

ISS 12th annual conference. Evian, 10-13/IX/70

- 1) - Lista dei partecipanti e programma.
- 2) - K. Knorr: Les Etats-Unis: Transformation sociales et puissance militaire.
- 3) - J. Galtung: Implications internationales des changements sociaux dans les pays europeens. Meditations sur 1970-2000.
- 4) - M. Tatu: L'est (detente et confrontation).
- 5) - Mathias: Amerique et Europe.
- 6) - M. A. Hartley: Roles possibles pour l'Europe occidentale dans les annees 1970.
- 7) - P. Lendvai: The possibilities of social tensions and upheavals in Eastern Europe and their possible on European security.
- 8) - C. Bertram: Notes on West European defence in the Seventies.

1

L'INSTITUT POUR LES ETUDES STRATEGIQUES

Douzième Conférence Annuelle

Palais des Congrès, Evian-les-Bains

10-13 Septembre, 1970

---

La Sécurité Européenne - Une Ere de Negociation ?  
Société et Puissance pendant les années 1970

— 0 —

## PROGRAMME

Jeudi, le 10 septembre 1500-1900 heures 1930	La Conférence se rassemble Dîner d'ouverture
Vendredi, le 11 septembre	LE CONTEXTE
Séance du matin 0930-1045	L'Ouest: Société et Puissance. Séance plénière. Rapports présentés par: (i) M. le Professeur Klaus Knorr - "Les Etats Unis: Transformations Sociales et Puissance Militaire"
	(ii) M. le Professeur Johan Galtung - "Implications Internationales des Changements Sociaux dans les Pays Européens".
1045	Café
1100 - 1245	Discussions en Comité
1300	Déjeuner
Séance de l'après-midi 1500-1600	L'Est: Détente et Confrontation. Séance plénière. Rapport présenté par M. Michel Tatu.
1600	Thé
16.15-18.30	Discussions en Comité
19.30	Dîner
Samedi, le 12 septembre	VOIES NOUVELLES
Séance du matin 0930-1030	Amerique et Europe. Séance plénière. Rapport présenté par le Sénateur Charles Mathias.
1035	Café
1045-1245	Discussions en Comité
1300	Déjeuner
Séance de l'après-midi 1600-1730	Roles pour l'Europe Occidentale. Séance plénière. Rapport présenté par M. Anthony Hartley: "Roles possibles pour l'Europe Occidentale pendant les années 1970".
1730-1930	Discussions en comité
2000	Dîner

Dimanche, le 13 septembre

CHOIX POLITIQUES

Séance du matin

Sécurité et Détente: les Options

0930-1030

Séance plénière: Rapport présenté  
par Dr. Theodor Sommer

1030

Café

1045-1230

Session plénière. Discussions de  
la tribune avec interventions de la  
salle.

1300

Déjeuner

1400

Fin de conférence.

Comités

Il y aura six Comités, dont les Présidents seront:

Le Gen. Graf von Baudissin  
M. Karl Birnbaum  
M. Jens Boyesen

Prof. Jacques Freymond  
M. Michel Howard  
M. Joseph E. Johnson

Rapports Supplémentaires

1. Le potentiel de tensions sociales et crises en Europe orientale et leurs effets possibles sur la sécurité européenne - par M. Paul Lendvai.
2. Notes sur la Défense en Europe occidentale
  - (i) Pressions internes sur les politiques de défense - par Dr. Christoph Bertram.
  - (ii) La Production d'armements - par M. Christopher Harlow.

THE INSTITUTE FOR STRATEGIC STUDIES

TWELFTH ANNUAL CONFERENCE

Plenary Speakers

Dr. Johan Galtung (Norway)

Professor of Peace Research, University of Oslo; Director of Research of the International Peace Research Institute, Oslo.

Editor of the Journal of Peace Research. Publications include: "Theory and Methods of Social Research" (1967).

Anthony Hartley (Britain)

Journalist and Writer. Editor of "Interplay", New York. Publications include: "A Modern State for England" (1963). Editor of the Penguin Anthology of French Verse, Vol. 3 and 4 and the Penguin edition of Mallarmé (1965).

Dr. Klaus Knorr (USA)

Professor of International Affairs, Princeton University; 1952-1968 Professor of Economics, Princeton University; 1961-1968 Director of the Center of International Studies, Princeton. Publications include: "The War Potential of Nations" (1956); "NATO and American Security" (1959); "On the Use of Military Power in the Nuclear Age" (1965); "Military Power and Potential" (1970).

Charles McC. Mathias, Jr. (USA)

US Senator, attorney-at-law; 1960-1968 Member of Congress, since 1968 Senator (Republican) from Maryland. Member of the Judiciary and Government Operations Committees of the Senate.

Dr. Theo Sommer (Federal Republic of Germany)

Deputy Editor of "Die Zeit", Hamburg. 1969-1970 Head of Planning Staff, Ministry of Defence, Bonn. Member of the Council of the Institute. Publications include: "Germany, Japan and the Powers 1935-1941" (1961); "Denken an Deutschland" (ed. 1966).

Michel Tatu (France)

Journalist and Writer. East European Correspondent "Le Monde", Paris. 1957-1964 Moscow Correspondent of "Le Monde". Publications include: "Power in the Kremlin" (1969).

THE INSTITUTE FOR STRATEGIC STUDIES

TWELFTH ANNUAL CONFERENCE

COMMITTEE LISTS

Committee I (Chairman: Graf von Baudissin)

Afheldt  
Alting von Geusau -  
Barnett  
~~Beaufre~~  
Bloomfield  
Braithwaite + = ?  
Dupuy  
Fox  
Hartmann  
Hollingworth  
Kaiser  
Kuosa  
Lendvai  
Leslie  
Mathias  
Merlini  
Pierre  
Posvar  
Ritter  
Rosser  
Rutherford  
Saeki  
Sanness  
Schnippenkötter  
Short  
Smart  
Sugardo  
Thomas H.  
Trotman  
Vaernö  
Verrier  
Walter  
Whitt

BAUFRE

Committee II (Chairman: Jacques Freymond)

(French speaking)

- Allen
- Behrends
- Birnbaum
- Crean
- Duchêne
- v. Dungern
- Frédéric-Moreau
- Glass
- Hadik
- Halle
- Hodgens
- Kybal
- Laroche
- Menke-Glückert
- Morgan
- Newhouse
- Palliser
- Picard
- Polderman
- Sanguinetti
- Schwarz
- Seidenfaden
- Silvestri
- Siotis
- Thillaye
- Violet
- Watt
- Young

Committee III (Chairman: Michael Howard)

Acimovic  
Andren  
Berthoin  
Bertram  
Bowie  
Brandon  
Broekmeijer  
Brundtland  
Burton  
Del Marmol  
Enke  
Fina  
Gerlach  
Gessert  
Goldman  
Goodhart  
Gordon  
Haagerup  
Hoagland  
Hockaday  
Humphries  
Labouret  
McCabe  
Martin  
Nerlich  
Roy  
Ruppin  
Snejdarek  
Tomkys  
Weiss  
Wieck  
Wohlstetter A.

Committee IV (Chairman: Karl Birnbaum)

Booth  
Brushwood  
Camps  
Crum  
Duynstee  
El Behery  
Feuchtwanger  
Fischer-Dieskau  
Fromm  
Galtung  
Gambino  
Gasteyger  
Gelber  
Genester  
Geyer  
Goodman  
Gottlieb  
Griffith  
Harlow  
Heinsius  
Kalix  
v. Kielmansegg  
Mackintosh  
Malmgren  
Mumford  
Sanchez-Gijon  
Seim  
Sloss  
Thomas S.  
Thompson  
Vital  
Wagner

Committee V (Chairman: Jens Boyesen)

Akhio  
Amme  
Bader  
Buchan  
Burch  
Carpenter  
Coffey  
Daeniker  
Daoust  
Ellsworth  
Gaja  
Gilinsky  
Grubb  
Haftendorn  
Hahn  
Holst  
Hunt  
Ignatieff  
Ilsoe  
Jaquet  
Knorr  
Kochar  
Labeledz  
Lankes  
Mott  
Mulleneux  
Sahm  
Sloan  
Sowrey  
Stütze  
Tatu  
Temple  
Wohlstetter R.

Committee VI (Chairman: Joseph E. Johnson)

Bromke  
Bull  
Carlton  
Conant  
Cook  
Daehlem  
Davis  
Devine  
Foster  
Galloway  
Garbo  
Goold-Adams  
Harkabi  
Hartley  
Hasper  
Hassner  
Hunter  
Kemp  
Kotani  
Kuntner  
Lambsdorff  
Lawson  
Miller  
Parrent  
Ranger  
Rounds  
Schneider  
Shaffer  
Smith  
Sommer  
Sonnenfeldt  
Subrahmayam  
Wood

# The Institute for Strategic Studies

## TWELFTH ANNUAL CONFERENCE

Palais des Congrès, Evian-les-Bains

September 10th–13th, 1970

*European Security - An Era of Negotiation?*

*Society and Power during the 1970's*



---

### Members of the Conference

Chairman: General André Beaufré

L. AĆIMOVIĆ

Horst AFHELDT

Mitsutaka AKIHO

Robin ALLEN

Prof. F.A.M. ALTING VON GEUSAU

Capt. Carl H. AMME

Prof. N. ANDRÉN

Dr William B. BADER

Frank R. BARNETT

Lt-Gen. Graf von BAUDISSIN

W. BEHRENDIS

Deputy Director, Institute of International Politics  
and Economics, Belgrade

Research Centre of Community of German Scientists,  
Hamburg

Research Associate, ISS London, 1969–70

Foreign Department, *The Economist*, London

Professor of Law of International Relations,

John F. Kennedy Institute, Tilburg University

Senior Operations Analyst, Stanford Research

Institute, California

Swedish Defence Research Institute, Stockholm

European Office, Ford Foundation, Paris

President, National Strategy Information Center,  
New York

Professor of Strategic Studies, University of Hamburg

Head of Department for NATO, Defence and WEU,

Ministry of Foreign Affairs, Bonn

Georges BERTHOIN  
 Dr. Christoph BERTRAM  
 Dr. Karl BIRNBAUM  
 Prof. Lincoln P. BLOOMFIELD

Richard BOOTH  
 Prof Robert R. BOWIE

Jens BOYESEN

Henry BRANDON

Maj-Gen. Dr M.J.W.M. BROEKMEIJER

Prof. Adam BROMKE  
 Arne O. BRUNDTLAND

Capt. P.G. BRUSHWOOD  
 Alastair BUCHAN  
 Prof. Hedley BULL

Brig. G. BURCH  
 Maj. Lance J. BURTON  
 Mrs. Miriam CAMPS  
 Dr. David CARLTON  
 Maj-Gen. F.S. CARPENTER

Prof. J.I. COFFEY

Melvin CONANT

Don COOK  
 Gordon CREAM  
 K. DAEHLEN  
 Dr G. DANIKER  
 George A. DAoust

Jack DAVIS  
 Gen. Baron A. DEL MARMOL  
 David DIVINE  
 François DUCHÊNE  
 F. von DUNGERN

Col. T.N. DUPUY

A.E.M. DUYNSTEE  
 Mostafa EL BEHERY  
 Robert ELLSWORTH  
 Dr. Stephen ENKE

Maj.-Gen. V.F. ERSKINE-CRUM

Dr E.J. FEUCHTWANGER

L. FIELDING

Thomas W. FINA

T. FISCHER-DIESKAU  
 Richard B. FOSTER  
 Prof. William T.R. FOX  
 Prof. Jacques FREYMOND

x Joseph FROMM

Roberto GAJA  
 William J. GALLOWAY

Prof. Johan GALTUNG

Delegation of the Commission of the European  
 Communities, London  
 Assistant Director, ISS London  
 Swedish Institute for International Affairs, Stockholm  
 Professor of Political Science, Center for International  
 Studies, M.I.T., Cambridge  
 Information Research, ISS London  
 Director, Center for International Affairs,  
 Harvard University  
 Norwegian Permanent Representative to UN Office,  
 Geneva  
 Associate Editor and Washington Correspondent,  
*The Sunday Times*  
 Chairman, Netherlands Defence Study Centre,  
 The Hague  
 Carleton University, Ottawa  
 Research Associate, Norwegian Institute of  
 International Affairs, Oslo  
 Serving Officer, British Army  
 Commandant, Imperial Defence College, London  
 Professor of International Relations,  
 Australian National University, Canberra  
 Serving Officer, British Army  
 Serving Officer, US Army  
 Visiting Fellow, Council on Foreign Relations, New York  
 Lecturer in History, North-West Polytechnic, London  
 Formerly Commandant, National Defence College of  
 Canada, Kingston  
 Professor of Public and International Affairs,  
 University of Pittsburgh  
 Government Relations Counsellor, Standard Oil  
 Company (New Jersey), New York  
 European Correspondent, *Los Angeles Times*, Paris  
 Canadian Ambassador to Germany, Bonn  
 Counsellor, Royal Norwegian Embassy, London  
 Military Writer, Zurich  
 Assistant Director, Washington Office, Stanford  
 Research Institute  
 Research Associate, ISS London 1970-71  
 Commandant, l'Ecole de Guerre de Belgique, 1961-63  
 Defence Correspondent, *The Sunday Times*, London  
 Director, ISS London  
 Director of Force Planning, NATO International  
 Staff, Brussels  
 Historical Research and Evaluation Organization,  
 Washington  
 Secretary of State for Defence (Air), The Hague  
 UAR Ministry of Tourism, London  
 US Ambassador to NATO, Brussels  
 Manager, Economics and Special Projects, GEC  
 Tempo, Santa Barbara  
 Senior Directing Staff (Army), Imperial Defence  
 College, London  
 Dept. of Extra-Mural Studies, Southampton  
 University  
 Planning Staff, Foreign & Commonwealth Office,  
 London  
 Staff Director, General Advisory Committee on  
 Arms Control and Disarmament, Washington  
 Second Secretary, German Embassy, London  
 Stanford Research Institute, Washington  
 Director, Institute of War and Peace Studies,  
 Director, Graduate Institute of International  
 Studies, Geneva  
 Senior European Editor, *US News and World Report*,  
 London  
 Director-General, Ministry of External Affairs, Rome  
 Deputy Chief of Political Section, US Embassy,  
 London  
 Director, International Peace Research Institute, Oslo

A. GAMBINO  
Gunnar GARBO

Dr. Curt GASTEYGER  
Lionel GELBER  
Dr. John GELLNER  
Col. Marc GENESTE  
Dr. Hans GERLACH

Robert A. GESSERT  
Dr. Alan GEYER  
Dr. Victor GILINSKY  
Brig.-Gen. Robert N. GINSBURGH

Denis GLASS  
Guido GOLDMAN

Philip GOODHART  
Prof. Elliott R. GOODMAN

Richard GOOLD-ADAMS  
M.C. GORDON  
Henning V. GOTTLIEB

Prof. William E. GRIFFITH  
Sir Kenneth GRUBB

Niels J. HAAGERUP

Laszlo HADIK  
Dr. Helga HAFTENDORN  
Walter F. HAHN  
Prof. Louis J. HALLE  
John HALSTEAD

Dr Y. HARKABI  
Christopher HARLOW  
Anthony HARTLEY  
Prof. Frederick H. HARTMANN  
Helmut HASPER  
Pierre HASSNER  
Martinus HEINSIUS  
John H. HOAGLAND

Arthur HOCKADAY

P.W. HODGENS

Miss Clare HOLLINGWORTH  
Johann HOLST  
Michael HOWARD

Col. Donald H. HUMPHRIES

Brig. Kenneth HUNT  
Robert E. HUNTER  
George IGNATIEFF  
Peter ILSØE  
Rear-Adm. Percival W. JACKSON

Dr. Louis JAQUET

Joseph E. JOHNSON

Prof. Carl KAISER

Dieter KALIX  
Geoffrey KEMP

Defence Correspondent, *L'Espresso*, Rome  
Chairman, Norwegian Government's Advisory  
Committee on Arms Control and Disarmament,  
Oslo  
Deputy Director-General, The Atlantic Institute, Paris  
Writer on International Affairs, Toronto  
Editor, *Commentator*, Ontario  
Atomic Energy Commission, Paris  
Political and Military Editor,  
*Kölner Stadt-Anzeiger*  
Research Analysis Corporation, McLean  
Editor, *Christian Century*, Chicago  
Nuclear Physicist, RAND Corporation, Santa Monica  
Commander, Aerospace Studies Institute,  
Air University, Alabama  
Defence Planning Policy Division, NATO, Brussels  
Lecturer in Western European Studies, Harvard  
University  
Member of Parliament, London  
Professor of Political Science, Brown University,  
Rhode Island  
Chairman of the Council, ISS London  
Lecturer in Modern History, University of Salford  
Foreign Affairs Adviser to the Prime Minister,  
Copenhagen  
Professor of Political Science, M.I.T., Cambridge  
Chairman, Commission of the Churches on  
International Affairs, London, 1946-68  
Diplomatic Correspondent, *Berlingske Tidende*,  
Copenhagen  
Stanford Research Institute, Washington  
University of Hamburg  
Institute for Defense Analyses, Washington  
Graduate Institute of International Studies, Geneva  
Head of European Division, External Affairs  
Department, Ottawa  
Hebrew University, Jerusalem  
Political & Economic Planning, London  
Editor, *Interplay*, New York  
U.S. Naval War College, Newport  
Military Adviser to SPD, Bonn  
Centre d'Etudes des Relations Internationales, Paris  
European Communities, Brussels  
Vice-President, International Studies Division,  
Bolt, Beranek & Newman Inc., Waltham  
Deputy Assistant Under-Secretary, Ministry of  
Defence, London  
Principal Administrator, Council of Europe,  
Strasbourg  
Staff Feature Writer, *The Daily Telegraph*, London  
Norwegian Institute of International Affairs, Oslo  
Fellow in Higher Defence Studies, All Souls College,  
Oxford  
Special Assistant to Director of Plans, HQ, USAF,  
Washington  
Deputy Director, ISS London  
Fellow, Overseas Development Council, Washington  
Canadian Ambassador to ENDC, Geneva  
Senior Civil Adviser to Chief of Defence, Copenhagen  
Deputy Commandant, National War College,  
Washington  
Secretary-General, Netherlands Institute of International  
Affairs, The Hague  
President, Carnegie Endowment for International Peace,  
New York  
Professor of Political Science, University of the Saarland,  
Saarbrücken  
Lecturer, Foundation for Science & Politics, Munich  
Research Associate, M.I.T. Center for International  
Studies, Cambridge

# PROGRAMME

## Thursday, September 10th

1500-1900

1930

Conference Assemblies

Dinner

## Friday, September 11th

*Morning Session*

0930-1045

### THE CONTEXT

*The West: Society and Power*

Plenary Session. Papers presented by:

(i) Prof. Klaus Knorr – *The United States. Social Change and Military Power.* ?

(ii) Prof. Johan Galtung – *International Implications of Social Change in European Countries*

1045

1100-1245

1300

Coffee

Committee Discussions

Lunch

*Afternoon Session*

1500-1600

*The East: Détente and Confrontation*

Plenary Session. Paper presented by:

M. Michel Tatu

1600

1615-1830

1930

Tea

Committee Discussions

Dinner

## Saturday, September 12th

*Morning Session*

0930-1030

### NEW DIRECTIONS

*America and Europe*

Plenary Session. Paper presented by:

Senator Charles McC. Mathias

1035

1045-1245

1300

Coffee

Committee Discussions

Lunch

*Afternoon Session*

1630-1730

*Roles for Western Europe*

Plenary Session. Paper presented by

Mr. Anthony Hartley – *Western Europe in the Seventies – Possible Roles*

1730-1930

2000

Committee Discussions

Dinner

## Sunday, September 13th

*Morning Session*

0930-1030

### POLICY CHOICES

*Détente and Security: The Options*

Plenary Session. Paper presented by

Dr. Theodor Sommer

1030

1045-1230

1300

1400

Coffee

Plenary Session. Panel Discussion with Interventions from the floor

Lunch

Conference Disperses

### Committees

There will be six Committees, the Chairmen of which will be:—

Lt.-Gen. Graf von Baudissin

Dr. Karl Birnbaum

Mr. Jens Boyesen

Prof. Jacques Freymond

Mr. Michael Howard

Mr. Joseph E. Johnson

### Background Papers

1. *The Possibilities of Social Tensions and Upheavals in Eastern Europe and their possible effects on European Security* – by Mr. Paul Lendvai

2. *Notes on West European Defence in the Seventies*

(i) *Internal Pressures behind Defence Policies* – by Dr. Christoph Bertram

(ii) *Arms Production* – by Mr. Christopher Harlow



Lord KENNET (Wayland YOUNG)  
Gen. Graf von KIELMANSEGG  
Prof. Klaus KNORR

Mrs. Soonu KOCHAR  
Prof. H. KOTANI  
Col. W. KUNTNER

Lt. Col. T. KUOSA  
Dr. Dalimil KYBAL

Leopold LABEDZ  
Vincent LABOURET

Hagen Graf LAMBSDORFF  
H. C. LANKES  
Hervé LAROCHE  
Prof. Ruth C. LAWSON

Paul LENDVAI

Brig. Andrew LESLIE  
Edward McCABE  
Malcolm MACKINTOSH  
Dr. Harald B. MALMGREN

Prof. Laurence MARTIN

Senator Charles McC. MATHIAS, Jr.  
Peter MENCKE-GLUCKERT

Cesare MERLINI  
Miss Linda B. MILLER

Dr. Roger MORGAN

Rear-Adm. William C. MOTT

Cdr. Hugh MULLENEUX  
William MUMFORD  
Geoffrey MURRAY

Uwe NERLICH  
John NEWHOUSE

Michael PALLISER  
Dr. Allan M. PARRENT

R.L. PICARD

Dr. Andrew J. PIERRE  
J. POLDERMAN  
Dr. Wesley W. POSVAR  
Robert RANGER

Prof. Klaus RITTER  
Col. Richard F. ROSSER  
George L. ROUNDS  
Prof. R.H. ROY

Eitan RUPPIN  
Malcolm RUTHERFORD  
Kiichi SAEKI

Ulrich SAHM  
A. SANCHEZ-GIJON

Alexandre SANGUINETTI  
Dr. John SANNESS

Writer, London  
C.-in-C. Allied Forces, Central Europe, 1966-68  
Director, Princeton Center of International Studies,  
New Jersey

Commonwealth Secretariat, London  
Kyoto Industrial University  
Commander, National Defence Dept., Austrian Staff  
Academy, Vienna  
Serving Officer, Finnish Army  
Missiles and Space Division, Lockheed Aviation Co.,  
California

Editor, *Survey*, London  
Director of Foreign Relations, Compagnie Française  
de Pétroles, Paris

*Der Spiegel*, Hamburg  
German Ambassador to Guinea, Conakry  
Director, British & French Bank Ltd., Paris  
Professor of Political Science, Mount Holyoke College,  
Mass.

Eastern European Correspondent, *The Financial Times*,  
Vienna

Director of Defence Policy, Ministry of Defence, London

Delegacy for Extra-Mural Studies, Oxford  
ISS Consultative Committee on Soviet Policy, London  
Senior Fellow, Overseas Development Council,

Washington  
Professor of War Studies, King's College,  
University of London

Member of Senate, Washington  
Head of Science Resources Division, OECD,  
Paris

Italian Institute of International Affairs, Rome  
Lecturer in Government, Harvard University Center  
for International Affairs

Assistant Director of Studies, Royal Institute of  
International Affairs, London

Director, National Strategy Information Center,  
New York

Military Lecturer, London  
Assistant Secretary, Ministry of Defence, London  
Chief Policy Planner, External Affairs Department,  
Ottawa

Foundation for Science & Politics, Munich  
Senior Fellow, Foreign Policy Studies Program,  
Brookings Institution, Washington

Minister, British Embassy, Paris  
Director of Washington Program, Department of  
International Affairs, National Council of Churches,  
Washington

President, Commission on Foreign Relations, Institut  
des Hautes Études de Défense Nationale, Paris  
Council on Foreign Relations, New York

Ministry of Foreign Affairs, The Hague  
Chancellor of the University of Pittsburgh  
Lecturer in Defence Studies, Queen's University,  
Kingston, Ontario

Director, Foundation for Science & Politics, Munich  
USAF Academy, Colorado  
Executive Vice-President, TEMPS Research Inc., Seattle  
Professor of Military History and Strategic Studies,  
University of Victoria, B.C.

Chargé d'Affaires, Israeli Embassy, London  
Bonn Correspondent, *The Financial Times*  
Executive Director, Nomura Research Institute of  
Technology & Economics, Kanagawa

Under-Secretary, Office of the Chancellor, Bonn  
Diplomatic and Defence Correspondent,  
*Diario Madrid*

Member of the National Assembly, Paris  
Director, Norwegian Institute of International Affairs,  
Oslo

Dr. William R. SCHNEIDER  
Dr. Swidbert SCHNIPPENKÖTTER  
Dr. Urs SCHWARZ

Gunnar SEIDENFADEN  
Harvey B. SEIM

Gordon Y. SHAFFER  
Col. James H. SHORT

Stefano SILVESTRI  
Prof. Jean SIOTIS  
George B. SLOAN

Leon SLOSS

Ian SMART  
Gordon S. SMITH  
Prof. Antonin SNEJDAREK  
Dr. Theodor SOMMER  
Helmut SONNENFELDT

Air Marshal F.B. SOWREY  
Walthar STÜTZLE  
K. SUBRAHMANYAM

Col. E. SUGARDO  
Michel TATU  
Col. Richard L. TEMPLE  
Capt. B.C. THILLAYE  
Prof. Hugh THOMAS  
Stephan G. THOMAS  
Brig. W.F.K. THOMPSON  
W. TOMKYS  
Jack TROTMAN  
Oscar VAERNO  
Prof. Ernst VAN DER BEUGEL  
Anthony VERRIER  
Dr. Jean VIOLET  
Dr. D. VITAL

Dr. Wolfgang WAGNER  
Ralph E. WALTER  
David WATT  
Seymour WEISS

Dr. H.G. WIECK  
J. WILHJELM

Andrew WILSON  
Prof. Albert J. WOHLSTETTER  
Mrs. Roberta WOHLSTETTER  
David WOOD  
Wayland YOUNG

Economist, The Hudson Institute, New York  
German Permanent Representative to U.N., Geneva  
Associate Professor, Graduate Institute of International  
Studies, Geneva

Ambassador-at-Large, Copenhagen  
Director of Nuclear Planning Directorate, NATO  
Brussels

Instructor in Politics, New York University  
Department of Military Planning, US Army War College  
Pennsylvania

Research Associate, ISS, London, 1970-71  
Graduate Institute of International Studies, Geneva  
Manager, Environment-Forecast Group, McDonnell  
Douglas Aircraft Corporation, St. Louis

Director of Office of International Security, Policy &  
Planning, State Department, Washington

Assistant Director, ISS, London  
Canadian Delegation to NATO, Brussels  
Professor of Law, The Sorbonne

Deputy Director, *Die Zeit*, Hamburg  
National Security Council, The White House,  
Washington

Serving Officer, Royal Air Force

Member of Planning Staff, Ministry of Defence, Bonn  
Director, Institute for Defence Studies and Analyses,  
Delhi

Military Attaché, Indonesian Embassy, London  
Diplomatic Correspondent, *Le Monde*, Paris

Consultant and writer, Santa Barbara  
Serving Officer, Canadian Defence Forces  
Professor of History, University of Reading

Director, Deutschlandfunk, Cologne  
Military Correspondent, *The Daily Telegraph*, London  
Planning Staff, Foreign & Commonwealth Office, London  
Department of National Defence, Ottawa

Ministry Of Foreign Affairs, Oslo  
Leyden University

Writer, London

Lawyer, Paris  
Associate Professor of Political Science, Bar-Ilan  
University, Ramat-Gan

Editor, *Europa-Archiv*, Bonn

Director, Radio Free Europe, Munich

Political Editor, *The Financial Times*, London

Member of Co-ordinating and Planning Staff,  
State Department, Washington

Head of Planning Staff, Ministry of Defence, Bonn

Secretary-General, Foreign Policy Society,  
Copenhagen

Defence Correspondent, *The Observer*, London

Professor, University of Chicago

Historian, Chicago

Economist, Greater London Council

Writer, London

202

WATT

INSTITUT POUR LES ETUDES STRATEGIQUES  
DOUZIEME CONFERENCE ANNUELLE

LA SECURITE EUROPEENNE - UNE ERE DE NEGOCIATIONS?  
SOCIETE ET PUISSANCE PENDANT LES ANNEES 1970

Vendredi, 11 Septembre

Séance du matin (1)

Les Etats-Unis: Transformations Sociales et Puissance Militaire  
PROF. KLAUS KNORR

Dans son livre The Limits of Intervention (Les limites de l'intervention), Townsend Hoopes laisse entendre que la guerre du Vietnam "... est maintenant considérée comme le plus haut point probablement atteint par le raz de marée américain d'intervention politico-militaire dans la période ayant suivi la Seconde guerre mondiale. La direction précise de la politique étrangère américaine actuelle est beaucoup moins claire que le fait que son échec au Vietnam a arrêté le développement du phénomène implicite d'universalisme américain qu'avaient suscité notre effort extraordinaire et notre triomphe éclatant dans la grande lutte qui commença en Europe avant Pearl Harbour et prit fin avec l'explosion de la seconde bombe atomique sur Nagasaki."<sup>1</sup>

M. Hoopes a, me semble-t-il, raison. On ne peut imaginer que les Etats-Unis puissent un jour intervenir à nouveau militairement à l'étranger aussi facilement qu'ils le firent au Vietnam. A vrai dire, c'est cette prise de conscience qui fait que, vue en rétrospective au cours des 25 dernières années, l'attitude internationale des Etats-Unis ne laisse de nous surprendre. D'abord résolument isolationnistes pendant près de 20 ans avant la Seconde guerre mondiale, ils organisèrent un immense effort de guerre pour assumer ensuite, apparemment comme une chose naturelle, la direction internationale du rétablissement de l'ordre dans un monde exténué, appauvri et chaotique. En lisant Dean Acheson retracer ces faits dans Present at the Creation, on s'émerveille de cette espèce de confiance en soi désinvolte avec laquelle les dirigeants américains se mirent à l'oeuvre et remodelèrent - non pas selon un grand dessein quelconque mais par une série d'improvisations - un ordre international qui, dès lors qu'il reflétait et se conformait naturellement à la richesse et la puissance américaines invitait ces hommes à identifier les intérêts de leur pays avec leur

---

1. Townsend Hoopes, The Limits of Intervention, New York, 1969, Préface.

création propre. Ressentant les menaces communistes comme le plus grand défi au système, les réactions de défense se durcirent de plus en plus jusqu'à devenir des symptômes de guerre froide manifestée par des réactions préconçues qui continuèrent encore même que la conjoncture internationale eut changé et modifié le défi au statu quo. La tendance de la machine bureaucratique et militaire, adoptée durant la guerre contre l'Allemagne et le Japon, à ressortir à la force militaire lorsque la diplomatie ne pouvait empêcher les atteintes à l'ordre nouveau exigeait la mise en réserve à l'intérieur et à l'extérieur de vastes flottes et armées et conduisit à l'intervention armée en Corée, au Liban, en République dominicaine et finalement au Vietnam. Comme le veut la démocratie, cet appareil ne put être maintenu en place que parce que le peuple américain était prêt sans réserves à alimenter, sans presque broncher, les hommes et les ressources dont il tirait sa force. Cette disposition d'esprit a été ébranlée par la guerre du Vietnam, qui a affaibli le sentiment de but national tout autant qu'elle a appauvri le pays en vies humaines et en argent.

#### Puissance et volonté

Une question primordiale que soulève ce changement de l'attitude américaine concerne ses conséquences pour la sécurité des Etats-Unis et celle des pays étrangers qui sont ses alliés, ainsi que pour la physionomie du système mondial dans son ensemble. Il arrive souvent au cours des graves conflits internationaux que l'importance de l'enjeu pour lequel les Etats s'y étaient en premier lieu engagés diminue au profit de celle que prend les mobiles de future puissance dans l'évaluation des dénouements possibles. Ce qui constitue aujourd'hui, depuis déjà un certain temps, l'enjeu principal au Vietnam - et ce que les présidents et leurs conseillers, contrairement à leurs critiques, n'osent prendre à la légère - c'est la valeur qu'auront à l'avenir les menaces américaines d'intervention, de défense ou de dissuasion. Jusqu'à la menace de représailles nucléaires qui est également affectée, bien qu'à un degré moindre. A l'instar de toutes les menaces militaires, sa valeur repose naturellement non seulement sur l'issue de la guerre du Vietnam mais aussi sur d'autres facteurs. Les capacités militaires relatives - qui se sont d'ailleurs sérieusement transformées depuis deux ans - ont un poids indiscutable. Mais dans la mesure cruciale où la dissuasion repose sur la croyance dans la menace de représailles, la dissuasion à ce niveau peut elle-même être affectée par la guerre du Vietnam. La valeur souveraine de la menace dont dispose une grande puissance n'est pas seulement, ou même avant tout, qu'elle réussisse à dissuader dans des contextes très divers dès le moment où elle est murmurée, mais que la puissance qui l'émet parvienne à influencer les décisions des autres gouvernements quand bien même aucune menace spécifique n'a été exprimée. Cette valeur est fondée

non seulement sur les disponibilités militaires mais aussi sur la réputation militaire d'une nation, c'est à dire sur la conviction préalable largement répandue que la force militaire sera mise en action si les intérêts du pays en question sont sérieusement compromis. La valeur de cette menace est largement une question de la volonté qui est supposée la soutenir.

M. Hoopes, qui est un ferme partisan de l'évacuation unilatérale du Vietnam par les Américains, en a conscience. Il nous prédit toutefois d'un ton rassurant qu'il n'y a pas grand lieu de s'inquiéter. Et de souligner cette "vérité réconfortante que pour une grande puissance une simple perte de prestige est toujours passagère et habituellement de brève durée ... (et) que les grandes puissances se remettent rapidement des coups portés à leur seul prestige, précisément en raison de leur puissance."<sup>2</sup> Or, les inquiétudes en Europe et ailleurs nous en apportent la preuve, la justesse de cette prédiction n'est pas universellement reconnue.

Le fait pour les Etats-Unis de pouvoir rétablir leur puissance militaire putative<sup>3</sup> dépend, naturellement, de la nature précise des conditions dans lesquelles ils finiront par se dégager et de ce qu'il adviendra peu de temps après au Vietnam. Supposons toutefois que, contrairement à la plupart des prévisions, les Etats-Unis ne parviennent pas à en sortir en quelque sorte comme des vainqueurs et viennent à jouir du même genre de réputation que celle qui leur fut faite après la guerre de Corée. Dans ce cas, les effets sur la puissance américaine et la structure de la puissance internationale dépendront beaucoup plus des raisons de l'échec des Américains ou, plus exactement, de la façon dont les divers autres gouvernements expliqueront cet échec. Rares sont ceux, s'il y en a, susceptibles d'être déjà parvenus à des conclusions définitives. Comme la plupart de nous, il est à supposer qu'ils soient encore plus sujets à la perplexité qu'à la perception claire des événements. Mais leur intérêt les pousse toutefois à y voir aussi clairement qu'il leur est possible d'y voir dans une situation aussi compliquée.

