

## Données et perspectives politiques

In: Politique étrangère N°4 - 1972 - 37e année pp. 443-454.

---

Citer ce document / Cite this document :

Vernant Jacques. Données et perspectives politiques. In: Politique étrangère N°4 - 1972 - 37e année pp. 443-454.

doi : 10.3406/polit.1972.2051

[http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/polit\\_0032-342X\\_1972\\_num\\_37\\_4\\_2051](http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/polit_0032-342X_1972_num_37_4_2051)

---

# L'EUROPE 1972-1980

Le document publié ci-dessous a été rédigé à l'occasion de la réunion des Directeurs d'Instituts européens des Relations internationales qui s'est tenue à Varna (Bulgarie) les 4 et 5 octobre 1972.

Conformément aux directives qui avaient été arrêtées au cours des réunions préliminaires, chaque institut devait y présenter une analyse de la situation actuelle en Europe et les perspectives d'évolution dans les huit années à venir, aux points de vue politique, économique et militaire.

Les auteurs de cette étude ont mis à profit les observations qui ont été présentées par des personnalités auxquelles elle avait été soumise, et notamment celles du regretté contrôleur général Genevey.

Ils tiennent à remercier particulièrement MM. Jean Chauvel, Maurice Couve de Murville, Pierre Gallois, Pierre Maillard, le général Marias, René Massigli, David Ruzié et l'Amiral Traub.

## DONNÉES ET PERSPECTIVES POLITIQUES

*par Jacques VERNANT*

### *ANALYSE DE LA SITUATION ACTUELLE*

#### I

*Sur le plan global*, la situation actuelle nous paraît présenter les traits caractéristiques suivants :

1° En matière stratégique, l'équilibre qui s'était progressivement instauré entre l'Union Soviétique et les Etats-Unis s'est stabilisé. Le fait nouveau est qu'au cours des dernières années (1969-72), cette stabilisation est désormais acceptée de part et d'autre comme un fait inéluctable et que l'équilibre stratégique est en quelque sorte « con-

tractualisé ». Les premiers résultats des SALT et les perspectives qu'ils ouvrent, la mise en place en particulier d'une Commission permanente bilatérale compétente pour tout ce qui a trait à l'équilibre stratégique, constituent une nouvelle donnée du système international.

2° Sur le plan de la politique mondiale, la situation actuelle se caractérise par la réintroduction de la Chine dans le jeu diplomatique. Cette rentrée, consécutive à la fin de la Révolution culturelle qui avait accaparé toutes ses activités et l'avait amenée à abandonner les actions extérieures déjà engagées, est l'effet d'une reprise en considération par Pékin des problèmes internationaux et d'une évolution de ses partenaires, au premier rang desquels les Etats-Unis, dans un jeu renouvelé. La participation directe chinoise (notamment du fait de son entrée aux Nations Unies) à la vie politique internationale a pour conséquence qu'à cet égard on peut parler d'un système triangulaire. La nature des relations de ces trois puissances exclut à moyen terme :

a) un *véritable* conflit militaire mettant directement aux prises l'une d'entre elles contre une autre (1) ;

b) une convergence politique permettant un véritable front diplomatique de deux d'entre elles contre la troisième.

3° Une troisième caractéristique de la situation actuelle consiste en l'émergence de conflits d'ordre économique et monétaire d'importance comparable à celle des conflits politiques et idéologiques et susceptibles, dans un avenir non lointain, d'apparaître en première place. La situation actuelle fait en effet apparaître au premier plan des problèmes économiques et monétaires entre les Etats-Unis et l'Europe ; entre les Etats-Unis et le Japon ; entre les pays d'Europe occidentale ; entre l'Union Soviétique et ses alliés européens ; enfin entre l'Europe occidentale et l'Europe orientale.

