à l'agriculture doit faire l'objet des négociations, c'est-à-dire l'ensemble des soutiens gouvernementaux à l'agriculture calculés d'après la différence entre le prix de référence et le prix réellement payé.

21. Les Américains, par contre, voudraient élargir le commerce international des produits agricoles et amener les Européens à accepter des quotas fixes d'importation de produits agricoles, surtout les céréales. Pour donner satisfaction aux intérêts du Commonwealth, le gouvernement britannique soutient le point de vue américain qui consiste à ne pas vouloir accepter la méthode des soutiens globaux.

22. Les Etats de la C.E.E. reconnaissent cependant qu'il sera impossible de dissocier le problème des produits agricoles de celui des produits industriels.

23. En ce qui concerne les céréales, la méthode de la subvention globale devrait pouvoir servir de base à la négociation pour arriver à une plus grande libéralisation des produits agricoles.

24. Mentionnons, enfin, les réserves de la République fédérale quant à la fixation du prix unique des céréales. Les négociateurs allemands soutiennent qu'une communauté en formation peut attendre la fixation ultérieure de ce prix uniforme qui pourrait intervenir, d'après une information publiée par le *Guardian*, dans un délai de dix-huit mois.

25. Les Etats-Unis estiment que les réticences allemandes relatives au préalable de la fixation du prix unique ne créent pas un obstacle insurmontable aux négociations.

(d) *Autres questions*

26. La libéralisation du commerce du charbon et de l'acier rencontre des difficultés spéciales.

27. Pour le charbon, la République fédérale exige un régime d'exception, tandis que le Royaume-Uni ne permet aucune importation.

28. Pour l'acier, les Six estiment que le tarif extérieur commun de 6,5% étant déjà très bas par rapport aux tarifs appliqués ailleurs, une réduction linéaire de 50% de ces tarifs ne saurait intervenir.

CHAPITRE III

Evolution du commerce entre les Six et le Royaume-Uni

29. Le commerce extérieur des pays du Marché commun et du Royaume-Uni évolue d'une façon encourageante. Ont augmenté, en chiffres globaux et par référence au monde entier:

	1963	1 ^{er} janvier- 31 mai 1964
<i>Les importations</i>		
C.E.E.	12,7 %	14,2 %
Royaume-Uni	7,3 %	18,3 %
Ensemble U.E.O.	11,3 %	15,2 %
<i>Les exportations</i>		
C.E.E.	9,8 %	14,2 %
Royaume-Uni	7,2 %	7,2 %
Ensemble U.E.O.	9,2 %	12,5 %

30. Quelle est l'évolution des échanges commerciaux à l'intérieur des pays de l'U.E.O.? Ont augmenté:

	1963	1 ^{er} janvier- 31 mai 1964
Les importations à l'intérieur de la C.E.E.	17,1 %	18,3 %
Les importations du Royaume-Uni en provenance de la C.E.E.	8,4 %	35,6 %
Les importations de la C.E.E. en provenance du Royaume-Uni	14,3 %	13,7 %
Commerce inter-U.E.O.	15,8 %	19,5 %

31. D'une manière générale, on peut faire les constatations suivantes:

32. Le commerce entre les sept pays se développe d'une manière satisfaisante; les importations du Royaume-Uni se développent plus que ses exportations; le déficit de sa balance des paiements augmente par conséquent chaque mois.

33. With regard to the EEC countries, the balance of payments of the Federal Republic of Germany is positive and of the Benelux countries, France and Italy, negative. The Federal Republic of Germany's surplus is diminishing slightly, the positions of France and Italy are improving and the Benelux countries are stationary.

34. The United Kingdom's balance-of-payments deficit, which had already increased by £44.4 million during 1963, has increased considerably during the first half of 1964.

35. As early as last June, the British Delegation to the OECD expected a disturbing deficit for 1964. This expectation proved well-founded and the new British Government, formed after the recent elections, had to take strict measures with a view to finding a solution to this balance-of-payments deficit. Without wishing to discuss the merits of these measures here, it is evident that if they are maintained for long, they will have unfavourable repercussions on trade within WEU.

CHAPTER IV

The "economics day" of the Council of Ministers of WEU on 17th November 1964

36. The meeting of the WEU Council of Ministers in Bonn on the second day, 17th November 1964, was attended by Mr. Hallstein and Mr. Rey, representing the EEC Commission. The United Kingdom was represented by Mr. Douglas Jay, President of the Board of Trade, France by Mr. Habib Deloncle, Secretary of State for Foreign Affairs, the Federal Republic of Germany by Mr. Lahr, Secretary of State for Foreign Affairs, the Netherlands by Mr. Luns, Minister for Foreign Affairs, Belgium and Italy by officials of ambassadorial rank.

37. Three questions were discussed:

- (i) the development of EFTA and the EEC;
- (ii) the 15% surcharge on British imports; and
- (iii) the Kennedy round.

In actual fact, items (ii) and (iii) were taken together.

(i) The development of EFTA and the EEC

38. Reporting on the situation in EFTA, Mr. Jay emphasised that customs barriers in EFTA were being lowered at the same pace as in the EEC, which would make it easier to bring them together in the future and perhaps even to form an association. The EFTA Council was no longer confining its work to tariff measures alone, but was also tackling other problems. It had thus been decided to make an annual study of the agricultural situation in the member countries and set up an economic development committee in EFTA.

39. Mr. Jay also stressed the need to reach an agreement with the EEC with regard to the problem of patents.

40. Speaking on behalf of his Government, Mr. Lahr regretted the division of Europe into two economic groups, but there were some rays of light, particularly in the concurrent lowering of customs barriers and the extension of the activities of EFTA. The existence of these two groups had not been as harmful as might have been feared, since from 1958 to 1963, EEC imports from the EFTA countries had increased by 61% and from third countries by only 53%. He considered, however, that more should be done to bring these two groups together, particularly by continuing to develop them concurrently, harmonising their points of view in the Kennedy round, concerting their assistance to countries in the process of development, consulting each other on conjunctural and monetary policies and even by forming an organic link between the two bodies¹.

41. The representatives of the Benelux countries agreed that an attempt should be made to bring the two groups closer together.

42. Mr. Jay replied that his Government viewed this idea favourably, but at the present juncture he could not be more specific.

43. Mr. Jean Rey described progress in the Common Market, mentioning particularly the

1. See Appendix I, section 10.

33. En ce qui concerne les pays de la C.E.E., la balance de la République Fédérale d'Allemagne est positive et celles des pays de Benelux, de la France et de l'Italie sont négatives. L'excédent de la République Fédérale d'Allemagne diminue légèrement, les positions de la France et de l'Italie se sont améliorées et celle de Benelux reste stationnaire.

34. Le déficit de la balance des paiements du Royaume-Uni, qui s'était déjà accru de 44.400.000 livres sterling pendant l'année 1963, a considérablement augmenté pendant le premier semestre 1964.

35. La délégation britannique à l'O.C.D.E. s'attendait déjà, en juin dernier, à un déficit inquiétant pour l'année 1964. Cette inquiétude s'est traduite dans les faits et le nouveau gouvernement britannique, issu des dernières élections, a été acculé à prendre des mesures draconiennes pour résorber ce déficit de la balance des paiements. Sans vouloir ici discuter le bien-fondé de ces mesures, il est évident que si elles étaient maintenues longtemps, elles auraient, pour le commerce inter-U.E.O., des conséquences désavantageuses.

CHAPITRE IV

« Journée économique » du Conseil des Ministres de l'U.E.O. — 17 novembre 1964 —

36. La deuxième journée du Conseil des Ministres de l'U.E.O. à Bonn, le 17 novembre 1964, s'est déroulée en présence de M. Hallstein et de M. Rey, représentant la Commission de la C.E.E. Le Royaume-Uni était représenté par M. Douglas Jay, Ministre du commerce, la France par M. Habib-Deloncle, Secrétaire d'Etat aux affaires étrangères, la République Fédérale d'Allemagne par M. Lahr, Secrétaire d'Etat aux affaires étrangères, les Pays-Bas par M. Luns, Ministre des affaires étrangères, la Belgique et l'Italie par des fonctionnaires ayant rang d'ambassadeur.

37. Trois questions y ont été discutées:

(i) l'évolution du Marché commun et de l'A.E.L.E.;

(ii) la surtaxe de 15 % sur les importations britanniques et

(iii) le *Kennedy round*.

Les points (ii) et (iii) ont été pratiquement traités ensemble.

(i) *L'évolution de l'A.E.L.E. et de la C.E.E.*

38. Faisant rapport sur la situation de l'A.E.L.E., M. Douglas Jay a souligné que le désarmement douanier de l'A.E.L.E. suit le même rythme que celui de la C.E.E., ce qui doit faciliter dans l'avenir leur rapprochement et peut-être même une forme d'association. Le Conseil de l'A.E.L.E. ne se limite plus aux seules mesures tarifaires mais attaque également d'autres problèmes. Ainsi, il a été décidé de consacrer un examen annuel à la situation agricole dans les pays membres et de constituer un comité de développement économique au sein de l'A.E.L.E.