Quelque temps auparavant, avant que les Etats-Unis ne s'emploient à remporter au Vietnam une victoire militaire personnelle, ils auraient peut-être pu s'en dégager avec une réputation militaire intacte. Il aurait fallu pour cela que le président déclare que le pays s'était pas à pas enfoncé dans ce gâchis sans avoir suffisamment réfléchi au préalable et qu'après un nouvel examen il avait décidé qu'il serait contraire à nos intérêts de rester, et il aurait fallu que la nation s'aligne toute entière

---

2. The Limits of Intervention, p.239. M. Hoopes a récemment réitéré cette prédiction dans "Legacy of the Cold War", Foreign Affairs, juillet 1970, p.613.

3. Je crois utile de faire une distinction entre puissance militaire putative (c'est à dire forces, potentiel et réputation) et puissance militaire actualisée (c'est à dire réalisations réelles de puissance). Plusieurs variantes déterminent la mesure dans laquelle - de zéro, à un extrême, à l'accomplissement total, à l'autre extrême - la puissance putative peut être actualisée dans des situations concrètes de conflit. Voir mon Military Power and Potential, Lexington, Mass., Heath, 1970, ch.I.

dans l'unisson sur la décision présidentielle. Si, aux yeux du monde, les Etats-Unis avaient calmement admis et réparé leur erreur - attitude qui, reconnaissons-le, est rare chez les Etats - leur puissance militaire n'en aurait pas souffert si tant il est vrai que l'histoire semble nous enseigner que force militaire et intelligence ne vont pas invariablement de pair. Pour une raison quelque peu semblable, les Etats-Unis auraient même pu en ressortir sans grande perte de leur puissance s'ils avaient su convaincre tout le monde qu'ils étaient allés trop loin sur le plan militaire et qu'ils avaient voulu remporter une victoire militaire dans une situation dans laquelle une solution militaire était irréalisable, et s'ils n'avaient pas manqué d'appui à l'intérieur. Ici encore, l'erreur admise, et non la faiblesse, aurait donné des résultats.

Ces deux conditions fournissent en fait une explication partielle de la mésaventure américaine. La manière dont les Etats-Unis se sont progressivement enfoncés dans l'engrenage vietnamien n'est certes pas l'indice d'une grande clairvoyance. Il est assez évident aussi que l'intervention militaire américaine a consisté en un ensemble de maladresses stratégiques et tactiques. Il n'est d'ailleurs pas superflu ici que d'évoquer brièvement la nature de ces erreurs de direction dès lors qu'elles ont grandement affecté la réaction publique aux Etats-Unis.

Bien que les Etats-Unis n'aient pas essuyé de défaite militaire au Vietnam, la victoire leur a échappé parce que la situation était imperméable à une solution purement militaire<sup>4</sup> et que, en tant qu'élément extérieur étranger, ils ne pouvaient se substituer à Saïgon en fournissant les conditions politiques du succès. De plus, les Etats-Unis ont appliqué des moyens militaires erronés dans leur recherche de solution. Poursuivant le feu follet du succès militaire, ils ont utilisé un volume fantastique d'explosifs pour pallier les défaillances de stratégie et les mauvaises tactiques, au lieu de fonder leur action sur le fait admis que la nature de la guerre civile (et de l'amour-propre national américain) exigeait la protection et "pacification" de la population et, dès lors, réclamait que soient minimisées les pertes civiles.

Quoi qu'il en soit, le fait en la matière (au moment d'écrire ces lignes) est que, bien que les Etats-Unis n'aient pas subi de défaite sur les champs de bataille ou les pistes de jungle du Vietnam, le succès leur échappa non seulement à cause des erreurs militaires et de la résistance de leurs adversaires militaires courageux (qui étaient de surcroît amplement aidés par des approvisionnements et bases de repli étrangers), mais encore en raison de l'opposition croissante de l'opinion publique américaine,

---

4. Techniquement parlant, les Etats-Unis auraient pu remporter une "victoire" militaire en ayant recours à la technologie militaire la plus moderne, c'est à dire aux armes nucléaires. Mais le prix et les résultats que leur aurait coûté une telle action leur interdisaient de toute évidence d'en faire une option.

facteur qui fut loin d'inciter Hanoï et le Vietcong à rechercher une solution de compromis même lorsqu'ils vinrent à s'affaiblir militairement. A vrai dire, comme le révéla la réaction publique américaine à l'invasion des bases de repli cambodgiennes, les Etats-Unis semblaient proches du point de rupture sur le plan intérieur. Il serait aisé d'expliquer la genèse de cette extraordinaire convulsion si elle avait été la simple conséquence d'une lassitude croissante à l'égard des pertes américaines et de l'instabilité financière actionnée par la guerre. Il est indéniable que des réactions de ce genre jouent un rôle. Mais il est suffisamment clair toutefois que l'opposition publique avait pour une grande part des racines plus profondes. Il est certain qu'elle résultait en partie de la répugnance grandissante, continuellement alimentée par les reportages télévisés, envers les brutalités sans fin de la guerre. Et se pose aussi la question de savoir s'il n'existe pas, plus profondément encore, des forces nouvelles à l'oeuvre dans la société américaine et dont la collision ne fut que partiellement provoquée par le Vietnam, des forces qui sont plus fondamentales et capables de restreindre sérieusement les futures options politiques et militaires des Etats-Unis. Pour parler plus brutalement, ces forces nouvelles qui circulent dans l'organe politique ont-elles un caractère et une influence capables d'anéantir, ou du moins de réprimer fortement les Etats-Unis dans leur rôle de puissance militaire en mesure d'agir d'une manière résolue en faisant peser son influence au-delà de ses frontières?

Avant d'aborder l'analyse des événements pertinents survenus aux Etats-Unis - événements, redisons-le, provoqués en partie à la suite et en partie indépendamment de la guerre du Vietnam - je tiens à faire remarquer que c'est en toute modestie et avec toute la prudence qui convient que je vais présenter mon optique du problème. A qui a vécu à travers ces événements il est difficile de jouir de l'angle idéal qui donne la perspective favorable; mal à l'aise, on n'est que trop sensible aux nombreuses ambiguïtés d'une situation qui évolue si rapidement et l'on a conscience du fait que, bien que des explications aient été offertes, elles sont trop nombreuses, elles sont plus ou moins sans rapport, et il y en a beaucoup trop sans logique plausible.

Un fait du moins est indéniable: le comportement constaté aux Etats-Unis depuis deux ou trois ans est fait d'attitudes qui se heurtent effectivement au pouvoir militaire. L'oeuvre de Thomas Schelling<sup>5</sup> a grandement contribué à nous faire saisir le rôle crucial de la volonté dans l'exercice du pouvoir militaire. Hommes et armes ne comptent que lorsqu'il y a la détermination de les engager. Le soutien national est une condition préalable vitale à une telle résolution. Comme j'en ai apporté ailleurs la

---

5. Thomas C. Schelling, Arms and Influence, New Haven, Yale University Press, 1966.

démonstration<sup>6</sup> dans le détail, les capacités en puissance qu'ont les sociétés pour engendrer la force militaire reposent non seulement sur l'envergure et la composition des capacités économiques et technologiques, mais sont aussi fonction de la volonté politique, c'est à dire de l'acte politique qui consiste à affecter des hommes et d'autres ressources au secteur militaire. En ce qui a trait tant à la production nationale qu'à l'usage international de la force militaire, l'incidence des facteurs politiques, sociaux et culturels prédispose en même temps qu'elle positionne. Elle positionne dans la mesure où le gouvernement, l'élite et le grand public ressentent le besoin de produire ou employer la force militaire pour répondre à un contexte actuel de stimulation émanant d'une conjoncture extérieure. C'est une question d'attitudes sous-jacentes dans la mesure où les dirigeants et le public sont prédisposés par l'enseignement de l'histoire et la culture politique à favoriser ou défavoriser la solution des conflits internationaux au moyen de la force physique ou des menaces. Parmi les attitudes - antécédentes aux situations soulevant la question de produire ou appliquer la force militaire - qui affectent la mobilisation des pouvoirs militaires se trouvent un sens de solidarité nationale, une disposition à soutenir la politique étrangère et militaire gouvernementale comme allant de soi, et l'appui de groupes dont les membres ont un intérêt direct et spécifique permanent à la production et l'utilisation de la force militaire. Comme le prouve l'enseignement de l'histoire, les sociétés diffèrent de façon appréciable dans la propagation et l'intensité de ces attitudes sous-jacentes. Si la propension à favoriser la puissance militaire s'affaiblit, comme lorsqu'une société est déchirée par de profondes scissions dans cette direction, le volume de la production et l'exercice de la puissance militaires souffriront, quelle que soit l'envergure des ressources en matériel et compétences disponibles. Lorsqu'une société est divisée sur le plan des attitudes implicites ou des réactions qui positionnent, le résultat dépend naturellement de l'influence politique relative des groupes opposants.

Cette notion de facteurs variés entrant en jeu dans la constitution et l'emploi international de la force militaire fait clairement ressortir que le "complexe militaire et industriel" n'est qu'une partie seulement de la scène et que la thèse, défendue par de nombreux analystes, selon laquelle l'engagement américain au Vietnam résulta de la domination du pays par le "complexe" n'offre seulement qu'une explication très partielle et d'une facilité excessive. Pour les fidèles tenants de cette doctrine, une interprétation conjurée de l'histoire est évidemment l'explication idéale. Or, cette thèse ne renferme qu'une parcelle de vérité insignifiante. Comme je l'ai déjà relevé, on trouve dans la plupart des sociétés des gens qui profitent directement du maintien et de l'utilisation de la force militaire.

---

6. Military Power and Potential, en partic. ch.V.

Ces gens sont nombreux dans le corps des officiers ainsi que parmi ceux qui concourent à la production industrielle, ouvriers compris, et dont l'enjeu est important dans la fourniture des armements. Leur nombre total est susceptible d'être relativement grand dans un pays qui entretient des forces militaires importantes. A l'instar de nombreux autres groupes d'intérêts ces gens exercent une influence sur les décisions gouvernementales, par exemple lorsque le gouvernement dépend des conseils experts des militaires, etc. Mais la réalité toute simple est que, cette influence étant admise, le contrôle des civils sur les militaires est fermement institué aux Etats-Unis et les membres du "complexe militaire et industriel" ne sont pas plus organisés en conjuration qu'ils ne forment un seul bloc dans leurs attitudes et opinions. Ce sont les présidents Kennedy, Johnson et Nixon et leurs conseillers civils respectifs qui furent les artisans de la politique à l'égard du Vietnam et si l'un d'entre eux a jamais estimé que ses capacités à résister aux conseils des militaires étaient limitées, les limites en question procédaient dans son esprit d'une prise de conscience politique selon laquelle, étant donné l'attitude des divers groupes formant le public, refuser les conseils militaires et risquer que les événements futurs vous donnent tort serait aller au-devant d'un désastre électoral.

Je vais maintenant présenter certaines hypothèses afin d'expliquer certains des changements survenus dans la société américaine qui me semblent avoir une influence sur la production et l'usage de la force militaire. Ces hypothèses n'ont d'autre prétention que celle d'être plausibles. J'en ferai état sans leur donner dans mon esprit d'ordre d'importance particulier car il serait prématuré de les coucher dès maintenant dans ces termes. La plupart concernent les conditions qui précédèrent la guerre du Vietnam dans son caractère de grande question publique, bien que la réaction publique à cette guerre - qui à de nombreux points de vue a agi comme un catalyseur ou accélérateur de transformations - ait favorisé le développement rapide et l'intensification d'expression de phénomènes qui auraient autrement pris plus de temps pour se profiler. En fait, les pressions et tensions qui ont fourni l'impulsion aux changements préalablement à la vive réaction publique générale envers la guerre du Vietnam peuvent être observées, bien qu'à moindre échelle, dans de nombreuses sociétés d'abondance.

#### "Virage intérieur"

Ceux qui étudient la vie contemporaine observent dans certains cas des indices croissants de préoccupation de soi, de "virage intérieur" pour reprendre leur expression, dans les pays de très haut développement, ceux que Kenneth Galbraith intitule "nouvel état industriel" et que d'autres caractérisent comme la société post-industrielle. Le retour sur soi n'est pas l'isolationnisme et ne signifie dès lors pas que le niveau des transactions avec les autres états, en particulier les autres pays d'abondance, ne puisse

s'élever. Il signifie seulement que l'équilibre s'est déplacé entre les problèmes intérieurs et extérieurs, reflétant la prise de conscience qu'une proportion accrue de nécessités réelles économiques et politiques doivent, et peuvent, trouver satisfaction par les réalisations intérieures plutôt que par l'action internationale.<sup>7</sup> Cette hypothèse présente plusieurs variantes.

En premier, alors que dans le monde pré-industriel on aspirait et parvenait fréquemment à la croissance économique et la puissance militaire au moyen de la conquête et la colonisation, aujourd'hui les sources de richesse et de vigueur sont réalisées pour résider primordialement à l'intérieur du pays, dans l'épargne, l'investissement (particulièrement en ressources humaines) et l'innovation nationaux. Voyez l'Allemagne et le Japon immédiatement avant la Seconde guerre mondiale et voyez-les maintenant! Cela ne veut pas dire que le commerce international ne soit pas utile ou que l'autarcie soit possible. Le chiffre élevé de la population, permettant les économies de production, facilite la politique tournée vers l'intérieur et l'on peut voir dans la création d'un Marché commun ou union économique en Europe un moyen de parvenir à la dimension qui permet de suivre cette politique. De la même manière, dans cette ère de haute technologie la cheville ouvrière de la force militaire dépend plus qu'autrefois des capacités intérieures. Comme je l'ai développé assez longuement ailleurs<sup>8</sup>, tandis que les bénéfices de la puissance militaire appliquée au nom d'objectifs économiques sont en déclin, le coût de l'application de cette puissance, pour telle ou telle raison lucrative, est en hausse, principalement du fait de l'apparition de freins de type nouveau qui réduisent les possibilités d'invoquer la légitimité du recours à la force militaire, excepté pour se défendre contre une agression, et dès lors que la résistance à un tel recours augmente en conséquence partout dans le monde. Cette remise en question de l'utilité de la force militaire est certainement une raison pour laquelle les puissances moyennes européennes, et le Japon de même, se montrent si peu enclins à revenir aux méthodes de force internationales qu'ils pratiquaient il n'y a pas si longtemps encore sans un certain plaisir. En tant que super-puissances, les Etats-Unis et l'Union soviétique restent plus sensibles à la tentation de ressortir aux méthodes coercitives de force.

En second lieu, dans le nouvel état industriel la société est finalement forcée d'affronter la réalité selon laquelle le gain personnel - force motrice du développement économique désordonné - est en passe de rendre la

---

7. Les 'visionnaires' du "village mondial" mettent l'accent sur le flux grossissant de la communication entre sociétés. C'est toutefois un fait que la communication dans la société s'est accrue beaucoup plus fortement.

8. The Uses of Military Power in the Nuclear Age, Princeton, 1966, en partic. chapitres II-III.

vie insupportable et que l'excessive négligence du coût social dans les systèmes de production appauvrit l'environnement physique et social à un rythme croissant. Le besoin pressant de mettre de l'ordre chez soi au moyen de l'élargissement du budget public pour améliorer le cadre naturel de vie, l'urbanisme, les transports de masse, etc. renforce encore la tendance du public à diriger son attention vers l'intérieur.

En troisième lieu, et en relation directe, ce sont encore les mêmes facteurs qui font concentrer l'attention sur l'administration et la réglementation intérieures et sur le perfectionnement de l'organisation et des plans, activités qui - en raison des propriétés d'inertie des bureaucraties modernes - prospèrent d'autant plus que les désordres extérieurs peuvent être évités. De plus, l'extraction des ressources pour entreprendre des activités publiques de vaste envergure engendre inévitablement les conflits et absorbe une grande quantité des énergies politiques dès lors que les hommes ne tolèrent pas tous à un degré égal l'auto-coercition trop accentuée et appliquée par les mécanismes de la politique. Comme le fait remarquer un auteur dans un ouvrage récent, l'état industriel adulte tend à tomber dans le sectarisme et à mettre une barrière autour de soi.<sup>9</sup> Ainsi, l'impossibilité de réaliser à l'étranger les objectifs les plus souhaitables donne une dimension accrue aux problèmes du pouvoir intérieur. La politique étrangère cesse de pouvoir prétendre au premier rang et tend à être reléguée à un rôle subalterne.

#### Les étapes de la démocratisation

La proposition suivante peut s'intégrer facilement à l'hypothèse de préoccupation intérieure. Tout au long de l'histoire de la civilisation humaine, les élites (rois, prêtres, oligarchies, aristocraties, grand monde des affaires) ont réclamé une part des richesses et d'autres privilèges, moyennant quoi ils organisaient la production des biens et services publics divers, aussi bien la sécurité intérieure et extérieure que l'expérience religieuse et les systèmes de transport ou d'irrigation, et une fois qu'ils avaient acquis le pouvoir de fixer et se faire remettre leur rétribution il était rare qu'ils résistent à la tentation d'en tirer un large profit pour eux-mêmes. Mais même lorsque leur domination était indiscutablement une exploitation - et l'on est malheureusement forcé d'admettre que c'était souvent le cas - ils fournissaient effectivement des services au public - voire parfois le service de refréner certaines formes d'exploitation particulièrement déplaisantes - que la population consommatrice se partageait et qui n'auraient pu probablement être obtenus si l'élite n'avait tenu le pouvoir.

---

9. Rob Paarlberg, "The Domestication of American Foreign Policy," Public Policy, XVIII (Harvard University Press), 1970.

Arrow nous a fait la démonstration que si le choix individuel pouvait s'exercer sans contrainte les hommes seraient incapables de parvenir ensemble à un choix général cohérent.<sup>10</sup> Sans être nécessairement motivés par des considérations autres que l'intérêt personnel (le principe noblesse oblige est, après tout, se servir soi-même), les groupes dirigeants ont eu tendance à exploiter des préférences de temps qui ne négligent pas excessivement l'avenir (du moins à certains égards) et ont réussi virtuellement tout au long de l'histoire à contraindre le public à payer, d'une façon ou d'une autre, pour la production des biens publics. Qu'il règne ou non par la force, le pouvoir a toujours constitué une base importante pour l'exercice de cette forme de contrainte. Mais plus importante encore a été la main-mise de l'élite sur la socialisation, c'est à dire l'endoctrinement des individus, particulièrement des enfants et de la jeunesse au moyen de laquelle les fonctions utilitaires individuelles étaient modelées conformément à ce que les groupes dirigeants avaient défini comme la culture politique souhaitable. On apprenait aux hommes à vouloir ce qu'avaient choisi leurs supérieurs comme étant le mieux, et la socialisation donna effectivement un caractère légitime aux exigences de l'élite. Dans sa composition, la production des biens publics reflétait naturellement à un degré marqué le goût des élites.<sup>11</sup> Parmi les services publics organisés par l'élite les préoccupations de politique étrangère et de puissance militaire occupaient traditionnellement un rang très élevé. Il ne fait d'ailleurs pas de doute qu'il s'agissait là assez souvent d'un service dont les masses de la population bénéficiaient, même si ce n'était que dans une mesure moindre. Toutefois, l'examen attentif de l'histoire de nombreuses guerres, habituellement écrite par des élites, nous fait jeter un doute considérable sur la définition générale de l'élite et de l'intérêt public en la matière.

A l'heure actuelle, il est incontestable que les états de haute industrialisation sont en cours de démocratisation.<sup>12</sup> C'est d'ailleurs là, nous apprennent les experts, tout l'objet de la "modernisation politique". Les populations sont dans des proportions croissantes mobilisées en matière politique. Les débouchés de plus en plus étendus, l'élévation du niveau d'instruction et les domaines nouveaux d'expérience professionnelle offerts

---

10. Kenneth J. Arrow, Social Choice and Individual Values, New York, Wiley and Sons, 1951.

11. Il n'échappera pas au lecteur que Karl Marx et ses disciples en ont fait état en quelque sorte. Malheureusement, ils ont choisi une forme contournée à l'excès pour cerner un état de choses pourtant très simple au premier chef et, à des fins de lutte de classes, déforment la réalité en niant toute possibilité d'avantages publics dans ce qui est organisé par les groupes dirigeants.

12. Cf. Karl de Schweinitz, Jr., "Growth, Development, and Political Modernization," World Politics, XXII, July 1970, p.530.

par un monde de haute technologie apportent en nombre grandissant aux populations des pays d'abondance la compétence politique et, qui plus est, le sens de la compétence politique. Il devient évident maintenant que la démocratisation officielle qui s'est accomplie petit à petit dans les sociétés les plus avancées aux dix-neuvième et vingtième siècles n'a produit de démocratisation effective qu'après une période remarquablement lente.<sup>13</sup>

Tout récemment encore, la plupart des citoyens se contentaient, en grande partie à la suite d'une endoctrination effective, d'accepter les décisions des élites sur la plupart des questions, et particulièrement en matière de politique étrangère et militaire, comme faisant autorité et, dès lors, ayant un caractère obligatoire. Aujourd'hui, dans ces pays - et particulièrement aux Etats-Unis - les prises de décision gouvernementales procèdent d'une participation à base plus élargie. A moins que ces citoyens nouveaux, et authentiquement affranchis, ne se socialisent eux-mêmes afin de s'adapter aux perspectives de temps nécessaires pour la production des biens dont a besoin le public, la crise d'autorité actuelle pourrait se terminer en déclin progressif et, pour finir, dans le chaos et le désordre. Dans ce cas, l'on pourrait donner raison à la boutade nostalgique selon laquelle "les Etats-Unis ne souffrent d'aucune maladie sérieuse si ce n'est peut-être de leur peuple." Toutefois, en raison de l'étendue de l'éducation, il est plus probable que le contenu plutôt que le niveau des biens publics sera sensiblement transformé. En se fondant sur les faits exposés plus bas, on pourrait prédire que le jeu international des forces cultivé par les élites d'hier ne recevra pas l'attention et les ressources qu'il avait eu coutume d'attirer. La culture politique se transforme, qui favorisait la mobilisation militaire sans distinction et le conflit. Cela ne signifie pas nécessairement que la défense contre l'agression manquera des ressources suffisantes mais cela veut presque certainement dire que le recours à la force militaire procédera davantage d'un choix raisonné. Il se pourrait après tout que s'avèrent justes les prophéties de de Tocqueville dans ses conclusions sur la démocratie et la politique étrangère: "Il est incontestable qu'à l'heure du danger un peuple libre fait preuve de beaucoup plus d'énergie qu'un autre, mais je suis enclin à croire que c'est particulièrement vrai dans celles des nations libres chez lesquelles l'élément aristocratique est prépondérant. Il me semble que la démocratie est mieux adaptée pour la conduite d'une société en temps de paix ... La politique étrangère fait rarement appel à l'une quelconque des qualités qui sont propres à une démocratie; elle réclame, au contraire, l'utilisation parfaite de presque toutes celles qui lui font défaut."<sup>14</sup> et "... on peut admettre comme règle générale et constante que parmi les nations civilisées les passions belliqueuses se feront d'autant

---

13. Ibid. pages 531 à 533.

14. Alexis de Tocqueville, Démocratie en Amérique, New York, Knopf, 1960, vi vol.I, pages 228, 234.

plus rares et moins intenses que les conditions sociales seront plus égales."<sup>15</sup>

### L'élite intellectuelle américaine

Aucune classe sociale aux Etats-Unis n'a joué un rôle aussi déterminant que la classe intellectuelle contemporaine dans l'orientation tournée vers la politique intérieure, dans l'élargissement de la participation publique effective à la détermination de la politique nationale et, comme j'en développerai l'idée plus loin, en suscitant la rébellion des jeunes.

J'entends par "classe intellectuelle" les gens dont la profession régulière concerne la création, l'interprétation, la diffusion, la critique et l'inculcation des valeurs culturelles, entre autres les valeurs que renferme la culture politique. Ils exercent dans l'enseignement national, entre autres à l'université, dans les moyens de communication de masse et les institutions religieuses, dans la publication et l'édition, dans le théâtre, etc. Il existe aussi des personnes appartenant à d'autres catégories professionnelles ou à la fonction publique administrative qui s'identifient au système de valeurs prédominant des intellectuels. Nous ne connaissons pas leur nombre exact, mais des statistiques partielles (par ex. nombre d'enseignants) semblent indiquer que ce nombre aurait augmenté au fur et à mesure de l'expansion économique. La plupart se situent en dehors du secteur des affaires. Les prévisions établies par le bureau des Statistiques de la main-d'oeuvre des Etats-Unis pour "les travailleurs des professions libérales, techniques et connexes" (ce qui suppose des doubles emplois) prévoient entre 1961 et 1975 une augmentation de quarante pour cent, atteignant un total de treize millions à la fin de cette période.<sup>16</sup> Il s'agit d'une classe qui occupe manifestement une position cruciale dans le façonnage des opinions et attitudes.

Il n'existe malheureusement pas de preuves statistiques pour attester de la caractérisation qui va suivre de ce secteur de la population. Mes remarques se fondent sur mes propres impressions et celles de nombreux autres observateurs. La documentation qualitative en la matière est abondante dès lors qu'il s'agit d'une classe qui, vivant de ce qu'elle dit ou écrit, parle et écrit naturellement beaucoup à son propre sujet. Comme toute autre classe elle est, bien entendu, loin d'être uniforme et l'on y produit facilement et y rencôtre sans effort de nombreuses variétés et nuances d'opinion. J'examinerai donc ce qui me semble être la tendance dominante dans les expressions les plus saillantes de valeur et politique. Qu'elle reflète ou non le sentiment majoritaire du groupe, je l'ignore. Sur ces bases précaires, je m'aventurerai ensuite jusqu'à dire que les doutes sérieux émis sur le bien-fondé de la guerre du Vietnam, ainsi que l'opposition et la

---

15. Ibid., vol.II, p.264.

16. Richard Flacks, "Young Intelligentsia in Revolt", TRANSACTION VII, juin 1970, p.54.

répulsion morale soulevées par cette guerre, ont été en majeure partie le fait des intellectuels américains. (J'entends ici surtout les groupes d'âge adultes). La question que nous nous posons est celle-ci: pourquoi cette opposition s'est-elle produite?

C'est un trait caractéristique de toute société dynamique - société qui se mue rapidement d'une période de transition à l'autre - que les groupes et les individus évoluent assez fréquemment en matière d'identification aux institutions ou aux autres groupes, et du niveau et de l'orientation de leurs engagements politiques et culturels. La classe intellectuelle de l'état industriel est particulièrement mobile sur ces aspects dès lors qu'un grand nombre de ses membres, que ce soit par profession ou par disposition naturelle (sinon par impulsion), fait de l'analyse sociale. C'est là une activité qui conduit naturellement à remettre en question l'autorité sous toutes ses formes. (C'est pour cette raison que les groupes dirigeants clairvoyants se sont souvent méfiés des intellectuels comme étant les agents des réformes indésirables).

Comme le révèle l'histoire des Etats-Unis depuis le début du siècle, c'est dans cette classe que se recrutent à une majorité écrasante les critiques de leurs institutions et de leur politique. On les trouve dans le journalisme d'opposition, dans les attitudes d'avant-garde et dans la politique libérale et radicale. Depuis une époque plus récente ils sont issus en nombre croissant des descendants d'immigrants autres qu'anglo-saxons et, bien qu'intégrés en grand nombre dans les institutions fondamentales, particulièrement dans leurs rangs inférieurs, leur fidélité aux valeurs est moins automatique que dépendante du bilan de l'élite dirigeante. Les traditions et la culture prédominantes des Protestants anglo-saxons de race blanche (WASP) - vestiges de l'époque victorienne, éthique protestante, etc. - étaient naturellement étrangères à un grand nombre de ces gens qui y voyaient le produit d'une classe enviable et l'expression opposée de leurs propres intérêts et optique.<sup>17</sup> S'ils semblent plus éloignés encore de cela à l'heure actuelle, c'est parce qu'ils ont grandi tant en nombre que dans leur liberté d'expression. Ils considèrent avec méfiance certains des mécanismes et prédispositions sociales qui ont traditionnellement tendance à favoriser les initiatives militaires. Ils sont en fait enclins à adopter et exprimer des valeurs morales humanitaires et égalitaires et, se situant au-delà des principes de loyauté qui voudraient s'adresser exclusivement à la nation, à appliquer ces valeurs sur le plan universel. Une fois prise cette orientation, ils ont été particulièrement sensibles à l'exercice de la contrainte militaire et aux massacres et destructions sans fin dans lesquels leur pays s'est trouvé engagé pour des raisons qui leur étaient obscures et, pour beaucoup d'entre eux, absolument condamnables. La plupart d'entre eux pourraient être capables de tolérer la

---

17. Ibid., p.48.

brutalité de la guerre, mais seulement in extremis. En bref, ce n'est pas une classe sociale qui estime respectable de recourir facilement à la force militaire et, dès lors qu'elle disposa d'une forte influence sur les moyens de communication, elle peut faire entendre la voix de son opposition.

Que l'on se sente - comme moi - solidaire ou non avec ces idées, il est évident que pour cette classe la manifestation de telles valeurs n'est pas atténuée par des obligations de charges et de responsabilités ou forcée de se soumettre à des circonstances qui, dans un monde de confusion constitutionnelle, font souvent obstacle à la mise en action d'intentions pures. Autrement dit, ces gens peuvent s'offrir le luxe de favoriser les options politiques qui répondent entièrement à leurs sentiments les plus forts. C'est tout naturel. Il existe toutefois deux autres formes de manifestation, adoptées par une proportion beaucoup plus petite et qui sont plus inquiétantes. La première concerne la tendance qu'ont certains, particulièrement à l'université, à perdre leur sang-froid et abandonner temporairement toute notion de raisonnement (mais non pas leur intelligence) lorsqu'ils sont irrités par une action gouvernementale. Les événements suscités dans de nombreuses réunions de facultés universitaires par la décision (à mon sens gravement erronée) du président Nixon d'intervenir au Cambodge en avril ont accentué cette faiblesse qui tend à desservir la cause de ceux qu'elle a atteints.<sup>18</sup> L'autre tendance est de s'enfermer dans une vision du monde dans laquelle tout le mal est virtuellement centré à Washington et où les autres protagonistes de la scène internationale ne jouent plus ou moins qu'un rôle modeste. Ho Chi Minh est supérieur, et ainsi de suite.

Il est à peine nécessaire de souligner que le nouveau comportement des intellectuels américains - qui en raison du développement économique sont destinés à s'accroître en nombre et probablement en influence - a une incidence directe sur la position militaire que les Etats-Unis seront en mesure de conserver à l'avenir.

### Jeunesse rebelle

La jeunesse américaine est, pour employer des nuances, un phénomène kaléidoscopique. Il ne m'est pas possible de parler de toutes ses catégories, telles que celle des pacifiques "enfants-fleurs" (sur le déclin?) ou de ceux, plus nombreux, qui semblent n'être à peu près vêtus que d'une abondante chevelure et d'un soupçon de sourcils. Ils dénoncent consciemment - et, à mon avis, à juste raison - de nombreux aspects caractéristiques de la civilisation américaine actuelle, mais en voulant tenter de les remplacer

---

18. On trouvera une sensible auto-critique concernant ces événements dans "The Tolerance of Violence on the Campus", New Republic, 13 juin 1970. M. Bickel est un libéral de réputation impeccable.

surtout par des modes de vie qu'il nous serait difficile - bien qu'ils soient manifestement différents - de considérer vraiment comme une amélioration. Néanmoins, une sensible proportion de la jeunesse américaine rejette aujourd'hui les anciennes valeurs de culture qui étaient fondées sur l'apriorisme de l'insuffisance immuable des moyens propres à satisfaire les besoins de l'homme et plaçaient dès lors en premier les droits à la propriété, les réalisations par la compétition et l'auto-discipline et donnaient à l'inégalité un caractère légitime.<sup>19</sup>

Toutes ces manifestations de la "nouvelle culture" ainsi que d'autres dans le même sens se heurtent à la question du pouvoir national, mais il est impossible à l'heure actuelle de prévoir quel sera le profil dominant des valeurs culturelles. Je dois me limiter à cette minorité petite mais indubitablement influente qui est politiquement active. Certains de ses éléments, qui représentent une minuscule sous-culture, sont pour ainsi dire en activité continue (c'est là leur vie), et ce d'une manière délibérément conçue pour attirer une attention disproportionnée. Leurs membres se déclarent farouchement adversaires non seulement de la guerre du Vietnam mais encore de toutes les institutions établies et de tout ce qu'elles produisent pour permettre la poursuite de cette guerre et qui, croient-ils fermement, doit être supprimé pour qu'un monde meilleur puisse surgir. Quant à savoir ce qu'ils entendent mettre à la place de la société actuelle, ils nous laissent là dans l'obscurité complète. Pour dire vrai, toute recherche de clarté à ce sujet est considérée par eux comme typiquement répressive.