Alors que l'Europe ne connaît plus de problèmes politiques sérieux, des conflits persistent en Extrême et au Moyen-Orient, ce dernier ayant une incidence directe sur l'Europe occidentale. En Europe, les problèmes qui paraissaient insolubles et qui provoquaient des tensions dans les années de l'après-guerre ne se posent provisoirement plus à la suite d'initiatives diplomatiques auxquelles ont par-

---

(1) Ceci n'excluant évidemment pas des incidents de frontières.

icipé les Etats européens intéressés et les Quatre qui demeurent responsables des questions ayant trait à l'ensemble de l'Allemagne. Du point de vue politico-diplomatique, l'Europe est devenue une zone de « basse tension », sinon de paix. Les problèmes qui s'y posent sont à la fois d'ordre international (dans le domaine monétaire par exemple) et d'ordre interne : amélioration des conditions de vie (rémunération en termes quantitatifs et qualité de la vie), précarité de certains régimes (Espagne, Portugal, Grèce) ou problèmes de « succession » (Yougoslavie après Tito). Ces problèmes paraissent se poser à l'Est comme à l'Ouest.

Dans ce contexte, les conflits du Vietnam et du Moyen-Orient paraissent à certains égards comme des anachronismes. Ils témoignent en tout cas de la persistance des réalités et des volontés nationales et de l'impuissance des Grands à contrôler des sous-systèmes régionaux.

4° Sur le plan global, l'évolution actuelle pose la question de savoir quel rôle peut jouer le Conseil de Sécurité de l'ONU et plus précisément quel rôle peuvent jouer ses cinq membres permanents, qui ont en principe égale compétence pour le maintien et le rétablissement de la paix. L'expérience de la concertation à quatre sur le Moyen-Orient tend à prouver que les Etats-Unis préfèrent la recherche de solutions par le moyen de consultations bilatérales avec l'Union Soviétique.

## II

Si l'on passe du plan global au *plan européen* on y constate l'existence de deux sous-systèmes :

1° Du côté occidental, les relations entre les pays européens sont affectées de la contradiction qui était perceptible dès la naissance de l'« Europe » avec la CECA - mais qui s'est révélée plus nettement lorsque le général de Gaulle a dirigé la politique française - entre l'orientation vers une communauté atlantique et l'orientation vers une Europe indépendante. Plus théorique — encore qu'ayant des effets politiques — est une seconde contradiction entre la tendance à l'intégration et la tendance à la coopération ou l'harmonisation. Ces deux contradictions alimentent un débat politique entre les gouvernements et les partis politiques de l'Europe de l'Ouest ; et l'élargissement de la Communauté, bien loin de terminer ce débat l'a ranimé.

Du côté oriental, il semble que le même débat qu'à l'Ouest oppose les tenants de l'intégration et ceux de la coordination. Le débat correspondant à celui qui existe à l'Ouest entre « Atlantisme et Indépendantisme » européen n'existe pas à l'Est : l'intégration implique en effet l'intégration avec l'Union Soviétique. L'alternative d'une politique indépendante des pays de l'Europe de l'Est n'est envisagée et mise en pratique que par la Yougoslavie, la Roumanie, et à certains égards l'Albanie. Ce contexte crée une disparité entre Européens de l'Ouest et Européens de l'Est et explique les hésitations de certains Européens de l'Ouest devant les prolongements institutionnels de la Conférence sur la Sécurité et la Coopération en Europe.

2° Ces difficultés d'aménagement des deux sous-systèmes occidental et oriental européens et les problèmes qui persistent dans leurs relations, coexistent avec des pressions qui se font sentir de part et d'autre dans le sens d'un élargissement et d'un approfondissement des relations économiques, techniques et culturelles inter-systèmes. Ces pressions sont plus ou moins marquées selon les pays mais elles ont abouti en ce qui concerne la France et les pays de l'Est, et en particulier l'Union Soviétique, à l'institutionnalisation des efforts de coopération et à des réalisations importantes, en même temps que sur le plan politique on constatait un rapprochement significatif des positions françaises et soviétiques sur les problèmes en suspens (Vietnam et Moyen-Orient).

### III

Quant aux structures sociales, elles paraissent en voie d'évolution tant à l'Est qu'à l'Ouest. L'Ouest, c'est-à-dire l'Europe de l'Ouest, ne paraît pas être tout-à-fait sortie d'une crise qui affecte la société de consommation. Elle se caractérise par :

a) L'accélération des concentrations financières et industrielles dans tous les secteurs importants de la production. Ces concentrations prenant la forme d'entreprises multinationales posent dans certains secteurs des problèmes aux gouvernements nationaux. A ces problèmes, les divers gouvernements ont jusqu'à présent apporté des réponses différentes, le gouvernement français s'en préoccupant plus que ses partenaires européens.

b) Les opinions occidentales s'interrogent d'autre part sur le rôle

que les technocrates jouent en effet et peuvent jouer légitimement dans la société actuelle.

c) Enfin, l'universalisation du système d'enseignement à un niveau toujours plus élevé, crée des problèmes de débouchés et d'orientation.