39. M. Douglas Jay a également insisté sur la nécessité d'arriver à un accord avec la C.E.E. sur le problème des brevets.

40. Parlant au nom de son gouvernement, M. Lahr a regretté la division de l'Europe en deux groupes économiques, mais il aperçoit cependant quelques rayons de lumière, notamment le parallélisme dans le désarmement douanier et l'élargissement des activités de l'A.E.L.E. L'existence de ces deux groupes n'a pas été aussi néfaste qu'on aurait pu le craindre puisque, de 1958 à 1963, les importations dans la C.E.E. en provenance des pays de l'A.E.L.E. ont augmenté de 61 % et celles en provenance de pays tiers seulement de 53%. Il estime cependant qu'il faut encore aller de l'avant dans le domaine du rapprochement des deux groupes, notamment en poursuivant le parallélisme dans l'évolution des deux groupes, en rapprochant les points de vue dans le *Kennedy round*, en se concertant sur l'aide aux pays en voie de développement, en se consultant sur les politiques conjoncturelle et monétaire, et même en forgeant une liaison organique entre les deux groupes¹.

41. Les représentants des pays de Benelux ont marqué leur accord pour travailler au rapprochement des deux groupes.

42. M. Douglas Jay a répondu que son gouvernement était favorable à l'idée de ce rapprochement, mais qu'au stade actuel, il ne pouvait pas encore se prononcer dans le concret.

43. Les progrès du Marché commun ont été exposés par M. Jean Rey qui a notamment parlé

1. Voir point 10 de l'annexe I.

regulations concerning agricultural policy, the meeting of the six Finance Ministers, the joint list of exceptions for the Kennedy round and anti-inflationary policy. With regard to the latter, he emphasised that serious balance-of-payments difficulties in Italy had been overcome by internal measures without restrictions being placed on trade with third countries.

44. With regard to patents, experts were still studying this problem and the EEC was aware of the importance the United Kingdom attached to it.

(ii) *The 15% surcharge on United Kingdom imports*

45. The most important item on the agenda was, of course, the discussion of the 15% surcharge on British imports. Mr. Jay justified the measures taken by his Government¹. To meet an extremely serious balance-of-payments deficit, the United Kingdom Government had to choose between three solutions: the application of import quotas; internal measures: credit restrictions, fiscal measures, etc.; and increased duties on imports.

46. It had chosen the third method as being the least discriminatory. The problem of the United Kingdom could not be compared with that of Italy, added Mr. Jay, since overheating, or excess demand, was not a characteristic of the British economy. In addition, the internal measures taken by Italy had also had repercussions on trade because United Kingdom exports to Italy had fallen by 16% since the application of these measures.

47. The surcharge was only one aspect of the measures. The United Kingdom Government was considering others in the budgetary field, particularly increases in certain taxes, the establishment of an incomes policy, measures against monopolies and regional economic policy measures. He further emphasised that the United Kingdom's list of exceptions in the Kennedy round affected only 5% of British trade.

1. Cf. speech by Mr. A. Crosland, United Kingdom Economic Secretary to the Treasury, to the Consultative Assembly of the Council of Europe on 4th November 1964.

48. The most important point in the speech by Mr. Jay seems to be his request that these short-term transitional measures should not be considered as being in opposition to the main goals of the Kennedy round since his Government remained faithful to the ideal of a world free trade policy. The main trend of traditional British policy could not be judged by this fleeting accident.

49. Mr. Hallstein, President of the EEC, then justified the public statement by the EEC disapproving the measures of the British Government. He considered this statement necessary both in principle and for practical reasons. The western world had suffered too much from the harmful restrictive and protectionist methods adopted since the first world war. Every tendency to return to protectionism should be opposed.

50. Mr. Jean Rey then spoke, admitting that the present British Government was not responsible for the situation it had to solve. But he wondered if the British Government had chosen the right method. If the United Kingdom Government had appealed to its trade partners, particularly those in EFTA and the EEC, the reply would certainly have been positive. The Group of Ten was also ready to lend a hand.

51. Concern regarding the British measures had been expressed everywhere by industrialists as well as employers' and workers' organisations. The Common Market was under strong pressure to take retaliatory measures.

52. Above all, Mr. Rey criticised the absence of consultation; there had not even been a telephone call or a confidential meeting in the middle of the night. With regard to steel, the 1957 tariff agreement had even been violated since this agreement made provision for 30 days' notice.

53. Although in no way responsible for the situation in the United Kingdom — since United Kingdom exports to the EEC countries were always higher than imports from those countries — the EEC was the most seriously affected by the surcharge since it was applied to 63% of British imports from the Common Market countries.

des règlements de la politique agricole, de la réunion des ministres des finances des Six, de la liste commune des exceptions du *Kennedy round* et de la politique anti-inflationniste. A propos de ce dernier chapitre, il a souligné que des difficultés sérieuses au sujet de la balance des paiements de l'Italie ont pu être résolues par des mesures internes, sans dresser d'obstacles aux échanges commerciaux avec les pays tiers.

44. Quant au problème des brevets, il a répondu que cette étude continue au niveau des experts et que la C.E.E. est consciente de l'importance que lui a attribuée le Royaume-Uni.

(ii) *La surtaxe de 15% sur les importations du Royaume-Uni*

45. Le point le plus important de l'ordre du jour a été, bien entendu, la discussion de la surtaxe de 15% sur les importations britanniques. M. Douglas Jay a justifié les mesures de son gouvernement¹. Pour faire face à un très grave déficit de sa balance des paiements, le gouvernement britannique doit choisir entre trois sortes de solutions: le contingentement des importations; des mesures internes: limitation du crédit, fiscalité, etc., et le relèvement des droits sur les importations.

46. Il a choisi la troisième méthode comme étant celle qui est la moins discriminatoire. Le problème du Royaume-Uni ne peut pas être comparé à celui de l'Italie, a ajouté M. Jay, l'économie britannique ne se caractérisant pas par une surchauffe ou un excès de la demande. En outre, les mesures internes prises par l'Italie ont eu également une répercussion sur les échanges commerciaux puisque depuis l'application des mesures italiennes, les exportations du Royaume-Uni vers l'Italie ont diminué de 16%.

47. La surtaxe n'est qu'un volet des mesures. Le gouvernement du Royaume-Uni en envisage d'autres, dans le domaine budgétaire notamment: le relèvement de certaines taxes, l'établissement d'une politique des revenus, des mesures contre les monopoles et des mesures de politique économique régionale. Il a en outre souligné que la liste d'exceptions du Royaume-Uni dans le *Kennedy round* n'affectait que 5% du commerce britannique.

1. Cf. Discours de M. A. Crosland, Secrétaire d'Etat au trésor du Royaume-Uni, à l'Assemblée consultative du Conseil de l'Europe, le 4 novembre 1964.

48. Le passage essentiel de l'exposé de M. Jay nous semble être celui où il a demandé de ne pas considérer ces mesures transitoires et à court terme comme opposées aux grands objectifs du *Kennedy round* car son gouvernement reste fidèle à l'idéal d'une politique mondiale de libre-échange. La grande tendance de la politique britannique traditionnelle ne peut être jugée à travers cet accident passager.

49. M. Hallstein, Président de la C.E.E., a ensuite justifié la déclaration publique de la C.E.E. désapprouvant les mesures du gouvernement britannique. Il juge cette déclaration nécessaire, aussi bien dans le principe que pour des raisons d'ordre pratique. Le monde occidental a trop souffert des méthodes néfastes de restrictions et de protection qui ont été appliquées depuis la première guerre mondiale. Il y a lieu de réagir contre toute tendance qui marquerait un retour au protectionnisme.

50. Prenant ensuite la parole, M. Jean Rey a reconnu que le gouvernement britannique actuel n'est pas responsable de la situation à laquelle il doit faire face. Mais il se demande si le gouvernement britannique a bien choisi la bonne méthode. Si le gouvernement du Royaume-Uni avait fait appel à ses partenaires commerciaux, plus spécialement à ceux de l'A.E.L.E. et de la C.E.E., il aurait certainement reçu une réponse positive. Le Groupe des Dix était également prêt à tendre une main secourable.

51. Les mesures britanniques ont provoqué partout de l'inquiétude, aussi bien parmi les industriels qu'au sein des organisations patronales et ouvrières. Le Marché commun subit de fortes pressions pour prendre des mesures de rétorsion.