Plus important est le groupe de loin plus nombreux - composé lui aussi surtout d'étudiants - dont les éléments se préparent à entrer dans leurs diverses carrières tout en participant par intermittence à des activités politiques sérieuses, autrement dit lorsqu'ils se sentent particulièrement atteints par tel ou tel événement dont la génération aînée, accomplissant ses fonctions régulières dévolues par les institutions sociales, leur semble de toute évidence responsable. Ils prétendent ne pas s'identifier aux Mao, Ché Guevara ou El Fatah mais, à l'instar du groupe plus violent, ce sont dans leur majeure partie - comme l'attestent plusieurs études - des fils et filles de la classe intellectuelle américaine auxquels s'ajoute une proportion très importante de la progéniture des classes conformistes. On les trouve en grands nombres dans les universités les mieux cotées pour le niveau de leur enseignement, ils sont très doués intellectuellement et bûcheurs pour la plupart. Ils partagent en prédominance les mêmes valeurs et désenchantements d'ordre politique que la classe intellectuelle américaine qui a, officiellement ou parallèlement, fait leur éducation, excepté le fait qu'étant jeunes, ils sont peu enclins aux compromis. Ils sont, en tant que groupe, profondément opposés à la guerre du Vietnam et fondamentalement anti-capitalistes

---

19. Cf. Philip E. Slater, "Cultures in Collision", Psychology Today, juin 1970, p.31 ff.

humanitaires. Le fait que ces jeunes se soient créés leurs attitudes politiques et montrent un désir très prononcé de les mettre en action repose sans aucun doute sur de nombreuses raisons. On a parfois tendance à se souvenir de ces lignes de Bertrand Russell: "S'il est vrai qu'une large proportion de la race humaine doit travailler si durement pour acquérir les produits de première nécessité qu'il ne lui reste que trop peu d'énergie pour se consacrer à d'autres buts, ceux dont le pain est assuré ne cessent sur ce rapport d'être actifs."<sup>20</sup> Mais le niveau de vie confortable de ces jeunes n'est pas le seul facteur. L'explication à la base me semble simple: ils ont été élevés dans ces idées. Il est apparemment assez évident aujourd'hui que les intellectuels américains (et un nombre assez important des milieux traditionnalistes naguère attirés par leur valeur) ont rejeté les principes classiques anglo-saxons-protestants de l'éducation des enfants et accueilli sans réserves les idées nouvelles d'éducation progressive, de psychologie de l'enfant, de psychothérapie, etc. en se formant à l'image d'un cadre familial nouveau qui était moins autoritaire, plus attentif à l'enfant, moins systématique en matière de discipline, plus humanitaire et démocrate.<sup>21</sup> Pour revenir aux opinions et valeurs politiques, leurs enfants, loin de se comporter suivant le modèle classique du conflit éternel des générations, marchent par conséquent droit sur les pas de leurs aînés. (Il est difficile d'imaginer un Dean Acheson élevé par une mère passionnée de méthodes psychologiques). Il est incontestable que la guerre a touché ces jeunes très profondément et les a braqués plus fortement contre les dirigeants et les institutions qu'ils tiennent pour responsables de cet état de choses. Mais même sans la guerre - à défaut de certitude on en a l'impression - tout ce qui a valeur d'institution admise aurait perdu de l'autorité à leurs yeux. Rien de surprenant à cela, dès lors que ces institutions - mariage, famille, église, école, gouvernement et entreprise commerciale - se révèlent de moins en moins adaptées à un monde en rapide mutation. On ne saurait oublier que la cadence extrêmement accélérée à laquelle se transforment les sociétés de haute technologie - cadence qui devient probablement insoutenable à la longue - engendre une cataracte de discontinuités sociales et culturelles, de telle façon que les enfants nés après la Seconde guerre mondiale n'ont jamais eu la possibilité de faire l'expérience d'une culture raisonnablement intégrée. L'ennui, me semble-t-il, est que leurs parents n'ont pas réussi à surmonter les changements en recréant des institutions qui auraient représenté une synthèse nouvelle et viable des bons éléments du passé et des besoins de l'avenir. En cela, et c'est ce que j'appelle une lacune excusable, ils n'ont pas su faire fonction d'agents de socialisation. Ils ont contribué à polariser la société entre

---

20. Bertrand Russell, Power, New York, Norton, 1938, p.9.

21. Flacks, op.cit., p.48.

eux-mêmes et la vaste proportion des classes plus modestes qui restent attachées aux vieux idéaux. Ce groupe de parents soucieux pourtant de bien faire - ainsi qu'une autre section qui renonça plus ou moins à tout ce qui dépassait les aspects pratiques quotidiens de l'éducation des enfants, abandonnant la formation sociale de leur progéniture à la télévision ou aux camarades - ont échoué en ce sens que leurs enfants cherchent ailleurs leurs critères d'identification. Cet échec est à la racine des nombreux cas de jeunes délinquants qui s'adonnent à la drogue ou d'autres formes d'inadaptation sociale, rejettent vivement les vieilles vertus américaines en faveur des satisfactions instantanées (parfois si instantanées qu'elles précèdent presque la sensation consciente du besoin), se glorifient dans le culte de soi et, même lorsqu'ils s'intéressent à la politique activement, sont attirés avant tout par la sensation et l'attitude de l'engagement, et non par le fond. Le problème consistant à découvrir sa personnalité est très difficile pour ceux élevés dans une culture qui a subi une perte excessive de stabilité et dont la mobilité géographique et sociale des parents est peu propice à la création de liens durables avec les gens et les lieux.

Il est trop tôt pour savoir comment s'y prendront les "jeunes intellectuels" quand viendra leur tour d'assurer la relève. Ils se dépensent dans leur contexte fait de carences diverses, notamment leur rejet inconsidéré de l'histoire qui les condamne à un sens beaucoup plus primaire de la condition humaine, et souvent aussi une désillusion à l'égard de la science (voire également parfois du rationalisme) qui les prive de certaines notions utiles à la solution de problèmes qu'il leur est impossible d'éviter. Mais il est vrai qu'un très grand nombre d'entre eux sont individuellement magnifiques. Sur certains points, ces jeunes sensibles ont probablement un sens des réalités nouvelles plus vif et plus rapide que celui de leurs aînés dont la plupart des influences formatives furent enregistrées à une époque très éloignée de la présente. Qui plus est, ces jeunes croient du moins spontanément que la race humaine ne fait fondamentalement qu'une.

### Les autres groupes

Je me suis concentré jusqu'à présent jusqu'ici sur une section relativement petite de la population américaine dès lors que mon intuition me dit que c'est celle qui détient la clef de nos problèmes. Cet exposé étant déjà trop long, j'aborderai rapidement les trois autres groupes.

En ce qui concerne les Noirs, il est évident que leur exploitation subjective s'accroît fortement en même temps que leur exploitation objective diminue. Cette réalité affaiblit la société américaine sous l'angle des passions et activités qui sont de nature à diviser, et de la disposition de nombreux jeunes Noirs à rejeter la notion même de solidarité nationale. En général, ils ne considèrent pas la guerre du Vietnam comme une guerre les concernant. Ce que veut toutefois la vaste majorité des Noirs c'est une

meilleure place dans cette société et non sa destruction. Quant aux mobiles qui poussent les Blancs à réduire l'exploitation objective des Noirs à un rythme dont la rapidité mérite d'être louée pour être sans égale dans l'histoire, ils comptent parmi les plus positifs qui se produisent dans cette société. Mais dans ce domaine également il est difficile de prévoir comment cela finira.

La structure traditionnelle américaine, vaguement définie sous le vocable "establishment" mais qui n'en est pas moins une couche de la société indiscutablement réelle, celle qui est à la tête des affaires, des professions libérales et de la fonction gouvernementale et domine manifestement la politique étrangère et militaire, a perdu à ce qu'il me semble la vivacité qui caractérisait le profil de ses performances. Dans la conduite des affaires étrangères, ses représentants ont apparemment perdu quelque chose de la vigueur, la clairvoyance et l'adaptabilité qui distinguaient leurs prédécesseurs des années 1940 et 1950. Pris au piège d'une doctrine de la guerre froide qui n'attacha pas suffisamment d'attention aux principaux aspects de l'évolution que traversait le monde, ils ont entraîné leur pays au Vietnam. De plus en plus conscients de cette erreur, et sensibles au climat de division qu'elle engendre, de plus en plus émus aussi devant le comportement des jeunes, qui sont souvent leurs propres enfants, à l'égard de ceux qui les ont élevés, et plus récemment incertains au sujet de la gestion de l'économie, les membres de l'"establishment" vus en tant que groupe me semblent en ce moment - il s'agit là d'un jugement tout à fait personnel - s'être laissés aller au pessimisme et montrer certains signes de perte de direction, voire parfois de perte de leur assurance. Cet état de choses sera peut-être temporaire mais on ne peut être affirmatif.

Finalement, nous avons la grande masse de la société américaine, largement composée des "ethnies blanches" qui se considèrent comme la petite classe moyenne (ou la classe moyenne tout court), et comme des gens patriotes et fermement attachés aux vertus anciennes de dur labeur et d'efforts personnels. Ils forment probablement ce que le président Nixon appelle "la majorité silencieuse". On a l'impression que, dans leur ensemble, ils sont perplexes devant le comportement de la classe dirigeante, méfiants et un rien méprisants envers les intellectuels, et très hostiles aux jeunes de la Nouvelle Gauche, particulièrement aux étudiants activistes. Ils sont désorientés par le fait qu'à cette heure de transformations rapides et tumultueuses, les membres des classes dirigeantes et les intellectuels continuent de s'exprimer surtout par monologues<sup>22</sup>; et il n'est pas rare que cette "majorité silencieuse"

---

22. "... Je ne suis pas persuadé que les groupes d'élite de la société américaine aient l'humilité ou la patience, voire même les garanties de confiance nécessaires pour établir, ou peut-être rétablir le dialogue avec le reste de la nation. Il semble que le fait de rester détaché du grand public soit d'un rapport extrêmement important ..."  
Andrew N. Greeley, "The War and Ethnic Groups, Driving Off 'The People'", New Republic, 27 juin 1970, p.16.

vienne à se chercher - comme semblerait l'indiquer l'attirance exercée par un George Wallace ou un vice-président Agnew - des dirigeants qui sachent lui parler et exprimer ses sentiments. Certains observateurs sont d'ailleurs maintenant inquiets au point de craindre la survenance d'un contre-coup politique agissant au nom des anciennes vertus lesquelles, bien que plus louables que ce que promettent les tenants de la "culture nouvelle", ne sont plus suffisantes pour faire face aux problèmes des années 1970. Il est certain que les récentes élections et les récentes campagnes politiques indiquent que la nation tend vers la polarisation politique. Pour citer un spécialiste de l'opinion publique, "les tendances intellectuelles et morales parmi les groupes de l'élite libérale vont directement à l'encontre des tendances constatées parmi les ethnies blanches et les autres membres des classes moyennes américaines."<sup>23</sup> Si le genre de gouvernants qui convient finit par se manifester, il y a des chances que l'on connaisse une politique conservatrice rétrograde.

#### Conclusions

Avant de tenter de formuler quelques conclusions, on pourrait utilement présenter certaines déductions pertinentes fondées sur des résultats électoraux et des sondages d'opinion publique. (1) A la fin de l'année, la majorité de la nation regrettait l'intervention au Vietnam, aurait voulu que le pays y réduise ses engagements, mais rejetait complètement l'évacuation comme solution possible.<sup>24</sup> Selon les résultats d'un Gallup en mai 1970, 56 pour cent estimaient que les Etats-Unis avaient commis une erreur en envoyant des troupes se battre au Vietnam, 36 pour cent n'étaient pas de cet avis, et huit pour cent étaient sans opinion. En avril 1968, les pourcentages respectifs étaient devenus 48, 40 et 12. En octobre 1952, les chiffres comparés concernant la guerre de Corée étaient de 43, 37 et 20 (contre 20, 65 et 15 en août 1950). (2) Constatation non surprenante, les Noirs et les femmes se montrent plus désenchantés vis-à-vis de la guerre que les hommes blancs.<sup>25</sup> (3) En tant que groupe, les gens qui ont fait des études supérieures soutiennent fermement la guerre et figurent de façon disproportionnée parmi les irréductibles de la poursuite de la guerre.<sup>26</sup> La vaste majorité de ce groupe se compose de gens qui ont terminé leurs études ou fréquentent actuellement des établissements où l'opposition à la guerre n'a pas trouvé

---

23. Ibid., p.15.

24. Philip E. Converse et Howard Schuman, "'Silent Majorities' and the Vietnam War," Scientific American, juin 1970, p.20.

25. Ibid., p.22

26. Ibid.

beaucoup d'échos.<sup>27</sup> (4) Les personnes possédant une formation supérieure avancée et celles attachées aux universités les plus importantes se montrent plus "colombes" que le reste de la population.<sup>28</sup> (5) Le sentiment en faveur de la paix est largement distinct du sentiment en faveur du mouvement radical pour la paix. Près des deux-tiers de ceux résolument opposés à la guerre s'élèvent contre les protestataires militants.<sup>29</sup> (6) Le mouvement radical est rejeté par soixante à quatre-vingt-dix pour cent du peuple américain.<sup>30</sup> Plus de la moitié du public rejette la responsabilité des incidents tragiques de la Kent State University sur les étudiants eux-mêmes.<sup>31</sup> (7) L'analyse des résultats électoraux durant les élections présidentielles de 1968 montre que les démocrates favorables à George Wallace surpassent ceux qui soutiennent le sénateur Eugène McCarthy et que Wallace s'est proportionnellement attiré plus de voix des électeurs âgés de moins de trente ans que de n'importe quel autre groupe d'âge.<sup>32</sup>

Face à ce phénomène rapidement changeant, confus et largement incohérent de la société américaine actuelle, et invité à tirer des conclusions prophétiques, comment ne pas réagir autrement que par un sentiment d'embarras extrême et un profond désir de trouver la formule évasive, que je n'ai pas l'intention de laisser complètement insatisfait.

(1) En ce qui concerne les changements dans la structure dirigeante intérieure des Etats-Unis, l'extrême-gauche, y compris sa section jeune, n'a aucune chance d'obtenir une marge appréciable de pouvoir. Ses préférences pour les confrontations de choc l'empêchent de se faire suffisamment d'alliés pour construire sa base sur une ampleur de masse. Les éléments plus modérés de la nouvelle gauche, largement composée d'intellectuels jeunes et aînés, ne sont pas assez forts pour dominer la politique américaine par le jeu des élections politiques dès lors que le gros de la nation reste fondamentalement conservateur. La meilleure chance pour les intellectuels d'étendre leur influence politique réside dans un certain renversement de la classe dirigeante traditionnelle. La formation d'une coalition victorieuse qui représenterait une synthèse positive des forces attachées à certaines des vieilles valeurs américaines et des forces poussant dans le sens d'une société plus démocratique,

---

27. Sur les 760 campus où les protestations ont été enregistrées lors des chaudes journées du début de mai, un quart seulement avait des grèves entraînant le boycottage des classes sur une grande ampleur ou la fermeture des établissements. Les plus vives protestations se déroulèrent dans les universités de premier plan. Cf. New York Times, 24 juin 1970, p.29.

28. Converse et Schumann, op.cit., p.20-24.

29. Ibid., p.24.

30. Greeley, op.cit., p.14.

31. Ibid.

32. Philip E. Converse et al., "Continuity and Change in American Politics: Parties and Issues in the 1968 Election," The American Political Science Review, décembre 1969, p.1103.

cosmopolitaine et humanitaire exigerait des innovateurs politiques provenant de la hiérarchie traditionnelle et des classes intellectuelles, qui se soucient des petites classes moyennes et soient prêts à dialoguer avec elles, ainsi qu'avec les Noirs et les autres minorités ethniques, plutôt que de se tenir à l'écart de ces catégories et d'ignorer leurs opinions et réactions, les abandonnant dès lors à l'appel des démagogues réactionnaires. On ne voit jusqu'ici rien qui nous indique qu'une coalition de ce genre soit en train de prendre forme.

(2) Une réédition de l'isolationnisme des années 1920 et 1930 est très improbable. Les classes intellectuelles et les classes supérieures traditionnalistes restent sincèrement intéressées au monde extérieur, et quand bien même les éléments protectionnistes reprennent actuellement des forces sur le terrain politique, l'interdépendance économique américaine avec le monde extérieur, et particulièrement avec les autres économies avancées, ne diminuera pas. Les activités des grandes sociétés, et particulièrement aussi celles des entreprises multinationales, sont l'indice que la banque et le commerce américains n'ont aucune disposition pour l'insularité économique. L'attention tournée sur les problèmes nationaux avant tout est toutefois susceptible de s'accroître, mais il ne s'agit là que d'une évolution suscitée par la nécessité de s'attaquer aux problèmes intérieurs urgents auxquels le public est maintenant très sensibilisé.

(3) Le penchant américain à intervenir militairement à l'étranger va certainement tendre à diminuer, pour plusieurs raisons qui sont notamment: l'enseignement tiré de l'expérience au Vietnam, le retour de l'attention intérieure, le sentiment accru que la force militaire a perdu de son utilité comparée à autrefois, et le fait que les Etats-Unis ne semblent pas en mesure de rassembler suffisamment d'unité intérieure pour faire face à des engagements d'une envergure comparable à un empire. La doctrine Nixon traduit en quelque sorte ce changement d'attitude. La question immédiate est de savoir si les objectifs de politique étrangère seront réellement réduits, pour mieux répondre à la diminution de l'appétit d'intervention et probablement à des possibilités amoindries en matière de moyens d'intervention, ou si l'on cherchera, pendant un certain temps, à fonder plus sur la rhétorique que sur les engagements réels les objectifs excessivement ambitieux d'autrefois. Pourrait aussi se poser un certain danger, à un stade ultérieur, de voir les Américains suivre leurs amis en Europe occidentale et déclarer simplement que les menaces étrangères ont diminué ou disparu et que par voie de conséquence la diminution de l'engagement des Etats-Unis à l'étranger est réaliste. (Le problème dans le monde des réalités est que le phénomène des menaces est susceptible d'évoluer dans n'importe quel sens et que la perception de cette évolution devrait être considérée comme une question empirique excluant toute hypothèse subjective risquant de prendre des désirs pour des réalités). L'on aurait tort malgré tout de ne plus tenir aucun compte des capacités

des Etats-Unis à opérer une intervention militaire. Même l'état d'esprit américain actuel n'est pas un fondement suffisant à une telle idée. Nombreux sont après tout ceux qui se font colombes pour le Vietnam et faucons pour le Moyen-orient.

(4) Les pressions s'accroîtront pour la réduction du budget de défense. Au cours des vingt dernières années les responsables des plans américains pouvaient en général commencer en définissant les objectifs de politique étrangère, puis formuler les besoins militaires, et présenter finalement la facture à un Congrès bienveillant. Il est probable qu'à l'avenir on fera dès le commencement entrer en ligne de compte des limites budgétaires, reposant sur l'examen des ressources en fonction de la structure entière des priorités nationales. Je crois improbable que les Etats-Unis serrent sérieusement la ceinture aux militaires et, indépendamment du résultat des négociations du Traité de Limitation des Armes Stratégiques, que la force stratégique de dissuasion nucléaire soit privée d'éléments essentiels à sa capacité. Mais les forces militaires classiques continueront toutefois presque certainement à subir des réductions sensibles. Et si l'on vient à adopter la formule de l'armée de professionnels, l'élévation des dépenses par homme fera accentuer encore la pression en faveur des restrictions.

(5) On s'efforcera peut-être (et on devrait s'efforcer) de parvenir à un accommodement avec l'Union soviétique, et si l'on réussissait à conclure des accords supplémentaires de désarmement contrôlé sans s'aider d'illusions, le monde y gagnerait en sécurité quand bien même il n'en arriverait pas encore à pouvoir transformer toutes ses épées en socs de charrue.

(6) Il est plus que probable que l'alliance avec les nations de l'Europe occidentale survivra (bien que cela dépende, naturellement, de la disposition des Européens occidentaux à se montrer coopérants dans ce sens plutôt qu'à réclamer cet aboutissement). Les Américains peuvent devenir plus détachés dans leurs sentiments au sujet de la sécurité de l'Europe occidentale mais il n'y a toutefois rien qui indique un changement d'opinion massif. Les jeunes intellectuels eux-mêmes, à l'exception de l'aile la plus radicale, tout en traitant l'OTAN et les conventions similaires comme des choses ennuyeuses, ne les mettent pas en question. A part l'OTAN, il est probable que la présente désillusion à l'égard des alliés et alliances se fera sentir dans d'autres parties du monde, mais une évolution de ce genre ne serait pas, toutes choses considérées, si mauvaise.

Ces conclusions ne feront peut-être qu'ajouter à une peinture trop consolante. Et elles pourraient aussi s'avérer erronées. L'humanité a toujours été capable de produire des événements imprévus et profondément perturbateurs et, si des événements de ce genre surviennent, ils pourraient changer de façon dramatique la face du monde et des affaires américaines. Il y a la tendance inquiétante du mouvement de la paix - aux Etats-Unis comme en Europe - à favoriser les changements draconiens sans penser du tout aux

répercussions internationales. Dans un monde où la passion de la paix n'est pas répandue de façon égale, des conséquences sérieuses en découleraient si ces mouvements devaient réussir dans les seules sociétés d'abondance. Vue dans un contexte historique, l'association entre la richesse et la mauvaise volonté à se battre s'est invariablement avérée fatale. Il y a finalement peut-être la possibilité extérieure que, sous l'influence d'une vague montante de polémiques acharnées, la société américaine, incapable de se débattre dans une culture discontinue, s'écroule simplement au point d'être paralysée en tant que puissance. Je considère cette hypothèse comme improbable. Il y a trop de signes d'efforts constructifs, autant que de déclin, dans cette société au dynamisme incroyable. Et, en tout état de cause, Adam Smith n'a-t-il pas déclaré au moment de la Révolution américaine, à Sir John Sinclair qui lui exprimait sa crainte que le déclin de l'Angleterre n'approche le point signalant l'effondrement imminent, "Jeune homme, n'oubliez pas qu'il y a beaucoup de ruine dans une grande nation."

INSTITUT POUR LES ETUDES STRATEGIQUES  
DOUZIEME CONFERENCE ANNUELLE

LA SECURITE EUROPEENNE - UNE ERE DE NEGOCIATIONS?  
SOCIETE ET PUISSANCE PENDANT LES ANNEES 1970

Vendredi, 11 Septembre

Séance du matin (2)

Implications Internationales des Changements Sociaux  
dans Les Pays Europeens

Méditations sur 1970 - 2000

PROF. JOHAN GALTUNG

1. Pour pouvoir spéculer sur les implications internationales des changements sociaux dans tous les pays d'Europe, des pays développés du nord à ceux moins avancés du Bassin Méditerranéen, des économies presque entièrement libres de l'Ouest aux économies centralisées de l'Est, il faut avoir certaines idées, au moins, sur les trois sujets suivants:

- nature des relations internationales en Europe, à l'heure actuelle;
- nature probable des changements sociaux dans certains types importants de pays européens dans les années à venir;
- théorie expliquant les effets des changements sociaux dans les pays européens sur les relations internationales.

Je m'efforcerais de traiter de ces sujets, dans l'ordre, mais tout d'abord, je voudrais, immédiatement, devancer une conclusion qui paraîtra évidente à beaucoup: je ne crois pas que nous soyons au seuil d'un âge d'or de relations pacifiques sur notre continent. Au contraire, il est fort possible que les dernières décennies de notre siècle soient extrêmement difficiles, bien que les difficultés ne puissent pas nécessairement s'évaluer en fonction d'une mesure standard: la probabilité de ce que les Européens appellent la Troisième Grande-Guerre, c'est à dire une guerre qui n'a pas seulement sa source en Europe mais qui se déroule en Europe.

2. Toutes les puissances européennes, grandes et petites, au nord, au sud, à l'ouest et à l'est, se sont déclarées en faveur de la paix. Cependant, il y a deux grandes philosophies qui se disputent l'esprit des hommes en ce qui concerne la meilleure façon d'obtenir cette paix. Selon la première, que nous appellerons libérale, la paix s'obtient par une organisation appropriée, au niveau international ou supranational, par la formation d'organ-

ismes viables à ces niveaux. La structure de la paix est réalisée à des niveaux qui se situent entre et au dessus de la nation-état; elle ne se trouve pas, fondamentalement, dans la nation-état elle-même. La paix est une question d'organisation internationale, un point de vue violemment opposé à la seconde philosophie, la philosophie marxiste. Selon cette dernière, la clé de la paix réside dans la structure des unités composantes, des nations-états. La paix ne peut être garantie que dans un monde constitué de nations-états socialistes; ce n'est que dans ces états que la poussée vers la guerre peut être efficacement neutralisée.

3. Il est maintenant évident à tous ceux qui préfèrent une attitude plus éclectique dans la grande controverse entre le libéralisme et le marxisme, et qui se refusent à croire que ces deux points de vue s'excluent mutuellement, qu'il y a une part de vérité dans l'un comme dans l'autre, et que la validité de ces philosophies varie selon les circonstances historiques. De façon plus concrète, il ne vaut presque pas la peine de considérer sérieusement, (aussi fréquemment qu'on les entend exprimées) les versions extrémistes de ces philosophies, à savoir que la paix peut être réalisée en utilisant n'importe quel type de nation-état comme élément de construction - démocratique ou fasciste, par exemple - ou que la paix est un cadeau spécial qui se présente aussitôt que les éléments de construction sont corrects (c'est à dire socialistes), quelle que soit la manière dont ils sont assemblés. La structure de paix, même lorsqu'elle se limite à l'absence de violence, semble avoir des composants sous-nationaux, internationaux et supranationaux. Et cela est vrai a fortiori si l'on définit la paix de manière à y inclure l'absence de violence.

4. Quoi qu'il en soit, le fait est que l'Ouest et l'Est, au cours des vingt-cinq années qui ont suivi la fin de la guerre, ont basé leurs actions, dans une grande mesure, sur des philosophies sociales différentes; et même lorsqu'ils ne l'ont pas fait, ont soupçonné l'autre côté de l'avoir fait. En d'autres termes:

- l'évidente implication de la philosophie de paix libérale serait d'essayer d'intégrer l'Est et l'Ouest dans un solide cadre international et supranational si étroitement entrelacé qu'il n'y aurait pas de place pour des activités belligérentes, par suite, surtout, de la nature symbiotique des relations;

- l'évidente implication de la philosophie de paix marxiste serait d'essayer de contribuer à l'évolution de tous les pays européens vers un type de société contribuant à la paix, la société socialiste.

5. Il est à peine nécessaire de faire remarquer que ce dernier point de vue, surtout lorsqu'il se traduit par un appui aux partis communistes par le truchement du mouvement communiste international, est considéré comme une philosophie hautement subversive par les sociétés occidentales - et pas seulement par les gouvernements de ces sociétés, mais aussi par la grande majorité de leurs citoyens. En général, il semble que l'Ouest n'ait pas envie de se voir épargner la guerre par l'Est de cette façon, fait que l'Est ne comprend pas toujours et prétend même nier en le considérant comme un cas supplémentaire de 'fausse conscience' de l'Ouest.

6. Par contre, il est nécessaire de faire remarquer que l'Est a un point de vue exactement parallèle à celui de l'Ouest en ce qui concerne la réalisation de la paix: par la construction d'impressionnantes superstructures. Aux yeux de l'Est, ces superstructures sont 'subversives', si l'on peut employer ce terme, car elles représentent des instruments de la domination occidentale. Tout aussi méticuleusement que l'Ouest qui accumule les cas d'espionnage, d'activité subversive, d'entrée d'argent par l'intermédiaire du mouvement communiste, etc..., l'Est fonde son argument sur des faits de types les plus divers. La nature des relations est-ouest avant la Seconde Guerre Mondiale, si commodément oubliée par l'Ouest, est particulièrement significative: tous les pays en bordure de l'Union Soviétique étaient dominés économiquement, politiquement, militairement et culturellement, d'une manière ou d'une autre, par les pays de l'Ouest (Angleterre, France, Allemagne - séparément ou en combinaison). Il est très important, également, de considérer le degré de domination, par l'Ouest, d'une façon ou d'une autre (situation, conceptions, personnel, finances, etc...) des organisations internationales, à commencer par les Nations-Unies. Finalement, l'Est tient compte également de l'offensive économique de l'Ouest, après la détente, et notamment la manière dont la C.E.E. se tourne vers l'Est, et de la pénétration économique des Etats-Unis en Europe Occidentale.

7. Brièvement, on peut dire que l'Est craint l'usage que l'Ouest fait de la General Motors tout autant, sinon plus, que l'Ouest craint l'usage que l'Est fait du parti communiste, aussi purs que soient les motifs des uns, qui désirent bâtir la paix sur le type correct de société ou les motifs des autres qui veulent réaliser le type correct de superstructure internationale. Les deux côtés ont de bonnes raisons d'être inquiets, bien qu'ils exagèrent et tendent à penser que l'autre partie est plus habile, plus rusée et plus partielle qu'elle ne l'est en réalité.

8. De toute évidence, cette image était plus correcte il y a quelques années qu'aujourd'hui. Les deux parties ont, maintenant, des versions atténuées de leurs philosophies. Au lieu de s'adonner à des activités purement subversives, l'Est a appris à coexister avec sa propre doctrine de coexistence pacifique des différents systèmes politiques et économiques. L'Ouest a, peut-être, appris que les systèmes qui conviennent à l'Europe Occidentale ne sont pas nécessairement considérés comme bons pour l'Europe Orientale, surtout pas en Europe Orientale même. Et cela ne s'applique pas seulement aux gouvernements mais aussi à la majorité des populations. L'Ouest a appris, peut-être, que les structures supranationales doivent être symétriques, et qu'elles échoueront si elles sont utilisées comme instruments, d'une manière ou d'une autre, de l'hégémonie occidentale ... comme, par exemple, lorsque la C.E.E. essaie de parvenir à des accords avec les pays d'Europe de l'Est individuellement. Nous employons l'expression 'peut-être' parce que nous avons l'impression que les efforts de subversion des pays orientaux ont décliné davantage que les efforts de 'superversion' des pays de l'Ouest, bien que nous aurions du mal à le prouver. Il est possible que cela soit dû au fait que ce genre d'activité de domination est tellement essentiel au système capitaliste occidental dans sa présente phase de corporations multinationales, alors que la subversion à l'étranger n'est pas une raison d'être dans le même sens pour les états communistes orientaux.

9. Cependant, soyons généreux et présumons qu'il y ait une symétrie de développement. L'Est et l'Ouest aurait dû arriver maintenant, idéalement, à un tournant de l'histoire où il existe une base réelle de coopération véritable, d'un caractère vraiment symétrique, entre l'Est et l'Ouest. La création d'institutions symétriques et

la coexistence pacifique active sont des conceptions provenant de philosophies différentes, mais elles peuvent, dans leurs implications pratiques, conduire au même genre de résultat: un effort pour bâtir la paix sur des institutions comme la C.E.E. - Commission Economique pour l'Europe des Nations-Unies - dont la portée aura été fortement augmentée et élargie de manière à comprendre les deux Allemagnes. Dans un certain sens, ce type de développement est une concession au point de vue libéral sur la paix, basé sur la superstructure plutôt que l'infrastructure des nations-états. Il est possible, également, de considérer l'initiative de l'Est, concernant une Conférence Européenne sur la Sécurité, sous cet angle: c'est un effort visant à donner une forme au statu quo, c'est à dire une situation dans laquelle l'Est est véritablement indépendant de l'Ouest, sans la moindre trace de la domination d'avant-guerre. Mais cet aspect Nord-Sud des relations Est-Ouest en Europe n'a jamais été suffisamment compris par les pays de l'Ouest, car ce sont les parties dominées qui comprennent le mieux le sens de la domination.

10. Nous pouvons maintenant conclure cette vue générale des relations Est-Ouest en Europe en faisant une distinction entre les aspects suivants de ce qu'il est souvent convenu d'appeler la 'guerre froide':

- i) L'élément Nord-Sud du conflit Est-Ouest, l'histoire d'une Europe Orientale dominée et qui veut devenir vraiment indépendante, et pas seulement indépendante dans le sens formel du mot, avec une classe supérieure liée à l'Europe Occidentale (comme en Amérique du Sud, à l'heure actuelle, et comme en Afrique Noire, dans une grande mesure). La Guerre Froide a joué un rôle fonctionnel dans ce processus historique car elle a isolé l'Est de l'Ouest et lui a assuré l'autonomie vis-à-vis de l'Ouest. Le fait que ce processus se soit soldé par la domination de l'Union Soviétique est une autre affaire et constitue un problème séparé. Il ne rend pas plus attrayant la domination occidentale d'avant-guerre ou future. La domination, par les uns ou par les autres, n'est pas considérée comme un facteur constant, mais comme un élément à éliminer ... et ce processus viendra en son temps, également.
- ii) Les changements internes dans les pays féodaux ou pré-capitalistes de l'Est ayant des systèmes socio-économiques et politiques très analogues à ceux des pays plus arriérés du Tiers-Monde. Dans ce processus, les classes supérieures, celles qui possèdent des contacts avec l'Ouest, ont souffert, et la sympathie qu'elles suscitent cristallisent les sentiments et l'action de l'Ouest. Personne n'avait jamais entendu parler des masses paysannes de Pologne et de Hongrie, exposées aux caprices et au fouet de leurs propriétaires. Elles restent aussi anonymes que les travailleurs des plantations de la République Dominicaine d'aujourd'hui, et tout aussi opposées aux professions libérales, aux

intellectuels et aux nombreux autres groupes qui forment les principales victimes de la suppression actuelle en Tchécoslovaquie. A mon avis, ces changements étaient nécessaires en Europe de l'Est et il est regrettable qu'ils n'aient pas été mieux compris par l'Ouest qui les a simplement considérés sous l'angle de la stratégie des grandes puissances. Je pense, aussi, que deux graves erreurs ont été commises: l'Est n'aurait pas dû monter son coup en Tchécoslovaquie, pays démocratique hautement développé, qui a perdu plus qu'il n'a gagné de la domination communiste. De même, l'Ouest n'aurait pas dû maintenir un régime conservateur, et même réactionnaire, en Grèce; il aurait dû permettre une révolution sociale qui aurait préparé le terrain pour un relèvement du niveau de vie au moins comparable à celui de la Bulgarie (pas nécessairement exprimé en PNB (produit national brut) par habitant, mais en fonction des conditions de vie des classes les plus pauvres de la société). Ces deux pays sont dans une mauvaise position géographique et de nombreux problèmes seront encore créés par ce facteur.

- iii) Résidus de la Seconde Guerre Mondiale, et surtout la division de l'Allemagne et le problème de Berlin.
- iv) Problèmes découlant des capacités militaires créées des deux cotés. Les systèmes érigés pour séparer les deux cotés, de sorte qu'ils ne puissent pas empiéter, de quelque façon que ce soit, sur un domaine que l'autre côté considère comme lui appartenant, sont si formidables que, quelle que soit la force des arguments selon lesquels ils ont peut-être permis d'éviter des confrontations violentes en Europe (excepté en Grèce, à Chypre, en Hongrie et en Tchécoslovaquie), le coût est extrêmement élevé, le danger toujours présent et susceptible de le rester longtemps encore.
- v) Problèmes découlant de l'application de politiques d'association dans un climat où l'Ouest continue à soupçonner l'Est d'avoir des visées subversives et l'Est continue à penser que l'Ouest a des intentions 'superversives' - et chaque côté peut, de temps en temps, relever des faits qui peuvent être interprétés, à tort ou à raison, comme preuves. Le résultat est le 'pendule' bien connu "oui, non, oui, non" passant de l'extrême 'association' à l'extrême 'dissociation', de la détente à la crise. Les Européens ont maintenant l'habitude de ce phénomène, même s'ils ne sont pas assez 'sophistiqués' pour pouvoir le maîtriser. Aucune des deux parties n'a suffisamment d'entraînement pour ce genre d'interaction avec l'autre côté.

11. Voyons maintenant les changements sociaux dans les différents secteurs d'Europe, ce qui nous donnera un point d'appui sur lequel nous pourrions fonder notre opinion en ce qui concerne les conséquences possibles de ces changements sur les cinq aspects des relations Est-Ouest. Nous voudrions souligner, une fois de plus, qu'il est fort possible que la base d'une coopération Est-Ouest, sur le plan idéologique comme sur le plan structurel, soit aujourd'hui plus solide que jamais, car il est très possible que les deux côtés aient appris, après les événements de Tchécoslovaquie de 1968,

les règles du jeu d'association, tout comme ils ont appris, après Cuba 1962, quelques règles de comportement dans l'ère nucléaire. Etant donné que le thème de ces spéculations sur l'avenir est que ces conditions vont disparaître, dans une large mesure, la situation générale est plutôt tragique. C'est un peu comme deux jeunes personnes, un homme et une femme, qui pourraient s'aimer et se satisfaire créativement, mais qui, lorsqu'elles sont le plus rapproché l'une de l'autre ne le savent pas, ne peuvent pas ressentir cette proximité de manière suffisamment intense et, en tout cas, ont d'autres préoccupations à l'esprit.

12. Ainsi donc, l'analyse des politiques des pays européens permettrait certainement à un observateur de se rendre compte que ce ne sont pas les relations Est-Ouest qui préoccupent le plus les ministères des affaires étrangères, les parlements, la presse, la télévision et le public, mais un mélange d'affaires intra-européennes concernant la C.E.E., les relations avec les Etats-Unis et avec le Tiers-Monde. Les négociations et accords entre Bonn et Moscou, qui ouvriront, peut-être, un nouvel âge de coopération, servent à rendre les relations Est-Ouest encore moins importantes, car il n'y a pas, entre autres, de programme concret pour l'au-delà comme il y en a un pour la C.E.E., à savoir l'agrandissement de six à dix, et même davantage, et l'adoption de nouvelles fonctions. Le détente et la nature super-stable des relations Est-Ouest, malgré les mouvements du pendule, et divers hauts-et-bas, les rendent, en quelque sorte, sans intérêt, et on s'intéresse beaucoup, en Europe Occidentale, à un autre front: la bataille économique avec les Etats-Unis, une bataille où la gauche et la droite semblent unir leurs forces.

