
L'EUROPE, POLITIQUE ÉTRANGÈRE ET SÉCURITÉ

Conferência proferida no IDN, em 6 de Janeiro de 1993, incluída no Ciclo de Conferências sobre política internacional, por individualidades estrangeiras.

Pierre M. Gallois

L'EUROPE, POLITIQUE ÉTRANGÈRE ET SÉCURITÉ

Fort ambitieux, ce thème de réflexion semble devoir être abordé en tenant compte de l'héritage du siècle qui s'achève, de la difficile gestation d'une certaine forme d'unité politique en Europe et, enfin, des hypothèses que peut susciter un monde extérieur en rapide évolution.

Aux affrontements politiques, sociaux, militaires qui firent du XXe siècle le plus meurtrier qu'ait connu l'humanité, il est à redouter que succèdent des décennies de turbulences que ni la diplomatie, ni même les armes ne pourront prévenir. Le «nouvel ordre mondial» évoqué en son temps par Georges Bush n'apparaît pas plus prometteur que le précédent désordre international.

En effet, lourd est l'héritage du siècle qui s'achève :

- Si l'une des deux conceptions politiques et sociales qui s'opposèrent longtemps l'emporte spectaculairement, l'ensemble de la population mondiale est loin de pouvoir bénéficier des avantages dont elle crédite la pratique du libéralisme triomphant. Frustrée dans son attente, ses réactions risquent d'être redoutables.
- Une décolonisation hâtive, malencontreusement simultanée en dépit des différences politiques, sociales, culturelles, a laissé sans structures constitutionnelles et administratives des centaines de millions d'hommes encore incapables d'un développement mesuré et progressif et, apparemment, de moins en moins apte à y parvenir. Nous sommes entrés dans l'ère des continents, ou des demi-continents sinistrés sans savoir comment leur porter secours.
- L'économie dominante des pays les plus avancés a été fondée, pour une large part, sur leur productivité. En cette fin de siècle, et pour ces nations, il apparaît que les avantages de la productivité aient atteint leur limite. Elle contribue au non-emploi et ne permet plus de rivaliser avec la production des pays à forte main-d'oeuvre moins rétribuée.

Appelé en consultation en Pologne pour étudier la privatisation de l'agriculture, un expert britannique conseilla au directeur d'une ferme d'État de ne conserver que 30 employés sur les 500 qu'il utilisait. Des centaines de millions d'Asiatiques maîtrisent maintenant des techniques dont l'Occident avait le monopole. Ils produisent et exportent à des coûts incompatibles avec le niveau de vie du travailleur occidental. En raison de la disparité — mondiale — des rémunérations du travail et des conditions historiques d'existence des populations, on voit mal comment Bruxelles peut prêcher «une économie de marché ouverte, où la concurrence est libre» (Articles 3 A, 102 A et 135 du Traité). Le libre-échange mondial conduirait les sociétés occidentales au désastre, mais un protectionnisme rigide à des conflits qui pourraient ne pas demeurer verbaux.

- Le développement, et le modèle de développement proposé aux peuples retardés économiquement ont été fondés sur l'industrialisation. Déjà mal contrôlé par les sociétés industrielles, ce modèle a contribué, avec l'augmentation numérique de la population mondiale, à l'appauvrissement des ressources naturelles de la planète, suscitant des inhibitions et des réactions de nature à infléchir l'orientation du progrès scientifique et technique telle qu'elle a été conçue jusqu'à maintenant. Avec, comme corollaire un frein à l'assistance aux pays en voie de développement.
- De plus, le XXe siècle lègue au XXIe une grande dépendance énergétique du plus grand nombre vis-à-vis de quelques régions du monde au sous-sol richement pourvu (Moyen-Orient, CEI, Arctique).
- Les diplomaties et les guerres du XXe siècle n'ont pas répondu aux aspirations des peuples. Elles ont tracé des frontières arbitraires et rassemblé des ethnies et des confessions hétérogènes que seule la contrainte faisait vivre côte à côte. L'éveil des nationalités ébranle et même détruit les empires et les fédérations. Hier, sources de puissance, les grands ensembles politiques et territoriaux vacillent ou s'effondrent sous la pression des populations plus soucieuses de bien-être et d'indépendance que de dimension territoriale et de présence sur la scène internationale. (A cet égard, la démarche communautaire européenne pourrait se révéler archaïque).