52. M. Rey critique surtout l'absence de toute consultation: pas le moindre coup de téléphone, ni une brève rencontre confidentielle au milieu de la nuit. En ce qui concerne l'acier, il y a même violation de l'accord tarifaire de 1957, puisque cet accord prévoit un préavis de 30 jours.

53. N'étant en aucune manière responsable de la situation au Royaume-Uni — car les exportations du Royaume-Uni vers les pays de la C.E.E. dépassent toujours les importations en provenance de ces mêmes pays — la C.E.E. est pourtant la plus durement touchée par la surtaxe puisque celle-ci affecte 63% des importations britanniques en provenance des pays du Marché commun.

54. After explaining that a working party of the OECD and GATT was to examine the repercussions of the British measures, Mr. Rey said that the most important question was how long would these measures be maintained. Would they be revoked before the application of the first Kennedy round tariff reductions planned to take place on 1st January 1966? As, together with the United States, the EEC and Japan, the United Kingdom was one of the four key countries for the comparison of tariffs, the surcharge might make the Kennedy round of negotiations more difficult.

55. Mr. Luns considered the British measures to be contrary to the spirit of the Kennedy round but he would be less concerned if they proved to be temporary measures of short duration.

56. Speaking on behalf of the French Government, Mr. Habib Deloncle believed the British measures should be strictly non-discriminatory and should be ended as soon as possible. He considered that a full year, which would probably be extended into a second year, was exorbitant and even inadmissible. He wished their repercussions to be examined further in the OECD, GATT and the IMF, and he expected a reaction from the Group of Ten.

57. The spokesmen of Italy, Belgium and the Federal Republic of Germany took part in this discussion. One of the points stressed was that the 1% to 3% rebate (an average of 1.5%) on British exports further increased the effect of the surcharge on imports: the braking effect on trade was double.

58. Replying to speakers, Mr. Jay was pleased that no-one from the Six had spoken in favour of import quotas as certain other countries had suggested. He insisted on the fact that his Government had had to act quickly and that the surcharge did not discriminate in favour of EFTA or even the Commonwealth countries. After recalling many precedents for the absence of consultation in the past, particularly where monetary devaluations were concerned, he took note of the suggestion for procedure for urgent and confidential consultation in the future. He was quite unable to say when the surcharge would cease to be applied, but he gave the assurance that the traditional United Kingdom policy of free trade would remain unchanged.

59. Finally, in the exchange of views on the Kennedy negotiations, Mr. Jean Rey suggested going personally to London to discuss difficulties between the United Kingdom and the Common Market with regard to the tariff negotiations in Geneva, to which suggestion Mr. Jay immediately concurred.

60. Your Rapporteur apologises in advance if something has been overlooked. In view of the highly topical nature of this question, however, he considered it was necessary to recall the main points in this inter-WEU discussion in Bonn.

61. It is at the same time interesting to note the results of the meeting of the EFTA Council on 19th and 20th November at which the repercussions of the 15% surcharge were also discussed. That is why the statement by the EFTA Council on the recent British economic measures and their implications for EFTA has been reproduced at Appendix II.

CHAPTER V

The rôle of WEU

62. The basic information has been summarised in the preceding pages so that a few conclusions might be drawn regarding the specific aim of the General Affairs Committee: to find an answer to the question of how WEU might help to improve economic relations between the Six and the United Kingdom and, through the United Kingdom, with the other countries of EFTA as well.

63. After serious discussion, your Committee reached the following conclusions:

64. (i) The vital growth of trade between the Common Market and the United Kingdom has increased in the last two years in spite of political obstacles. This proves that "living Europe" is in advance of political Europe. The governments and parliaments of our respective countries

54. Après avoir souligné qu'un groupe de travail de l'O.C.D.E. et du G.A.T.T. devra examiner les conséquences des mesures britanniques, M. Rey a posé la question très importante de la durée d'application de ces mesures. Seront-elles rapportées avant la mise en œuvre des premières réductions tarifaires du *Kennedy round*, envisagées au 1^{er} janvier 1966? Comme le Royaume-Uni est, avec les Etats-Unis, la C.E.E. et le Japon, l'un des quatre pays-clés pour la comparaison des tarifs, la surtaxe pourrait rendre plus difficile le climat des négociations du *Kennedy round*.

55. M. Luns, à son tour, a jugé les mesures britanniques contraires à l'esprit du *Kennedy round*, mais il se déclare rassuré si elles doivent être passagères et de courte durée.

56. M. Habib-Deloncle, parlant au nom du gouvernement français, a posé le principe que les mesures britanniques doivent rester strictement non discriminatoires et devraient être supprimées dans le plus bref délai. Il juge exorbitant, et même inadmissible, le terme d'une année entière, avec prolongation probable pendant une deuxième année. Il désire voir continuer l'examen de leurs répercussions au sein de l'O.C.D.E., du G.A.T.T. et du F.M.I., et il attend une intervention du Groupe des Dix.

57. Les porte-parole de l'Italie, de la Belgique et de la République Fédérale d'Allemagne ont participé à cette discussion. Il a été souligné, entre autres, que les ristournes de 1 à 3% (avec une moyenne de 1,5%) sur les exportations britanniques aggravent encore l'effet de la surtaxe sur les importations: le freinage des échanges commerciaux est double.

58. Dans sa réponse aux différentes interventions, M. Douglas Jay a pu se féliciter qu'aucun membre du groupe des Six n'ait été partisan de l'établissement de quotas d'importations, comme certains autres pays l'ont suggéré. Il a insisté sur le fait que son gouvernement devait agir vite et que la surtaxe ne comportait pas de discrimination, ni en faveur de l'A.E.L.E., ni même en faveur des pays du Commonwealth. En rappelant maints précédents d'absence de consultation dans le passé, surtout quand il s'agissait de dévaluations monétaires, il a cependant retenu la suggestion d'une procédure de consultation urgente et confidentielle pour l'avenir. Il s'est trouvé dans l'impossibilité de répondre à la question de savoir à quelle date la surtaxe pourrait

être rapportée. Mais il a donné l'assurance que la politique traditionnelle de libre-échange du Royaume-Uni resterait inchangée.

59. Mentionnons enfin que, lors de l'échange de vues sur les négociations Kennedy, M. Jean Rey a proposé de venir personnellement à Londres pour discuter des difficultés entre le Royaume-Uni et le Marché commun au sujet des négociations tarifaires à Genève et que M. Douglas Jay a immédiatement donné une réponse favorable à cette suggestion.

60. Votre rapporteur s'excuse d'avance si quelque point a été oublié. Mais en raison de la grande actualité de la question, il a jugé nécessaire de rapporter l'essentiel de cette discussion inter-U.E.O. de Bonn.

61. Il est intéressant, dans le même ordre d'idées, de relever le résultat de la réunion, les 19 et 20 novembre, du Conseil de l'A.E.L.E. qui s'est également penché sur les répercussions de la surtaxe de 15%. C'est pourquoi la déclaration publiée par le Conseil de l'A.E.L.E. à propos de «L'action prise par le gouvernement du Royaume-Uni pour remédier au problème posé par sa balance des paiements», texte joint au communiqué officiel marquant la fin de la réunion ministérielle, est reproduite à l'annexe II.

CHAPITRE V

Le rôle de l'U.E.O.

62. Les informations de base, condensées dans les pages précédentes, ont été réunies pour permettre de dégager quelques conclusions concernant l'objectif limité que s'était fixé la Commission des Affaires Générales: répondre, notamment, à la question de savoir comment l'U.E.O. pourrait contribuer à améliorer les rapports économiques entre les Six et le Royaume-Uni et, à travers le Royaume-Uni, également avec les autres pays de l'A.E.L.E.

63. Les conclusions qui suivent sont celles que votre commission a retenues après une sérieuse discussion:

64. (i) La poussée vitale des échanges commerciaux entre le Marché commun et le Royaume-Uni s'est accélérée ces deux dernières années, malgré les obstacles d'ordre politique. Ceci prouve que «l'Europe de la vie» est en avance sur l'Europe politique. Les gouvernements et les parle-

cannot close their eyes to this reality. It is an additional reason for starting work again on political Europe.

65. (ii) The danger still threatening Europe is the formation of two economic blocs following divergent courses. As the only link between the Common Market and the United Kingdom, the linch-pin of EFTA, WEU is more than ever necessary for achieving co-operation based on trust between our seven countries.

66. The Committee consequently insists on the need to maintain quarterly contacts in the Council of Ministers.

67. The meeting of the Council which should have taken place in Bonn at the beginning of October was postponed until 16th and 17th December, probably because of the British elections.

68. The Committee again insists on the Council of Ministers meeting on fixed dates in accordance with a time-table laid down well in advance. It is also necessary to develop the exchange of information and harmonisation of respective economic policies on the economics day with the members of the Common Market Commission.