13. Dans un sens, cela n'est pas particulièrement étrange. Les nations d'Europe occidentale sont toutes des sociétés libérales, avec plus ou moins de libertés personnelles, un système économique capitaliste tempéré par une intervention plus ou moins forte de l'Etat. La partie que les Etats-Unis jouent en Europe, au moyen d'investissements et par l'emploi systématique de corporations multinationales, est une partie que les pays d'Europe Occidentale sont en mesure de jouer également et qu'ils sont prêts à jouer, bien que leur capacité de le faire ait été sérieusement mis en doute. La partie qui se joue en Union Soviétique et dans les pays d'Europe de l'Est, quel que soit le nom qu'on veuille lui donner, n'a certainement pas été choisie par la majorité des populations de l'Europe de l'Ouest. En conséquence, l'Europe Orientale est

contenue militairement par l'OTAN et politiquement, économiquement et culturellement par des politiques essentiellement de dissociation. Et cela résoud le problème pour l'instant. Mais ce genre de politique ne peut pas être poursuivi en ce qui concerne les Etats-Unis, un allié politique et militaire d'une puissance immense. Il faut donc poursuivre d'autres stratégies: par exemple, le passe-temps favori des Européens qui aiment à se moquer de la culture américaine, tout en l'absorbant intensément, et leurs efforts pour établir une puissance économique du même ordre de grandeur, capable d'exploiter ses propres ressources, notamment en matières grises, et capable de se conduire vis-à-vis de l'Afrique Noire comme les Etats-Unis le font vis-à-vis de l'Amérique Latine.

14. Mon argument principal est que ce genre d'activité suffira pour permettre aux politiciens d'Europe Occidentale de détourner l'attention des problèmes purement européens. Les politiciens continueront à faire ce que les politiciens britanniques font, à savoir se persuader qu'ils poursuivent une politique concernant toute l'Europe lorsqu'ils examinent le 'quand', le 'pourquoi', le 'comment' et le 'si' de la candidature britannique au Marché Commun, alors qu'en réalité ils s'efforcent de former un bloc économique d'Europe de l'Ouest qui sera peut-être en mesure d'arrêter la marée de la domination des Etats-Unis, mais qui rendra certainement plus difficile toute coopération symétrique avec l'Europe de l'Est. A mesure que le C.E.E. devient une partie prépondérante de l'Europe Occidentale, celle-ci devient tellement forte que tout accord avec l'Est ne peut être qu'asymétrique. Le résultat, je pense, sera que l'Est s'abstiendra de tout accord au dessus d'un certain minimum et deviendra de plus en plus autarcique, de sorte que la division de l'Europe pourrait fort bien se maintenir jusqu'à la fin du siècle, à moins que la C.E.E. rencontre de sérieuses difficultés.

15. Toutefois, l'extension et l'expansion de la C.E.E. ne sont pas les seuls événements qui se produisent actuellement en Europe Occidentale. Il y a également d'autres facteurs, tous très importants pour le développement futur. Nous pensons, plus particulièrement, aux mouvements d'indépendance sous-nationaux et à tous les phénomènes complexes associés à la révolte de la jeunesse vers la fin de la dernière décennie. Ils ont tous un facteur commun: la nation-état, cette structure politique impressionnante qui est née des événements des dix-septième, dix-huitième et dix-neuvième siècles, est, en quelque sorte, arrivée à la fin de

son développement. Cela ne veut pas dire que les nations-états ne vont pas continuer à exister sur les cartes, qu'il n'y aura plus de parlements, de gouvernements, de premiers ministres, etc... ou même d'armées nationales. Cela veut dire, plutôt, que la nation-état en Europe de l'Ouest, et tout particulièrement en Europe du Nord-Ouest, atteindra rapidement la phase que les municipalités ont déjà atteinte. Les frontières ressembleront à des limites départementales, extrêmement poreuses. Plus important encore: l'identité nationale sera réduite à une identité régionale et il sera de plus en plus difficile de recruter les meilleurs éléments de la jeune génération pour les postes importants. Etre un parlementaire ou politicien national sera plutôt démodé et on aura l'impression d'une personne qui n'a pas très bien compris la signification de la fin du 20ème siècle. En d'autres termes, plutôt décourageants: un nombre croissant de politiciens médiocres auront une influence et un pouvoir de plus en plus importants; et ils discréditeront progressivement la nation-état par leurs erreurs de plus en plus colossales! Ils perdront tout rapport avec la jeune génération car ils continueront à appliquer les programmes qui leur ont été inculqués dans une phase précédente, immédiatement après, pendant et même avant la Seconde Guerre Mondiale ... et comme de vieux ordinateurs, ils ne seront peut-être pas en mesure de modifier leurs programmes. Ces programmes devront être appliqués jusqu'au bout, et les politiciens continueront avec eux.

16. Les structures supranationales comme la C.E.E. finiront par éroder la nation-état par le haut, mais elles ne constituent aucune menace fondamentale à la pensée et à l'action de base. Le super-état est simplement la nation-état qui a débordé ses frontières; il est fondé sur une cohésion et un planning internes, avec une façade pour l'extérieur: dissociation vers l'Est, domination vers le Sud, selon les formules bien connues des sociétés capitalistes - alliance avec une petite classe supérieure constituée d'entrepreneurs, un réseau de filiales, la création d'un marché de biens de consommation intéressant directement, disons, 10% de la population, et concurrence avec les Etats-Unis. Comme nous l'avons déjà dit, il n'y a rien de nouveau là-dedans. Les vieux politiciens peuvent assumer des rôles nouveaux et, qu'ils arrivent à créer une autorité centrale ou pas, les nations-états membres finiront par disparaître dans l'oubli général.

17. Avec l'affaiblissement de la nation-état, il faut s'attendre à ce que les mouvements d'indépendance sous-nationaux se renforcent: au Pays de Galles, en Ecosse et en Ulster, sous plusieurs formes, en Bretagne, en Catalogne, dans les provinces basques, les régions d'Italie, peut-être les Lapons à travers la Norvège, le Suède et la Finlande, et de nombreux autres dont nous n'avons même pas encore conscience. Ils ne deviendront peut-être jamais des nations-états dans le sens courant aujourd'hui, car la tragédie de leur sort est que, à mesure qu'ils s'approchent de leur objectif d'autonomie, le but qu'ils se sont donné aura déjà décliné et changé de nature. En d'autres termes, je prédis que ces unités ne deviendront jamais des entités séparées, avec contrôle entier sur tout ce qui se passe sur leurs territoires; je prédis, toutefois, qu'elles auront leurs propres représentants dans les organisations supranationales. La nation-état territoriale sera absorbée, par le haut et par le bas, et les deux courants se rencontreront en un système de représentation qui sera plus décentralisé et plus sensible aux variations régionales au sein des nations d'aujourd'hui que nous n'avons envisagé jusqu'à présent.

18. Mais tout cela n'a que peu d'importance, car tout reste dans le cadre des vieux modèles de régime territorial et de société libérale, avec l'accent porté sur l'individu et une structure sociale verticale, où le désir de réussir et monter l'échelle sociale sont les principales raisons de la croissance économique. Aujourd'hui, la jeune génération se refuse d'accepter tous ces postulats et son opposition est tellement efficace qu'il est difficile de croire qu'ils pourront survivre à notre siècle, à moins d'être très fortement modifiés. La nouvelle génération semble être transnationale beaucoup plus que ses parents. Ce qu'il ne faut pas confondre avec supranationale. La nouvelle génération ne semble pas particulièrement intéressée par la construction d'institutions supranationales, excepté, peut-être, certains groupes, comme les Jeunes Conservateurs de Grande-Bretagne. Le transnationalisme consiste à s'identifier avec des personnes semblables et à esprit semblable dans d'autres pays, au point que la nationalité n'a plus de rôle à jouer. Certaines valeurs et anti-valeurs interviennent, dirigées contre des structures dans leur propres sociétés, et en faveur de nouvelles structures. En ce qui concerne l'Est, qui est fondamentalement marxiste, le but des jeunes est de réaliser une transformation et une reconstruction sociale et non pas de bâtir

des institutions inter- et supranationales. Leurs loyautés horizontales à travers les frontières sont plus fortes que l'identification verticale avec leurs propres autorités établies - et cela semble être vrai non seulement pour des petits groupes bruyants et actifs, mais aussi pour la majorité silencieuse. Leur efficacité est impressionnante. Durant les événements du printemps de 1968, on a constaté une bien meilleure coordination au niveau étudiantin qu'à ceux de l'administration universitaire et des politiciens. Les jeunes à la recherche de la paix, pour citer un autre exemple, collaborent mieux par delà les frontières que leurs aînés n'ont pu le faire dans leurs tentatives plus classiques d'établissement de relations internationales.

19. Quel est leur objectif social? Ici, il ne faut pas oublier que la Nouvelle Gauche n'est pas identique au vieux marxisme; c'est plutôt un mélange de marxisme rénové, avec de puissants éléments existentialistes. L'uniformité de certains régimes autocratiques est rejetée aussi énergiquement que la nature verticale et inégalitaire de la société libérale et capitaliste. Le capitalisme d'état n'est pas considéré comme la solution aux problèmes du capitalisme privé. Les jeunes rejettent tout autant l'Union Soviétique que les Etats-Unis. Ils tâtonnent, ils recherchent une forme sociale qui permettra l'établissement d'une égalité de base, non seulement d'une démocratie pour le fort qui peut survivre et devenir l'élite dirigeante, mais aussi d'une démocratie où la distinction entre les faibles et les forts sera oblitérée. En même temps, ils cherchent une forme sociale qui permettra l'auto-réalisation et l'auto-individualisation par le truchement de la décentralisation, même si elles doivent se produire à un niveau de vie bien inférieur à celui qui existe aujourd'hui. En général, ils rejettent la politique de croissance et désirent la remplacer par une politique de justice - une justice qui couvre toute l'humanité dans le monde de la pensée, du planning et de l'action, et non seulement cette toute petite parcelle que l'on appelle 'sa propre nation-état'.

20. Il est bien connu qu'il existe des groupes rivaux parmi les jeunes. Une bonne partie de l'avenir dépendra de la capacité des groupes qui sont le plus violemment opposés à la structure actuelle et veulent se révolter contre elle dans leur lutte en vue d'établir une structure plus égalitaire, à unir leurs forces avec celles des groupes qui sont plus intéressés à la

décentralisation et à "faire ses propres tâches". S'ils sont capables d'assurer cette union des forces, le noyau d'une nouvelle forme sociale est peut-être en train de se former sous nos yeux. Mais même s'ils ne sont pas capables de le faire, il est difficile d'imaginer que l'impression de ce genre d'idée ne sera pas considérable. Prenons quelques exemples spécifiques:

- il sera de plus en plus difficile de mobiliser les jeunes pour des tâches politiques centralisées, à définition territoriale;
- il sera de plus en plus difficile de mobiliser les jeunes pour des tâches importantes dans la structure technico-économique sur laquelle nos sociétés sont bâties et pour les postes dans les grosses corporations et les bureaucraties gouvernementales. Les bureaucraties superétatiques continueront, sans doute, à attirer de nombreuses gens, mais pendant un certain temps seulement, pas jusqu'à la fin du siècle.
- les groupes anti-autorité établie pourront mobiliser des forces de plus en plus fortes, qualitativement et quantitativement, contre les politiques officielles. Elles peuvent prendre la forme de boycotts organisés des postes et professions des autorités établies (comme les postes à l'étranger, l'armée, l'administration, etc...) et une action organisée contre les politiques officielles (comme la construction de barrages et de centrales électriques qui peuvent détruire la beauté de la nature, les actions contre la pollution et toute activité militaire, etc...). Il n'est certainement pas inconcevable que la jeune génération ait la force nécessaire pour paralyser la société occidentale telle que nous la connaissons ... et bon nombres de jeunes préféreraient une telle paralysie à l'existence actuelle. La destruction concertée des panneaux publicitaires le long des routes en Europe, considérés comme une insulte à l'esprit humain et un affront au sens esthétique de chacun, ou l'occupation de stations de radio et de TV qui pratiquent un excès de commercialismes ou de dissémination de violence (à la télévision américaine, il y a, en moyenne, un meurtre exécuté avec sadisme toutes les heures) sont des actions relativement modérées comparées à celles qui pourraient être organisées à l'avenir.

21. Bref, la société occidentale est en crise. Une étude de l'opinion publique organisée à une vaste échelle, récemment (1967-68) l'a montré amplement. Cette étude a été faite dans dix pays (huit d'entre eux en Europe, Nord et Sud, Est et Ouest; les deux autres en dehors d'Europe, en Inde et au Japon). Elle a révélé que plus le niveau de développement technico-économique est élevé, et plus la résistance à de nouveaux progrès scientifiques est forte et plus le pessimisme est prononcé contre tout développement. Il existe un sentiment que l'avenir sera rempli des

conséquences désastreuses du / développement. Certains pensent même que les progrès, vers la fin du siècle, seront rétrogrades - sentiment particulièrement fort en Grande-Bretagne, en Norvège et aux Pays-Bas. Bref, il existe ce qu'on pourrait appeler une 'fatigue du développement'.

Mais il faudrait faire remarquer immédiatement que cela ne s'applique pas, dans cet échantillonnage de pays européens, aux nations les moins développées. Ce n'est donc pas un phénomène qui s'applique nécessairement à l'Europe de l'Ouest mais plutôt à la section septentrionale de l'Europe. L'Espagne est aussi optimiste au sujet du développement et aussi enthousiaste à l'égard de la science que la Pologne par exemple. Cela semble indiquer que c'est la société nord-ouest européenne qui est en crise, en partie par suite des effets négatifs des développements mais surtout, croyons-nous, à cause d'un sentiment d'avoir épuisé tout programme. Les pays développés ont besoin de nouveaux objectifs puisqu'ils ont déjà réussi à atteindre leurs anciens buts, dans une large mesure ... et c'est à ce point précis que la nouvelle génération intervient, avec son Umwertung aller Worte. Les pays moins développés n'ont pas besoin de nouveaux objectifs: ils manquent peut-être des moyens nécessaires pour atteindre les anciens; en même temps, ils ont le sentiment de posséder un programme, un programme de développement technico-économique.

22. Tout cela implique probablement que l'avenir des sociétés est-européennes doit être considéré sous un angle entièrement différent de celui des pays d'Europe du Nord-Ouest. L'étude a certainement révélé qu'il ne règne dans aucun autre pays un sentiment d'impuissance personnelle aussi prononcé que dans les deux pays socialistes de Pologne et de Tchécoslovaquie. On y a confiance dans la science et le progrès. Les maux de la pollution, de la dislocation de la famille, des narcotiques, du crime, de l'alcoolisme, des maladies mentales, sans mentionner la critique bien plus fondamentale de la société verticale à vocation de croissance, ne se sont pas (encore?) fait sentir complètement. On peut, donc, prévoir que ces sociétés de l'Est, et également, dans une certaine mesure dans le Sud de l'Europe, continueront à suivre les terrains battus pendant de longues années encore.

23. Les implications de cette situation, en Europe de l'Est, en ce qui concerne la triple attaque contre la nation-état prévue pour l'Europe du (Nord) Ouest - supranationalisme, subnationalisme et transnationalisme - sont simples: il y en aura moins.

Le programme de la construction d'une nation-état continuera à être appliqué normalement. Il y a beaucoup de travail à faire et il occupera les esprits des hommes. Plus spécifiquement:

- la tendance vers le supranationalisme, en Europe de l'Est, restera faible. Cela n'est pas seulement dû aux tendances soviétiques à l'hégémonie, bien que celles-ci soient plus politiques et militaires qu'économiques et culturelles; ni à ce que l'Ouest appelle vaguement le 'nationalisme'. Cela est dû, plutôt, au fait que l'on estime généralement, dans ces pays, qu'il y a tant de tâches fascinantes et agréables à remplir et de problèmes à résoudre à l'intérieur de son propre état (problèmes pouvant être résolus sur place) que la plus grosse partie de l'énergie politique peut être orientée dans cette direction.
- la tendance vers le subnationalisme restera faible. Cela n'est pas dû au fait qu'il n'y a pas de minorités ayant des aspirations d'indépendance. L'Europe de l'Est en est pleine. Cela est dû plutôt au fait que la nation-état n'est pas aussi démoralisée, aussi remplie de doutes sur sa propre légalité de base que les pays de l'Ouest. Tout essai d'indépendance sera affaibli par des doutes internes, dans le mouvement même, ainsi que par une terrible répression. Il sera plus facile, aussi, de faire appel aux armées nationales contre les sécessionnistes dans l'Est que dans l'Ouest, et pas seulement parce que les régimes sont plus autocratiques.
- la tendance vers le transnationalisme sera faible également. Cela est dû, en partie, aux raisons données plus haut, en partie, aux nombreuses restrictions à la liberté d'association, de mouvement, de stimulation, et surtout au sentiment qu'il y a encore un programme de base valable à suivre, celui du progrès technico-économique. Cela ne veut pas dire qu'il n'y aura pas de révoltes d'étudiants et de jeunes (comme à Varsovie en mars 1968 et à Belgrade en juin 1968). Mais leurs objectifs seront différents: ils s'efforceront d'obtenir les pré-conditions de la révolte de la jeunesse occidentale, à savoir les libertés que nous venons de mentionner. Ils seront probablement, aussi, en faveur d'institutions plus européennes, de politiques d'associations, car ils considèrent qu'elles renforceront leur propre position, dans leur pays, contre leurs dirigeants communistes classiques à l'esprit plus étroit, anti-cosmopolites, et, par dessus le marché, agés.

24. Nous sommes, donc, dans une situation étrange: la jeune génération, dans les deux parties de l'Europe, ont, dans une certaine mesure, changé de rôle. Des deux côtés, elle rejette la vieille génération, bien qu'elle le fasse davantage dans l'Ouest que dans l'Est, bien que cela soit probablement dû, en grande partie, à l'intolérance répressive de l'Est qui, malgré les scholasticismes de Marcuse, peut être plus intolérante que la

tolérance répressive de l'Ouest. Le rejet des jeunes prend, en partie, la forme d'un langage différent de celui des parents - idiome marxiste dans l'Ouest, idiome libéral dans l'Est - mais avec de fortes tendances à converger autour des idées de décentralisation et d'égalité mentionnées il y a un instant. Cependant, on constate une asymétrie fondamentale dans le tableau: les nations-états de l'Est sont fondamentalement plus fortes, moins démoralisées, malgré leur opposition à leur gouvernement autocratique. Pour cette raison, la révolte des jeunes aura de plus grosses conséquences, dans la prochaine décennie ou deux, dans l'Ouest que dans l'Est. Dans un certain sens, cela est tragique, particulièrement pour les pays de l'Est le plus grand et le plus répressif, l'Union Soviétique. En réprimant son opposition avant tant de cruauté, elle se force dans un coin et se prive elle-même des principales sources de son propre renouvellement. Il est fort possible que les Chinois aient raison de dire que la Révolution Culturelle leur a épargné une révolution plus violente encore contre la société verticale émergente. L'Union Soviétique n'a pas permis à la révolte de sa jeunesse de se développer et de se consumer - elle ne lui a même pas permis de se faire jour - et elle aura peut-être à payer très cher cet acte de répression, et peut-être avant 1984!

25. Quelles sont donc les implications pour les relations Est-Ouest en Europe? Il est inutile de rappeler que personne ne peut prédire l'avenir, car l'avenir peut transcender toutes les bases sur lesquelles les prédictions sont fondées. Mais on peut présenter une prévision basée sur un certain nombre de suppositions ceteris paribus. En d'autres termes, supposons que les avénirs domestiques soient plus ou moins ceux qui ont été envisagés ici, et voyons les implications possibles pour les relations européennes. En termes généraux, nos prédictions sont négatives, à savoir que nous avons laissé passer une chance importante il y a quelques années. Elle a peut-être été enterrée en Tchécoslovaquie, où l'Est et l'Ouest sont allés trop loin, trop rapidement et où, peut-être, le système total a pris trop de temps pour surmonter les effets d'août 1968. Quoi qu'il en soit, voici mes prévisions:

26. Pendant la prochaine décennie, l'Ouest s'occupera à construire la structure supranationale de la C.E.E. avec toutes ses proliférations, tandis que l'Est construira ses nations-états. Ni l'Est ni l'Ouest n'auront le temps, les ressources ou l'énergie nécessaires pour s'occuper d'affaires intéressant toute l'Europe. Les efforts dans ce sens auront toujours une faible priorité, sauf en période de crise. Les crises éclateront et disparaîtront avec une périodicité de deux ans, mais elles ne seront pas fatales. Il y aura un sentiment de 'lune de miel' pendant des périodes de brèves durées; il y aura aussi des querelles et des séparations de durée plus longue - mais le système restera fondamentalement bien en main. L'Europe de l'Ouest, incidemment, obtiendra probablement une parité avec les Etats-Unis. Cette parité sera le résultat d'une injection élémentaire de 'professionnalisation' et de modernisation dans certaines structures européennes fossilisées, notamment les structures assurant la production et l'utilisation de connaissances.

27. Pendant la seconde décennie, ou peut-être même avant, l'Europe de l'Ouest découvrira qu'elle a perdu plus qu'elle n'a gagné. Au lieu d'une guerre économique entre les corporations multinationales dominées par les Etats-Unis et la C.E.E., le monde cherchera le moyen d'organiser des corporations globales, servant les intérêts de l'humanité. Seules les personnes dont les idées resteront très arriérées, continueront à baser leurs actions sur un équilibre de la puissance économique des voitures fabriquées aux Etats-Unis et de celles construites dans le Marché Commun. D'autres se demanderont comment le monde pourra produire les voitures dont l'homme a besoin et qu'il désire, des voitures plus économiques, des voitures moins dangereuses, qui ne polluent pas l'atmosphère, qui ne sont pas victimes de politiques de désuétude calculée (planned obsolescence), etc.... L'initiative en viendra peut-être des Nations-Unies et de nouvelles agences des Nations-Unies. Elle ne fera pas appel au supranationalisme (Ouest) européen, mais à des types plus poussés d'identification. Parallèlement, le Sud se sera révolté avec succès contre la pénétration de la C.E.E., tout comme l'Amérique Latine, dans son ensemble, se sera révoltée avec succès contre la pénétration des Etats-Unis, l'Asie du Sud-Est contre la pénétration du Japon et, peut-être même, le Proche-Orient contre la pénétration soviétique. En même temps, le sous-nationalisme et le trans-

nationalisme seront devenus tellement puissants que l'Ouest sera en prise avec toutes sortes de conflits domestiques et de crises de confiance, et il aura à se tourner vers l'intérieur.

28. Et maintenant, les rôles de l'Est et de l'Ouest seront inversés. L'Est sera disposé à accepter une coopération supranationale et internationale de l'ancien type libéral, ayant exécuté complètement son programme, tandis que les jeunes de l'Ouest, ceux qui sont encore âgés d'une trentaine d'années ou moins, prendront le pouvoir et considéreront que la clé de la paix réside dans une transformation sociale fondamentale à l'intérieur des sociétés occidentales. Ils demanderont le transnationalisme, la décentralisation, une société fondée sur une égalité structurelle (et pas seulement distributive) dans l'état-bienfaisance, et un niveau d'individualisme bien plus élevé que ce qui est courant aujourd'hui. Il est même possible qu'ils aient peur des avances de l'Est visant à une collaboration plus poussée. Ils liront, et utiliseront peut-être, les discours prononcés dans l'Est, dans les années soixante et peu après 1970, contre les offensives économiques occidentales.

29. Si, à ce moment de l'histoire, l'Est pouvait se libéraliser au point de permettre une plus forte expression de transnationalisme, des structures entièrement nouvelles pourraient émerger en Europe vers la fin du siècle. Ces structures demanderaient un degré d'imagination du même ordre de grandeur que celui qui a présidé à la création des parlements et à l'organisation des nations-états, avec cabinets et ministères, il y a des siècles maintenant. Ces structures n'existent pas aujourd'hui et nous ne pouvons pas les envisager, mais il est peu probable qu'elles soient tout simplement des extrapolations de structures du passé.

30. En conclusion, il semble que les possibilités d'une intégration englobant toute l'Europe soient très faibles. Cela n'est pas dû tellement aux cinq aspects de la 'Guerre Froide' que nous avons mentionnés. Les trois premiers, d'ailleurs, perdent de leur importance - et même le troisième va bientôt disparaître et se perdre dans la nuit des temps. L'Allemagne de l'Est sera reconnue - peut-être par des organisations supranationales avant les nations-états - et par les nations-états non-alignées avant les nations de l'Europe Occidentale. Finalement, Bonn suivra la tendance générale pour ne pas se retrouver isolé. La base d'une symétrie de structure existera alors, non seulement entre les deux parties

de l'Allemagne, mais aussi entre les deux parties de l'Europe. Les conférences sur la sécurité, les commissions de sécurité, le Traité pour la Limitation des Armes Nucléaires Stratégiques (SALT) et bon nombre de leurs successeurs deviendront des institutions permanentes chargées de s'attaquer aux périls provenant des colosses militaires sur lesquels l'équilibre est basé. Il y aura des oscillations entre la dissociation et l'association. Mais tout cela pourra être gardé bien en main. Le vrai problème est ailleurs. Il réside dans l'alignement asynchrone de l'Est et de l'Ouest, sur le plan idéologique comme sur le plan structurel, dans le pessimisme de développement, par opposition à l'optimisme de développement, dans le dépérissement de la nation -état par opposition à sa croissance, dans la recherche de nouveaux objectifs dans l'Ouest par opposition à la recherche de moyens dans l'Est, dans le supranationalisme et la crise qui suivra dans l'Ouest par opposition au nationalisme et la crise qui suivra dans l'Est. Voilà les véritables lacunes à combler et pour le faire, il faudra plus que de l'habileté politique et des hommes d'état de haute stature. Ce qu'il faudra, c'est ce qui a été écrit sur les murs de Paris, pendant les événements de mai: de l'imagination au pouvoir!

INSTITUT POUR LES ETUDES STRATEGIQUES

DOUZIEME CONFERENCE ANNUELLE

LA SECURITE EUROPEENNE - UNE ERE DE NEGOCIATIONS?

SOCIETE ET PUISSANCE PENDANT LES ANNEES 1970

Vendredi, 11 Septembre

Séance de l'après-midi

L'Est: Détente et Confrontation

M. MICHEL TATU

Ce papier comprendra d'abord une description générale de la situation politique, économique et sociale dans les pays d'Europe de l'Est. Dans une seconde partie, on s'efforcera d'examiner les conséquences que cette situation entraîne dans les relations de ces pays avec l'Ouest, d'évoquer les perspectives et les difficultés d'une politique de détente.

I La situation actuelle

Le résultat de 25 ans de soviétisation de l'Europe de l'Est aura été de faire de cette partie du continent un monde à part, entièrement différent, à certains points de vues, des sociétés d'Europe occidentale et en retard sur elles, dans tous les domaines où la comparaison est possible, de 15 à 50 ans ou davantage.

- sur le plan économique, le développement purement extensif de l'industrie pour-  
suivi dans les années 50 (multiplication d'entreprises du même/niveau technologique, modèle et du même drainage d'une main d'oeuvre non qualifiée en provenance des campagnes) les distorsions imposées par les besoins de L'U.R.S.S. les méfaits de la centralisation et de la bureaucratiation (absence d'initiative, perte du goût au travail) ont conduit à une impasse d'autant plus meurtrière que le pays était plus développé au départ - (Tchécoslovaquie, Pologne) et dont aucun pays de l'Est, malgré toutes les réformes et ajustements, n'est encore réellement sorti. Le principal échec a été que tous ces pays sont restés à l'écart de la révolution technologique qu'ont connue à cette époque les pays d'Europe occidentale et les Etats-Unis, ou qu'ils ne l'ont abordé, dans le meilleur des cas, qu'avec beaucoup de retard. Pour tout ce qui est des applications civiles des techniques de pointe - les ordinateurs notamment - le décalage vis à vis de l'Ouest s'est accru dans des proportions considérables.

Pour ce qui est du niveau de vie, les pays de l'Est en sont encore, dans le meilleur des cas, à celui que l'Europe occidentale connaissait vers 1950. Celui du

paysan russe n'est pas très différent de ce qu'il était au début du siècle, les difficultés d'approvisionnement en plus. Si l'on tient compte en outre de la facilité des services, de la liberté des voyages et de l'information qui sont un élément essentiel du progrès dans les sociétés occidentales, l'écart est encore plus grand.

Même le pays pilote du "camp socialiste", la R.D.A. est condamnée à rester encore loin derrière la République fédérale dans tous ces domaines.

- sur le plan social, le résultat essentiel de la soviétisation a été la liquidation des classes moyennes traditionnelles et un nivellement extrême des revenus entre les différentes catégories professionnelles. En revanche, une classe privilégiée nouvelle est apparue, celle des fonctionnaires du parti et de l'administration, recrutée plus souvent sur la base du loyalisme politique que de la compétence technique. Celle-ci est d'autant plus attachée à ses privilèges que le niveau de vie général de la population est plus bas et que les avantages obtenus consistent moins en un salaire supérieur qu'en services (résidences secondaires, magasins spéciaux, voyages) dispensés en dehors des circuits commerciaux ordinaires, c'est le cas particulièrement en U.R.S.S.

Bien qu'une frange non politique - savants, hommes de lettres acceptés par le régime etc... - ait été englobée dans cette couche privilégiée, le nivellement social a eu pour effet d'introduire une plus grande homogénéité dans la population. Le contact entre ouvriers et intellectuels resté plus facile qu'à l'Ouest, surtout en cas de crise grave, car le nationalisme cimente alors toute la population (Hongrie, Tchécoslovaquie). Quant aux technocrates, malgré certains efforts d'intégration en R.D.A. et en Roumanie, ils restent encore en marge du pouvoir et semblent devoir le rester assez longtemps. Le but fondamental poursuivi par ces régimes est en effet politique; le maintien du règne du parti et des normes idéologiques qui légitiment celui-ci. La recherche de l'expansion économique ne vient qu'en seconde position. On s'explique mieux ainsi les lenteurs et les difficultés de la mise en oeuvre des réformes économiques, qui répondent le mieux au second objectif, mais risquent de mettre en danger le premier.

- sur le plan des idées, la comparaison n'est pratiquement plus possible avec l'Ouest étant donné la différence fondamentale des relations avec le "protecteur" russe et le caractère aigu qu'a pris le sentiment nationaliste.

Le malheur des pays de l'Est est d'être tombés sous la domination de la plus grande puissance du continent, mais aussi la plus rétrograde, la moins "Progressiste" au sens vrai du terme. Alors que l'influence américaine s'est répandue tout naturellement en Europe de l'Ouest après la guerre du fait de la prédominance économique, technique et même culturelle des Etats-Unis, les Soviétiques ne se sont installés à l'Est que par la force des armes: le capital économique, technique et intellectuel des pays qu'ils ont pris sous leur protection était de loin supérieur au leur. Aujourd'hui encore, exception faite peut-être du Bulgare, n'importe quel Européen de

l'Est s'estime plus cultivé, au moins aussi compétent techniquement et en tout cas plus "européen" que le Russe. Les sympathies idéologiques ne changent pas grand chose à l'affaire puisque les meilleurs marxistes tchèques, polonais ou allemands sont tous, à un moment ou à un autre, entrés en conflit avec la variante russifiée du marxisme qui leur était imposée par Moscou. C'est même, paradoxalement, dans les pays sans aucune tradition marxiste ni parti communiste important, comme la Roumanie, que le système stalinien s'est en fin de compte le mieux implanté, alors que tous les pays plus développés et souvent plus "à gauche" du nord, Pologne, R.D.A., Tchécoslovaque et Hongrie, ont connu des soulèvements et des crises.

Le résultat de tout cela est que les Soviétiques doivent maintenir leur domination par la force brutale. Ils ne conçoivent eux-mêmes pas d'autre méthode, du moins dans ce glacis privilégié qu'est pour eux l'Europe de l'Est, bien défini par Pierre Hassner comme "base de repli et de départ, à la fois symbole et moyen de ce qui reste des réalités de leur domination et des perspectives de son expansion." La conception totalitaire que tous les gouvernants russes, avant même Staline, se sont faits du pouvoir et de l'influence, ajoute encore au caractère voyant de cette domination: l'occupation militaire et les pressions politiques brutales ne suffisent pas, il faut encore susciter chez le dominé les manifestations d'amour et d'affection, le culte obligatoire du "grand frère". La conséquence en est, dans toutes les sociétés est-européennes, un ardent sentiment nationaliste, d'autant plus intense qu'il est quotidiennement refoulé et bafoué.

Le régime roumain a précisément tenté de se donner la légitimité qu'il n'avait pas en intégrant dans sa politique ce sentiment nationaliste. Cet exemple est le plus voyant, mais l'on peut dire que tous les autres régimes ont dû, à un moment ou à un autre, freiner certaines prétentions excessives des Soviétiques, tous cherchant à préserver l'identité nationale de leur pays. Les uns, comme celui de Kadar en Hongrie, se bornent à préserver une certaine zone d'autonomie interne et s'efforcent d'acheter par une servilité presque totale à l'égard de la politique extérieure soviétique, le droit de poursuivre une politique intérieure plus souple sur le plan culturel et de la gestion économique. Les autres, comme Gomulka, vont un peu plus loin en s'efforçant de préserver une petite marge de manoeuvre en politique étrangère. La R.D.A. elle-même joue de son poids économique, de sa bruyante fidélité verbale à Moscou et de sa situation plus exposée pour influencer sur l'élaboration de la politique soviétique et défendre au mieux ses intérêts propres. Seul le régime tchécoslovaque actuel a dû abdiquer complètement toute velléité d'indépendance, ce qui rend sa situation si mauvaise aux yeux de son opinion. Mais précisément toute vraie consolidation à Prague ne pourrait intervenir que le jour où le régime aura montré qu'il s'efforce de tenir à distance les empiètements soviétiques; cela seul est une puissante tentation pour Husak ou son successeur.

Ce nationalisme anti-russe devrait logiquement souder les populations de tous les pays du bloc et créer une certaine solidarité entre leurs gouvernements. Ce n'est pas tout à fait le cas, d'une part en raison de l'héritage des vieilles querelles du passé (entre Roumanie et Hongrie à propos de la Transylvanie, entre Hongrie et Tchécoslovaquie / sur la Slovaquie du sud, entre Pologne et Tchécoslovaquie / sur Tiesin, entre R.D.A. et Pologne en raison du ressentiment anti-allemand et du sort de Stettin, entre Bulgarie et Yougoslavie sur la Macédoine, etc...), querelles que Moscou n'hésite pas à ranimer lorsque celui lui paraît conforme à ses intérêts.

D'autre part, les gouvernements de ces pays ont des intérêts divergents en matière économique, comme l'ont fait apparaître les débats au sein du Comecon; ils cherchent à tirer le meilleur parti de leurs relations avec l'U.R.S.S. pour leur commerce extérieur. Tous les pays de l'Est manquent en effet, à un degré plus ou moins aigu, de devises fortes et ne peuvent se passer des fournitures de matières premières et d'équipement en provenance d'U.R.S.S. Un grand écart de développement sépare les pays du nord et du sud de cette zone: la R.D.A. et la Bulgarie, par exemple, n'ont guère d'intérêts économiques communs.