A l'Est, il ne semble pas que le problème posé à l'Ouest par les sociétés transnationales ait son équivalent. Par contre, on peut penser que les deux autres questions s'y posent comme en Europe occidentale, à savoir, la place des scientifiques et des technocrates dans la société par rapport aux politiques, et la conciliation de la généralisation et de la prolongation de l'enseignement avec l'orientation des jeunes en fonction des débouchés. Sans doute, la planification de l'économie permet-elle en principe de résoudre ces problèmes mais il ne paraît pas sûr qu'en fait, on y parvienne de manière pleinement satisfaisante.

#### IV

Dans le contexte actuel, les intérêts nationaux, chez les grandes puissances, prennent le pas sur les considérations idéologiques. C'est aussi le cas, ce qui ne saurait surprendre, pour les puissances de moindre rang. A l'Ouest, les efforts d'unification butent, nous l'avons dit, sur des intérêts divergents qui, s'ils ne sont pas pris en considération dans un système démocratique, risquent d'avoir des conséquences électorales et politiques qu'aucun gouvernement n'est disposé à affronter. A l'Est, encore que contenus dans le cadre beaucoup plus rigide de la solidarité socialiste autour de l'Union Soviétique, les intérêts nationaux ne peuvent cependant être négligés ; mais ils s'affirment plutôt sur le plan économique et culturel que sur le plan politique. A cet égard, les résultats de la Conférence sur la Sécurité et la Coopération en Europe pourraient être un instrument permettant à ces intérêts nationaux de s'exprimer sans pour autant provoquer de crise.

#### *LES PERSPECTIVES DANS L'ORDRE POLITIQUE*

##### *1° Système global*

a) On doit prévoir la continuation du processus de normalisation dans la compétition politique et économique entre les Trois. Un con-

flit militaire semblant exclu, la normalisation s'impose. On peut prévoir qu'elle comportera la définition de règles de coexistence et de compétition qui pourront s'appliquer, non seulement aux rapports des Etats-Unis et de l'URSS, mais aussi des Etats-Unis et de la Chine, et de l'URSS et de la Chine. Même si ces règles ne sont pas enregistrées dans un accord international, il est raisonnable de penser qu'elles seront respectées. Cette situation entraînera à certains égards une neutralisation réciproque des Trois Grands, dans la mesure, mais dans la mesure seulement, où leur comportement ne pourra s'exercer qu'à l'intérieur de certaines limites (pas d'intervention militaire à l'extérieur qui pourrait entraîner l'intervention militaire directe des autres). Cela étant, les Etats-Unis resteront présents dans toutes les affaires mondiales, toute forme traditionnelle d'isolationnisme étant exclue de leur part (1). Si le monde n'est plus ce qu'il était il y a trente ans il en est ainsi, au premier chef, des Etats-Unis. Quant à l'URSS, elle sera plus présente et plus active dans ces affaires que dans la période antérieure. Mais le « dynamisme » soviétique n'est pas, au moins en ce qui concerne l'Europe, susceptible de modifier l'équilibre existant. La Chine tiendra à se manifester sous une forme plus classique que dans la période antérieure, misant plus sur les Etats que sur les mouvements, à la mesure des moyens dont elle pourra progressivement disposer. L'hypothèse que nous retenons ici — en raison de considérations théoriques et de données de fait qui ont été rapidement exposées dans une étude préliminaire parue dans « Politique Etrangère » (2) — est que les changements qui peuvent — ou doivent — intervenir à la direction des Etats-Unis, de la Chine, de l'URSS, ne peuvent modifier fondamentalement ni l'orientation politique de ces pays ni la nature des relations qu'ils entretiennent entre eux. La tendance paraît être, non pas à un partage d'influence mais à une interpénétration d'influences dans un système complexe, fondamentalement différent des systèmes historiques antérieurs dans la mesure où l'opposition des intérêts ne peut dégénérer en conflit militaire.