69. (iii) The Committee also emphasises that, considering the Kennedy round of negotiations and the World Conference on Trade and Development, it is evident that the seven WEU countries must improve co-operation between themselves in the different international bodies such as the OECD and GATT in view of the position of highly-industrialised countries in the eyes of the bloc of 77 countries in the process of development.

70. (iv) If negotiations for a political Europe are to be started again in the six-power group, as public opinion in these countries hopes, the

quarterly meetings of the Council of Ministers should be used for keeping the United Kingdom Government informed of the state of negotiations for a possible political union, this being a strict minimum.

71. In short, it is the duty of WEU to remain the permanent link between continental Europe and the United Kingdom at every level.

72. To speak metaphorically, WEU is and must remain the hawser that moors the British merchant ship to the Continent.

73. (v) No-one will be surprised that at its last meeting your Committee held a lengthy discussion on the measures of the British Government regarding the surcharge on imports and the financial assistance from western countries for promoting monetary stability. It was generally felt that this protectionist-type surcharge should be removed as soon as possible because it might slow down trade. Several countries rightly sent protests to London.

74. The Committee takes note of the statement by the United Kingdom Government that these measures will be ended as soon as possible and that the traditional free-exchange policy of the United Kingdom is unchanged. Whilst wishing to avoid controversial arguments, your Committee recommends that friendly consultations be held with a view to ending the surcharge as quickly as possible.

75. The Committee is happy that several western countries have shown their willingness to help the United Kingdom overcome the serious crisis in its balance of payments and resist the continuing pressure on the pound.

ments de nos pays respectifs ne peuvent fermer les yeux devant cette réalité. Raison de plus pour reprendre la construction de l'Europe politique.

65. (ii) Le danger qui menace toujours l'Europe est la formation de deux blocs économiques qui s'éloigneraient l'un de l'autre. Plus que jamais, l'U.E.O., qui constitue l'unique lien entre le Marché commun et le Royaume-Uni, pivot de l'A.E.L.E., est nécessaire pour arriver à une collaboration confiante entre nos sept pays.

66. La commission insiste, par conséquent, sur la nécessité de maintenir les contacts trimestriels au sein du Conseil des Ministres.

67. La réunion du Conseil, qui aurait dû avoir lieu à Bonn au début du mois d'octobre, a été remise aux 16 et 17 décembre, probablement à cause des élections britanniques.

68. La commission insiste, à nouveau, pour que le Conseil des Ministres se réunisse à date fixe, suivant un calendrier fixé longtemps à l'avance. Il est également nécessaire que la journée économique, en présence de membres de la Commission du Marché commun, prenne une importance toujours croissante en matière d'échanges d'informations et d'harmonisation des politiques économiques respectives.

69. (iii) La commission souligne également que les négociations du *Kennedy round*, ainsi que la Conférence mondiale sur le commerce et le développement, mettent en lumière la nécessité, pour les sept pays de l'U.E.O., de mieux collaborer entre eux dans les différents organismes internationaux, tels que l'O.C.D.E. et le G.A.T.T., en raison de ce que le bloc des 77 pays en voie de développement attend des pays hautement industrialisés.

70. (iv) Si des négociations en vue d'une Europe politique pouvaient recommencer à l'intérieur du groupe des Six, comme l'espère l'opinion publi-

que de ces pays, il est nécessaire — et cela nous paraît le minimum — qu'à l'occasion des rencontres trimestrielles du Conseil des Ministres, le gouvernement du Royaume-Uni soit informé par les Six de l'état des négociations en vue d'une éventuelle union politique.

71. En un mot, l'U.E.O. a le devoir de rester, aux différents niveaux, le trait d'union permanent entre l'Europe continentale et le Royaume-Uni.

72. S'il est permis de décrire la situation par une image, l'U.E.O. est et doit rester la chaîne solide qui tient le navire marchand britannique amarré au continent.

73 (v) Il n'étonnera personne que, lors de sa dernière réunion, votre commission ait longuement discuté les mesures du gouvernement britannique relatives à la surtaxe sur les importations ainsi que l'aide financière des pays occidentaux en vue de promouvoir la stabilité monétaire. La tendance générale de cette discussion a été le désir de voir abroger au plus vite cette surtaxe à caractère protectionniste, parce qu'elle pourrait freiner les échanges commerciaux. C'est avec raison que plusieurs pays ont fait parvenir des protestations à Londres.

74. La commission prend acte de la déclaration du gouvernement du Royaume-Uni selon laquelle ces mesures seront abrogées dès que possible et la politique traditionnellement libre-échangiste du Royaume-Uni restera inchangée. En évitant tous les arguments d'ordre polémique, votre commission recommande cependant qu'il soit procédé à des consultations amicales en vue de l'abrogation de la surtaxe dans le délai le plus bref.

75. La commission se félicite de ce que plusieurs pays occidentaux ont bien voulu aider la Grande-Bretagne à surmonter la grave crise de sa balance des paiements et à résister aux pressions incessantes sur la livre sterling.

APPENDIX I

**German proposals
regarding the future development of the Common Market¹**

The proposals of the Government of the Federal Republic of Germany on European policy are in two parts: one deals with the pursuit of European unification in the fields of foreign policy, defence and culture; the other considers the progress possible in the economic and social fields.

The economic part contains the following proposals:

(1) *Achievement of the customs union.* As past experience has proved, the acceleration of a customs union helps to promote the economic union. For industrial products, Germany proposes a 20% reduction in customs duties on 1st January next and the last reduction of 20% on 1st January 1967.

For agricultural products which are not subject to market organisation, there must also be a 20% reduction on 1st January next; residual duties should then be abolished as soon as possible and in any case before the beginning of 1970.

(2) *Fiscal harmonisation.* In order to remove fiscal frontiers by 1st January 1970, Germany proposes harmonising turnover and consumer taxes and adjusting State trading monopolies before this date. In addition, progress should be made in harmonising direct taxation, transport taxes, etc.

(3) *Common agricultural policy.* The Federal Government recognises that there cannot be a Common Market without a common agricultural policy, nor a common agricultural policy without a uniform price. Steps are therefore being taken in this direction, each of the member States taking the problems of the others into account. The German Government will respect

its treaty commitments and will co-operate actively in the achievement of the difficult tasks awaiting the Community.

Germany believes, however, that to achieve a true single market it is necessary to compare and co-ordinate the different national market systems so as to avoid differences in competition.

(4) *Economic and conjunctural policy.* There must be greater co-operation between the Six: Germany proposes that the EEC Council should examine the overall situation twice each year; that in addition to recommendations, it should adopt true directives and binding decisions.

(5) *Financial independence of the Community.* The EEC must have its own resources with a view to achieving financial independence; the European Parliament should have direct responsibility in the management of funds.

(6) *Monetary policy.* Present co-operation is insufficient. A union of issuing banks should be formed and, at the start, regulations should be drawn up to serve as guidelines for the banks in their monetary policy. Further, there must be greater adjustment of national budgetary policies and, in particular, agreement must be reached on the aims and scope of public investment policy.

(7) *Merger of the treaties.* This merger, planned to take place in 1967, should be based on the EEC Treaty, and the Community content of the existing treaties should not be diminished.

(8) *Powers of the European Parliament.* It should gradually be granted powers similar to those of the national parliaments and, in particular, it should play a greater part in preparing community legislation, budgetary competence, and the approval or rejection of agreements with third countries. No mention is made of the problem of electing the parliament.

1. The full text is reproduced at Appendix I to Document 325.

ANNEXE I

**Propositions allemandes
relatives au développement futur du Marché commun¹**

Les propositions du gouvernement de la République Fédérale d'Allemagne relatives à la politique européenne comportent deux volets: l'un traite de la poursuite de l'unification européenne en matière de politique étrangère, de défense et de politique culturelle; l'autre envisage les progrès possibles en matière économique et sociale.

Le volet économique contient les propositions suivantes:

(1) *Réalisation de l'union douanière.* Ainsi que le passé l'a démontré, l'accélération de la réalisation de l'union douanière contribue aux progrès de l'union économique. L'Allemagne propose pour les produits industriels une réduction de 20% des droits de douane au 1^{er} janvier prochain, et la dernière réduction de 20% au 1^{er} janvier 1967.

Pour les produits agricoles qui ne sont pas soumis à une organisation de marché, il faudrait également réaliser au 1^{er} janvier prochain une réduction de 20%; les droits de douane résiduels devraient être ensuite abolis le plus rapidement possible et de toute manière avant le début de 1970.

(2) *Harmonisation fiscale.* Afin de réaliser pour le 1^{er} janvier 1970 l'abolition des frontières fiscales, l'Allemagne propose qu'avant cette date soient harmonisées les taxes sur le chiffre d'affaires et les impôts de consommation, et soient aménagés les monopoles d'Etat à caractère commercial. En plus, des progrès devraient être réalisés en matière d'harmonisation des impôts directs, de taxes sur les transports, etc.