Cependant le développement considérable du tourisme entre ces divers pays - bien supérieur, notamment, au mouvement du tourisme entre ces pays et l'U.R.S.S. - a créé entre eux certaines affinités qui n'existaient pas auparavant. Les intellectuels progressistes des différentes démocraties populaires ont noué entre eux des contacts souvent fort étroits, notamment à l'occasion des événements de Tchécoslovaquie. Enfin les événements ont fait apparaître des solidarités épisodiques entre les gouvernements: entre la Pologne et la R.D.A., en 1967, à propos du problème allemand, entre la Tchécoslovaquie, la Roumanie et la Yougoslavie à l'époque du "printemps de Prague", etc... A ce propos, sans appuyer les positions de Bucarest, la plupart des capitales est européennes ont joué à un moment ou à un autre un rôle modérateur pour empêcher des sanctions soviétiques trop draconiennes contre la Roumanie. La politique roumaine d'indépendance n'est pas encore un exemple, mais elle est déjà une garantie dont les autres démocraties populaires peuvent se prévaloir pour limiter les pressions soviétiques.

En résumé, il faut donc se garder de simplifications abusives: si tous les pays d'Europe de l'Est, à l'exception de la Yougoslavie, de l'Albanie et de la Roumanie, peuvent être considérés comme des "satellites" de l'U.R.S.S. dans le sens militaire et politique qui est généralement donné à ce terme, aucun de leurs dirigeants, à l'exception de Husak et de Jivkov, ne peut être qualifié de "marionnette" des Russes.

Quant au besoin de liberté à l'intérieur, il joue un rôle très important dans les mouvements des idées mais tout de même subordonné au sentiment nationaliste décrit plus haut. En premier lieu il est plus sensible dans les pays développés du nord que dans les pays en voie de développement du sud de la zone. En second lieu, il concerne bien davantage les milieux de l'intelligentsia - surtout littéraire et artistique - que la

classe ouvrière, laquelle semble rechercher essentiellement l'amélioration du niveau de vie et la sécurité de l'emploi. En Tchécoslovaquie par exemple, le programme de libéralisation du printemps de Prague a trouvé l'essentiel de son soutien, pendant toute la première période, auprès des intellectuels, alors que la classe ouvrière restait indifférente, voire réticente devant les menaces de chômage qu'entraînait la nouvelle gestion de l'économie pronée par les réformateurs. Il fallut les pressions, puis l'intervention soviétique pour souder en un front commun du nationalisme les ouvriers et les intellectuels. C'est d'ailleurs ce qui s'était passé, en gros, en Pologne et en Hongrie en 1956. En même temps les événements de 1968 ont démontré que l'obstacle à la liberté est moins, en fin de compte, l'appareil communiste local que l'occupant soviétique. Là où l'indépendance a été conquise, comme en Yougoslavie, des transformations assurant un haut degré de liberté ont été possibles; si ces transformations n'ont pas encore eu lieu en Roumanie, la raison en est moins le tempérament autoritaire de Ceausescu que le fait que l'indépendance est encore incomplète et qu'une libéralisation trop poussée fournirait justement à Moscou le prétexte d'une intervention annulant le peu d'autonomie qui a été conquis. Dans la plupart des autres pays, on peut également concevoir l'établissement d'un modus vivendi entre parti et population; mais le problème des relations entre ces partis et Moscou doit être réglé d'abord. Tout cela nous ramène donc au phénomène nationaliste, élément fondamental de la situation.

L'examen de la situation nous permet de mieux voir les avantages et les inconvénients qui en résultent pour l'U.R.S.S.

- Les avantages sont surtout d'ordre militaire. Depuis l'occupation de la Tchécoslovaquie, l'Etat-Major soviétique dispose, de la Baltique au Danube, d'un vaste terrain de manoeuvre dont il peut user à sa guise non seulement pour intimider les populations locales et empêcher tout mouvement de sécession, mais aussi, à l'occasion, pour s'opposer au dispositif de l'OTAN et faire pression sur telle ou telle "zone molle" (L'Autriche par exemple). Certes, le but de ce déploiement est avant tout défensif: il s'agit d'abord de protéger ce sanctuaire privilégié d'influence, le seul qui puisse être considéré comme nécessaire (du moins dans les conceptions très traditionnelles des stratégies soviétiques) à la sécurité de l'U.R.S.S., et de bien tenir ce "front" pour mieux faire face à la menace éventuelle de la Chine à l'Est. Mais les préoccupations traditionnelles de la politique soviétique en Europe occidentale ne sont pas oubliées pour autant: dans toute la mesure où cette politique pourra être poursuivie sans risque militaire ou politique sérieux, Moscou cherchera, comme il est bien normal, à affaiblir l'alliance occidentale, à traiter alternativement avec l'Allemagne fédérale, la France, l'Italie et leurs alliés pour d'une part leur faire admettre la statu quo territorial et politique en Europe de l'Est, d'autre part distendre leurs liens avec les Etats-Unis. Sans doute le Kremlin préfère-t-il voir les troupes américaines rester en Europe si cela est une condition de la présence des troupes soviétiques à l'Est. Mais il ne s'opposera

sûrement pas à un éventuel dégageant unilatéral de Washington. Enfin un des buts importants est d'entraver l'unification de l'Europe occidentale, surtout sur les plans politique et militaire. Les offres de coopération économique, les appels à la détente seront utilisés à cette fin aussi longtemps qu'ils seront suffisants, mais on ne peut exclure une pression militaire à partir du glacis pour le cas où l'Europe de l'Est s'engagerait dans une intégration politique et militaire dans les conditions d'un dégageant américain.

Un des revers de la médaille est que toute l'exploitation militaire de ce glacis est-européen est entièrement laissée à la charge de l'U.R.S.S. Personne à Moscou ne peut compter sérieusement sur un soutien actif des troupes polonaises, hongroises, tchécoslovaques et même est-allemandes en cas de conflit : ce sera aux Russes de faire le travail. Ceux-ci acceptent d'ailleurs fort volontiers ce fardeau, même sur le plan financier. L'un des rares avantages consentis aux Tchèques par le traité signé entre Prague et Moscou en Octobre 1968 pour le stationnement des troupes soviétiques est d'en faire couvrir les dépenses entièrement par la partie soviétique.

- En fait le principal inconvenient réside moins dans ces charges financières que dans la grande vulnérabilité de ce système de domination. En attisant, par des méthodes brutales de soumission et de répression, un nationalisme anti-russe infiniment plus virulent que tout ce qu'a été le nationalisme anti-américain à l'Ouest et beaucoup plus proche, en fait, du nationalisme des colonisés du tiers monde, l'U.R.S.S. a créé à ses flancs une poudrière. Il ne suffit pas de dire, ce qui est l'évidence, qu'un tel système ne pourra pas durer éternellement. Le problème est que l'on voit de moins en moins, surtout après l'intervention en Tchécoslovaquie, les possibilités d'une transition pacifique vers autre chose. C'est là la rançon des méthodes totalitaires employées par l'U.R.S.S., de la rigidité de son système ; les choses fonctionnent bien si tout est en place ; mais que l'on enlève une brique de l'édifice, et celui-ci risque de s'effondrer.

On l'a bien vu au cours des dix-sept années écoulées depuis la mort de Staline, lorsque à quatre reprises, Moscou a dû faire intervenir ses troupes dans les quatre pays les plus importants de son glacis (seule la Pologne s'est vue épargner l'épreuve de force directe), les événements au départ les plus anodins ayant presque aussitôt échappé au contrôle tant des occupants que des autorités locales. Or la structure des pouvoirs politiques en place, tant à Moscou que dans les capitales du bloc, en dépit des apparences, un facteur permanent d'instabilité. Toute relève du "No.1" a toujours entraîné un changement de politique, moins grave s'il allait dans le sens du durcissement beaucoup plus dangereux s'il visait à la libéralisation. Dans tous les cas l'ascension et la consolidation d'un nouveau chef de parti impliquent des luttes politiques souvent très graves ; qu'un polit-bureau soit bloqué pendant quelques semaines par une querelle interne, et une brèche s'ouvre dans le système par où les tensions

sociales ont vite fait de s'engouffrer. Les Soviétiques ne peuvent donc se désintéresser de ce processus - surtout depuis leur expérience avec Dubcek - mais à leur tour leurs interférences réveillent le sentiment nationaliste et aggravent la crise. En outre toute rupture de l'équilibre dans un pays ne tarde pas à "faire des vagues" dans les pays voisins et en U.R.S.S. elle-même.

On pourra objecter que les dirigeants soviétiques peuvent se "résigner au cynisme" et maintenir indéfiniment leur domination par des interventions militaires périodiques dans les pays du glacis. Depuis l'invasion de la Tchécoslovaquie et la codification de la "doctrine Brejnev" telle semble bien être en effet leur intention. Mais le pouvoir à Moscou n'est pas plus à l'abri de l'instabilité que ceux des autres pays du bloc. Les difficultés économiques, la conscience d'un écart technologique grandissant avec l'Ouest, la pression des intellectuels et des forces nationalistes en U.R.S.S. même, la pauvreté idéologique du régime et enfin l'accaparement prolongé du pouvoir par la vieille génération, tout cela crée les conditions de graves conflits futurs. Or, à Moscou également, tous les changements du "No.1" ont entraîné des changements de politique dont certains - la déstalinisation avec Khrouchtchev, par exemple - ont été lourds de conséquence pour l'Europe de l'Est. Si l'on peut s'attendre que l'U.R.S.S. restera une grande puissance militaire dans l'avenir prévisible, tout le reste doit être considéré comme fragile. Enfin les dirigeants soviétiques resteront fort longtemps préoccupés par le problème chinois, soit que l'hostilité grandissante de Pékin et ses progrès militaires créent une menace directe à la frontière orientale, soit que la politique chinoise, en devenant plus modérée en apparence, intervienne plus directement en Europe de l'Est pour soutenir les tendances à l'indépendance et à l'antisoviétisme, comme ce semble être le cas depuis la fin de la révolution culturelle.

## II - Une politique pour l'Occident.

Sans vouloir formuler un "programme", on peut tout de même signaler ici quelques écueils à éviter dans les relations avec Moscou et ses "satellites", en particulier à propos de la politique actuelle de "détente":

-Ce qui a été dit plus haut sur la vulnérabilité du système en vigueur au sein du bloc soviétique devrait être pris en considération. Certes, on ne peut fonder une politique sur les prévisions très spéculatives d'un André Amalrik (chaos et anarchie en U.R.S.S. et dans tout le bloc d'ici une quinzaine d'années à la suite d'une guerre avec la Chine), mais il serait tout aussi erroné de tabler sur la perpétuation du statu quo (plus précisément, de la domination soviétique) en Europe de l'Est au cours de la même période. Même les efforts accomplis par les puissances occidentales pour venir au devant des désirs soviétiques et consolider juridiquement ce statu quo seront d'un piètre

secours à cet égard, puisque les menaces qui pèsent sur ce statu quo ne proviennent pas tellement de l'occident capitaliste (on sait cela depuis longtemps à Moscou), mais bien plutôt de l'intérieur même du bloc. Aussi bien, et même si, depuis la "normalisation" en Tchécoslovaquie, les apparences plaident en faveur du maintien indéfini de la domination soviétique, <sup>il semblerait plus raisonnable de pratiquer une politique d'attente,</sup> /laissant ouverte toutes les possibilités d'évolution et même de rupture brutale.

- la notion de "climat de confiance", sur laquelle se fonde souvent la politique de détente, demande à être précisée. Contrairement à une idée ~~très~~ répandue, ce n'est pas parce que les dirigeants soviétiques sont "méfiants" vis à vis de l'Occident que les relations avec eux sont difficiles. Le "besoin d'avoir des ennemis" est fondamental dans la philosophie du système soviétique, non seulement en tant que survivance de la période révolutionnaire, mais parce-qu'il remplit une fonction vitale pour la cohésion et la légitimation des structures totalitaires. Ces ennemis peuvent être réels (l'Allemagne hitlérienne pendant la guerre, actuellement la Chine), ils sont aussi, très souvent, artificiels. L'Occident capitaliste précisément joue depuis toujours ce rôle d'ennemi artificiel, à la fois rassurant quant à ses intentions profondes et dangereux de par la séduction qu'exercent sur les populations du bloc son niveau de vie et ses libertés. Cette séduction s'exerce indépendamment de la volonté des dirigeants occidentaux; il ne sert donc pas à grand chose de vouloir, comme on le dit parfois "rassurer l'U.R.S.S. sur ses bonnes intentions": Moscou ne sera véritablement rassuré que lorsque les structures occidentales ne seront plus le "repoussoir" que la propagande à usage interne se doit de présenter. Il est donc illusoire d'espérer parvenir à un authentique "climat de détente" avec l'U.R.S.S. : tout ce qu'on peut obtenir est l'arrêt provisoire de certaines attaques et épithètes (revanchards, militaristes, etc...), aussi arbitrairement déclenchées que suspendues.

Tout cela n'exclue d'ailleurs pas la conclusion d'accords avec Moscou. Si la vraie détente n'existe pas dans l'état actuel des choses, il est possible d'amener les dirigeants soviétiques à se résigner plus ou moins durablement à une situation donnée, à une ferme volonté occidentale, ou encore à accepter un arrangement mutuellement profitable (traité de non prolifération, etc...). En sens inverse un accord conclu "au nom de la détente" est également possible, mais il ne signifie rien de plus que "l'empochement", par les dirigeants soviétiques, des concessions qu'un partenaire est prêt à leur faire au moment considéré: même si des promesses de bénéfices ultérieurs peuvent être oralement formulées à cette occasion (sur Berlin, par exemple, après la conclusion du traité germano-soviétique de non recours à la force), ces bénéfices ne seront consentis éventuellement qu'en échange de nouvelles concessions, au nom du principe : le climat passe, les accords restent. Quant aux relations économiques, elles sont généralement relancées à l'occasion de ces "accords de détente", mais ce lien n'est pas obligatoire : Moscou est en effet au moins aussi demandeur à ce sujet que les pays

occidentaux.

- Un troisième écueil à éviter est celui qui consisterait à élargir le fossé qui sépare l'Occident de l'opinion publique en Europe de l'Est. Cet écart est déjà très considérable sur le plan du mouvement des idées ; les intellectuels de l'Est, qui cherchent leur avenir du côté des libertés "bourgeoises" de l'Ouest et croient de moins en moins à toutes les idéologies inspirées du marxisme, ne peuvent comprendre la "contestation", à l'Ouest, qui met en cause ces mêmes libertés et se réfugie dans l'extrémisme idéologique - (l'incompréhension totale entre le "Printemps de Prague" et le "mouvement de mai" en France en témoigne). Sur le plan politique également l'opinion est-européenne a de bonnes raisons de penser que la politique occidentale de détente répond surtout à un besoin égoïste de tranquillité et s'accommode fort bien de la domination soviétique sur la moitié du continent. Le fait que les gouvernements d'Europe de l'Ouest, non seulement n'ont rien fait pour aider la Tchécoslovaquie après l'invasion soviétique de 1968 - cela ne fut pas une surprise - mais, surtout, ont repris leur programme de détente avec l'U.R.S.S. dans un délai à trois à six mois après ces événements a causé une grave déception.

Il serait certes néfaste et dangereux de la part de l'Occident d'attiser le sentiment nationaliste, déjà très virulent, qui prévaut dans cette opinion, mais il ne convient pas non plus de l'ignorer. Le minimum souhaitable serait de ne rien faire qui put être interprété de près ou de loin comme une acceptation de la domination soviétique dans cette partie du monde ou comme un encouragement à celle-ci, et de condamner plus fermement les manifestations les plus brutales de cette domination. Il ne s'agit pas seulement de justice, mais, plus prosaïquement, de réserver l'avenir. Vouloir par exemple traiter "d'abord avec Moscou" pour tout ce qui concerne la sécurité européenne, faire la détente "en particulier avec l'U.R.S.S." est une attitude qui semble plus réaliste dans l'immédiat, mais qui risque de conduire sur une fausse piste ; toute détente réelle en Europe devra en effet passer par un relâchement de l'emprise de Moscou sur ses satellites, donc par un affaiblissement des positions soviétiques. Ce n'est donc pas en reconnaissant à l'avance la suprématie de l'U.R.S.S. que l'on contribuera à la solution.

Il est d'ailleurs intéressant de noter à ce propos que les Soviétiques eux-mêmes s'en tiennent à la même attitude dans leurs relations avec l'Europe occidentale : si c'est avec Washington qu'ils discutent des grandes questions stratégiques et du règlement des éventuels conflits, c'est avec chaque gouvernement ouest européen en particulier qu'ils tiennent à parler "détente" et "sécurité" (en attendant de le faire dans le cadre d'une conférence "pan européenne") : il ne leur viendrait pas à l'idée de le faire "en premier lieu avec les Etats-Unis", reconnaissant ainsi une suprématie américaine sur le continent qu'ils dénoncent au contraire par tous les moyens possibles. Les pays occidentaux pourraient s'inspirer de cet exemple.

- il est vrai que le Kremlin a les moyens d'empêcher dans une très large mesure les contacts entre ses satellites et l'Occident lorsqu'il estime que ceux-ci sont dirigés contre lui. Il l'a montré plus d'une fois, et l'on comprend le désir des gouvernements occidentaux d'éviter tout ce qui pourrait ressembler à une "provocation" contre Moscou. De toute évidence il est nécessaire, dans l'état actuel des choses, de faire à l'adresse du Kremlin le minimum de "gestes" nécessaires pour que le processus de détente ne soit pas bloqué avec les autres pays du "glacis". Mais de là à dire que toute détente "passe par Moscou", il y a un pas qu'il est peut-être dangereux de franchir. On constate en effet que toutes les fois qu'une politique de détente a été lancée sous ce mot d'ordre, les choses sont allées assez loin avec Moscou mais fort peu, en fin de compte, avec les satellites: ce fut le cas, notamment avec la politique du général de Gaulle, qui n'a rien changé en Europe de l'Est malgré un rapprochement poussé avec l'U.R.S.S. (bien au contraire, le slogan "Moscou d'abord" et "détente quand même" a puissamment aidé les Soviétiques à faire oublier leur intervention à Prague). En sera-t-il autrement avec le Chancelier Brandt? Il est encore trop tôt pour le dire, mais l'on peut penser que le Kremlin a intérêt à ce que les choses aillent moins loin avec les autres pays du bloc qu'avec lui-même et qu'il a encore, malgré le changement de climat intervenu, les moyens d'y veiller.

L'essentiel reste pourtant qu'une politique de détente n'a de chances de coïncider avec la "nature des choses", donc de durer, que si elle vise au premier chef les satellites de l'U.R.S.S. Ceux-ci sont beaucoup plus proches de l'Europe de l'Ouest (non seulement par la géographie, mais aussi par la culture et le mode de vie) que l'U.R.S.S., puissance aux trois quarts asiatiques et beaucoup trop forte au demeurant pour qu'un pays européen quelconque - en attendant l'unification encore lointaine de l'Europe occidentale - puisse "faire le poids" en face d'elle. D'ores et déjà, comme nous l'avons vu, la grande majorité des dirigeants est européens ne peuvent plus être considérés comme des "marionnettes" de l'U.R.S.S. : tantôt malgré des structures totalitaires dont ils ne sont qu'à moitié responsables, tantôt à l'abri de celles-ci, ils cherchent tous à préserver dans la mesure du possible leur identité nationale et défendent de nombreux intérêts qui leur sont propres. Dans le domaine économique, ils sont pour la plupart plus réceptifs à la technique occidentale que leurs protecteurs soviétiques. Il doit donc être possible, par une politique prudente et adaptée à chaque cas, sans "provoquer" gratuitement l'U.R.S.S. mais sans non plus la privilégier, d'encourager ces tendances.

Quant au but à long terme, il devrait surtout consister à aménager dans toute la mesure du possible des transitions pacifiques vers un état de choses plus mûr et conforme aux conditions de la région. Quoiqu'il arrive, les pays d'Europe de l'Est

constitueront pendant fort longtemps un ensemble à part, distinct tant de l'U.R.S.S. que de l'Europe occidentale, en raison du retard accumulé dans le domaine économique et technique, mais aussi des structures sociales particulières - socialisation des moyens de production notamment - qui survivront probablement quoiqu'il arrive. On peut envisager par exemple une fédération de nations liées à l'U.R.S.S. par des liens privilégiés sur les plans militaire et économique (un peu comme l'Europe de l'Ouest l'est vis à vis des Etats-Unis), mais se rapprochant progressivement de l'Europe occidentale grâce à un effort particulier de celle-ci. Bien sûr, le problème fondamental qu'est la nécessaire émancipation de ces pays vis à vis de Moscou devra être réglé au préalable; compte tenu du nationalisme virulent décrit plus haut, il est bien hasardeux d'espérer que des transitions pacifiques seront trouvées. Mais l'on doit pouvoir au moins s'efforcer d'encourager cette évolution, et ne rien faire qui la contredise.

- un po' troppo convinto dell'attrattiva del modello occidentale; tende a comparire
- importanza del rapporto dell'Europa occidentale: aggrava l'indipendenza dagli USA, integrazione, ~~per~~ governo federale.
- problema del sovranismo e della fiducia reciproca dei paesi dell'Europa dell'est.

INSTITUT POUR LES ETUDES STRATEGIQUES  
DOUZIEME CONFERENCE ANNUELLE

LA SECURITE EUROPEENNE - UNE ERE DE NEGOCIATIONS ?  
SOCIETE ET PUISSANCE PENDANT LES ANNEES 1970

Samedi, 12 Septembre

Séance du Matin

Amérique et Europe

LE SENATEUR MATHIAS

Les relations entre l'Amérique et l'Europe entrent maintenant dans une ère nouvelle. Les problèmes qui nous préoccupent le plus, aujourd'hui, dans l'Alliance Atlantique sont presque entièrement différents de ceux d'il y a quelques années seulement. Les longues discussions, souvent stériles, des années 1960, portant sur des sujets comme le niveau des forces et le partage des armes nucléaires, ont été remplacées par la magnifique perspective de pouvoir résoudre les problèmes hérités de la Seconde Guerre Mondiale. Déjà, le mot "Europe" est à nouveau employé pour décrire tout le Continent et son potentiel. Parallèlement, les liens et les rivalités économiques des Etats Atlantiques prennent maintenant une importance croissante par rapport aux relations militaires.

Quelle est la signification de cette situation pour l'avenir? D'abord, il est probable que les intérêts américains et ouest-européens divergeront dans un certain nombre de domaines, à commencer par les objectifs à poursuivre dans la détente. Pour de nombreux Américains, le règlement des différends avec l'Union Soviétique est plus important que les inquiétudes des Alliés européens, surtout en ce qui concerne le comportement soviétique en Europe de l'Est et les rapports Est-Ouest. Certains ont déjà très peur - et cette peur risque d'être justifiée - que les Etats-Unis<sup>ne</sup> cherchent un accord avec l'Union Soviétique, par dessus la tête des Alliés, sur des questions de première importance, comme la course aux armements nucléaires. Les différences dans ce domaine - et celles qui se font jour dans les relations économiques - ne sont pas de nature à être résolues simplement avec de la bonne volonté. En fait nous

ne pouvons même plus compter automatiquement sur le sentiment d'intérêt commun qui nous a permis de surmonter tant de difficultés dans le passé. Dans certains secteurs, il est inévitable que l'Europe et l'Amérique agissent indépendamment l'une de l'autre. La forme que prendra cette indépendance et l'importance qu'elle revêtira dépendront de notre compréhension des tendances actuelles et de l'intelligence des efforts entrepris pour traiter ce problème dans les prochaines années.

Dans le même temps, nous devons comprendre les implications, pour l'Europe, des préoccupations constantes de l'Amérique en ce qui concerne les conflits asiatiques. Si le peuple américain avait à décider à nouveau du lieu de son action, dans un monde menacé partout de chaos, il est certain que c'est à nouveau l'Europe qu'il voudrait aider. Mais la question se pose pas de cette façon. Le succès de l'Amérique, agissant de concert avec ses Alliés Européens, a encouragé la plupart des Américains à réduire l'importance des problèmes du Continent Européen. Le calme est la semence de l'oubli.

Il en résulte que la plupart des initiatives sur le Continent doivent venir des Européens eux-mêmes. Ce processus a déjà commencé. Cette fois, cependant, il est peu probable qu'il trouve un écho chez le peuple américain, malgré que le gouvernement et de nombreux membres du Congrès connaissent et comprennent le Continent Européen bien mieux que par le <sup>passé</sup> Les dirigeants politiques qui estiment que les Etats-Unis doivent continuer à prendre part à la direction de l'Alliance déplorent, peut-être, cette apathie, mais c'est un fait politique dont nous devons tenir compte.

L'Alliance doit, également, faire face à une difficile période durant laquelle elle doit s'adapter à la nature changeante de l'intérêt que les Etats-Unis porte au monde entier, en général. Nous assistons maintenant à un autre grand changement dans les intérêts américains dans le monde, dû, en partie, au changement trop radical dans la direction opposée de ces deux dernières décennies. L'intervention américaine au Vietnam, et dans d'autres pays du Sud-Est Asiatique, est simplement allée trop loin. Ayant maintenant compris cette situation, de nombreux Américains envisagent aujourd'hui le reste des engagements de leur pays à l'étranger avec un scepticisme renouvelé.

L'invasion du Cambodge, au printemps dernier, a souligné cette tendance de façon dramatique. Il se passera beaucoup de temps avant que l'amertume, la frustration et le désaccord intensifiés par cet événement s'atténuent suffisamment pour que les Américains puissent, à nouveau, envisager l'avenir dans une perspective claire et réfléchie. Les Etats-Unis doivent passer par une période de convalescence qui n'a même pas commencé!

Cette tendance est renforcée par une réalité très importante de la politique américaine actuelle: la crise parallèle dans le pays même. La voie, pour les Etats-Unis, est donc claire: au cours des prochaines années, ils devront consacrer plus d'argent, de talents et d'attention aux problèmes intérieurs - la sécurité la plus fondamentale - qu'à n'importe quel autre moment de leur histoire, depuis qu'ils ont accepté d'importantes responsabilités pour la paix et la sécurité à l'étranger.

Cela a déjà provoqué une réduction appréciable de l'aide de l'Amérique à l'Etranger. Cela a renforcé les cris de "plus de Vietnam!"; c'est devenu un facteur dans le désir de mettre fin à la course aux armements nucléaires; et cela fait prévoir de grands changements dans le poids matériel de la présence de l'Amérique en Europe, quelque soit la profondeur et la durée de ses engagements.

A la suite de ces facteurs, et de bien d'autres encore, l'Alliance de l'Atlantique passe actuellement par une période incertaine. Nos intérêts vont-ils diverger au point que nous cesserons de parler de problèmes et de solutions communs? Pourrons-nous travailler ensemble pour faire face aux problèmes de demain, comme nous avons fait face aux problèmes d'hier? On peut même se demander si les relations atlantiques seront longtemps considérées dans les termes de rapports entre "partenaires".

On ne peut répondre à ces questions qu'en fonction de problèmes spécifiques que l'Europe et l'Amérique doivent affronter aujourd'hui et demain. Bon nombre de ces questions relèveront du domaine de l'économie, à mesure que la nouvelle force économique de l'Europe demandera des modifications radicales dans la politique atlantique et un partage d'influence. De nombreux problèmes exigeront de nouvelles institutions ou le changement des anciennes, notamment pour satisfaire le désir des Européens d'obtenir une influence plus importante dans les affaires

atlantiques. Toute notre conception de 'sécurité' devra être élargie pour englober des sujets jadis considérés comme périphériques. Notre première tâche, toutefois, sera de nous occuper des liens militaires qui ont formé la plus grosse partie de nos rapports au cours des vingt dernières années, et de nous préparer à des changements diplomatiques à venir.

C'est dans ce domaine que nous trouvons le principal résultat immédiat de la lassitude des Américains à l'égard de leurs responsabilités à l'étranger. Mentionnons notamment que l'attitude des Européens qui se montrent si peu disposés à consacrer une plus grosse partie de leurs ressources à leur propre défense impatient de plus en plus les Américains. Les arguments jadis acceptés, parce qu'il était essentiel que les Etats-Unis renforcent une psychologie d'engagement, tomberont bientôt dans des oreilles de sourds. Que les Etats-Unis sortent facilement ou péniblement de l'incertitude et de la confusion actuelles relatives à leurs engagements futurs dans le monde, les Américains seront moins disposés à donner à l'Europe des preuves physiques de sa fidélité. Seule une nouvelle menace soviétique contre l'Europe Occidentale pourra renverser cette tendance. Et aucun problème secondaire, pas même un engagement encore plus complet de l'Union Soviétique dans le Proche-Orient, ne pourra arrêter la réduction des forces américaines sur le Continent Européen.

Le Gouvernement Américain espère que ces réductions pourront être faibles et progressives, et que les Européens adopteront une attitude positive à l'égard du partage du fardeau, ce qui réduira encore les effets de tout changement. Mais on constate actuellement, au Congrès, un sentiment qui se généralise en faveur d'une réduction du rôle des Etats-Unis en Europe. Le Sénateur Mansfield a déjà réuni 52 signatures pour sa résolution demandant une diminution du nombre de soldats américains en Europe. Naturellement, le Sénat n'est pas tenu par cette action, mais il est certain qu'elle traduit un sentiment important. Cette résolution attaque la décision du gouvernement d'éviter toute action précipitée, ce qui est d'autant plus important que certains signataires de la résolution ne s'intéressent que peu à l'Europe. Après tout, les signatures ont été recueillies à une époque où le Gouvernement ne parlait pas au Congrès de ce sujet. Il est clair que les communications devront être reprises aussitôt que possible et maintenues à un niveau élevé si les membres du Congrès qui s'opposent à tout retrait précipité veulent pouvoir s'attaquer avec succès au climat politique actuel.

La réduction imminente des forces armées américaines en Europe ne devrait pas toutefois forcer un changement radical de l'OTAN ou des relations atlantiques. Nous avons beaucoup de temps pour nous attaquer à ce problème avant d'y être obligés; et nous pouvons transformer une crise imminente, sinon à l'avantage des relations atlantiques, tout au moins en un processus de réévaluation et de consultation qui donnera aux Européens une nouvelle idée de l'attachement plus fondamental et plus durable des Etats-Unis à l'avenir de l'Europe.

Nous pouvons commencer ce processus dès maintenant. Il ne sera couronné de succès, toutefois, que si nous insistons, une fois de plus, sur ce qui est le plus important, à savoir les relations politiques entre l'Europe et les Etats-Unis.

Nous devons toujours comprendre que c'est la manière dont les Etats-Unis réduiront leurs forces en Europe qui aura le plus d'effet sur nos relations à long terme et sur les perspectives d'un règlement européen général. Nous pouvons certainement essayer d'adoucir l'effet, sur la stratégie, de tout changement; nous pouvons, certainement, utiliser le plus efficacement possible les forces qui nous restent; et nous pouvons essayer de nous organiser, dans de nombreux domaines, notamment la fourniture commune d'armes et de composants, de façon à créer la meilleure machine militaire possible pour une dépense donnée en hommes et en argent. Toutefois, si, par négligence, nous laissons ces considérations dominer notre pensée, nous nous plongerons, une fois de plus, dans les voies de garage stériles qui caractérisaient les discussions sur le partage des charges, la politique des armes nucléaires et les engagements américains peu après 1960. Après tout, la balance des paiements et les soucis budgétaires ne forment qu'une partie de la réévaluation que les Etats-Unis font de leur rôle en Europe. Il ne faut pas que nos préoccupations visant à trouver des palliatifs d'urgence obscurcissent nos objectifs à long terme, surtout à une époque où le Gouvernement des Etats-Unis perd rapidement de sa flexibilité vis-à-vis des besoins politiques et psychologiques de l'Europe.

Ce processus de changement devrait, idéalement se dérouler dans le contexte plus large et plus durable d'un règlement européen englobant l'Est et l'Ouest. En outre, la réduction imminente des forces armées américaines en Europe n'élimine pas tout encouragement aux Etats du Pacte de Varsovie de chercher un règlement aujourd'hui. Au contraire, les deux côtés sont soumis

à des pressions qui les forcent à trouver de nouveaux moyens, moins coûteux et moins dangereux, d'obtenir la sécurité de l'Europe. .  
Même le Gouvernement Soviétique doit faire face à des pressions visant à lui faire réduire ses forces et il ne tient pas tellement à risquer l'instabilité qui pourrait suivre l'affaiblissement du rôle actif des États-Unis en Europe, sans qu'il y ait, au préalable, une entente Est-Ouest sur l'avenir du Continent. Toutefois, il est clair que la capacité de l'Ouest à négocier des changements importants ne sera pas augmentée par des réductions unilatérales de ses propres forces, décidées sans vue d'ensemble ou d'une manière qui sème la discorde.

Nous devrions, donc, intensifier nos efforts pour obtenir que les changements en Europe se réalisent à travers les lignes de confrontation, en même temps qu'ils se réalisent dans l'Ouest. Pour cette raison, le nouvel intérêt que les puissances de l'Ouest manifestent à l'égard d'une Conférence sur la Sécurité Européenne et la réponse des puissances du Pacte de Varsovie devraient retenir notre attention et susciter une réaction. Dans la poursuite de cet objectif, le Gouvernement américain a fait un grand pas en avant: il a cessé de s'opposer à une telle conférence. Auparavant, Washington avait essayé d'obtenir une réduction mutuelle et équilibrée des forces armées de l'Est et de l'Ouest, sans entreprendre, au préalable, une étude conjointe Est-Ouest des grands problèmes. Mais il y a de fortes raisons de croire que la réduction, à une large échelle, des forces des deux côtés sera le produit, et non pas le début, d'un long et complexe processus politique englobant l'Est et l'Ouest. La réduction mutuelle et équilibrée des forces armées sera un point important de tout programme de discussion et de décision à long terme... et cela, même les pays du Pacte de Varsovie le reconnaissent maintenant. Toutefois, en ce qui concerne l'ordre des différents points du programme, il est fort possible que la réduction des forces soit très bas placée dans l'ordre du jour et qu'elle suive la création d'attitudes et de pratiques politiques qui maintiendront les questions militaires dans leur propre perspective, c'est-à-dire soumises à la politique.

Ce n'est qu'en inscrivant chaque problème posé par la détente dans un cadre très large que nous pourrons commencer à mettre au point les conditions nécessaires au succès de tout règlement européen ou à une réalisation partielle de ce règlement. Ce large cadre permettra également d'avancer les discussions pas à pas et avec prudence, tant à la Conférence que dans les institutions permanentes qui pourraient être créés par la Conférence.

Dans le même ordre d'idées, il est important que tous les Alliés, et notamment les États-Unis, continuent à appuyer l'Ostpolitik allemande, tant dans les négociations séparées que le Gouvernement de Bonn conduit avec la République Démocratique Allemande, la Pologne et l'Union Soviétique, que dans les mesures que les Allemands pourraient prendre plus tard. Plus important encore, nous devons démontrer, d'une manière évidente pour tous, que nous avons confiance dans la politique poursuivie par les Allemands et dans la maturité de leur jugement, que nous soyons d'accord ou non avec tous les aspects de l'Ostpolitik.