Au niveau politique global, il paraît difficile que l'Europe occidentale puisse, dans les années qui viennent, se présenter comme *une* puissance, en raison des divisions qui la caractérisent. Quant au

---

(1) Voir ci-dessous, p. 453.

(2) *Politique étrangère*, n° 2-1972, Jacques Vernant et Walter Schütze : « Prévission et « expérimentation » dans l'étude des relations internationales ».

Japon, son rôle économique restera très important et peut l'amener à jouer un rôle politique de premier plan dans la zone du Pacifique.

b) Sur le plan politico-stratégique, une variable peut intervenir au cours des dix années à venir. Il paraît en effet possible que le nombre des puissances disposant d'armes nucléaires s'accroisse, ce qui ne signifierait pas une « prolifération galopante », et ne modifierait probablement pas les effets de la tendance à la normalisation et à la « compétition contrôlée » dont il a été question ci-dessus. Le pays qui, le plus probablement, se donnera des armes nucléaires dans les dix années à venir est l'Inde. Ni les Etats-Unis, ni l'URSS, ni la Chine, ne sont en mesure de s'y opposer. Sur le plan global, on peut se demander si l'exemple indien peut susciter d'autres vocations à la rupture du tabou nucléaire. Deux candidats seraient éventuellement sur les rangs, le Brésil et Israël, mais il ne paraît pas probable qu'un de ces deux pays assume les charges financières et surtout prenne les risques politiques de cette opération (1). Contrairement aux supputations de certains, le cas du Japon ne paraît pas devoir se poser à moyen terme. Le Japon reste trop complexé à l'égard de la remilitarisation en général et de l'arme nucléaire en particulier. Dans la période envisagée, tout gouvernement japonais sera à cet égard limité par des pressions internes. Il est également possible que dans les dix années à venir le nombre des puissances disposant des armes nucléaires se maintienne à cinq.

c) Il est vraisemblable que dans les dix années à venir, l'Europe s'affirmera comme une zone de paix au point de vue politico-stratégique. Toutefois, les difficultés économiques et sociales et des changements d'équilibre politique interne sont susceptibles d'affecter la physionomie de cette Europe, à l'Ouest comme à l'Est. Nous y reviendrons ci-dessous.

En Asie, on peut envisager que, la guerre du Vietnam étant terminée, la tendance à la normalisation produira ses effets. Sans doute des conflits d'intérêt durables y maintiendront-ils des tensions. On peut toutefois prévoir qu'elles seront contenues par l'état d'équilibre des forces en présence (en entendant par là un équilibre multilatéral et politique autant que militaire) ou par la mise sur pied d'un système de sécurité collective. L'avènement de l'Inde à la capacité nuclé-

---

(1) Il est possible qu'Israël dispose de quelques armes atomiques pour parer à toute éventualité. Il est douteux qu'il en fasse état.

aire militaire, s'il se produit, ne devrait pas s'opposer à une telle évolution.

Il y a évidemment lieu de tenir compte ici de l'importance dans le sous-système régional asiatique des personnalités qui dominent la scène politique en Chine et en Inde. Mais l'hypothèse suivant laquelle la disparition de Mao Tse toung pourrait modifier fondamentalement la situation en Chine et la position internationale de la Chine ne paraît pas devoir être retenue. Après comme avant Mao, le rôle de la République Populaire de Chine paraît devoir être conforme à la tendance qui s'est manifestée au cours des années 1971 et 72. Quant à l'Inde, encore que le rôle de Mme Gandhi a été et demeure essentiel, on peut penser qu'une étape décisive a été franchie dans l'affirmation et l'orientation de cet Etat. Il reste que de toute évidence, en Asie plus qu'en Europe, les inégalités sociales, les difficultés économiques, les tensions inter-ethniques, sont susceptibles de modifier les équilibres politiques internes.