(3) *Politique agricole commune.* Le gouvernement fédéral reconnaît qu'il ne peut y avoir de Marché commun sans politique agricole commune, ni de politique agricole commune sans prix commun. Il faut donc avancer dans cette direction, chacun des Etats membres devant tenir compte des problèmes des autres. Le gouvernement allemand respectera les obligations qui lui

incombent en vertu du traité, et il coopérera de manière active à la réalisation des tâches difficiles qui attendent la Communauté.

Toutefois, la réalisation d'un véritable marché unique implique aussi — de l'avis de l'Allemagne — la confrontation et la coordination des différents systèmes nationaux de marché, afin d'éviter les distorsions de concurrence.

(4) *Politique économique et conjoncturelle.* La coopération entre les Six doit être intensifiée: l'Allemagne propose que le Conseil de la C.E.E. examine deux fois par an la situation conjoncturelle et qu'il adopte non seulement des recommandations, mais de véritables directives et décisions à caractère obligatoire.

(5) *Autonomie financière de la Communauté.* La C.E.E. doit parvenir à disposer de ressources propres, afin de réaliser son autonomie financière; le Parlement européen devra avoir une responsabilité directe sur la gestion.

(6) *Politique monétaire.* La collaboration actuellement en vigueur est insuffisante; il faudrait promouvoir une union des banques d'émission, et — pour commencer — élaborer des règles objectives que les banques devraient considérer comme les lignes directrices de leur politique monétaire. En outre, il faudrait procéder à un ajustement plus poussé des politiques budgétaires nationales et, notamment, réaliser un accord sur les objectifs et l'ampleur de la politique des investissements publics.

(7) *Fusion des traités.* Cette fusion, prévue pour 1967, devrait se réaliser en prenant comme base le traité de la C.E.E., et en évitant de diminuer le contenu communautaire des traités existants.

(8) *Pouvoirs du Parlement européen.* Il faudrait lui accorder progressivement des pouvoirs semblables à ceux des parlements nationaux, et notamment: une participation plus large à l'élaboration de la législation communautaire, une compétence budgétaire, le pouvoir d'approuver ou de rejeter les accords avec les pays tiers. Aucune allusion n'est faite au problème de l'élection du parlement.

1. Pour le texte intégral, se reporter au Document 325, Annexe I.

(9) *Relations with European countries in general.* The EEC should reaffirm its "open character" by enabling European countries to be associated (as a provisional step towards accession or for countries unable to accede for political reasons).

(10) *Relations with EFTA.* There should be closer relations with EFTA, in particular through the adoption of the following measures:

- co-ordination in lowering customs barriers;
- organisation of discussions for the Kennedy round so as not to exclude from the customs reductions the products which most affect intra-European trade;
- organisation of new negotiations after the Kennedy round for reducing the duties which most affect reciprocal trade;

- organisation of contacts for monetary and conjunctural policy;
- appointment of an EEC ambassador to EFTA in Geneva.

(11) *Common trade policy.* Rapid progress should be made for unifying lists of freed goods, unifying trade protection measures, transforming progressively bilateral agreements into community agreements, organising community management of tariff quotas, facilitating agricultural trade with third countries (without calling in question community preference).

(12) *Kennedy round.* The EEC should agree to the goal of a 50% linear cut in customs duties, keep exceptions to a minimum and endeavour to reach agreement on the method of negotiation for agricultural products.

(13) *Co-ordination of trade policies* with regard to State trading countries and countries in the process of development.

(9) *Relations avec les pays européens en général.* La C.E.E. devrait réaffirmer son « caractère ouvert », en maintenant ouverte, pour les pays européens, la possibilité d'une association (en tant que stade provisoire vers l'adhésion, ou bien pour les pays qui ne peuvent pas adhérer pour des raisons politiques).

(10) *Relations avec l'A.E.L.E.* Ces relations devraient être resserrées, en particulier par l'adoption des mesures suivantes :

- coordination des délais des désarmements tarifaires respectifs;
- organisation de pourparlers en vue du *Kennedy round*, afin de ne pas exclure de la réduction douanière les produits qui intéressent particulièrement le commerce intra-européen;
- organisation de nouvelles négociations après le *Kennedy round*, en vue de réduire ultérieurement les droits qui intéressent particulièrement le commerce réciproque;

- organisation de contacts en matière de politique conjoncturelle et monétaire;
- nomination d'un ambassadeur de la C.E.E. auprès de l'A.E.L.E. à Genève.

(11) *Politique commerciale commune.* Des progrès rapides devraient être réalisés en vue d'unifier les listes de libération, d'unifier les mesures de défense commerciale, de transformer progressivement les accords bilatéraux en accords communautaires, d'organiser une gestion communautaire des contingents tarifaires, et de faciliter les échanges de produits agricoles avec les pays tiers (sans mettre en cause la préférence communautaire).

(12) *Kennedy round.* La C.E.E. devrait accepter l'objectif d'une réduction douanière linéaire de 50%, limiter le plus possible les « exceptions » et s'efforcer de parvenir à un accord sur la méthode de négociations pour les produits agricoles.

(13) *Coordination des politiques commerciales* à l'égard des pays à commerce d'Etat et des pays en voie de développement.

APPENDIX II

**Statement by the EFTA Council on
the recent British economic measures
and their implications for EFTA**

**(Text contained in the communiqué issued after the meeting
of the EFTA Council on 19th and 20th November 1964)**

- (1) Ministers considered the report of the working party which had been studying the recent British economic measures and their implications for EFTA.
- (2) The other Ministers pointed out to the British Ministers that the application of the 15% charge on imports into the United Kingdom was inconsistent with the United Kingdom's obligations under the Convention and the Association Agreement. It was generally urged on British Ministers that a firm date in a few months' time should be fixed for removing or reducing the charge. It was also urged that the charge should be reduced to 10% in a matter of weeks; that imports should be exempted from the charge in all cases where there was *bona fide* evidence that contracts were concluded before 27th October 1964 and that the charge should not be applied to goods subject to quantitative restrictions (import quotas or others) in the United Kingdom.
- (3) British Ministers, while not claiming that the charge came within the terms of the Convention and the Association Agreement, pointed out that Article 19 provided for the use of quantitative restrictions on imports to correct a serious balance-of-payments deficit. Although such measures would have brought the United Kingdom within the terms of the Stockholm Convention, they would, in the British view, have been more damaging to EFTA and to the development of EFTA trade in the United Kingdom market. British Ministers affirmed that the charge was a temporary measure and that the British Government was firmly resolved in the interests of the United Kingdom, as well as of their EFTA partners, to reduce it and to abolish it at the earliest possible moment.
- (4) They explained that it was not possible to fix precise dates for reducing and eliminating the charge but it was intended that this process would begin in a matter of months.
- (5) As regards contracts, British Ministers drew attention to the fact that in response to the representations made by a number of EFTA governments, provision had been included in the Finance Bill to relieve exporters who, under the terms of pre-existing contracts, would have to bear the charge.
- (6) Other Ministers requested the United Kingdom Government to undertake bilateral negotiations with EFTA countries about any losses forced upon individual firms which have concluded contracts relying on the EFTA Convention.
- (7) The Council of Ministers agreed to keep the situation under close and continuous review. They instructed the working party, which had examined the British economic situation, to reconvene in December with a view to preparing a new report on the recent developments and the steps planned by the British Government to restore the equilibrium of the balance of payments. It was understood that the legal rights of all parties to the Agreement remained unprejudiced. The Ministerial Council decided to review the situation at its next meeting in February 1965.
- (8) Furthermore, in order to provide better means for giving effect in future to the consultations provided for in Article 30 of the Convention, Ministers decided to set up an Economic Committee of senior officials from capitals to meet as frequently as necessary.

ANNEXE II

**Déclaration du Conseil de l'A.E.L.E.
sur les mesures économiques prises
récemment par le gouvernement britannique et leur incidence sur l'A.E.L.E.**

*(Texte contenu dans le communiqué publié
à l'issue de la réunion du Conseil de l'A.E.L.E., les 19 et 20 novembre 1964)*

(1) Les ministres ont examiné le rapport du groupe de travail qui avait été chargé d'étudier les récentes mesures économiques prises par la Grande-Bretagne et leurs conséquences pour l'A.E.L.E.

(2) Les autres ministres ont attiré l'attention de leurs collègues britanniques sur le fait que l'application de la taxe de 15% sur les importations dans le Royaume-Uni était incompatible avec les obligations de ce pays dans le cadre de la Convention de Stockholm et de l'accord d'association entre la Finlande et l'A.E.L.E. Les ministres britanniques ont été instamment priés de fixer une date ferme, d'ici à quelques mois, pour l'élimination ou la réduction de la taxe. Il leur a été également demandé avec insistance que la taxe soit ramenée à 10 % dans un délai de quelques semaines, que les importations soient exemptées de la taxe dans tous les cas où la preuve pourrait être faite que les contrats ont été conclus avant le 27 octobre 1964 et, finalement, que la taxe ne soit pas appliquée à des marchandises qui sont déjà soumises à des restrictions quantitatives (contingents ou autres) à leur importation dans le Royaume-Uni.