— Au cours du demi-siècle, entre les conditions d'existence des populations très industrialisées et celles de pays retardés, stagnants ou à lente évolution, l'écart a été considérablement augmenté. Conjugué à l'inversion des taux de natalité, les riches se dépeuplant et les pauvres se surpeuplant, un déséquilibre dangereux s'instaure. En 2025, les pays dits moins développés compteront 83% des vivants. L'Afrique ne pourra nourrir son milliard et demi d'habitants si l'Asie réussira, peut-être, à alimenter 57% de la population mondiale (l'Europe n'en rassemblant plus que 6,7%, mais ceux-ci figurant encore au nombre des plus favorisés). Les pays d'Europe, en ce qui les concerne, feront figure de citadelle assiégée, aux remparts trop fragiles pour résister à la gigantesque poussée des masses en quête de mieux-être. Les migrations constatées actuellement sont fort modestes à côté des brassages de populations qui seront imposées par l'inégalité des ressources et les différences d'aptitude à la production.

2. PUISSANCE DE L'IMAGE ET PRÉSERVATION DE LA VIE

Tels nous paraissent être les principaux phénomènes humains et physiques dont il faudra bien que tiennent compte les politiques, les économistes et les stratèges dans leur vision à court et à moyen terme.

Mais, pour guider leur comportement, il en est d'autres, plus récents, dont les conséquences immédiates ne peuvent être négligées. Seuls seront évoqués ici ceux qui entrent dans l'équation diplomatique et stratégique européenne.

a. C'est d'abord l'effet politique et social de l'information par l'image diffusée à l'ensemble du monde, bientôt proche d'une globalisation intégrale. La technique l'autorise (satellites) et la libéralisation progressive de vastes territoires hier encore sous contrôle de l'État, y concourt.

L'information par l'image détient un pouvoir de persuasion inégalé. L'écrit — la presse, le livre — outre qu'il n'est que localement accessible, peut passer pour exprimer l'opinion du journaliste ou de l'auteur. La parole, propagée par les ondes, peut être tenue pour n'exprimer que le point de vue du commentateur. L'image, elle, est la représentation d'un fait. Certes, elle peut être orientée ou tronquée, mais elle n'en présente pas moins une réalité indépendante, ou apparemment indépendante, de l'organe de transmission.

Elle témoigne et, le plus souvent, emporte la conviction. Diffusées par satellites et reçues d'abord plus ou moins clandestinement, puis librement, les images de films tels que «Dallas» ou «Dynasty» révélèrent aux Soviétiques et à leurs satellites des conditions d'existence qui, jusque-là, relevaient davantage du roman que de la réalité. C'était mettre en évidence une insupportable inégalité économique et sociale dont seules les institutions furent tenues pour responsables. Elles furent rejetées et le mur de Berlin détruit.

Les États savent, maintenant, comment utiliser le pouvoir de l'image et le placent au service de leurs desseins. Tantôt répétée, l'image légitime leur intervention (par exemple en Somalie), tantôt absente, elle permet la non-intervention (par exemple, au Soudan et ailleurs en Afrique où sévit également la famine). Le nouveau droit d'ingérence est fondé, pour une part, sur le verdict de l'image. Et la non-ingérence sur la non-représentation visuelle d'une situation économique et sociale tout aussi inacceptable, mais à laquelle on ne peut, ou l'on ne veut, prendre le risque de porter remède.