Une fois encore, notre préoccupation sur des points de détails, aussi importants soient-ils, ne doit pas nous faire perdre de vue les grands objectifs politiques que poursuivent les Allemands et qui intéressent tout autant le rôle et la stature de l'Allemagne dans l'Alliance Occidentale que les relations Est-Ouest. Nous devons, donc, nous garder de trop insister sur l'obtention d'un accord formel sur l'avenir de Berlin. Les pourparlers des quatre Puissances sur l'avenir de cette ville sont importants en eux-mêmes, car ils constituent un facteur de l'attitude des Ouest-Allemands sur la détente et ils font partie des mesures générales de l'Ouest en vue d'examiner avec l'Est l'avenir de l'Allemagne. Mais pouvons-nous permettre que le problème de Berlin devienne la principale pierre de touche des intentions soviétiques?

En essayant d'éliminer les inquiétudes ouest-allemandes au sujet de Berlin, nous devons éviter un manque de souplesse qui pourraient déterminer l'effondrement des tentatives allemandes de contact avec l'Est ou la perte de la confiance du Gouvernement allemand dans l'appui de l'Ouest pour ses initiatives.

Notre désir partagé de créer un cadre européen élargi pour la sécurité est, peut-être, la seule méthode vraiment efficace pour réaliser la stabilité de l'avenir du Continent. Quoiqu'il en soit, il n'est pas nécessaire de souligner l'importance de consultations et de coopération étroites entre tous les Alliés de l'Ouest avant la convocation de toute Conférence Européenne sur la Sécurité. Ces consultations, naturellement, doivent caractériser chaque stade du processus de changement des relations nucléaires atlantiques. Nous avons déjà vu ce que des consultations réussies peuvent donner. Par exemple, la création d'un Groupe de Flanning Nucléaire, qui a profité d'un nouvel esprit de détente, a contribué à l'élimination du soi-disant problème du partage nucléaire, durant les années 60,

avec une facilité étonnante. Nous avons vu également ce qui peut arriver lorsque ces consultations n'ont pas lieu. L'OTAN a toujours eu la possibilité formelle d'assurer une coordination étroite des politiques; mais il l'a rarement fait. Malheureusement, les Etats-Unis ont souvent été un des pires coupables.

Aujourd'hui, toutefois, nous devons tous nous efforcer de nous assurer que tous les membres de l'Alliance Atlantique se consultent véritablement. Cela ne veut pas dire que chaque mesure prise par un pays, particulièrement à l'égard de l'Est, doit être soumise à l'examen, et peut-être même au veto, des autres Alliés. Cela veut dire que nous devons chercher à établir une base de compréhension aussi large que possible pour les changements imminents dans l'Ouest.

L'établissement de méthodes efficaces de consultation serait particulièrement utile pour nous préparer à faire les changements inévitables dans le niveau des forces de l'OTAN. Dans ce but, l'Etude des Problèmes de Défense de l'Alliance en 1970, entreprise actuellement par l'OTAN à Bruxelles, est un progrès important. En elle-même, cette procédure ne touche pas au coeur du problème, c'est-à-dire l'inquiétude des Européens qui craignent que la réduction imminente des forces armées américaines en Europe soit une indication d'un important détachement américain des affaires européennes.

Ce problème de la psychologie européenne sera le plus difficile à résoudre. En effet, il est possible que les institutions formelles de l'OTAN, avec leurs techniques bien établies pour l'étude des problèmes, ne suffisent pas. Ici, encore, l'initiative doit venir des Alliés Européens. Bon nombre d'entre eux reconnaissent depuis longtemps l'importance d'un accord et d'une compréhension mutuels plus complets surtout dans les rapports avec les Etats-Unis. Ils ont maintenant revêtu cette conscience d'habits valables, comme les réunions européennes des Ministres de la Défense des Pays Alliés. Malheureusement, ce groupe, comme la vieille idée d'un Comité Européen, est basé essentiellement sur l'OTAN qui sert de cadre institutionnel. Cela veut dire que la France préfère s'abstenir et que les délibérations tendent à porter sur des sujets relevant de la structure de l'OTAN et définis par elle.

Aujourd'hui, les Européens auraient intérêt à regarder au-delà de la structure de l'OTAN pour organiser des consultations entre eux. Ces consultations devraient être débarrassées des intérêts bureaucratiques de l'OTAN; elles devraient avoir lieu en dehors de la communauté de Bruxelles; elles devraient être menées sans que

les Américains puissent regarder par-dessus les épaules des Alliés; elles devraient être suffisamment générales pour que la France soit encouragée à participer, si elle le désire, à l'examen de questions qu'elle influencera en tout cas; et elles devraient avoir lieu avec une représentation aussi large que possible des groupes et intérêts politiques européens qui ne s'intéressent pas, à strictement parler, de problèmes de sécurité tels qu'on les comprend normalement:

C'est là une liste de critères difficiles, sinon impossibles, à satisfaire. Mais nous ne devons pas oublier qu'il existe un excellent précédent d'action européenne commune en temps de besoin: c'est le Comité de Coopération Economique Européenne, créé à la demande des Américains en 1948, et qui fut chargé de déterminer les applications du Plan Marshall. Cet effort politique a produit d'excellents dividendes. Aujourd'hui, un conclave analogue serait également bénéfique.

Un tel conclave européen pourrait commencer sur une base ad hoc, avec un colloque des dirigeants européens - ni un Camarilla ni un sommet, mais une séance de travail à laquelle participeraient d'importants hommes d'état, membres de gouvernements ou pas - qui entamerait l'étude et la discussion de tous les problèmes posés par la perspective de la détente et par les changements dans la structure de la sécurité occidentale.

Le conclave européen aurait un mandat très étendu, pour essayer de coordonner les trois développements politiques enchevêtrés qui sont actuellement considérés comme étant en dehors de tout cadre de discussion: le changement imminent des forces militaires de l'OTAN; les progrès des relations Est-Ouest (y compris la question militaire); et les relations économiques et politiques entre les états de l'Europe de l'Ouest. Il serait peut-être sage d'exclure, dès le départ, tout effort visant à obtenir par des moyens détournés une plus grande intégration européenne car cet effort empêcherait la participation de la France, au moins, et soulèverait tous les autres problèmes difficiles qui ont souvent empêché toute discussion valable, dans le passé, entre Européens. Ce groupe devrait plutôt essayer de créer une sorte d'unité philosophique pour résoudre des problèmes qui seraient mal résolus s'ils étaient résolus séparément.

Ce conclave européen, suivi par des études permanentes organisées sur une base ad hoc et par des instituts établis, pourrait accroître la compréhension de problèmes qui ont trop souvent été

laissés aux  
/Américains ou à des Européens désireux de tenir compte du point de vue américain dès le début. Ce conclave serait une forme de thérapeutique politique efficace, valable en soi, et pourrait devenir l'acte symbolique final dont l'Europe a besoin pour affirmer sa maturité politique dans le Monde d'Après-Guerre - une affirmation qui ne serait pas faite en signe d'opposition à toute connexion atlantique ou en tant que geste supra-national, mais plutôt pour renforcer les liens atlantiques en montrant qu'ils n'empêchent pas diverses formes de collaboration européenne.

Les discussions politiques qui, en Europe, étudient spécifiquement la réduction des forces armées américaines en Europe, dans un cadre politique de considérations militaires et politiques larges, peuvent nous aider à traverser la période difficile qui nous fait face sans crise majeure dans les relations atlantiques. On pourrait, également, considérer les problèmes des relations nucléaires entre l'Amérique et l'Europe ; et essayer de répondre aux questions politiques que poseront les Etats européens lorsque le poids relatif des forces conventionnelles pèsera moins sur les Etats-Unis et plus sur les Alliés.

Une étude européenne conjointe sur les forces américaines nécessaires du point de vue psychologique tout autant que du point de vue militaire, aura une influence certaine sur le débat à venir aux Etats-Unis et, spécifiquement, sur le débat du Congrès. Pendant des années, les Américains qui se sont déclarés sceptiques en ce qui concerne nos relations avec l'Europe, se sont montrés inquiets du fait que les Européens n'exprimaient pas leurs désirs en termes autres qu'une demande d'engagement américaine maximum. En conséquence, un accord entre un grand nombre d'Européens montrant qu'ils sont sensibles au débat politique américain, et révélant un esprit de compromis par rapport à l'inflexibilité des positions antérieures, pourrait fort bien influencer le débat américain de façon plus favorable aux intérêts européens qu'il n'aurait été le cas autrement.

Cette ligne de conduite serait certainement meilleure qu'une tentative non planifiée sans base de réalisme, visant à persuader les Etats-Unis à conserver leurs engagements physiques actuels en Europe. Et si elle est couronnée de succès, elle pourrait encourager une compréhension mutuelle fondamentale qui assurerait une Alliance Atlantique saine dans le domaine de la sécurité dans les années à venir. Les inquiétudes européennes seraient réduites ; et dans le même temps, les Américains seraient plus susceptibles de prendre plus au sérieux les besoins et les craintes des Alliés.

L'établissement de consultation formelle entre les dirigeants européens ne suffira pas, naturellement, pour éviter des tensions majeures dans l'Alliance Atlantique. Il devra y avoir des négociations serrées sur toutes les questions de première importance. Quel sera le rôle des armes nucléaires tactiques des Américains en Europe ? Comment les Etats-Unis peuvent-ils calmer les craintes des Européens au sujet de négociations bilatérales Soviéto-américaines ? Les Etats-Unis exigeront-ils que l'Union Soviétique fasse des concessions sur le déploiement de missiles dirigés sur l'Europe, dans tout accord dans le cadre de SALT ? Malheureusement, aucune de ces questions ne peut-être répondue simplement. Bien plus, les Américains devront être plus conscients des objectifs européens dans la détente.

Du point de vue américain, la première chose à faire est, évidemment, d'arriver à un accord avec Moscou pour limiter les armes nucléaires offensives et défensives. On considère, d'ailleurs à Washington, que cet accord est également très important pour l'Alliance. En Europe, toutefois, ce point de vue n'est pas universellement accepté, par suite, peut-être du fait que le succès du SALT ne dépend que très peu de ce que font les Européens. Et étant donné que ses avantages peuvent être obtenus sans frais, certains Européens ont peut-être tendance à en sous-estimer l'importance.

Les Européens craignent également un accord sur le SALT qui donnerait aux Russes ce qu'ils demandent sans qu'ils soient obligés de modifier leur comportement en Europe de l'Est. Mais ces craintes ne se traduiront sans doute pas en réalité, si nous accélérons nos efforts dans d'autres secteurs. Par exemple, on peut

exploiter tous les efforts faits en vue d'une Conférence Européenne sur la Sécurité, comme véhicule pour l'établissement de rapports légitimes entre les Etats de l'Europe de l'Est et de l'Ouest. Et toute l'opération peut-être associée étroitement à l'émergence d'une plus grande liberté d'action des pays d'Europe de l'Est, notamment dans le développement du commerce, des liens économiques et des contacts culturels.

En fait, à mesure que la détente progresse, il y aura un grand nombre d'organismes - y compris une Commission Economique Européenne réactivée - que l'on pourra employer pour exprimer la libéralisation soviétique croissante en Europe de l'Est qui devra, éventuellement, faire part de tout règlement européen à long terme. S'inscrivant dans le cadre d'une solide compréhension stratégique entre l'Est et l'Ouest en Europe, ces efforts d'élargissement des contacts Est-Ouest produiraient la preuve des intentions soviétiques, dans un sens ou dans l'autre.

Les Etats-Unis peuvent jouer un rôle positif en facilitant la coordination de ces mesures pour la détente européenne par des progrès à SALT. Après le premier et crucial accord, sur la limitation générale des armements, les négociations plus longues sur les limitations qualitatives pourraient être accompagnées d'efforts soutenus pour exploiter la détente à l'avantage des Européens. Cela n'entraînerait pas nécessairement la subordination formelle des progrès de la détente européenne aux progrès du SALT, un risque peut-être trop grand pour être couru. Au contraire, le fait même que deux séries de négociations politiques se développeraient parallèlement pourrait aider chaque série de négociations à profiter de l'autre. Dans ce processus, les Etats-Unis et l'Europe feraient un pas pour combler la lacune entre leurs objectifs rivaux dans la détente.

Il y a au moins un autre secteur dans lequel les intérêts divergents des Européens et des Américains ont une influence directe sur la sécurité. Je veux parler du Proche-Orient, où l'engagement croissant de l'Union Soviétique a créé le danger le plus grave depuis huit ans d'un conflit direct entre les Etats-Unis et l'Union Soviétique. Sauf dans les pays européens faisant face à la Méditerranée, il semble que l'inquiétude des Européens sur les conséquences possibles de cette situation se soit exprimée uniquement par des paroles. Malgré cela, de nombreux membres du gouvernement américain espèrent obtenir une réponse plus positive des divers états européens, individuellement, et de l'OTAN dans son ensemble.

Nous devons tous être prudents. Comme nous l'avons constaté, après 20 ans d'expérience de l'OTAN, les efforts d'un seul état membre en vue d'obtenir le soutien actif de ses Alliés pour résoudre des problèmes en dehors du traité, sont en général voués à l'échec. Sauf dans l'éventualité improbable d'une confrontation majeure entre les Russes et les Américains, il serait peut-être prudent d'éviter que les organisations formelles de l'OTAN soient mêlées au problème du Proche-Orient, au delà des mesures déjà prises par l'OTAN. Il y a avantage à séparer autant que possible les problèmes européens des autres.

Le nouveau problème du Proche-Orient soulève d'importantes questions en ce qui concerne la portée géographique des relations Europe-Amérique dans le domaine de la sécurité. Il devient aussi très clair, aujourd'hui, que la sécurité elle-même, dans le sens étroit du mot, ne restera plus pendant longtemps d'une importance primordiale dans nos relations.

Pendant vingt ans, les problèmes de sécurité sont restés au coeur même des relations Europe-Amérique. C'était naturel, vers la fin des années 40 et pendant la décennie suivante, lorsque nous avions à assurer la stabilité et la paix d'esprit de la moitié occidentale du Continent européen. Mais il ne faut pas oublier que les affaires militaires et les questions de sécurité n'ont dominé nos relations que par défaut. Nous avons également eu à nous préoccuper en permanence -avec tous les problèmes que cela représente- des liens économiques qui associent les Continents Européen et Nord-Américain. En fait, ces liens ont été créés avant les liens militaires. L'Amérique a commencé à s'intéresser à l'Europe après la Seconde Guerre Mondiale pour l'aider à se rétablir économiquement et à récupérer ses forces; les Européens ont toujours placé ces questions au centre de leurs préoccupations.

Après tout, l'Europe a atteint sa majorité économique longtemps avant la renaissance de sa confiance politique, il y a quelques années. Les Etats d'Europe Occidentale ont un commerce énorme entre eux et avec d'autres états, et la Communauté Economique Européenne elle-même, est maintenant le plus gros exportateur du monde. Le Produit National Brut total d'Europe de l'Ouest représente plus des deux-tiers de celui des Etats-Unis ; l'Amérique se tourne de plus en plus vers l'Europe pour des produits et des techniques nouvelles et reconnaît maintenant que l'Europe est un puissant rival économique.

Quelle est la signification de la naissance de ce nouveau géant économique dans l'Ouest, tellement importante en soi, dans le contexte des relations atlantiques ? En premier lieu, nous devrions la considérer comme un triomphe de notre objectif original. Les efforts commencés avec le Plan Marshall et poursuivis pendant toute l'histoire de la coopération atlantique ont finalement porté leurs fruits.

Plus important encore, les relations économiques atlantiques, qu'elles soient conduites en bien ou en mal, prennent une importance croissante en tant que facteur de la sécurité générale de l'Alliance Atlantique. En fait, je ne serai pas surpris de voir les liens économiques entre l'Amérique du Nord et l'Europe devenir les éléments de base d'une conception plus large de la sécurité, qui reflètera fortement l'état de santé de l'Alliance. C'est pour cette raison que nous devons compter moins sur l'OTAN et plus sur les autres organismes tels que l'OCDE et même le Groupe de Dix comme centres prioritaires de la politique atlantique.

Ce point de vue élargi et plus 'sophistiqué' de notre sécurité générale peut nous être très utile dans les changements futurs du niveau des forces armées et il nous encouragera dans nos efforts destinés à restructurer notre confrontation avec l'Est. En nous préoccupant de tout l'éventail de nos intérêts communs, nous serons mieux en mesure d'éviter qu'un seul souci -comme le vieux problème du partage nucléaire- puisse détruire nos relations.

En outre, nous devons considérer la façon dont l'Europe pourra exprimer politiquement, dans le cadre de l'Alliance Atlantique, l'augmentation considérable de sa puissance et de ses possibilités. De nombreux Européens pensent déjà à la possibilité de créer un jour une troisième super-puissance, que ce soit en agrandissant la C.E.E. ou par d'autres moyens. C'est là, naturellement, une décision que les Européens devront prendre eux-mêmes. Les Américains sont en faveur de la candidature de la Grande-Bretagne, du Danemark, de la Norvège et de l'Irlande au Marché Commun mais ils savent qu'il y a longtemps qu'ils n'ont plus voix au chapitre dans les affaires domestiques européennes de ce genre.

Quelle que soit la direction que prendront les affaires européennes-- que la C.E.E. élargisse ou non son cadre et qu'elle s'efforce ou non, de créer une nouvelle organisation supra-nationale -- nous devons tous chercher à établir de nouvelles méthodes de partage d'influence, dans le cadre de l'Alliance, sur les principales questions d'intérêt commun. Aujourd'hui, l'opposition à la domination américaine dans l'Alliance revêt essentiellement un manteau économique. Et c'est dans ce domaine que nous devons tous faire les plus gros efforts pour donner aux Européens une plus grosse influence sur les affaires atlantiques, si nous voulons conserver à l'Alliance ses objectifs, y compris ceux de la sécurité militaire.

Dans le même temps, nous y gagnerions considérablement à essayer de développer un sentiment de puissance et d'influence parmi les Européens, qui ne serait pas trop basé sur les armes nucléaires. On pense depuis trop longtemps que la possession d'armes nucléaires suffit à elle-seule pour créer un sentiment d'importance nationale. S'il était possible de voir les divers éléments de la puissance nationale dans leurs propres perspectives, nous pourrions peut-être donner plus de poids aux questions économiques.

Si nous acceptons ce point de vue plus large, nous nous apercevons que les engagements américains n'ont jamais dépendu de la présence de forces-gagés ni même des milliers d'armes nucléaires américaines installées en Europe.

A mesure que l'élément militaire diminuera d'importance dans la sécurité, l'intérêt américain dans la sécurité européenne s'exprimera progressivement en termes économiques plutôt qu'en termes militaires. En conséquence, il est nécessaire d'entreprendre des études et des actions dans le domaine économique commensurables aux engagements stratégiques qui ont dominé nos préoccupations dans le passé. En fait, les travaux que l'Institut pour les Etudes Stratégiques a si bien faits pour l'Alliance, dans le passé, devront être repris, soit par l'Institut soit par d'autres, dans un cadre différent et plus large.

Pouvons-nous développer des nouvelles relations économiques et politiques permettant d'amplifier les liens de sécurité militaires qui nous ont si bien servis dans le passé ? Pouvons-nous collaborer dans un nouveau concept de sécurité qui ne serait pas fondé surtout sur une menace soviétique immédiate et qui pourrait préserver les liens de l'Alliance Atlantique de manière durable ?

Malheureusement, au cours des dernières années, l'Europe et l'Amérique se sont trop peu souciées, l'une et l'autre, de cet important aspect de l'entente atlantique et elles ont commencé à se séparer. Nous avons accompli une tâche importante dans les négociations tarifaires du 'Kennedy Round' et dans nos efforts pour résoudre la crise mondiale de liquidité au moyen d'un accord sur les Droits de Tirage Spéciaux (Special Drawing Rights). Malheureusement, nous n'avons pas su profiter des avantages créés par ces efforts.

Nous sommes maintenant menacés d'une guerre économique atlantique, sans égale depuis 1930. Cette année le Gouvernement des Etats-Unis étudie des lois qui annuleraient 40 ans de progrès dans le domaine de la liberté des échanges de biens industriels. Au Congrès, notamment, on constate que le protectionnisme acquiert un

appui croissant à mesure que divers secteurs de l'industrie américaine commencent à ressentir les effets de la concurrence étrangère sur le marché américain. Cette tentative de retour vers l'emploi d'armes économiques démodées et discréditées a été critiqué, à juste titre, par nos alliés européens qui estiment que les nouvelles lois auront un profond effet sur eux.

La faute n'est pas entièrement la nôtre. La C.E.E., en particulier, ne s'est pas pressée d'indiquer ses intentions en ce qui concerne ses propres pratiques commerciales et elle ne s'est pas montrée suffisamment sensible aux problèmes difficiles des importations agricoles.

Cette attitude n'est pas tolérable, si nous voulons forger une alliance économique qui viendra s'ajouter aux relations militaires. En premier lieu, nous devons nous montrer tous plus disposés à comprendre les forces au travail dans les autres pays de l'Alliance. Les Américains doivent se rendre compte que la C.E.E. doit consolider son union économique avant de pouvoir s'embarquer dans une libéralisation/plus poussée de sa politique commerciale ; ils doivent accepter le fait que les états européens, en général, ont besoin d'affirmer une indépendance économique plus grande à l'égard des Etats-Unis.

Les Européens, de leur côté, doivent prendre conscience des pressions qui se font sentir aux Etats-Unis pour contrer ce que beaucoup d'Américains considèrent comme un manque de coopération de la part des autres états industriels. Bien que dirigée surtout contre le Japon, cette critique intéresse aussi d'autres pays qui accroissent rapidement leur part de certains marchés américains bien sélectionnés. Les Européens peuvent dire que ce renversement fait partie de la règle du jeu. Mais ils ne devraient pas sous-estimer l'importance du mouvement, en Amérique, en faveur du protectionisme ou l'inquiétude croissante à l'égard de notre balance des paiements actuellement en perte de vitesse. Une fois de plus, ce sont là des faits politiques qu'aucun dirigeant américain ne peut négliger, quelles que soient ses opinions personnelles. Les Américains qui résistent à ceux qui voudraient que les Etats-Unis réduisent leurs

leurs engagements dans le monde seraient très encouragés s'ils constataient que les Européens comprenaient mieux leurs problèmes économiques et politiques et appuyaient les autres méthodes destinées à les résoudre. Par exemple, s'il était montré que la C.E.E. est véritablement désireuse de résoudre les problèmes commerciaux en collaboration avec les Etats-Unis, cela aurait une influence appréciable sur l'opinion américaine et sur la législation de Washington. Il existe un vaste fonds de respect et de bonne volonté, aux Etats-Unis, à l'égard de l'Europe. Il est temps d'y faire appel.

En outre, la puissance économique réelle de l'Europe, quelle qu'en soit l'organisation, va maintenant nous permettre de négocier d'égal à égal dans de nombreux domaines importants, économiques ou pas. Une méthode de travail, que nous décrivions, jadis, comme la méthode des 'deux colonnes' est maintenant applicable dans le domaine économique -et peut-être bientôt dans d'autres - même si ce nouveau sentiment d'égalité risque de diminuer les chances d'obtention d'un accord sur les problèmes individuels. Par exemple, les négociations en vue d'élargir la C.E.E. nous forceront à nous consulter les uns les autres sur les effets de l'entrée de la Grande-Bretagne dans la Communauté sur les pays tiers.

En même temps, nous ne devons pas permettre que ces consultations suscitent la crainte que les Etats-Unis ont l'intention de s'immiscer dans la prise de décisions importantes à Londres ou dans les capitales continentales. Ce sera un véritable test de l'efficacité des consultations dans une relation devenue 'spéciale' parce qu'établie entre égaux.

En plus, le développement des affaires commerciales internationales et du rôle des corporations multinationales demandera, lui aussi, de nouveaux efforts pour éliminer le danger de conflit à travers l'Atlantique. Dans le passé, il suffisait de laisser ces questions à des décisions nationales. Mais, aujourd'hui, le commerce des peuples, mondain et quotidien, a créé un nouveau test des relations atlantiques. Dans tous les pays de la communauté atlantique, on craint de plus en plus que de nouvelles barrières ne se dressent

contre les relations économiques et sociales si l'on ne réussit pas à harmoniser les lois, les règlements, les politiques et les pratiques associés au développement industriel national. Et cela pourrait détruire l'Alliance aussi sûrement que l'effondrement de nos relations militaires ou l'avènement d'une guerre économique. A part cette nécessité d'harmonisation d'un grand nombre de nos décisions indépendantes, nous avons des problèmes communs à résoudre pour libérer des sommes liquides plus importantes ; pour réformer le système monétaire international afin de faciliter l'adaptation aux changements ; pour réduire les barrières non-tarifaires, notamment en agriculture.

Le principe d'élargissement de nos conceptions sur la sécurité tellement en évidence dans le domaine économique et commercial peut-être appliqué dans d'autres domaines. Cela est particulièrement vrai dans la lutte que de nombreuses nations doivent entreprendre pour faire face à la menace que les développements industriels font peser sur notre milieu. Une fois encore, cette coopération devrait être poursuivie par des institutions à base très large et non pas presque exclusivement par l'OTAN. En fait, nous aurons peut-être à étendre notre conception d'une sécurité plus étendue au delà de la zone atlantique, là où ce sera désirable ou inévitable.

Dans certains domaines, comme la coopération économique, nous devrons étendre progressivement nos intérêts à l'Europe de l'Est, à mesure que la confrontation est restructurée à l'avantage mutuel de l'Est et de l'Ouest. Et nous devons nous tourner vers d'autres nations industrielles <sup>plus</sup> éloignées, comme le Japon, dont la politique a des effets directs sur nous. Ces pays doivent être considérés, eux aussi, comme des membres collatéraux de l'Alliance Atlantique.

Finalement, nous avons certainement un intérêt commun dans le sort du Tiers Monde.

Les membres de l'Alliance Atlantique, s'ils travaillent ensemble, peuvent contribuer beaucoup à combler la lacune entre les nations riches et les nations pauvres. En fait, si l'on veut que la balance commerciale des pays en développement s'améliore, et si l'on veut arriver à un accord sur les préférences qui leur

permettront d'envoyer leurs matières premières et leurs produits finis aux pays industriels, il faudra que les partenaires atlantiques fassent un effort commun, surtout par le truchement de l'O.C.D.E.. Nous n'avons pas encore réussi à concilier nos différentes opinions dans ce domaine qui entre dans le cadre du problème général d'une guerre économique atlantique imminente. Lorsque nous nous occuperons de ces problèmes ensemble, nous aiderons à renforcer nos propres liens économiques tout en satisfaisant nos intérêts communs et en déchargeant nos responsabilités communes à l'égard du reste du monde. Nous pouvons maintenant commencer à réfléchir sur le problème futur de l'interdépendance économique croissante des pays du monde et sur le recours de plus en plus fréquent à la violence dans les pays en développement.

Cet examen des relations entre l'Europe et l'Amérique s'est maintenant très écarté du problème de la sécurité militaire, tel qu'il est conçu dans l'Alliance Atlantique depuis la formation de l'OTAN. Mais je n'ai pas à m'en excuser. Au contraire, nous devrions reconnaître que l'avenir de toute relation entre l'Amérique et l'Europe - de l'Est comme de l'Ouest - commence à dépendre de facteurs et d'organisations à la fois très détachés de nos préoccupations traditionnelles et essentiels à nos besoins nouveaux. Nos liens militaires, aussi importants qu'ils aient été dans le passé, ne suffisent plus pour nous assurer la sécurité dans le sens large du mot ou pour donner un point focal à nos intérêts politiques. C'est là le facteur fondamental qui domine nos relations changeantes.

A l'heure actuelle, il n'y a peut-être que très peu d'hommes qui aient une idée claire des mesures spécifiques à prendre pour renforcer cette relation et développer la détente au cours des prochaines années.

Mais cela était vrai également vers la fin des années 40 qui, en retrospective, semblent avoir formé une des périodes les plus créatives, dans le domaine politique, de toute l'histoire de l'Europe. Sommes-nous moins en mesure, aujourd'hui, de faire preuve de cet espoir et de cet enthousiasme qui ont conduit

.../

Les responsables de l'époque, malgré la Guerre Froide, à essayer de nouvelles idées susceptibles d'améliorer l'avenir des pays atlantiques ? Nous n'avons pas de Staline pour stimuler l'Alliance... et nos habitudes sont certainement plus posées. Mais il n'en reste pas moins qu'un esprit de coopération et un désir d'expérimenter, pourront nous aider à faire face aux problèmes que les changements nous présentent.

Pour finir, la nouvelle égalité des forces ouest-européennes et américaines engendrera des tensions dans nos relations, qui n'existaient pas lorsque l'Alliance était dominée par un géant, et que nous n'avions pas encore créé des relations avec d'autres parties du monde qui rivalisent, maintenant, avec les relations atlantiques. Ce fait force l'Europe à faire preuve d'initiative, alors qu'elle se contentait jadis de suivre les Etats-Unis. Dans le passé, ce sont les Américains qui décidaient la stratégie de l'Alliance et qui satisfaisaient la majorité des besoins militaires. Dans le temps, nous prenions l'initiative dans toutes les discussions internationales dans le domaine économique. Nous ne voulons plus de ce rôle, même s'il était possible de le conserver. A mesure que les Américains perdent leur désir de vouloir influencer l'économie du monde, et que leur puissance relative diminue, l'Europe doit, progressivement prendre l'initiative et assumer un rôle de "leader". Les Européens doivent maintenant se considérer eux-mêmes comme ils considéraient jadis les Américains, c'est-à-dire comme une source de nouvelles idées et de nouvelles expériences dans les relations multilatérales.

---

*2-3ème problèmes  
base - distinction #  
le bloc  
le loro similitude?*

INSTITUT POUR LES ETUDES STRATEGIQUES  
DOUZIEME CONFERENCE ANNUELLE

LA SECURITE EUROPEENNE - UNE ERE DE NEGOCIATIONS? ❏  
SOCIETE ET PUISSANCE PENDANT LES ANNEES 1970 ❏

Samedi, 12 septembre

← Séance de l'après-midi →

Rôles possibles pour l'Europe occidentale  
dans les années 1970

M. ANTHONY HARTLEY

Il est évidemment risqué de vouloir faire actuellement des prévisions sur l'avenir de l'Europe. Rien que la longueur du texte présent - sans parler des difficultés de définition - empêcherait d'avance toute discussion de fond sur les alternatives qui se présenteront pendant la prochaine décennie à cette entité que nous sommes convenus d'appeler l'Europe: à voir le groupement de pays occidentaux qui sont à présent états-membres de la Communauté économique européenne (CEE), ainsi que ceux des autres pays qui ont des arrangements de défense avec eux, ou qui se considèrent comme neutres tout en étant liés à l'Europe occidentale de par leur histoire et leur culture. Aucune définition réaliste de l'Europe ne saurait exclure des pays tels que l'Autriche, la Suède et la Suisse, voire l'Espagne et le Portugal. De même, il faut nourrir l'espoir que, pendant les années 1970-80, il sera permis aux pays de l'Europe orientale de reprendre une évolution avortée par pas moins de trois interventions militaires russes, et de renouer avec l'Occident des liens qui ont existé depuis toujours.

Le terme "Europe" est donc une notion mobile ("fluid") quant à son extension et son contenu. En parlant "d'un rôle européen", devons-nous tenir comme établi que l'intégration de l'Europe continuera pendant les années de 1970-80, et qu'il sera créé une entité économique et politique puissante, capable de poursuivre des politiques propres et d'assumer son rôle partout dans le monde? Par contre, devons-nous envisager une sorte de mosaïque permanente d'Etats nationaux vivant côte à côte avec un voisin de l'Est dont la prépondérance militaire serait écrasante et qui, de ce fait, compteront sur une protection provenant de l'autre côté de l'Atlantique, - protection offerte d'autant plus à contre-cœur que les difficultés

contre lesquelles l'Amérique devra lutter elle-même tant à l'intérieur, tant à l'extérieur en Asie et en Amérique latine, n'auront pas cessé?

Actuellement, les présages pour l'avenir de l'Europe sont incertains. Ainsi, on peut discerner un nombre de facteurs susceptibles soit de donner une nouvelle impulsion à l'idée de créer une Europe unie, soit de détruire tout ce qui a déjà été accompli. La chute du Président de Gaulle et la nouvelle voie que le gouvernement français actuel s'est tracée, ont eu comme suite une certaine relance de l'intégration européenne. Les négociations entamées en vue de l'élargissement de la CEE, la mise au point de la politique agricole commune et le nombre d'accords conclus par les Six avec des pays en bordure du Marché Commun, nombre qui va toujours croissant, constituent dans leur ensemble des indications d'un renouveau de l'intégration européenne. Par contre, il n'y a pas de doute que la Ostpolitik du gouvernement allemand fédéral a fini par compliquer la marche future de la construction européenne, dans la mesure où elle a donné à l'Union soviétique un prétexte qui lui servira contre des politiques auxquelles Moscou aurait des objections de fond. Or, à chaque phase de l'avenir de l'intégration européenne, l'Union soviétique aura la possibilité de déclarer qu'elle considère telle ou telle mesure comme inconciliable avec son pacte de non-agression avec Bonn. Il semble probable que toute mesure visant à l'intégration de la défense européenne soulèvera automatiquement ce genre d'objections. Le gouvernement de Bonn du jour devra alors faire un choix, qui décidera de l'avenir de l'Europe, et que les hommes d'Etat allemands futurs pourraient bien souhaiter n'avoir jamais vu poser dans ces termes. Enfin, plusieurs circonstances laissent maintenant supposer que le retrait d'Europe des américains est imminent. Sous quelque forme que celui-ci s'effectue, il entraînera sans le moindre doute l'affaiblissement de la position européenne (et surtout allemande) vis-à-vis de l'Union soviétique en même temps qu'il donnera une raison supplémentaire aux européens de se réunir pour leur propre défense. Des accords américains avec la Russie portant sur des questions d'ordre nucléaire et politique (SALT, le Moyen Orient etc.) pourront également aboutir à réduire le nombre des possibilités qui existent pour les pays européens et à établir un système mondial qui pourrait être ni très stable ni très durable, et dont les risques seraient endossés dans une large mesure par les Européens. Au pire, cela prendrait la forme d'une détente inévitabile fondée sur le retrait américain de positions d'influence occupées après la dernière guerre, sans remplacer les Etats-Unis par une Europe unie et renforcée; et au mieux, une simple acceptation du statu quo sans donner aux européens la possibilité d'une action politique créatrice.

La co-existence actuelle de telles tendances contradictoires en Europe, tout en demandant sans aucun doute des preuves d'énergie et de sagesse de la part des Européens, donne lieu en même temps à bien des spéculations sur le rôle que l'Europe pourra jouer dans les années 1970-80. C'est à partir de cette perspective que nous voulons définir ici trois différents types de rôle européen et examiner certains des facteurs qui influenceront non seulement le rôle choisi mais la nature même du système politique qui en résultera. Parmi ces facteurs, il faut compter le caractère de la suite de l'intégration européenne, le développement des rapports entre la Russie et l'Amérique et l'effet de l'ordre chronologique ("timing") des changements, à la fois sur ces deux pays, et sur le rôle que l'Europe sera appelé à jouer dans le monde. (Il est évident que des progrès vers l'intégration européenne remis jusqu'à la fin des années 1970-80, n'auront plus les mêmes résultats politiques que des mesures du même genre prises au cours des prochaines cinq années.) En tenant compte de tels influences modificatrices, on peut imaginer trois types théoriques de rôle européen pendant la décennie à venir:

- I) l'Europe, puissance neutre;
- II) l'Europe, puissance mondiale;
- III) l'Europe, puissance régionale.