(3) Tout en ne contestant pas que la taxe ne soit pas couverte par les dispositions de la convention et de l'accord d'association, les ministres britanniques ont relevé que l'article 19 de la convention permettait de recourir à des restrictions quantitatives aux importations pour remédier à un grave déficit de la balance des paiements. Bien que de telles mesures eussent mis le Royaume-Uni en règle avec les termes de la Convention de Stockholm, elles auraient eu — du point de vue britannique — des conséquences plus dommageables pour l'A.E.L.E. et pour l'expansion du commerce sur le marché britannique. Les ministres britanniques ont affirmé que la taxe était une mesure temporaire et que le gouvernement britannique était fermement décidé, dans l'intérêt du Royaume-Uni comme dans celui de ses partenaires de l'A.E.L.E., à réduire cette taxe, puis à l'abolir le plus tôt possible.

(4) Les ministres britanniques ont expliqué qu'il n'était pas possible de fixer de dates précises pour la réduction et l'élimination de la taxe, mais que leur intention était d'entamer ce processus d'ici à quelques mois.

(5) Pour ce qui est des contrats déjà signés, les ministres britanniques ont attiré l'attention sur le fait qu'en réponse aux demandes exprimées par plusieurs gouvernements de pays de l'A.E.L.E., des dispositions avaient été incluses dans le budget pour soulager les exportateurs qui, aux termes de contrats préexistants, auraient à supporter la taxe.

(6) Les autres ministres ont demandé au gouvernement du Royaume-Uni d'entamer des négociations bilatérales avec les autres pays de l'A.E.L.E., quant aux pertes éprouvées par des entreprises individuelles qui ont conclu des contrats en se fondant sur la Convention de Stockholm.

(7) Le Conseil des Ministres est tombé d'accord pour que la situation fasse l'objet d'examen permanents et approfondis. Les ministres ont chargé le groupe de travail qui avait examiné la situation économique britannique de se réunir de nouveau en décembre en vue de préparer un nouveau rapport sur l'évolution récente et sur les mesures envisagées par le gouvernement britannique pour rétablir l'équilibre de la balance des paiements. Il a été entendu que les droits de toutes les parties à l'accord n'étaient pas mis en cause. Le Conseil des Ministres a décidé d'examiner la situation lors de sa prochaine réunion en février 1965.

(8) En outre, de façon à fournir de meilleurs moyens pour donner effet à l'avenir aux consultations prévues par l'article 30 de la convention, les ministres ont décidé d'établir un comité économique composé de hauts fonctionnaires qui se réunira aussi souvent qu'il est nécessaire.

***The rôle of WEU
in economic relations between
the United Kingdom and
the European Economic Community***

AMENDMENT No. 1¹
***tabled by Mr. Leynen, Rapporteur,
and several of his colleagues***

At the end of paragraph 3 of the operative text of the draft Recommendation, add the words :

“ [and, in particular,] set up a special permanent body responsible for following the economic relations between the member States ; ”

Signed : Leynen, Badini Confalonieri, Molter, Montini, Pierson

1. See 12th Sitting, 3rd December 1964 (Amendment adopted).

*Le rôle de l'U.E.O.
dans les rapports économiques entre
la Grande-Bretagne et
la Communauté Economique Européenne*

AMENDEMENT N° 1¹
*présenté par M. Leynen, rapporteur,
et plusieurs de ses collègues*

Dans le projet de recommandation, ajouter à la fin du paragraphe 3 de la recommandation elle-même, les mots :

« [notamment,] de mettre en place un organisme spécial permanent chargé de suivre les relations économiques entre les pays membres ; »

Signé : Leynen, Badini Confalonieri, Molter, Montini, Pierson

1. Voir 12^e séance, 3 décembre 1964 (Adoption de l'amendement).

*The rôle of WEU
in economic relations between
the United Kingdom and
the European Economic Community*

AMENDMENT No. 2¹

tabled by Mr. Vos

In the text of the Recommendation proper, delete paragraphs 3 and 4 and insert :

“Take advantage of United Kingdom membership in WEU to apply appropriate procedures with a view to bringing the economic policies and customs practices of the European Economic Community and the European Free Trade Association closer together, and to harmonise the position of the Six and the Seven for the Kennedy round negotiations ;”

Signed : Vos

1. See 12th Sitting, 3rd December 1964 (Amendment adopted).

***Le rôle de l'U.E.O.
dans les rapports économiques entre
la Grande-Bretagne et
la Communauté Economique Européenne***

AMENDEMENT N° 2¹

présenté par M. Vos

Dans le projet de recommandation, remplacer les paragraphes 3 et 4 de la recommandation elle-même par le paragraphe suivant :

« De profiter de la participation de la Grande-Bretagne à l'U.E.O. pour appliquer les procédures appropriées en vue de rapprocher les politiques économiques et les pratiques douanières de la Communauté Economique Européenne et de l'Association Européenne de Libre-Echange, et pour harmoniser les positions des Six et des Sept en ce qui concerne les négociations du Kennedy round ; »

Signé : Vos

1. Voir 12^e séance, 3 décembre 1964 (Adoption de l'amendement).

***The rôle of WEU
in economic relations between
the United Kingdom and
the European Economic Community***

AMENDMENT No. 3¹
tabled by Mr. Bourgoin

At the end of the text of the draft Recommendation proper, add the following paragraphs :

- “8. Study, in accordance with the Resolutions of the Messina Conference of 2nd June 1955, the possibility of making the supersonic aircraft Concord a European project in respect of its production, financing and use by European airlines ;
9. Consider sanctions against companies subsidised by member countries which select supersonic aircraft other than the Concord.”

Signed : Bourgoin

1. See 12th Sitting, 3rd December 1964 (Amendment referred to the General Affairs Committee).

***Le rôle de l'U.E.O.
dans les rapports économiques entre
la Grande-Bretagne et
la Communauté Economique Européenne***

**AMENDEMENT N° 3¹
présenté par M. Bourgoïn**

Ajouter, à la fin de la recommandation elle-même, deux nouveaux paragraphes rédigés comme suit :

« 8. D'étudier, conformément aux résolutions de la conférence de Messine du 2 juin 1955, la possibilité de faire de l'avion supersonique Concorde un projet européen pour sa fabrication, son financement et son emploi par les sociétés de navigation aérienne européennes ;

9. D'envisager des sanctions envers les compagnies bénéficiant de subventions des pays membres qui choisiraient un autre appareil supersonique de préférence au Concorde. »

Signé : Bourgoïn

1. Voir 12^e séance, 3 décembre 1964 (Renvoi de l'amendement devant la Commission des Affaires Générales).

***Fourteenth report on action taken in national parliaments
in implementation of recommendations of the Assembly***

REPORT ¹

***submitted on behalf of
the Working Party for Liaison with National Parliaments ²
by Mr. Meyers, Rapporteur***

TABLE OF CONTENTS

DRAFT RESOLUTION

on the means to reinforce relations between the Assembly of Western
European Union and national parliaments

EXPLANATORY MEMORANDUM

submitted by Mr. Meyers, Rapporteur

1. Adopted unanimously by the Working Party.

2. *Members of the Working Party: Mrs. Hubert*
(Chairman); MM. *Meyers, Radvius* (Vice-Chairmen); MM.

Cravatte, Dejardin, Irving, *Laan*, Linden, *Mommel*,
Repossi, Sibille, Voilquin, Vos, Webster.

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

**Quatorzième rapport sur l'action
entreprise dans les parlements nationaux
pour la mise en œuvre des recommandations de l'Assemblée**

RAPPORT ¹

**présenté au nom du Groupe de travail chargé de la liaison
avec les parlements nationaux ²
par M. Meyers, rapporteur**

TABLE DES MATIÈRES

PROJET DE RÉSOLUTION

sur les moyens de renforcer les liens entre l'Assemblée de l'U.E.O. et les parlements nationaux

EXPOSÉ DES MOTIFS

présenté par M. Meyers, rapporteur

1. Adopté par le Groupe de travail à l'unanimité.

2. Membres du Groupe de travail : Mme Hubert (présidente); MM. Meyers, Radius (vice-présidents); MM.

Cravatte, Dejardin, Irving, *Laan*, Linden, *Mommel*, Reposs, Sibille, Voilquin, Vos, Webster.