Si l'Asie peut trouver dans la paix une espèce d'équilibre régional, il paraît difficile qu'il en soit ainsi au Moyen-Orient. En effet, les tendances dominantes de la région s'exercent plutôt dans le sens d'une prolongation du conflit ou plutôt de l'absence d'un règlement. Sans doute, le contexte global conduira-t-il les grandes puissances à renouveler leurs tentatives et à accentuer leurs pressions en faveur de la paix — et on peut imaginer que l'Europe de l'Ouest tentera collectivement de jouer un rôle plus important en la matière ; mais on doit être sceptique sur les chances de voir aboutir sur le terrain les actions et les pressions internationales, compte tenu des limites que les circonstances imposent à l'action des pays extérieurs à la région.

d) Sur le plan global, il apparaîtra nécessaire aux grandes puissances, quelles que soient les modifications de fait intervenant dans la situation internationale, de conserver les institutions juridiques de l'Organisation des Nations Unies. Les principales puissances seront d'accord pour confirmer le rôle du Conseil de Sécurité et de ses membres permanents. Le développement des relations bilatérales ne saurait en effet remplacer l'instrument imparfait, mais nécessaire, que constitue l'O.N.U. On peut ainsi prévoir et espérer un renforcement de l'O.N.U. selon des lignes conformes aux dispositions de la Charte, renforcement que facilitent d'ailleurs une plus grande « ouverture » des « blocs » militaires et la multipolarisation des relations internationales.

## 2° *Les sous-systèmes européens*

### a) Europe occidentale

Encore qu'on puisse considérer que l'Europe occidentale dans la période 70-75 se trouve dans une situation de transition et que les problèmes que suscite l'unité déjà atteinte en matière économique (libre circulation des produits) contraignent à une unification plus profonde, il ne semble pas que les obstacles qui s'opposent à cette unité puissent être surmontés dans les dix années à venir. Ces obstacles et les perspectives d'évolution sont traités dans un chapitre spécial ci-dessous. Sur le plan politique on peut espérer que les pays européens de l'Ouest (les 10 ou 6) seront en mesure d'accorder leurs positions diplomatiques dans un certain nombre de cas à l'égard de l'extérieur (négociations commerciales avec les Etats-Unis ou avec les Pays de l'Est), mais qu'il seront trop divisés entre eux pour atteindre une véritable unité. Quel que soit le degré de coopération et d'harmonisation qui pourra être réalisé, chacun des gouvernements maintiendra sa compétence décisive en dernier ressort. Les intérêts nationaux et les réactions nationales resteront divers et s'affirmeront sans doute aussi fortement que dans la période antérieure. En outre, en Europe de l'Ouest, les orientations de l'opinion publique peuvent conduire à des gouvernements de tendances politiques très différentes, selon les pays et selon les moments. Dans la mesure où les étiquettes politiques ont encore un sens (le gouvernement français à majorité U.D.R. n'est-il pas plus dirigiste que le gouvernement allemand à majorité sociale-démocrate ?), cette diversité peut compliquer le processus d'unification à l'Ouest. Encore que ces difficultés n'existent pas dans l'Europe de l'Est puisque tous les pays y sont socialistes, les nuances qui se sont manifestées entre différents modèles de socialisme, se renforceront probablement dans la période à venir en fonction même du développement à des rythmes divers et dans des directions différentes des économies nationales. D'autre part, des préoccupations nationales différentes s'exprimeront, favorisées par la normalisation et l'approfondissement de la « détente ».

Pas plus à l'Est qu'à l'Ouest en Europe, une véritable intégration n'est à prévoir.

### 3° *La coopération à l'échelle paneuropéenne*

On peut prévoir que la tendance que l'on a pu constater dans les années récentes à un rapprochement des deux moitiés de l'Europe se

renforcera dans les dix années à venir. Y contribueront les facteurs qui ont été analysés ci-dessus, notamment la normalisation de la situation européenne (et plus particulièrement la normalisation du statut des deux Etats allemands, consécutive à leur admission au sein des Nations Unies). Les difficultés économiques et le besoin de l'expansion commerciale à l'Ouest, la demande de biens de consommation et l'*aggiornamento* technologique à l'Est, agiront dans le même sens. On peut donc prévoir une pression de part et d'autre dans le sens d'un développement des échanges économiques, scientifiques, techniques et culturels. Ce resserrement des relations apparaîtra aux intéressés comme important, même si ces échanges ne constituent pour eux qu'un élément d'appoint. On peut penser que cette pression et ses effets sur l'intensification des échanges entre l'Europe de l'Ouest et l'Europe de l'Est ne conduiront pas pour autant à une rupture des solidarités pré-existantes. L'implantation des Etats-Unis en Europe occidentale est trop profonde et l'implication de l'Union Soviétique dans les affaires de l'Europe orientale est trop étroite pour que ces liens puissent être coupés ou desserrés au cours de la période envisagée. Néanmoins, les conditions globales et les pressions régionales peuvent conduire et conduiront probablement à une plus grande souplesse dans les relations inter-systèmes européens.