I) Le terme 'Europe neutre' désigne une Europe poursuivant une politique analogue à celle de pays neutres actuelles comme la Suède ou la Suisse. Ce serait une Europe dont l'influence politique à l'extérieur de ses propres frontières serait minime, mais qui suppléerait à son manque de puissance réelle par un moralisme zélé dans les affaires du monde. De même qu'aujourd'hui en Suède et au Canada, on peut discerner à l'origine d'une grande partie des critiques dirigées contre les Etats-Unis un sentiment de nationalisme et un besoin de trouver des compensations pour un rôle international réduit, ainsi serait-il possible, pour une Europe future, de gagner des satisfactions indirectes par le soutien ostentatoire des Nations Unies et par de sévères condamnations périodiques des méfaits des autres. Ce serait une politique de faiblesse, correspondant à une phase de l'intégration européenne où l'accord ne pourrait se réaliser que sur des points négatifs. Une telle Europe serait d'autant plus compatible

avec la continuation de la Ostpolitik de l'Allemagne fédérale qu'elle risquerait d'en résulter. En d'autres termes, il pourrait s'agir soit d'une phase transitoire vers une Europe plus substantielle, soit de la dernière conséquence de l'empêchement de l'intégration par force majeure.

Une telle politique d'action diplomatique théâtrale, dépourvue de tout contenu réel, pourrait prétendre à certains avantages. En premier lieu, elle aurait un effet unificateur dans les pays européens eux-mêmes. Il serait possible d'apaiser à la fois les étudiants progressistes et les partis communistes autochtones par des attaques dirigées contre les États-Unis et leur politique en Asie et en Amérique latine. De même que la politique étrangère française au temps où elle fut dirigée par le Président de Gaulle réussit à attirer le soutien de la gauche pour un régime essentiellement de droite, ainsi on peut penser qu'une condamnation des deux supergrands fermement énoncée par les hommes d'Etat européens, pourrait donner une satisfaction maximum aux électeurs et divisera au minimum l'opinion publique de leurs pays.

En second lieu, une politique neutre ferait avancer l'intérêt fondamental de l'Europe - consistant à faire accroître sa part du commerce mondial - sans le genre d'engagements politiques qui pourraient l'entraver. Peut-être que l'exploit diplomatique ultime de vendre des armes à l'Afrique du Sud tout en restant en bons termes avec les états de l'Afrique noire, serait tout de même irréalisable; mais il n'y a pas de doute qu'une Europe décidée à ne pas permettre à la politique de faire obstacle au commerce en tirerait de nombreux avantages.

En troisième lieu, on pourrait prétendre que les Européens seraient libres d'améliorer leur niveau de vie sans avoir d'autres charges ou préoccupations que ceux d'une défense strictement locale. Peut-être leur serait-il nécessaire de veiller à leur sécurité, mais même dans ce cas, il devrait être possible d'atteindre un niveau d'armement suisse ou suédois sans frais insupportables. Il semble pourtant plus probable qu'une Europe neutre considérerait même un tel niveau d'armement comme trop onéreux et l'on peut facilement prévoir comment, dans l'atmosphère politique engendrée par la neutralité les arguments jusqu'ici limités

aux cercles pacifistes et de gauche trouveraient un écho général.

En quatrième lieu, une telle politique pourrait convenir à l'Europe si le retrait des américains coïncidait avec l'élargissement du terrain d'entente des Etats-Unis et de l'Union soviétique. Le retrait des forces américaines dites "classiques" laisserait les membres européens de l'OTAN dans une situation qui n'est pas très différente de celle de la Suède aujourd'hui. Ce seraient des pays dont les rapports avec l'Union soviétique constitueraient l'aspect le plus délicat et le plus crucial de leur politique étrangère du fait qu'ils n'auraient pas l'assurance d'un soutien ferme en cas de dispute avec le voisin de l'Est. La neutralité suédoise a pu durer parce que la Russie a bien compris que l'Amérique deviendrait plus intransigeante si cette neutralité était violée. De même, la neutralité européenne serait garantie implicitement, moins par 'l'ombrelle nucléaire' qui semble de plus en plus improbable ("incroyable"), que par la compréhension mutuelle de Washington et de Moscou que l'amélioration des relations entre leurs pays respectifs ne se fera qu'à condition de maintenir le statu quo en Europe. Le retrait des troupes américaines d'Europe créerait une convergence entre la position actuelle de la Suède et la position de tous les autres pays occidentaux, de sorte qu'une neutralité à la suédoise paraîtrait la conséquence logique de la nouvelle situation. Les restrictions imposées à l'Europe par le désir de Bonn de poursuivre son Ostpolitik finiraient par avoir le même effet. Si jamais le statu quo en Europe devait se trouver garanti par un traité formel entre l'Amérique et la Russie, il serait alors possible de parler d'une neutralité du type autrichien, c'est-à-dire imposée par un instrument diplomatique. Du point de vue européen ce serait naturellement un développement regrettable, car cela réduirait encore la liberté d'action d'une Europe neutre sans lui donner une sécurité plus grande que celle qui découlerait déjà de la situation de fait.

La critique que l'on peut adresser à ce rôle théorique pour l'Europe est qu'il implique un manque d'engagement extérieur qui semble peu réaliste pour une région trop importante dans l'équilibre mondial pour ne pas se trouver aspirer dans les crises internationales. L'Europe joue un rôle trop prééminent sur la scène internationale pour pouvoir éviter de se

une  
 américaine ?  
 une  
 "neutre"  
 de injecte  
 quelle  
 juste  
 Europe  
 nul l'Europe ?

e  
 l'Union  
 l'Union  
 l'Union

~

faire entendre et de prendre des positions au moins sur certaines questions. C'est le caractère périphérique d'un pays comme la Suède qui lui permet d'entretenir volontairement une neutralité refusée à d'autres régions moins favorisées. Seules les politiques commerciales d'une Europe future attireront sur elle des inimitiés dont sont épargnés les neutres d'aujourd'hui. Même un potentiel de puissance condamne son détenteur à l'utiliser. Il a beau protester qu'il ne recherche pas des positions de force, d'autres lui en feront le reproche quand même. Il est donc peu probable que l'Europe puisse se soustraire à la politique pendant les années 1970-80.

De plus, une telle hypothèse sous-entend une confiance dans les intentions de l'Union Soviétique, qui serait évidemment peu prudente devant les incertitudes de la politique étrangère russe. L'on pourrait aussi comparer une Europe neutre à un vide de puissance ("power vacuum"), une espèce de Balkans, inerte et, en même temps, une source de tentations et de troubles pour les supergrands. On pourrait penser que l'Europe doit voler de ses propres ailes ou s'attacher à quelqu'un qui la protégera. Elle ne peut guère exister dans un état de nirvana neutre.

II) Une Europe voulant jouer un rôle de puissance globale ne serait possible qu'avec une entité européenne unifiée politiquement au point de pouvoir mener une politique étrangère dans des régions très éloignées de ses propres frontières. Cela impliquerait également le désir de se faire, ce qui signifie que les leaders européens possèdent une assurance considérable. En effet, il est assez peu probable que l'Europe aura acquis, au cours des années 1970-80, une expérience suffisante d'action en commun pour permettre à ses hommes d'Etat de poursuivre une politique étrangère de grande portée. Une telle politique qui comprendrait forcément des prises de position sur des questions telles que l'avenir de l'Asie du Sud-est ou de l'Afrique du Sud, diviserait l'opinion européenne et nuirait probablement aux intérêts européens qui semblent plutôt appeler une position de prudente réserve sur les problèmes mondiaux qui ne touchent pas immédiatement l'Europe elle-même. Il serait, en outre, embarrassant et probablement impossible pour une Europe en devenir de prendre une décision collective à propos du Vietnam ou de la Rhodésie. Tout ce qu'elle pourrait faire serait de jouer les rôles de l'honnête courtier ou

de l'ami franc ("candid friend") - tous deux des rôles assez ingrats pour ne pas être acceptés à la légère. Encore ne serait-il pas du tout certain que les pays intéressés souhaiteraient un arbitrage européen dans un conflit comme celui du Vietnam.

Contre des considérations de ce genre, l'on pourra prétendre qu'une Europe en formation sera en tout cas une puissance mondiale sur le plan économique, que les actions qu'elle prendra dans ce domaine au moins auront des répercussions globales et qu'elle sera elle-même touchée par des crises n'importe où dans le monde. En outre, si l'Amérique maintient son alliance avec les pays de l'Europe occidentale pendant toute la période 1970-80, ceux-ci continueront à subir les conséquences des actions américaines à travers le monde, que cela leur plaise ou non. Le rôle global qu'on envisageait pour l'Europe dans des slogans comme "les deux piliers" était toujours au fond une tentative de la part des Etats-Unis de porter les Européens à assumer des responsabilités outre-mer afin d'alléger le "gendarme mondial" américain d'une partie de ses devoirs solitaires. Cette notion a disparu comme tant d'autres des rationalisations de l'Administration Kennedy, mais il reste vrai que c'est l'Amérique plutôt que les Européens eux-mêmes, qui est tentée de plaider les avantages d'un rôle global pour une Europe intégrée. (2)

En effet, l'exercice d'un tel rôle au cours de la prochaine décennie sera limité en toute probabilité à quelques actions d'aide en faveur des pays en voie de développement et à un certain nombre de gestes diplomatiques à peine différents de ceux qui marqueraient le rôle d'une Europe neutre. On ne saurait concevoir que, dans les années 1970-80, l'Europe pourra acquérir le pouvoir d'intervenir politiquement en Asie ou en Amérique latine, même si elle voulait le faire. Faute de pouvoir, ses autres gestes manqueraient de contenu. De plus, l'Europe des années 1970-80 manquera certainement toujours d'armes nucléaires comparables à celles de la Russie ou des Etats-Unis et il serait donc de toute façon fallacieux de vouloir parler d'une "puissance globale" au sens plein du terme.

Federazione - un fatto perfino, alcuni  
per il primo scolo, forse  
fatto euzone in le del. intero

- un volume il piccolo etnico eu.  
- bisogna continuare con l'URSS e gli USA -

Un dernier rôle quasi-global envisagé pour l'Europe (entre autres, par le Président de Gaulle) était celui "d'établir des ponts" avec l'Europe orientale et tout particulièrement l'Union Soviétique. Mais à cause du facteur nucléaire et sans doute aussi parce qu'ils savaient où réside la vraie puissance, les dirigeants de la Russie ont toujours témoigné d'un certain manque d'enthousiasme pour entamer des négociations sérieuses avec une puissance occidentale autre que les Etats-Unis, et il est fort peu probable qu'une Europe en formation constituerait, à leurs yeux, un "interlocuteur valable". L'intérêt que la Russie porterait à une telle Europe viserait en premier lieu à empêcher sa croissance plutôt que de l'encourager en la reconnaissant sur le plan international comme un poids plus lourd qu'elle ne l'est en vérité. La Russie continuera à négocier avec les gouvernements européens, mais forcément toujours dans l'espérance (comme dans la série actuelle de discussions avec Bonn) que de telles négociations feront avorter tout embryon de nouvelle puissance sur son pas de porte occidental. La faiblesse fondamentale de la Ostpolitik du présent gouvernement allemand réside dans le fait qu'elle est poursuivie par l'Allemagne fédérale toute seule sans le soutien que lui donnerait une politique européenne concertée. Ceci n'est pas une critique envers Herr Brandt et ses collègues, car il n'existe pas actuellement de politique européenne concertée. Néanmoins le moment choisi pour ces discussions est inopportun et une conférence de sécurité européenne qui aurait lieu avant l'accomplissement de nouveaux pas vers l'intégration européenne le serait plus encore.

L'on est donc fondé à conclure que l'Europe ne pourra pas jouer un rôle global au cours de la prochaine décennie. Ce qui ne serait pas impossible (quoique assez improbable) serait de ressusciter l'idée avancée par l'Administration Kennedy selon laquelle l'Europe jouerait un rôle mondial aux côtés des Etats-Unis. On pourrait baptiser ce rôle de "pseudo-global", dans la mesure où les alliés européens, tout en dépendant en réalité de la puissance des Etats-Unis, partageraient les charges de l'Amérique et assisteraient dans l'exécution de certains de ses engagements mondiaux. Il ne semble pas y avoir beaucoup de chances que les européens puissent jamais adopter un tel projet (susceptible de remettre à plus tard l'émergence d'une politique étrangère indépendante et authentiquement européenne), mais il mérite d'être mentionné puisqu'on entend toujours beaucoup parler d'une Europe qui "prendrait une responsabilité" dans le Tiers Monde et d'autres euphémismes du même genre pour un rôle de "puissance pseudo-globale".

*Conclusion inopportune de l'Allemagne*

III) Un rôle régional pour l'Europe dans les années 1970-80 serait essentiellement un moyen terme (mais pas nécessairement une transition) entre les alternatives déjà esquissées. Il correspond à une situation où les Européens, préoccupés par la création et le développement de leurs propres institutions et politiques communes, seraient disposés à employer leur force croissante seulement dans les zones qui les intéressent directement. Ces zones seraient en premier lieu les régions situées à la périphérie des frontières de la Communauté européenne et recevant dans une mesure toujours plus grande les effets de son expansion économique sous la forme de touristes, d'achats de matières premières, d'envois de fonds des ouvriers migrants et ainsi de suite. Autrement dit, l'Europe, plutôt que d'adopter un critère global et indifférencié dans l'exercice de son influence politique, dirigerait celle-ci vers des zones qui lui sont proches pour des raisons historiques et géographiques. Il est possible de nommer au moins trois zones d'activité de cette sorte où la Communauté européenne, par des accords d'association et par d'autres formes d'accord commercial, a déjà tracé les grandes lignes d'une politique étrangère européenne.

*du pour l'évaluation des D.V.S. - évaluation*

a) L'Afrique noire. Si la Grande Bretagne se joignait au Marché Commun, on devrait pouvoir mettre une fin au traitement différentiel entre l'Afrique anglophone et francophone et aux rivalités qui ont prédominé jusqu'ici. Une politique européenne commune pour toute l'Afrique noire avantagerait les africains et les européens puisqu'elle contribuerait dans une certaine mesure à stabiliser la région et à mettre un terme aux activités d'agents secrets et aux coups d'état qui ont caractérisé la diplomatie africaine. Aussi serait-il plus facile d'acheminer l'aide par un organisme supranational plutôt que par des nations ex-coloniales individuelles. Puisque l'Europe serait le partenaire commercial naturel pour l'Afrique noire, il devrait être possible d'assurer aux producteurs africains un prix équitable pour leurs matières premières. Sans trop mettre l'accent sur ce que l'on était convenu d'appeler autrefois "l'arrière pays africain de l'Europe" et sans vouloir se mêler de la situation compliquée de l'Afrique du Sud, une Europe intégrée devrait alors pouvoir renforcer son influence entre le Sahara et le Zambézi.

b) Le littoral méditerranéen et les États arabes. Il est déjà évident que l'avenir économique de pays comme l'Algérie, le Maroc, la Tunisie et la Libye est lié à l'avenir de l'Europe; il en est de même de pays comme la Grèce et le Turquie. S'ils le voulaient, les états de l'Afrique du Nord pourraient être les premiers bénéficiaires de la tendance toujours croissante des européens à chasser le soleil et les paysages exotiques. L'Europe est aussi le marché naturel pour leur pétrole, leurs phosphates et leurs autres produits, ainsi que l'employeur naturel de l'excédent de leurs populations.

X

L'une des suites les plus probables de progrès de l'intégration européenne pendant les années 1970-80 serait l'absorption progressive de ces pays dans un système d'états périphériques à l'Europe, qui participeront dans une certaine mesure à son niveau de vie plus élevé et à ses commodités de l'existence.

Le Maghreb en particulier ne pourrait que de bénéficier de la réussite d'une politique régionale européenne améliorant les conditions dans les régions pauvres du sud de l'Italie et de l'Espagne.

Les états arabes du Moyen Orient engageront moins directement l'attention de l'Europe. Mais ses besoins de pétrole en provenance du Golfe Persique obligeront probablement l'Europe de poursuivre, dans le monde arabe, une politique propre. L'orientation de cette politique est démontrée par la tentative actuelle de la France d'augmenter son influence parmi les peuples arabes. L'exemple de la France fait pourtant ressortir combien il incombe aux européens d'être prudents afin de ne pas s'aligner activement contre Israël, pour empêcher une division de l'opinion publique dans leurs propres pays. Toute solution du conflit arabe-israélite sur la base du statu quo aiderait bien entendu les européens dans leurs efforts pour exercer une influence dans le monde arabe, parce que le nationalisme arabe blâmerait les deux grandes puissances garantes, l'Amérique et la Russie, pour tout accord qui laisserait subsister l'Israël.

c) L'Europe orientale. L'on peut envisager deux sortes de rapports entre la Communauté européenne et l'Europe orientale. D'une part, il y aurait une multiplication progressive des liens économiques et culturels, au fur et à mesure que les conditions politiques les permettront. La Roumanie, dont le partenaire commercial le plus important après l'Union Soviétique est maintenant l'Allemagne fédérale, prouve avec quelle rapidité ces rapports peuvent être rétablis entre des pays qui ont les mêmes traditions culturelles et historiques. D'autre part, une Europe en formation aurait le problème primordial de trouver un modus vivendi avec la Russie (la formation de liens avec l'Europe orientale dépendra directement de ces efforts). Un tel modus vivendi devrait couvrir l'Europe orientale toute entière et embrasser le problème beaucoup plus difficile de l'Allemagne de l'Est. Tout ce qu'on peut dire à ce propos est que la position d'une Europe prête à former une politique commune serait plus forte que la position de tout état européen individuel, et peut-être pas plus mauvaise qu'elle ne le serait si les Etats-Unis continueraient à agir pour son compte. Un tel effort pour s'entendre avec l'Union Soviétique, ne porterait naturellement pas sur l'établissement de ponts entre l'Est et l'Ouest. Il se limiterait à l'objectif modeste d'améliorer les relations entre deux blocs voisins mais pas au point d'abandonner les intérêts légitimes de l'Europe ou de donner à la Russie une voix dans sa politique intérieure.

*Volture della  
Convergenza delle linee verticali  
e della tendenza inaffettive orizzontali*

*Colin Steiner col bianco or.*

*no*

Il est difficile de ne pas penser que ce rôle régional que l'Europe pourra jouer au cours des années 1970-80 serait une notion plus réaliste que les deux premières alternatives. C'est aussi un rôle substantiellement plus indépendant que les autres. Tout en s'accordant en certains points avec le contexte général des rapports entre l'Est et l'Ouest (e.g. la résistance européenne à la "pénétration" soviétique dans la région méditerranéenne), il laisserait à l'Europe la possibilité de jouer un rôle indépendant quoique complémentaire, des Etats-Unis. A la place du rôle 'pseudo-global' dans le Tiers Monde il offre une politique qui est de beaucoup plus en harmonie avec les intérêts européens et qui est susceptible d'être de beaucoup plus efficace. Un tel arrangement à mi-chemin entre la neutralité et les politiques globales correspondrait aussi à des rapports avec les Etats-Unis qui continueraient à être ceux d'une alliance, sans être nécessairement le facteur qui détermine l'avenir de l'Europe comme pendant les années 1950-60 et 1960-70.

Bref, les trois rôles que l'Europe pourrait jouer dans les années de 1970 à 1980 correspondent à différents degrés de puissance, allant d'une neutralité toute en gestes jusqu'aux ambitions globales soutenues en réalité par la puissance des Etats-Unis. Ils correspondent en outre à plusieurs degrés de dépendance envers l'Amérique et à des formes d'intégration européenne plus faibles ou plus fortes. Quant à la Russie, si l'Europe, ayant choisi la neutralité et n'étant plus soutenue directement par les Etats-Unis, était jamais exposée à la pression de Moscou, une Europe "globale" pourrait compter, comme par le passé, sur la symbiose américaine, pour résoudre ses problèmes avec le voisin de l'Est - ou plutôt pour les laisser dans leur état actuel de non-résolution. Le moyen terme, le rôle régional pour l'Europe, est attrayant, non seulement parce qu'il évite les extrêmes d'une indépendance ou d'une dépendance à un moment où l'Amérique est devenue moins sûre comme alliée et l'Union Soviétique plus puissante comme voisin, mais aussi parce qu'il offre une transition facile entre une politique nationale et une politique supranationale. Dans le Tiers Monde, les efforts des puissances ex-coloniales comme la France et la Grande Bretagne de maintenir leur influence dans leurs anciennes colonies seraient facilitées et prolongées par une politique étrangère européenne.

Toutefois, un nombre d'autres facteurs, dont certains dépasseront la capacité de définition des européens, détermineront la choix entre ces trois rôles hypothétiques et leur portée finale. Aucune liste ne sera complète sans inclure des sujets tels que le développement futur de la technologie, la propagation des armes nucléaires, les systèmes de missiles anti-missiles, etc. Le présent exposé doit se limiter à commenter deux aspects principaux des relations internationales durant les années de 1970-80: 1) le caractère et le progrès de l'intégration européenne, et 2) l'évolution des politiques

étrangères américaine et russe en ce qui concerne à la fois les rapports entre les deux pays et les rapports de chacun d'eux avec l'Europe.

1) Déjà, en 1970, l'Europe a vu la mise au point d'une politique agricole commune et les premiers pas vers une politique monétaire commune. Si, comme l'on peut l'espérer, les négociations entamées par la Grande Bretagne et par d'autres pays pour se joindre à la Communauté doivent aboutir, d'ici deux ou trois ans les européens se trouveront devant des choix pour l'extension du domaine de leurs politiques communes. Les négociations britanniques pourraient soulever elles-mêmes cette question, car le grand désir d'appartenir au Marché Commun que manifeste l'actuel gouvernement britannique pourrait le pousser à proposer des formes de coopération non-économiques comme gage de la sincérité européenne. A un moment donné, il sera nécessaire d'essayer d'harmoniser les politiques étrangères des pays européens, mais jusqu'à l'achèvement des négociations britanniques ou pour quelques années après il ne s'agira probablement que de 'consultations'. Entretemps, on parlera beaucoup d'arrangements nucléaires entre la Grande Bretagne et la France comme noyau d'une force nucléaire européenne éventuelle. Mais l'inconvénient de ceci pour l'intégration européenne est qu'il soulèvera inévitablement le problème de l'égalité à l'intérieur d'une Communauté future. Puisque l'Allemagne ne peut pas participer à une force nucléaire, tout accord entre la Grande Bretagne et la France risquerait de diviser l'Europe à un moment où Bonn se trouve tiré par la préoccupation allemande avec la Ostpolitik hors d'un orbite strictement européen pour se diriger vers une orientation différente de sa politique étrangère. Une intégration européenne, pour attirer l'Allemagne fédérale, d'aujourd'hui devra lui offrir quelque chose de plus séduisant que la perspective d'être le grand exclu d'un accord nucléaire anglo-français. Ceci ne veut pas dire qu'il est impossible de faire quoi que ce soit dans le domaine de la défense. Sur le plan dit "classique", il serait possible techniquement d'arriver à l'harmonisation et l'intégration des forces armées des pays européens. Ceci permettrait de faire des économies et rassurerait l'Allemagne fédérale, le pays le plus exposé aux pressions de l'Est, à un moment où le Sénateur Mansfield et d'autres font planer un doute sur la crédibilité de la garantie américaine. La défense reste donc un domaine où on pourra faire des progrès utiles vers une Europe intégrée. Ce fait semble être reconnu par le gouvernement britannique, à en juger par l'exposé d'ouverture des négociations sur l'entrée de l'Angleterre dans le Marché Commun fait par M. Barber à Luxembourg.

probleme del pool  
franco-britannica

Si tout va bien, l'Europe pourra arriver à la fin de la décennie 1970-80 avec une politique économique et monétaire intégrée, et une politique de défense commune en bonne voie, tandis que l'harmonisation de la politique étrangère sera devenue une routine de réunions régulières des Ministres des Affaires étrangères. Mais si tout ne va pas bien, si les mesures d'intégration sont trop retardées, l'Europe verra sa capacité d'action réduite en proportion et sera sans doute obligée d'assumer le plus faible des rôles décrits ci-dessus.

2) Les rapports actuels de l'Amérique et de la Russie se présentent comme un effort continu pour résoudre les problèmes en suspens, qui se dessine contre un arrière-plan d'hostilité mitigée. Elle est diminuée, sans doute, du fait que les tentatives renouvelées d'expansion russe dans un nombre de régions ont trouvé l'Amérique plus empressée de se dévêtir de ses anciennes responsabilités internationales qu'en assumer de nouvelles.

Si ce schéma devait se trouver confirmé dans d'autres accords pour d'autres domaines par les deux grands, le seul risque pour l'Europe serait une limitation de sa liberté d'action. Si, toutefois, les relations entre les Etats-Unis et l'Union Soviétique devaient tout à coup se détériorer - éventualité que l'on ne peut exclure - la sécurité européenne en serait directement atteinte. Ce serait surtout le cas si une détérioration réelle était accompagnée d'un manque d'empressement de la part de l'Amérique à faire front aux défis russes en Europe ou ailleurs, ou par une volonté d'acheter une vie tranquille par des concessions à une Russie agressive. Une telle évolution pourrait prendre une tournure différente en menant vers le renforcement de l'OTAN et l'attachement plus étroit des européens à une politique globale américaine. Toutefois, il est probable que pendant plusieurs années les rapports entre l'Est et l'Ouest évolueront dans l'ambiguïté, et la Communauté Européenne devra définir ses rapports propres avec l'Amérique et la Russie sur une base empirique.

L'Amérique. <sup>évident que</sup> Il est/l'objectif de la diplomatie européenne devrait être de maintenir une présence américaine en Europe pour aussi longtemps que l'Europe intégrée est en voie de formation. Au cas où le désir de retrait américain l'emporterait sur la capacité européenne d'aboutir à des politiques communes, l'on devrait au moins essayer d'obtenir de Washington des garanties telles qu'une intervention russe dans les affaires européennes paraîtrait comme une entreprise incertaine et éventuellement hasardeuse. Bien sûr, les européens pourraient se trouver en conflit avec la politique américaine si celle-ci cessait de soutenir l'idée d'une Europe unie. On a pu, récemment, déceler des signes que des considérations commerciales ont semé des doutes dans l'Administration Nixon sur les avantages d'un Marché Commun élargi, même s'il est permis de penser que ceux-ci iraient contre l'idée nixonienne d'encourager

les Européens à prendre plus de responsabilité pour leur défense en particulier et leur politique en général.

*11/11*

La Russie. Le problème des rapports avec un voisin de l'Est qui est de beaucoup plus puissant, restera un problème permanent, quelque forme que puisse prendre l'unité européenne. D'un point de vue, les négociations que poursuit Herr Brandt pourraient paraître comme le prototype de ceux qui aboutiront finalement à une entente européenne durable - entente que le gouvernement de la République fédérale allemande ne pourrait guère réaliser tout seul. Il y a donc de bonnes raisons d'ajourner une telle confrontation (conférence de sécurité européenne ou autre) jusqu'à ce que le processus d'intégration européenne soit beaucoup plus avancé. Il faut répéter qu'il ne servirait à rien de donner la possibilité à la diplomatie russe de formuler des objections à l'intégration ou d'y faire obstacle. On peut ajouter que, nonobstant l'apparence monolithique du régime russe actuel, certains faits nouveaux pourraient bien se produire à l'intérieur de l'Union Soviétique pendant la décennie 1970-80, qui changeraient le contexte international et poseraient le problème européen sous des formes très différentes de celles des dernières vingt-cinq années.

*Cine*

La conclusion à laquelle on arrive concernant la forme de l'Europe de 1980 est forcément floue. Ce qui semble clair, toutefois, c'est que ceux qui s'appellent "européens" aujourd'hui devraient prendre conscience du fait que le temps n'est peut-être plus à leurs côtés. D'autres facteurs, tels que la Ostpolitik allemande et le retrait américain de l'Europe, pourront bien produire leurs effets trop vite pour permettre la formation progressive d'une Communauté européenne. Pour l'Europe la politique des petits pas n'a plus sa vieille vertu et il y a même une nécessité absolue d'accélérer la marche de l'intégration au cours des cinq prochaines années, sous peine de la voir dépassé par des politiques qui finiront par rompre l'unité européenne. La négociation britannique, si elle aboutit, donnera une impulsion nouvelle à la construction de l'Europe, mais il restera peu de temps <sup>pour une pause</sup> pour assimiler les nouveaux membres dans la Communauté européenne. Des décisions politiques vers l'intégration européenne devront être prises, et prises rapidement, si l'on veut conserver l'option européenne. Autrement dit, ce qui se passe maintenant peut être vu comme la préemption des possibilités d'une Europe politique par d'autres tendances puissantes de la réalité internationale. Pour se défendre, les hommes d'état européens devront faire preuve de diligence, puisque chaque année perdue risque de réduire l'influence européenne sur la nouvelle conjoncture qui se nove. Une façon de se presser serait d'accélérer au possible les négociations pour l'élargissement de la Communauté. Une autre serait d'envisager sérieusement

la possibilité d'étendre les politiques communes à la défense. Enfin il leur incombe d'être conscients du danger qu'ils courent d'être encerclés dans ce jeu international de GO. Ils devraient juger les événements internationaux par le degré de liberté qu'ils leur laisse pour constituer une Europe intégrée et refuser de subir des accords qui ne tiennent pas compte des intérêts européens. De l'empressement des leaders européens à agir maintenant au nom d'une Europe en voie de formation, dépendra l'existence même d'un rôle européen dans les années 1970-80 - un rôle qui pourrait être politiquement créateur mais qui pourrait également figurer parmi les ironies amères de l'histoire.

---

EU - USA

DE CA PARTNERSHIP

IMPOSSIBLE

A LA POSSIBILITE'

DE PARALLELES CONVERGEANTES

INSTITUTE FOR STRATEGIC STUDIES12th ANNUAL CONFERENCEEUROPEAN SECURITY - AN ERA OF NEGOTIATION?SOCIETY AND POWER DURING THE 1970sBackground Paper (1)The Possibilities of Social Tensions and Upheavals in Eastern Europe and their possible effects on European SecurityMR. PAUL LENDVAI

To try to describe the sources of instability and to identify the factors which have a potential for upheavals in Eastern Europe within the confines of a brief paper is a very difficult task. To venture any predictions about the possible effects of possible future developments in the 70s is a nearly impossible one and fraught with the danger of succumbing to rash generalisations and hasty speculations. Yet the task allotted to me is less bizarre than it may seem at first glance, provided one draws a clear dividing line between what is likely to happen and what on present assumptions appears hardly conceivable, yet under exceptional circumstances might happen.

The General Framework

Any discussion of the sources of instability and their likely effects should be set, even if only in a brief and schematic fashion, in the wider context of some general observations:

1) The key question of legitimacy constitutes the deepest structural source from which many if not all strains are generated. The simple point, so often brushed aside, is that communism everywhere in Central and Eastern Europe, except in the special and complex cases of Yugoslavia and Albania, is not a national but an artificial and profoundly anti-national system, imposed and upheld by an alien super-power. This is not to say that the passage of time and the improvement of living conditions have not broadened the basis of the regimes. It is simply to take note of a basic political reality which neither the shifts of mood nor tactical concessions should be allowed to obscure. It is only the Rumanian leadership that, exploiting a special set of circumstances through a special mixture of prudence and audacity, has succeeded in freeing itself of the stigma of being a Soviet satellite and achieved a startling degree of national identification.

2) Any assessment of the scope and limits of possible changes and upheavals must take as a starting point the qualitative difference between the political "inner core" of the Soviet realm, that is East Germany, Czechoslovakia, Hungary, Poland and Bulgaria, on the one hand and the "outer belt" of Yugoslavia, Albania and Rumania on the other. In the wake of the invasion of Czechoslovakia and the reaffirmation of the Stalinist concept of absolute Soviet primacy it is realistic to suppose that no country belonging to the "inner core" would be in a position in the foreseeable future to embark upon the Rumanian road to independence. Nor are the men in the Kremlin and the ruling bureaucrats in those countries likely to tolerate the spread of the "Yugoslav model" in essential as distinct from marginal matters or to allow pressures of liberalisation and access to mass media to escape strict control from above.

It would be of course a gross error to lump together the members of the "inner core" (or for that matter those of the "outer belt") into a single category, losing sight of internal diversity and the differences in the degree of stability or instability. Yet in strategic terms the ruling groups of the countries facing the critical problem of legitimacy see Soviet power as the ultimate protector. Despite the enormous difference between the atmosphere in Hungary and that in East Germany or Bulgaria, there is a common area of self-interest in following the Soviet lead in all fundamental matters. This is a self-interest rooted in weakness. These considerations do not pertain to Yugoslavia, Albania and Rumania whose present rulers staked their survival on past or present defiance of Soviet hegemony.

If we accept this division in terms of legitimacy and Soviet domination, then it is legitimate to suppose that even those sources of instability which are common to all societies of the area are bound to have different dimensions and a different potential for further strain. The point of the matter is that the Soviet hegemonial power intends to act as a brake on the forces of turbulence in "safe" regions, though the very basis of its hegemony - the stationing of Soviet troops - is simultaneously the most powerful symbol of national resentment, continuously feeding the fire of anti-Soviet nationalism. As far as the "outer belt" is concerned, however, social strains offer an obviously useful leverage to impose a greater foreign policy discipline on Rumania, to isolate Yugoslavia and to fan the flames of old rivalries (Macedonia). It is in the Balkans and in a wider sense in the Mediterranean region that the inter-relationship between internal upheavals and Soviet interference from the outside may create a dangerous situation and pose a threat to the security of the continent.

3) Other areas of possible difficulties are intimately connected with the increasingly evident dualism in Soviet foreign policy which seeks to combine a

limited accommodation with the West and intensification of control over Eastern Europe. To put it in a different way, Soviet strategy aims at the combination of the illusion of a genuine détente in the West with the reality of hegemony in the East. Without going into the intricate details of present and future intra-bloc relations, we may safely state that the basic dilemma of how to subvert Western unity without jeopardising the cohesion of the immediate Soviet power sphere is bound to remain a priority issue on the agenda of the 1970s.

This in turn means an accelerated erosion of ideological homogeneity as the basis of the Soviet bloc and even more significantly the weakening of the corset of the common danger so long used to hold together the bloc, and to castigate Rumanian-style deviations from bloc discipline. The more the Soviet Union pursues bilateral political and economic deals with the two supposed centres of "imperialist plots", the United States and the German Federal Republic, the more difficult it will be to infuse classical great-power policy with ideological and missionary fervour and to sustain the posture of a mobilised society in each country. Thus politics will become to varying degrees focused on internal affairs.