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

Draft Resolution
on the means to reinforce relations
between the Assembly of Western European Union
and national parliaments

The Assembly,

Convinced that its action will be effective only if the opinions accepted by it are reflected in the national parliaments ;

Anxious to promote its European task within the national parliaments,

INVITES ITS REPRESENTATIVES

1. To study the possibility of holding an annual debate on the work of the Assembly, either separately, or at the same time as the debate on the foreign affairs or the national defence budget ;
2. To study how a national parliament could make use of texts and debates of the Assembly in support of its own debates ;
3. To make suggestions for strengthening relations between the Assembly and the national parliaments.

Projet de résolution
sur les moyens de renforcer les liens entre
l'Assemblée de l'U.E.O. et
les parlements nationaux

L'Assemblée,

Convaincue que son action se rendra efficace seulement quand les opinions admises par elle trouveront un plein écho dans les parlements nationaux ;

Soucieuse de promouvoir sa mission européenne au sein des parlements nationaux,

INVITE LES REPRÉSENTANTS

1. A étudier les possibilités d'instaurer un débat annuel sur les travaux de l'Assemblée, soit à part, soit au moment de la présentation du budget des affaires étrangères ou de celui de la défense ;
2. A étudier comment un parlement national pourrait faire usage des textes et débats déjà discutés à l'Assemblée, pour étayer un débat national futur ;
3. A formuler des suggestions en vue d'affermir les liens entre l'Assemblée et les parlements nationaux.

Explanatory Memorandum
(submitted by Mr. Meyers, Rapporteur)

Last June, the Working Party for Liaison with National Parliaments did not submit a report on its activities in the seven national parliaments during the first half of the year. This was because of the full agenda and the little time available to the Assembly in June, but now that the second part of the Tenth Session is drawing to a close, it is perhaps useful to glance back at the rôle, the activities and achievements of the Working Party.

The European assemblies, and particularly ours which is now celebrating its Tenth Session, are deeply engaged in economic and political activities and, to a very great extent, they have played a stimulating rôle in supervising the activities of the European Community or ministerial bodies which have now been in existence for more than fifteen years. Highly relevant studies have been prepared and debates held in these assemblies, a recent example being the important report by Mr. von Merkatz, which led to the adoption by the Assembly of Recommendation 104 which has certainly played and is still playing a definite rôle in the political revival of Europe.

This considerable task of the European assemblies must be viewed in the light of two considerations: first, the development of the European organisations: the enthusiasm of the early years has given way to a more pragmatic but consequently less spontaneous approach. Consequently, our Assembly, which, in some instances, feels it is up against the ill-will of the governments, and unbelievable resistance on the part of slow-moving national governmental and administrative authorities, has perhaps lost some of its initial vitality.

The second consideration concerns the real powers of our institutions which, in spite of untiring efforts — now most marked in the European Parliament, but still a concern of the WEU Assembly — have remained extremely limited. The parliamentarians who are members of these European assemblies lost no time in studying how to develop their activities and extend them to the national parliaments of which we are members. That is the fundamental reason

for the existence of our Working Party, together with the need to communicate information to our colleagues in the national parliaments who are not members of the European assemblies.

In view of the increasing years of the European assemblies and their inadequate powers, there is ample justification for the activities of the Working Party, and your Rapporteur believes that this consideration confirms the legitimate task of the Working Party.

It is the Working Party's duty to bring the action of the Assembly of Western European Union into the political life of our States for a lasting revival of Europe. The Working Party must ensure the continuing liaison of these activities. In this respect, the Working Party has available various means of action, or procedures, which admittedly could be improved, but which can be considered satisfactory at the present juncture. At the close of each part session, the Working Party chooses the recommendations it considers most likely to hold the attention of the national parliaments. The President of the Assembly endorses the action of the Working Party by transmitting these recommendations to the various national parliaments. The Chairman of the Working Party arranges for concerted action to be taken by the members of the Party. The recommendations of the WEU Assembly are therefore transmitted to the competent Committees. Some members of the Working Party put questions to their Ministers, some arrange for debates to be held in plenary session, and others raise WEU matters when the foreign affairs or defence budgets are discussed. Although not as far-reaching as might be hoped, this action has been gradually perfected over the years and it is difficult to see how it could be improved. One member of each delegation has been chosen to co-ordinate the activities concerning the WEU Assembly in each national parliament. The Secretariat of the Working Party has provided all the members of the Party with a card-index giving, for each recommendation, the results

Exposé des motifs
(présenté par M. Meyers, rapporteur)

Le Groupe de travail chargé de la liaison avec les parlements nationaux n'a pas présenté en juin dernier de rapport sur l'activité du groupe à l'intérieur des sept parlements nationaux pour le premier semestre. L'ordre du jour chargé de la session, le peu de temps que l'Assemblée avait à sa disposition, justifient amplement cette mesure, mais peut-être est-il bon au moment où se clôturera la deuxième partie de la Dixième session de revenir sur le rôle, l'activité et la finalité du Groupe de travail.

Les assemblées européennes, la nôtre en particulier qui fête sa Dixième session, sont engagées profondément dans une action politique ou économique et elles ont rempli dans une très large mesure leur rôle d'animation et de supervision des activités des organismes ministériels ou communautaires européens créés depuis plus de quinze ans aujourd'hui. Des débats sont tenus au sein de ces assemblées, des études pertinentes y sont faites, et j'en veux prendre comme dernier exemple l'important rapport de M. von Merkatz, sur la base duquel l'Assemblée a voté la Recommandation n° 104 qui, nul n'en doute, a joué, et joue encore, un rôle certain dans la relance politique de l'Europe.

Mais cette tâche considérable des assemblées européennes doit être placée dans une double perspective : en premier lieu, l'essor des organisations européennes, l'enthousiasme des premières années a fait place à une attitude plus pragmatique, mais aussi, naturellement, également moins spontanée qu'elle ne l'était. Il en a résulté que l'Assemblée qui, dans certains domaines, a l'impression de se heurter à une mauvaise volonté des gouvernements, à une lourdeur et à une résistance incroyable des instances administratives et gouvernementales nationales a perdu quelque peu de son élan vital.

La seconde perspective est celle des pouvoirs réels de nos institutions malgré les tentatives que nous avons faites inlassablement, et qui se poursuivent avec le plus d'éclat à l'heure actuelle au sein du Parlement européen, mais qui n'ont pas été ignorées à l'Assemblée de l'U.E.O. Malgré ces tentatives, les pouvoirs réels de nos assemblées européennes sont restés extrêmement limités, et très vite les hommes politiques parlementaires que sont les membres de ces assemblées ont ima-

giné de transposer leur action et de lui donner un prolongement dans le cadre des assemblées des parlements nationaux dont nous sommes membres. Telle est la raison d'être essentielle de notre Groupe de travail, à quoi il faudrait sans doute ajouter la nécessaire information de nos collègues des parlements nationaux qui ne sont pas membres des assemblées européennes.

Replacer dans cette double perspective du vieillissement des assemblées européennes et de l'insuffisance du pouvoir de ces mêmes assemblées, l'action du Groupe de travail me paraît singulièrement justifié, et votre rapporteur estime que le Groupe de travail doit puiser dans cette réflexion une confirmation de sa mission légitime.

Il faut que le Groupe de travail parvienne à insérer l'action de l'Assemblée de l'Union de l'Europe Occidentale dans la vie politique de nos Etats et dans la relance permanente de l'Europe. Il faut que le Groupe de travail soit l'organe permanent de liaison de cette activité. Pour atteindre ce résultat, le Groupe de travail dispose d'un certain nombre de moyens d'action, de mécanismes si je puis dire, qui peuvent certes être améliorés, mais que l'on peut considérer comme satisfaisants dans leur forme actuelle. Le Groupe de travail choisit à l'issue des sessions les recommandations qui lui paraissent le plus susceptibles d'éveiller l'intérêt des parlements nationaux. Le Président de l'Assemblée veut bien appuyer de son autorité l'action du Groupe de travail en transmettant ces recommandations aux diverses assemblées nationales. La présidente du Groupe de travail donne aux membres du Groupe les indications souhaitables pour une action concertée. Les recommandations de l'Assemblée de l'U.E.O. sont en conséquence transmises aux commissions compétentes. Des membres du Groupe de travail posent des questions à leurs ministres, certains obtiennent l'ouverture de débats en assemblée plénière, d'autres utilisent la procédure de l'étude des budgets des affaires étrangères ou de la défense, en un mot cette action mise au point depuis des années, si elle n'est pas toujours aussi fournie qu'on le souhaiterait, n'en est pas moins tout à fait au point, et on a peine à imaginer ce que l'on pourrait faire pour l'améliorer. En effet, dans chaque délégation, il était suggéré qu'un membre de notre assemblée coor-

obtained in the Council of Ministers and in each of the seven national parliaments. This index is kept up to date and the Working Party or the co-ordinator decides on the expediency of taking certain questions further. It will be recalled that in December 1963, Mr. Zimmer made a complete study of the recommendations he considered to be still worthy of further action in the national parliaments. Since then, the Secretariat of the Working Party has prepared a monthly bulletin on the European activities of the seven national parliaments, this time not confined to the results of the action taken on the recommendations of the WEU Assembly but covering all questions concerning the political, economic or cultural unification of Europe.