#### 4° *La conférence sur la Sécurité et la Coopération en Europe et ses prolongements*

On peut envisager qu'au cours de 1973 se tiendra la conférence ou la réunion préliminaire de la conférence. L'objet de cette conférence est évidemment de rechercher à l'échelle du continent (élargi aux Etats-Unis et au Canada, au moins pour les questions ayant trait à la « sécurité ») (1), les voies d'une coopération plus étroite, coopération rendue possible par la solution ou du moins la cautérisation des problèmes aigus de l'après-guerre et rendue nécessaire par la pression des facteurs économiques. En ce qui concerne la coopération dans les domaines économique et culturel, cette conférence peut marquer une étape, un pas en avant, dans la direction du dépassement des blocs militaires et idéologiques et dans la reconstitution d'une Europe ouverte sur elle-même. Cette évolution qui ne

---

(1) Le fait que les questions ayant trait à la réduction équilibrée des forces soient discutées en marge de la conférence ne devrait pas exclure de sa compétence les problèmes de sécurité.

se produira que progressivement, compte tenu des risques qu'elle comporte pour certains (voir ci-dessous) ne paraît pas devoir affecter fondamentalement, au moins pendant la période de référence, les aspects de la sécurité. Quels que soient les résultats de SALT II (et il semble probable que les nouvelles négociations aboutiront à de nouveaux accords), il faut exclure pour les dix années à venir un désengagement respectif de l'Union Soviétique et des Etats-Unis de leur zone de contrôle en Europe. La normalisation de la situation allemande (admission des deux Etats à l'ONU, établissement des relations quasi-diplomatiques entre Bonn et Berlin-Est et reconnaissance de la R.D.A.) n'entraînera pas pour autant la fin des responsabilités quadripartites en ce qui concerne l'Allemagne et par conséquent l'Europe centrale. Ces engagements quadripartites resteront matérialisés par la présence de contingents à Berlin. Encore que la présence de forces alliées en République Fédérale et soviétiques en Allemagne orientale n'ait rien à voir avec les responsabilités quadripartites, la présence d'un minimum de forces, de part et d'autre de la frontière interallemande est en quelque sorte le complément *de facto* de ces responsabilités et du statut particulier de Berlin. Par conséquent, le noyau du système politico-juridico-militaire mis en place au cours des années de l'après-guerre devra subsister au cours de la prochaine décennie. Cette constatation des nécessités objectives que comporte la situation héritée de l'après-guerre, réduit à néant les craintes qui sont parfois exprimées d'une « finlandisation » de l'Europe occidentale. Les Etats-Unis ne peuvent pas plus se retirer purement et simplement de l'Europe occidentale que l'Union Soviétique ne le peut de l'Europe orientale ; et Moscou n'a pas plus d'intérêt à un retrait total des Etats-Unis de l'Europe centrale que Washington n'a intérêt à un retrait total de l'Union Soviétique de l'Europe centrale. Cette reconnaissance d'intérêts convergents de part et d'autre délimite ainsi les perspectives d'une véritable « européanisation » du système de sécurité au cours de la prochaine décennie. Par contre, les échanges économiques dont il est question ci-dessous, la coopération culturelle, technologique et scientifique entre Européens peuvent être développés sans restrictions apparentes, en conformité avec les tendances qui ont été mises en lumière dans la première partie. Ces développements risquent toutefois d'être freinés et limités par d'autres obstacles. Du côté de l'Est, on peut craindre que le développement des échanges économiques, culturels, humains avec les pays de l'Ouest ne conduisent dans le climat de détente et de normalisa-

ation à la revendication incontrôlable d'une libéralisation des régimes. Du côté occidental, certains peuvent craindre que dans une période de difficultés économiques, sociales et politiques internes, un resserrement des relations avec les pays de l'Est n'accentue le clivage en faveur de mesures d'inspiration socialiste dans l'ordre interne et en faveur d'une orientation plus neutraliste dans l'ordre extérieur.