Soviet pressures for greater co-ordination of foreign and economic policies will generate counter-pressures for greater freedom to follow national interests, partly stimulated through the paradoxical effects of the Soviet nuclear umbrella. In a world of nuclear deterrence and at a time of dialogue and relaxation in East-West relations, the East Europeans will increasingly resent the maintenance of high-cost defence establishments and the subordination of domestic priorities to the requirements of military and economic aid for distant client states and temporary allies in Asia and the Middle East. With the gradual loss of the unifying impulse of external threat and of Soviet ideological authority (but not of course of military and economic preponderance), the manifold economic and non-economic frictions within Comecon as a whole and particularly among the smaller member states will become exacerbated rather than curbed.

The Soviet search for a politically safe balance between the optimal degree of centralisation of decision-making in Moscow and the optimal degree of domestic autonomy is and will be complicated by the activist policy of Yugoslavia and Rumania which promotes the idea of a European security conference in order to create a propitious climate for a détente within the Soviet sphere of influence; in short to subvert and not to cement bloc cohesion. It is important to remember that the cross-currents of disintegrative tendencies have always extended far beyond the deceptively simple demarcation line between the inner core and the outer belt. The triumphant rise of Balkan nationalism has

been a significant contributory cause to the eruptions of centrifugal pressures, and its influence is bound to become stronger and not weaker if new international relationships emerge in Europe. These then are some of the intertwined reasons for the prediction that the extreme disjunction between the two main aspects of Soviet foreign policy (both also profoundly affected by the ramifications of the Sino-Soviet conflict) is bound to intensify rather than mollify nationalist tendencies and to compound social strain.

### The Sources of Instability

Within this general framework and despite the diversity of internal policies in each communist country, we can identify certain common sources of instability which may be listed as follows: the contradiction between the antiquated political superstructure and the socio-economic base, between monopolistic party control and the demands of a rapidly expanding industrial society; the changing relation of science to economic policy and the permanent challenge to the hierarchic modes of decision-making by a self-perpetuating bureaucratic oligarchy; major demographic changes and rapid urbanisation creating a multiplicity of social problems ranging from housing to education; the increasing alienation of the technocrats and the youth from the regimes; the generational conflict (on the average about 40 per cent of the population is below the age of 25) and a heightening sense of social disorientation. Many if not all of these factors are of course reworking the social structure of society almost everywhere and not only in Eastern Europe.

Viewed against this general background, which of the specific sources of political and social instability - and under which conditions - have the potential for generating further tensions and upheavals?

1) Nationalism not only constitutes the heart of the challenge to Soviet domination. It also has the power to create hotbeds of tension between neighbours and to fracture multi-national societies. In Yugoslavia, with six republics and two autonomous provinces, five nations and a dozen-odd nationalities accounting for 12 per cent of the population, the permanent conflict between the different republics and regions, mostly but not always representing different nations and the clash between federalism and Belgrade-based centralism, is the catalyst of all social tensions and sharpening group conflict. The transition from majority decisions (i.e. covert Serb domination) to unanimous rule at the apex - the technique of confederation - is fraught with dangers, and the advent of television magnifies and dramatises the issues.

Given the multinational context and historical background, the emergence of an all-Yugoslav opposition to the regime can be safely discounted; a multiparty system would inevitably have to be organised along national and not political lines. In the long term, it is not the character of the system but the survival of the single Yugoslav state that may be at stake. What the regime describes as a "political underground" of disgruntled Serbian nationalists, apparatchiks of the Rankovic vintage and pro-Russian elements in Serbia proper, Bosnia and Montenegro, is a potentially dangerous ally if the Soviet leaders were to apply brutal methods of pressure - for example to demand facilities at Yugoslav ports and approval for the conduct of operational missions in case of an acute crisis situation or war in the Mediterranean.

Another set of risks of a somewhat different order arises from the nationality problem for Rumania. It is the unsolved and probably unsolvable question of the large Hungarian minority (about 2 million) officially amounting to 8.4 per cent, in reality to over 10 per cent, of the total population, with a long tradition of deep-seated irredentism. Despite the demonstrative concessions granted after the invasion of Czechoslovakia to the minority, the dynamics of the "Rumania first" line are bound to create mounting apprehension among those Hungarians who still cannot accept the frontier settlement as lasting. Occasional and oblique references to the "diktat of Versailles and Trianon" show that the existence of a Hungarian minority in Rumania provides the Soviet leadership indirectly with a powerful potential lever of pressure should Rumania's course pose a direct threat to major Soviet security interests. The Hungarian regime, which already crumbled once from anti-Soviet nationalism, would be, however, most reluctant, even with Soviet prodding, to resort to the double-edged weapon of abetting nationalist resentments in Transylvania. Nevertheless, the presence of 2 million Hungarians in the very heart of Rumania may have to be counted among the many contingencies that could play a certain role in shaping the form and intensity of Soviet pressures on Rumania.

By contrast, in nationally homogeneous countries with territorial grievances, such as Bulgaria, the fostering of national pride and the covert encouragement of nationalist claims undoubtedly facilitates the management of disintegrative tendencies. East Germany as an artificially imposed "part of nation" state is of course in a category by itself, with the unsolvable national problem, regardless of material achievements, posing a long-term threat to the very survival of the regime.

2) The chronic problems of economic growth and living standards, which

raise the critical problem of credibility for "future-oriented" systems claiming the capacity to work miracles and commit only "temporary errors". Tocqueville's classic spiral of expectations is valid of course for all societies in this area. But the degree and dimensions of the estrangement of large segments of the population from the system depends on factors such as, among others, the starting levels, the style and authority of the given leadership, the gap between objective change and official assessment, the conjuncture with other points of instability and, last but not least, the availability of comparisons (freedom of movement).

While in Yugoslavia the basic dilemma of combining economic efficiency with social justice is embedded in the fabric of the national conflicts, it is in Poland that the widespread sense of what is described as an "insoluble" economic crisis already in 1968 encouraged a bid for power on a national-racialist platform. Despite the stabilising influence of Gomulka's Soviet protectors, the partial suppression of intellectual ferment and student revolt has merely bred greater hostility to the "Gomulka establishment" and intensified the desire for a change at the top.

One long-term prediction may be risked here. Rumania is likely to pay a steadily higher price, economic and social, for its independent foreign policy. It is still true that the external threat unifies the country behind the Communist leadership. Yet the highest investment rate in Eastern Europe at the cost of private consumption is both the result and the condition of the "go it alone" course. In view of the growing external debts, the maintenance of a still rigidly centralised economic system, and last spring's catastrophic floods, the prospects for coping with the basic problems of poverty, housing, education, health care and elementary services such as transportation are bleak. All this may well lead to a gradual estrangement of key social groups and a slow but inevitable erosion of the leadership's moral authority.

3) The alienation of the intelligentsia and the youth is an obvious source of instability and it has been an important feature of every revolutionary or crisis situation in Eastern Europe during the past two decades. It is enough to refer to the 1968 student riots in Poland and Yugoslavia, though their motives and character were different. While in Poland it was a classic revolt for cultural and personal freedom, in Yugoslavia it was in some respects akin to the New Left, took features of anarchism, and primarily attacked the technocratic mode of decision-making which stimulates social inequality. The demands for a "policy of equal stomachs" were subjectively infused with a spirit of

revolutionary romanticism, but in reality they brought grist to the mills of those forces who in the army and the administration advocate a return to a regime of "strong hand" in close co-operation with the Soviet Union, which they regard as a model of political stability undreamt of in "chaotic" Yugoslavia.

The disenchantment of the cultural elites and the youth is profoundly affected by the greatly increased economic, cultural and tourist contacts with the West. This consideration primarily applies to Yugoslavia and Hungary and to a lesser extent to Rumania and Poland. The impact can be perceived everywhere due to the spread of audio-visual communications. In parts of Hungary and Czechoslovakia, and naturally in East Germany, news telecasts from Western Germany and Austria during international crises (Middle East War, invasion of Czechoslovakia, etc.) threaten to create insurmountable problems of credibility for the regimes.

The cultural, economic and technological penetration from the West appears to be an irreversible process during the 1970s provided, of course, that no cataclysmic events occur. Though this factor alone cannot become a major threat to domestic stability, it does promote a climate for heightened social tensions by accelerating the changes in value and cultural choices, in life style, of the young and the cultural elite.

4) The problem of authoritative leadership and the succession at the very top is as before a key question for a Communist system. Every crisis, social upheaval and revolutionary situation is created by a combination of complex factors - but never without a split or power struggle in the top leadership. The entire postwar history of Eastern Europe confirms the observation of the late Eugene Varga that under a Communist system no real change can originate from the base.

The question whether a given ruling group can ride out a factional battle depends on the degree of operational connections between the East European leaders and the Kremlin. This in turn is influenced by the given degree of political and social stability of each Communist regime and that of the cohesion of the Soviet "collective leadership". The examples of Hungary (1953-1956) and to some extent also of Czechoslovakia (1968-1970) show that factional battles in Moscow with multiple contacts to rival contenders in an East European country can become the single most important source of instability.

With an aging and divided leadership in Moscow, this factor may yet play a crucial role in a succession crisis in East Germany (Ulbricht is 77) and in Poland (Gomulka at 66 is ailing). Whilst in East Berlin two crown princes

(Honecker versus Stoph) vie for the supreme position, there is not even an acknowledged Number Two in Poland, and once Gomulka goes, the question of succession is wide open. In view of the overriding importance of both countries and in the light of the Czechoslovak experiences, the Soviet leadership is certain to speak the decisive word. As far as Czechoslovakia is concerned, there is a kind of "collective leadership" so tightly controlled at all levels by Moscow that the transfer of nominal power from Husak to another puppet would not make any real difference in basic political terms.

There is no doubt whatsoever that the greatest hazards would be generated by Tito's death. He is now 78 and is therefore unlikely to stay at the helm throughout the whole of the 1970s. Despite his seemingly good health, he may conceivably become incapacitated or die at any moment. It is already a fact that Tito no longer possesses total authority, and a new structure of checks and balances influenced by clear-cut national and regional interests is emerging. The dynamics of the manifold national, economic and social conflicts are such that the disappearance of the only figure standing above the separate nationalities may become the catalyst of all the tensions. Whether the multinational Yugoslav state could stand this crucial test is one of the great questions about its future stability and long-term viability.

It is important to note however that the question of Tito's "successor" is no longer on the agenda; the problem of succession, however significant, is only a part of finding an acceptable solution to the "peaceful co-existence" of the nations and minorities of Yugoslavia on the basis of equal rights and a necessary minimum of consensus. In short, the shape of the post-Tito era is not a question of persons or factions but of a functioning mechanism of bargaining between nations and groups.

It is perfectly conceivable that the army, long regarded by Tito as the only remaining effective instrument of unifying the country, will play a crucial role in a power struggle; particularly if the domestic upheaval coincides with a heightened threat in the security situation.

#### Prospects - Short and Long-Term

Even this schematic and far from exhaustive list points to Yugoslavia as the pivotal area both in terms of possible social upheavals and of future security in Europe. The conjunction of major sources of instability (national conflict, economic strains, tensions between industrialised and underdeveloped sectors, alienation of youth, problems of authoritative leadership and an impending

succession crisis) is as unique as the combination of such critical external factors as the permanent Soviet interest in isolating and weakening the Yugoslav source of ideological innovations and triumphant nationalism, territorial feuds with most of the neighbouring countries, and Yugoslavia's strategic importance in the Balkans and the Mediterranean. It can be taken for granted a priori that the outbreak of multi-tribal violence or attempt to establish an open or covert military dictatorship would pose as immediate threat to the independence of Rumania and Albania and in a broader context to the military equilibrium in Europe.

What, then, is the likelihood of a direct Soviet intervention? An internal upheaval in Yugoslavia coupled with the doubt of the certainty of Western response might prove an irresistible temptation to the Soviet Union to move. A surprise blow was a possibility of sufficient reality in August 1968 that the Yugoslav army was mobilised to safeguard the borders with Bulgaria, Hungary and Rumania; the latter herself fearing immediate military action by an unpredictable Soviet leadership. It is this proven unpredictability of Soviet behaviour that since August 1968 has injected a new element of permanent tension into the entire area. In the short term, Soviet pressure has proved counterproductive since it has brought closer Yugoslavia and Albania, both sharing a common fear and facing a common adversary, and has given a powerful impulse to regional co-operation in the Balkans as shown by the recent Rumanian initiative aimed at forging institutional contacts.

A Soviet attack on Yugoslavia both by land and sea is no longer "unthinkable" since the Kremlin in August 1968 went further than Stalin was willing to go two decades earlier against Tito. Barring a sudden sharp change in Soviet foreign policy and an aggressive thrust into the Mediterranean, however, on balance I regard a Soviet attack as an unlikely contingency. What is likely is that the Soviet Union will apply a mixture of direct and indirect pressures. Its pace is certain to be dictated both by the course of events in Yugoslavia herself and by the broader policy considerations in Moscow with regard to the Balkans and the Middle East.

It is of course true that the Yugoslav, Rumanian and Albanian determination to fight if attacked acted and acts as a certain deterrent. As far as the Yugoslav army is concerned, however, it is a partial reassurance at best. The officer corps is predominantly composed of Serbs and Montenegrins and the efforts to achieve a more balanced national composition have so far failed; mainly because the young Croats and Slovenes prefer to choose more lucrative careers

while for the Serbs an officer career still ranks as a coveted status symbol. In this sense, then, the situation in the army strikingly resembles the prewar structure when of 165 active generals 161 were Serbs.

Thus the army is the potentially most dangerous instrument of Serbian hegemony, the more so since the fall of Rankovic in 1966 destroyed the Serbian hold on the security service with most of its powers transferred to the republics. At the same time the Serbs, accustomed to being the "leading nation", are deeply offended by the national feelings of other groups and aroused in "the defence of Serbia". Add to this the traditional pro-Russian sympathies of the Serbs and Montenegrins and their resentment against the relative prosperity of the Croats and Slovenes, the Serbian tradition of a strong hand in government and the interest in the maintenance of Belgrade-based centralism, and it becomes less surprising that thoughtful Yugoslav observers regard the army or part of it as a vehicle for a peaceful and quiet Soviet penetration. A useful external lever, as mentioned earlier, is the encouragement of Bulgarian claims to disputed Macedonia. In a psychological warfare against both Rumania and Yugoslavia, Bulgaria is bound to remain the principal Soviet instrument to whip up tensions in the Balkan area. In case of a military move, she serves as an ideal launching pad for an offensive thrust in both directions.

Though one cannot foreclose the possibility of such a Soviet attack, there is a much greater probability of the use of the Yugoslav rather than of the Soviet army; or more precisely a key group of Serbian officers and politicians as an instrument of political change relying on open Soviet backing and if necessary on the threat of the use of superior Soviet power. This contingency might play a decisive role if the territorial units in the republics of Croatia and Slovenia and parts of the regular army were to resist the high command in Belgrade. Indeed it is almost a logical deduction that a Soviet-sponsored or backed army coup in Belgrade would spark off a Civil War ultimately involving the Soviet fleet in the Mediterranean. The consequences of such developments would be almost as incalculable for the neighbouring states and NATO as those of a direct Soviet military move from the outset.

Compared to the explosive and intricate implications of the social strains in Yugoslavia, none of the other countries in the area seems to justify such a sombre assessment. It is not internal social upheaval but the changing criterion in Moscow for what is essential to Soviet security interests that poses the permanent threat to the other two states of the "outer belt", Rumania and Albania. As far as the client states are concerned, the maximum

they can hope for in the 1970s is slow progress towards the Hungarian mixture of "domesticism" and controlled "revisionism", based on a tacit agreement between rulers and ruled and granting significant concessions to the population without involving major political risks for the regime. Only time will show how much of the Hungarian experiment (inconclusive as it is) is applicable to other Communist states. It will be a slow process with the pace varying from country to country and ultimately determined by internal developments in the Soviet Union.

This is on present assumptions the likely prospect even for such countries as East Germany and Poland. Having seen so many previously "unthinkable" cataclysmic events in Eastern Europe, new upheavals cannot be completely excluded. Who could have predicted in the mid-60s the Czechoslovak drama? Or in a more distant past the Hungarian uprising, the Polish upheaval, the "defection" of Albania? No one can draw summary and oversimplified conclusions. So many startling events of the past decade have reminded us of the limits of our foresight. Nevertheless I believe it would be useless at this point to indulge in far-fetched speculation concerning the possibility of a reckless power battle at the top coupled with the eruption of pressures from below in Poland, or that of a military coup in Bulgaria. Yugoslavia in particular and the Balkans in general may well become a storm centre. Further ahead than this, it is difficult to see more than the central political reality of the 1970s: Soviet military presence as far West as the Elbe and four of the six Warsaw Pact partners ranking (twenty-five years after World War II) as occupied countries with a fifth - Bulgaria - subjected to total Soviet military and political domination.

INSTITUTE FOR STRATEGIC STUDIES

12th ANNUAL CONFERENCE

EUROPEAN SECURITY - AN ERA OF NEGOTIATION?

SOCIETY AND POWER DURING THE 1970s

Background Paper (2)

Notes on West European Defence in the Seventies

MR. CHRISTOPH BERTRAM and MR. CHRISTOPHER HARLOW

I. Internal Pressures behind Defence Policies

MR. CHRISTOPH BERTRAM

Defence postures in Western Europe will continue to be influenced by external factors, but these will not have automatic consequences. If the Soviet threat is perceived to grow, if détente fails or if American troops in Europe are drastically reduced the result could be an increased military effort in major West European countries to offset the decrease in security. But it need not be; governments may feel that a major military effort would simply not be the right answer.

This is because first, external events cannot be seen in isolation but must be viewed with the whole international scene in mind. For instance, if only US troop reductions had to be considered, it might make sense to offset the loss of Western military potential by an increase in the German armed forces; but this would scarcely further détente and might put Alliance cohesion under stress. Second, and perhaps more important, governments are by no means as free as they would like to choose the defence posture most suited to deal with external developments, because of internal factors which determine and limit policy. This paper will discuss some of the internal pressures that Western governments are likely to experience in the Seventies and outline some of the options open to them.

Internal Pressures

1. Manpower. Recruiting the number of men required for the armed forces will be the major problem for all the armies of Western Europe. It is not primarily a matter of cost but of getting men even if you pay them well. A reduction in manpower will save money, but more money will not necessarily produce more manpower. West Germany has for years been short on officers and NCO's in its armed forces, France is having severe recruiting difficulties, and so are Britain, Switzerland and Sweden - no particular military structure seems exempt from this difficulty.

There is little prospect of a change. In all countries, the general social climate has reduced and is likely to reduce further the attractiveness of the military profession. The impact of this may be felt most acutely in states with a conscript system, but it will affect all countries to some degree. Amilitarism is growing in all industrial societies, doubts about the justification of keeping up a large military establishment<sup>are</sup> not limited to radical students, and soldiers themselves suffer, in détente-minded Europe, from a lack of purpose which will not only affect the performance of their job but its recruiting image as well. The trend may not be as irreversible as it seems: British statistics, for instance, suggest that recruiting goes up whenever there is an emergency or a prospect of action overseas, (including Ulster).

The difficulty is complicated by the fact that the armies of today need fewer life-time soldiers and more on temporary contract. Even with their present sizes, and a fortiori should they become smaller, mechanised armies do not have enough high-ranking jobs to which to promote the many well-trained specialists they need. Thus the military profession will become, for the majority of soldiers (including officers), only a 3-20 year job; and it will be increasingly difficult to attract the citizens of a competitive world to this kind of fractional career (particularly if there are no hot wars to attract adventurers.) Incentives will have to change in the next decade, putting less emphasis on pay (which is generally not bad) and more on a thorough - and expensive - preparation for the civilian job the temporary soldier must take up at the end of his service.

The personnel shortage may be partially met by conscription. But conscription becomes more and more difficult to maintain politically, as more men become available than the West European armies could possibly use and train. A selective conscript system would seem theoretically the best way out, and most conscript armies have tacitly practised this to some extent in recent years. But the injustice ensuing from this system will create political difficulties inside and outside the armed forces (and add to the difficulties of reintroducing conscription in countries with an all-volunteer system).

There are two ways to deal with the situation, both of them imperfect. Either conscripts can receive the pay of professional soldiers and training for a civilian job to make up for the time lost in service; or the length of military service can be reduced to make room for all those eligible for conscription to pass through the armed forces. Both are costly; and to make the length of service dependent on the increasing birthrate would start a

chain of further reductions in service-duration sooner or later. This will in turn force regular reassessments of <sup>the</sup> cost and the efficiency of conscripts and their role in a modern army.

However, giving up conscription altogether is not an easy way out of this dilemma. A volunteer army can never hope to yield the same manpower as a conscript one, and to move to such a system implies a drastic cut in troops. Nor does it solve the recruiting problem. In fact, conscription itself is a source of volunteers (in Germany some 15% of conscripts enlist for longer service). It also encourages short-term enlistment, as many feel that if they are drafted anyway they would rather stay on a little longer and earn money for the whole period. There are, however, exceptions to this rule: in Britain recruiting went up when the volunteer system was introduced, helped, it is true, by increased financial incentives. Nevertheless, <sup>today</sup> recruiting difficulties are felt by Britain, Sweden and Switzerland as well as by Germany and France. // <sup>P</sup>In addition the pressure for reducing the length of service is also felt in volunteer armies. It may become normal in the near future to introduce still shorter minimum periods of enlistment to fill the personnel gap.

2. Equipment. Even if there is no reduction in manpower and present procurement policies in Western Europe continue, the cost of weaponry is bound to go up further due both to price increases in labour and material and to the deliberate choice by military and governments in favour of ever more complex and powerful weapon systems. This has led to an increase in the firepower and efficiency, and a decrease in the numbers of sophisticated weapons, which affects the internal structure of the armed forces as well as industrial procurement.

These effects will be even more marked if the number of men is reduced. Unless a major reassessment of the threat downgrades defence, governments who decide to reduce troops and want to keep the loss of fighting power to a minimum will be faced with the following choices:

- + they can try to offset lost manpower by increasing weapon efficiency.
- + they can devise new tactical concepts i.e. emphasise mobility or static defence based on labour-saving weapon systems (e.g. the sensorized battlefield concept, the introduction of area explosives, atomic demolition mines, little "Maginot" lines etc.) or a mix of both.
- + armies with a conscript element can try to establish a clear division of labour, with conscripts using light and unsophisticated weapons for unsophisticated tasks, leaving complex weapons to the longer-serving men.

With the decrease in the overall number of sophisticated weapons, unit costs will go up and the base for a national arms industry become even shakier. This may provide a new chance for the joint procurement of advanced weapons (though it is still unlikely to overcome industrial nationalism or make governments purchase the most economic equipment). It may also lead to efforts of integration in logistics, as separate lines of supply serving fewer weapon systems and - possibly - fewer men become even less cost-efficient than they are today.

There is also likely to be a growing trend towards less sophisticated weaponry. This is not merely a lesson of Vietnam or the Nigerian civil war. Mobility will require equipment that is transportable. If conscripts - and short-term volunteers - are to be effectively used despite decreasing periods of training, robust and simple arms have considerable advantages over complex systems. They can also remain longer in service with the troops, thus allowing governments to concentrate on a few very complex and costly procurement projects.

3. Economic. In most West European countries the proportion of defence budgets in relation to GNP has gone down in the past few years. Expenditure in other fields, particularly education and social welfare, has overtaken defence expenditure in most countries. It seems fair to assume that in a period of détente the proportion of GNP devoted to defence is going to decline further.

Defence is still regarded by many politicians and government departments as the part of the budget where reductions are popular and possible without immediate danger. As Europe enters a period of low sense of threat, this attitude is likely to prevail. It is encouraged by the fact that procurement investment is naturally subject to peak years and valley years; public and political opinion tend to regard the budgets of valley years as proof that defence can do with less funds and the peak years as proof the military always exaggerate.

Funds available for procurement are falling as personnel costs rise with the general increase in standards of living and income. The mass of manoeuvre within the budget is becoming smaller, and cuts directly affect the amount of money available for investment. This leaves little room for governments to impose priorities. A division of labour between allies - e.g. Britain providing NATO's navy, Germany NATO's infantry etc - would make it easier to fix priorities; but for all its economic attractions this is currently out of the question.

### The Options

Given such pressures on West European defence postures in the Seventies, what are the options open to governments?

The first would be to resist these pressures and try to retain the present number of troops and level of equipment. This would not solve the personnel problem of most armies. It would certainly imply higher defence spending.

The second option would be to give priority to maintaining the number of men. This would look good in the statistics, but would mean a reduction in their combat value. The increasing financial and material incentives necessary to attract a sufficient number of longer-serving soldiers would leave less and less for equipment.

Thirdly, governments could scrap services in whole or part to use the resources of men and money better elsewhere. Would Holland serve the alliance better by investing less in its air force and more in its navy? Should Germany keep a fleet in the Baltic or meet <sup>naval</sup> attacks by a strong naval air force? Does Italy require a large army or should it <sup>rather</sup> strengthen both air force and navy?

The fourth option would be deliberately to create inequality in the equipment of the armed forces. Energy and effort would be directed to the expensive and elaborate equipment of a fraction of the armed forces at the expense of the quality of equipment - and attraction of recruitment - in the rest of the forces.

The fifth option would be to reduce the number of men in active service while making more provision for the recruiting, training and equipment of reserves. This option might be achieved by:

- i) an all-volunteer army; or
- ii) an all-volunteer army, complemented by a voluntary militia; or
- iii) an all-volunteer army complemented by a conscript militia; or
- iv) various mixes of volunteer and conscript elements.

Barring a major reduction in troop strengths, none of these variations is likely greatly to reduce costs. Savings on the personnel and equipment of active forces would at least partially be balanced by the costs of manning and equipping a satisfactory reserve.

### Political Impact

The options governments choose, and the extent to which they commit themselves to them will, of course, be largely influenced by social and political conditions in their countries, by external developments and by the impact on the existing politico-military organisation of Western Europe. Will it be possible to maintain forward defence as an Alliance concept? Is flexible response still a viable doctrine with declining conventional forces? Would this have to be offset by lowering the nuclear threshold or would West European governments simply continue to live with an imperfect deterrence though more imperfect than at present? How would the presence of allied troops in Germany be affected? Would they still regard the Alliance framework as a useful structure for defence? If there should be a reduction of American troops in Europe, accompanied by reductions in West European armies, American military commanders might prefer to withdraw completely since they might no longer see a viable task for their remaining forces. Finally, would a general realization of the imperfections of the West European defence system lead governments to lose interest in the Alliance and prefer even more imperfect national solutions, or would it prompt them to devise a West European integrated defence organisation?

The great chance for multilateral action in this field is the fact that the pressures outlined above are not just felt by one or two, but by almost all member states of the Alliance.

A reassessment and restructuring of West European defence efforts can be undertaken in the realization of common interests, rather than on the basis of the bad conscience of governments.

### II. Arms Production

MR. CHRISTOPHER HARLOW

#### Economic Necessities.

On the assumption that the defence proportion of GNP is allowed to fall slowly as GNP increases, a country with a real growth rate of 4 per cent during the next ten years could expect to see its defence budget rise by about a third to a quarter in real terms. Growth rates of 4 per cent per annum were not unusual during the 1960s; lower rates of growth would cause more downward pressure on defence budgets. Whatever the solution adopted to manpower problems, pressure on the hardware budget will be created by rising costs in defence industries and research establishments, and by the raising of the entry cost into defence technologies by competition from the super-powers.

Although it is fashionable to agree that weapons have risen in cost astronomically during the years 1940 to 1970, it is extremely difficult to give an accurate comparison of value. The example of an aircraft which might cost tens of thousands of dollars in 1940, hundreds of thousands in 1950, millions in 1960 and perhaps ten million dollars in 1970 is frequently quoted. This is the most dramatic illustration available, but similar calculations to show that the cost of an armoured division or the equipment cost of a naval warship are vastly greater leave the forecasters with very uncompromising figures to project. Comparatively little of the increased cost of weapons could be counted as inflation. Mostly they cost more because they do a great deal more, and the more a weapon does the better must be the counter to it. It is thus a classic case of the arms race, except that the expansive forces are those of technology rather than the search for power, size and weight of previous generations.

To predict the rise in costs for the 1970s of some supposedly standard weapon would be impossible. What we can say is that the effect of technology and the competition of the superpowers are such as to make each succeeding generation of weapons, which may be a span of five years for some electronic equipment or of ten years plus for aircraft, anything from three to ten times more expensive. The cost of advances in weapon technology has already been so great that even the United States has attempted to find cheaper solutions to her weapon needs by combining the requirements of more than one weapon into one system. This is meeting expense from complexity with more complexity leading to more expense. It is hard to say if the approach produces more value for money. (European nations have also been tempted into the field of multi-role weapons, and the current Multi-Role Combat Aircraft seems to indicate that the trend continues).

In these circumstances, what are the choices which will have to be made about procurement policy, in order to provide a range of weapons roughly equivalent to those held today?

#### Procurement Motives

There is a strong desire, on the part of nations with a defence industry of all-round capabilities, to be self-sufficient in arms production. Buying from abroad is a greater strain on the economies of those countries which have balance of payments problems. Foreign purchases create compatibility problems and raise difficulties of supply and maintenance. Domestic defence production may be expected to provide employment for advanced technology industries and the technology used is frequently claimed to assist the civil

side of the economy, becoming applicable throughout industry. Countries which have a defence industry already find it difficult to run down. The economic effects are unwanted and defence industry lobbies make foreign purchases unpopular.

So why do nations go into joint procurement projects? Joint production arrangements and the licensing of products for domestic manufacture are both used to build up the capabilities of defence industries. The political desire to be more friendly with France appears to have been present in some British bi-lateral arrangements. In the long term, ambitions to rationalise defence production in Europe, by combining industrial resources and specialising, must also be considered.

### Industrial Resources

The three largest defence spenders in Europe, France, Britain and Germany, have an all-round capability in their armaments industries which does not limit very much their options in defence procurement. Sweden and Italy have a level of defence technology embodied in their industries which is not far short, in terms of skills, of the big three, but their capacity for physical output is less. Norway, Denmark, Holland, Belgium and Switzerland all have industries which have some previous experience of defence production. Only Britain and France have approached self sufficiency in the post war years. The other countries, all of whom, except the neutrals, had their defence industries depleted by the war, have actually, in the last/<sup>ten</sup> years, increased the amount of equipment they produce themselves. One of the most potent sources of spreading this defence expertise have been the NATO joint production programmes. All of the smaller countries except the neutrals but including Germany have taken part in one or more of the programmes to manufacture the Starfighter strike aircraft, the Hawk surface to air missile, the Bullpup air to surface missile, or the Sidewinder air to air missile. This means that each of them also has a not inconsiderable part of their industry which would be put out of business if no more equipment were domestically produced.

In Denmark, Norway and Switzerland the number of employed people involved are only in the thousands, perhaps reaching above ten thousand if all sub-contracting, maintenance and routine supplying of parts/<sup>is</sup> included. In Belgium, Sweden, Holland and Italy the numbers of workers employed on defence production ranges from perhaps ten thousand in Belgium to four or five times that number in Italy, if both directly and indirectly employed people are

considered. Although these numbers of employees may appear very small by the standards of France and Britain where hundreds of thousands work in the advanced technology industries, and of Germany, where numbers are somewhat smaller, nevertheless they will constitute to the relatively small country a valuable reserve of highly trained men, embodying skills which may well not be present elsewhere in the economy.

#### Procurement Options.

The cheapest way for European countries to get weapons may be to buy from the Americans, so that the weapons can be made in large numbers. On the other hand, such a strategy does have drawbacks. If the purchase must be of an existing weapon, the purchasing service may have to make do with something which does not suit their operations, or is even out of date. If the purchaser tries to enter in the project at the development stage he may not be able to stipulate price; also, completion or cancellation is still a decision in the hands of the domestic government of the producer. But purchase of a tried system where reasonable choice can be exercised does constitute a economical method of supply.

Because of the need to support domestic industries, however, outright purchase is very unlikely to fill more than 10 to 15 per cent of the procurement budgets of France and Britain, and very little more of that of Germany, Italy and Sweden. What the other nations do will not make a great difference overall, because they together account for only about five per cent of all procurement expenditure. Where direct foreign purchase is used by the large nations it is more likely to be in order to fill a gap caused by cancellation than as a longer term measure. Building is a large element of foreign purchase is politically difficult in a time of constrained defence budgets where large domestic industries are involved as well.

The obvious alternative to foreign purchase for weapons is to maintain self-sufficiency in the supply of everything the domestic industry can produce. During the 1960s, however, besides emphasising the increases in weapon costs, it has been fashionable to say that European nations can no longer produce the weapons they need by themselves. This argues that a real dilemma faces them, and that it forces them towards international joint development and production of weapons. The argument is presented as <sup>if</sup> it rested upon unavoidable economic truths, that each can not, alone, afford to make the weapons it needs but can not afford not to be involved in defence production.

While there is some truth in both halves of the dilemma, its apparent assumptions should be examined. First, only Britain and France have even

attempted to be self-sufficient since the last war. Other countries have been dependent upon purchase, as have even Britain and France to a certain extent, and have also attempted to build up defence industries through licensed production. Both Britain and France have licensed rather than used joint production to produce major strategic weapon systems which would otherwise have been too expensive. Further, the weapons which have been built by Britain and France in joint development programmes have been well within the capacity of either to build alone.

The truth in the first half of the statement is that the cost of self-sufficiency has risen, though it is obviously also true that no country really has it and that a viable way of maintaining self-sufficiency is to use licensed production. Secondly, while the economic costs of opting out of defence production are apparent in the short term, the economic benefits, where it produces defence industries of high costs, low profitability and great inflexibility, as it has done in Europe in the past, and now looks like doing also in the United States, are by no means unquestionable. Even the supposed influence of defence technology upon the economy may be doubted. While defence technology is frequently advanced, it has proved to take a long time to filter through to the rest of the economy, too often remaining locked up in the defence oriented parts of companies. The civil technology problems which defence technology eventually may solve would be better attacked by direct application of resources than by waiting for the filtering through of solutions from expensive defence projects.

There remains the argument that joint production is a cheaper method of procurement, because the participants share the fixed costs of design and development and, by adding their requirements together, lengthen the production run, so cheapening each item produced. This is hard either to establish or to disprove, because it begs the question of whether any participant would have wanted, or built, an identical weapon except as part of a joint programme. Costs of collaboration are not negligible, and the penalties incurred in changing specifications to ensure that all potential customers are satisfied may be high. It is very doubtful whether a joint development programme could be cheaper than a weapon bought direct from a foreign supplier or cheaper than a weapon production programme based on licences to the domestic industry.

The best reasons for undertaking joint projects are political and military reasons, and attempts to justify them in economic terms may have the effect of discrediting them, even though economic arguments may

weigh heavily with parliaments. Joint projects do appear to offer the next best thing to self-sufficiency, which is a kind of collective self-sufficiency. They also help to harmonise logistics and training. Co-operation therefore makes sense between allies who may one day be prepared to forego some types of defence production and specialise in different fields. It can also be based soundly on a political decision to build up defence industries by giving them the opportunity to participate in advanced projects.

European countries seeking pure economy in the 1970s would do well to buy outright the arms which their own defence industries could not really expect to make. They should use licensing arrangements, combined with a leavening of independent research, to secure cheaper production of the weapons which are within their industries' capabilities to produce. To raise the standards of their own industries they may resort to sole or joint production of a more advanced weapon than previously built. If they wish to enter the joint development type/<sup>of</sup>programme, they should remember to have a worthwhile political motive, because such projects have open-ended cost scales and may be an expensive way of making friends.

---