Again, although not perfect, these methods seem quite adequate and I do not believe it is essential to improve the machinery for the Working Party to be able to play a greater rôle in our European task.

For this machinery to work better or more efficiently, members of the Working Party must face up to political realities and realise the importance and political significance of the action they are asked to take. It would be quite useless and ineffectual to ask members to vow allegiance which would result in their paying lip-service to the institutions in which we work. Between sessions, therefore, the Chairman of the Working Party agreed to organise meetings in each of the national parliaments in turn in order

to study questions of practice and procedure and also, and above all, to provide an opportunity for a dialogue with the representatives of the parliaments in question on the fundamental political problems which must be solved if our Assembly is to fulfil its task. In practice, the Working Party must both seek and give information during these visits.

Qualified persons in the national parliaments should be asked which subjects interest the national parliaments and are likely to be followed up.

The national parliaments should be informed of the results of the Assembly's action in the form of recommendations, resolutions, etc. and also of the methods of work, sources of information and various documents produced by the Committees.

The Working Party should seek the best way to deploy its activities and communicate its results to the Assembly as a whole so that the political work of the Assembly may take its place in the effort of all Europeans in the European assemblies as well as in the national parliaments.

Following in the steps of my eminent predecessor and friend, Mr. de la Vallée Poussin, my intention is to recall once more the very important rôle of the Working Party in preparing a European policy. The importance of this rôle must be recognised and the Working Party given a share in the enthusiasm, the fervour, which our European ideal justifies.

donne l'activité intéressant l'Assemblée de l'U.E.O. dans chaque assemblée nationale. Le secrétariat du Groupe de travail a fourni à tous les membres du Groupe des fiches sur lesquelles sont inscrits, pour chaque recommandation, les résultats obtenus auprès du Conseil des Ministres ou dans chacun des sept parlements nationaux. Ces fiches sont tenues à jour, le Groupe de travail ou le coordonnateur décide de l'opportunité de revenir sur l'une ou l'autre question, et vous vous souviendrez sans doute que M. Zimmer a, au mois de décembre 1963, fait une étude exhaustive des recommandations qui lui paraissaient encore susceptibles de justifier une action dans les parlements nationaux. Depuis cette date, le secrétariat du Groupe de travail établit chaque mois un bulletin relatif à l'activité des sept parlements nationaux en matière européenne, sans se limiter cette fois aux résultats de l'action entreprise sur les recommandations de l'Assemblée de l'U.E.O., mais de façon plus large sur toute question intéressant l'unification politique, économique ou culturelle de l'Europe.

Encore une fois, ces méthodes si elles ne sont pas parfaites me paraissent cependant bien au point, et je ne pense pas qu'il soit nécessaire d'améliorer les mécanismes pour que le Groupe de travail joue un rôle plus grand dans notre mission européenne.

En réalité, pour que les mécanismes décrits fonctionnent mieux ou plus efficacement, il faut que les membres du Groupe de travail soient mis en face des réalités politiques, qu'ils perçoivent l'importance de l'action qui leur est demandée, sa réalité politique. Il serait tout à fait inutile et inefficace de demander une sorte de sacerdoce aux membres du Groupe de travail qui finirait par se traduire par un *lip-service* aux institutions dans lesquelles nous travaillons. Telle est la raison pour laquelle la présidente du Groupe

de travail a convenu d'organiser, pendant les intersessions, des réunions dans chacun des parlements nationaux à tour de rôle, non seulement pour examiner les questions méthodologiques et envisager de meilleures procédures, mais surtout pour ouvrir avec des représentants du parlement visité un dialogue sur les problèmes politiques de fond qui doivent être résolus pour que notre assemblée accomplisse sa mission. Dans la pratique, le Groupe de travail devrait, au cours de ces visites, s'informer et informer.

Il s'informerait en demandant aux personnalités compétentes des parlements nationaux quels sujets sont susceptibles d'être repris, suivis par les assemblées nationales, en un mot, quels sont les sujets qui intéressent les parlements nationaux.

Il informerait les parlements nationaux, non seulement des résultats de l'action de l'Assemblée, sous forme de recommandations, résolutions, etc., mais surtout des méthodes de travail, des sources d'information, des documents divers produits par les commissions.

Le Groupe de travail devrait rechercher le meilleur point d'application de son activité et le faire savoir à l'Assemblée tout entière pour faire en sorte que le rôle politique de l'Assemblée s'inscrive dans l'effort de tous les Européens dans les assemblées européennes comme dans les parlements nationaux.

Mon propos a été de rappeler une fois de plus, après mon éminent prédécesseur et ami, M. de la Vallée Poussin, le rôle très important du Groupe de travail dans l'élaboration d'une politique européenne. Il importe d'en prendre conscience de plus en plus et de donner au Groupe une part de l'enthousiasme, de l'ardeur, que justifie notre idéal européen.

*Amendment of Article III of the Charter and
Rule 2 of the Rules of Procedure of the Assembly*

MOTION FOR A RESOLUTION

tabled by Mr. Seidl and several of his colleagues

The Assembly,

DECIDES

1. In Article III, paragraph (a), of the Charter to delete the words: "The dates and duration of sessions... of the Consultative Assembly".
2. To delete paragraph 3 of Rule 2 of the Rules of Procedure.

Signed : Seidl, Bauer, Duynstee, Ebner, Errington, Moyersoen, Peel, Tomney, Vallauri, Zimmer

**Modification de l'article III de la Charte
et de l'article 2 du Règlement**

PROPOSITION DE RÉSOLUTION
présentée par M. Seidl et plusieurs de ses collègues

L'Assemblée,

DÉCIDE

1. A l'article III, paragraphe (a), de la Charte, de supprimer les mots « La date et la durée des sessions... de l'Assemblée Consultative ».
2. De supprimer le paragraphe 3 de l'article 2 du Règlement.

Signé : Seidl, Bauer, Duynstee, Ebner, Errington, Moyersoen, Peel, Tomney, Vallauri, Zimmer

Peaceful space questions

MOTION FOR A RESOLUTION

*tabled by Lord Crathorne
and several of his colleagues*

The Assembly,

DECIDES

That in future peaceful space questions in general shall be dealt with by the General Affairs Committee of the WEU Assembly.

Signed: Crathorne, Clark, Hannan, Johnson, Kennet, Listowel, Lloyd George, Peel, Price, Steele, Tomney, Webster, Yates

Questions relatives à l'utilisation de l'espace à des fins pacifiques

PROPOSITION DE RÉOLUTION

*présentée par Lord Crathorne
et plusieurs de ses collègues*

L'Assemblée,

DÉCIDE

Qu'à l'avenir, la Commission des Affaires Générales de l'Assemblée de l'U.E.O. s'occupera, en règle générale, des questions relatives à l'utilisation de l'espace à des fins pacifiques.

Signé : Crathorne, Clark, Hannan, Johnson, Kennet, Listowel, Lloyd George, Peel, Price, Steele, Tomney, Webster, Yates

Setting up of a special Committee on Space Problems

MOTION FOR A RESOLUTION

*tabled by Sir Eric Errington
and several of his colleagues*

The Assembly,

DECIDES

By virtue of Rule 39 (3) of the Rules of Procedure, to set up a special Committee on Space Problems, responsible for studying all aspects of these problems, and composed of 21 members divided as follows :

Belgium 2 ; France 4 ; the Federal Republic of Germany 4 ; Italy 4 ; Luxembourg 1 ; the Netherlands 2 ; the United Kingdom 4.

Signed : Errington, Berkhan, Bourgoïn, Cadorna, Dassié, Gonella, Jacquet, Lemaire, Massimo Lancellotti, Picardi, Repossi, Voilquin

Constitution d'une commission spéciale des questions spatiales

PROPOSITION DE RÉOLUTION

*présentée par Sir Eric Errington
et plusieurs de ses collègues*

L'Assemblée,

DÉCIDE

En vertu de l'article 39 (3) du Règlement, de constituer une Commission spéciale des Questions spatiales, chargée d'étudier ces questions sous tous leurs aspects, et composée de 21 membres répartis comme suit :

Belgique 2 ; France 4 ; République Fédérale d'Allemagne 4 ; Italie 4 ; Luxembourg 1 ; Pays-Bas 2 ; Royaume-Uni 4.

Signé : Errington, Berkhan, Bourgoïn, Cadorna, Dassié, Gonella, Jacquet, Lemaire, Massimo Lancellotti, Picardi, Reposi, Voilquin