Relativement récent, le phénomène est loin d'avoir atteint toute son ampleur. Il n'est pas difficile d'imaginer ce que pourront être les profonds et vastes mouvements populaires déclenchés par la connaissance généralisée des différences de niveaux de vie entre les pays industrialisés et les populations des nations milliardaires, ou plusieurs fois millionnaires en vies humaines — telles celles de la Chine ou de l'Inde — là où les salaires sont faibles et dures les conditions de travail. L'image évoquée précédemment de citadelle investie prendra d'ici peu un sens plus précis.

Dans une certaine mesure, frustrés par le constat de plus en plus manifeste — par la propagation de l'image — d'un bien-être occidental qui leur est inaccessible, les peuples de l'Islam rejettent le matérialisme des sociétés industrialisées pour s'en remettre au facteur religieux et aux manifestations de fanatisme qui l'accompagnent généralement. La défaite militaire soviétique en Afghanistan, l'effondrement du communisme — et de son athéisme — l'échec du socialisme baassiste laissent présager des mouvements insurrectionnels de masse, non seulement sur les rives méridionales de la Méditerranée, mais par l'émigration, au sein même des nations européennes.

b. Autre phénomène, cette fois d'ordre socio-militaire: l'opposition des opinions publiques occidentales à toute entreprise militaire qui pourrait conduire à d'importantes pertes en vies humaines.

A l'origine des deux guerres mondiales qui firent près de 100 millions de victimes, les puissances industrielles de l'hémisphère nord — et plus particulièrement celles de l'Ouest — ont modifié radicalement leur comportement face à la guerre. L'avènement des armes de destruction massive ayant fait redouter — à tort d'ailleurs — la destruction de l'humanité, le rejet de toute épreuve de force à haut risque a encore été amplifié. Hors d'Europe cette fois et depuis 1945, de nombreux conflits armés dits « limités » — bien qu'ils aient été majeurs pour ceux qui les disputaient — ont ajouté à ce terrible bilan une vingtaine de millions de morts. Aussi, dans les démocraties occidentales, toute politique extérieure jugée aventureuse parce qu'elle pourrait conduire à la guerre, mobilise-t-elle les populations contre leurs dirigeants. L'image — toujours elle — des combats au Vietnam, projetée dans les foyers américains, a créé un syndrome dont Washington n'a cessé depuis de tenir le plus grand compte: la guerre ne peut plus être la poursuite de la politique par d'autres moyens, selon la formule de Clausewitz que si, seul, l'ennemi subit des pertes. Lorsque l'Otan décida le déploiement des Euromissiles face aux SS-20 soviétiques, en masse, les Allemands, les Hollandais, les Italiens et même les Britanniques manifestèrent leur opposition à une démarche impliquant à leurs yeux un risque inacceptable.

Afin de demeurer en symbiose avec leurs opinions publiques, les gouvernements des démocraties occidentales sont désormais tenues de pratiquer une politique extérieure prudente et ils ne peuvent envisager d'opérations militaires qu'à deux conditions: un succès assuré, des pertes nulles ou très limitées. (La guerre du Golfe a été subordonnée à une troisième condition: le remboursement des dépenses par les pays directement bénéficiaires du conflit.

Mondialiste et voulant jouer un rôle sur la scène internationale en dépit de la modestie de ses moyens, la France n'a pas compris à temps les contraintes nouvelles qui pesaient sur sa diplomatie. C'est ainsi, par exemple, qu'elle crut bon, en octobre 1983, d'intervenir au Liban au profit des chrétiens et de l'OLP. Mais, y ayant perdu 58 hommes dans un attentat, elle se hâta de rapatrier ses troupes. La leçon n'ayant pas suffi, elle réitéra en août 1989, souhaitant desserrer le blocus dont étaient victimes le général Aoun et ses partisans. Les Hezbollahs ayant fait savoir que la métropole serait le théâtre de nouveaux attentats terroristes si la flotte française ne se repliait pas, celle-ci obtempéra et reçut l'ordre de mouiller à Chypre. C'était encore trop près des côtes libanaises et la destruction en vol de l'avion de l'UTA fit comprendre à

Paris qu'il valait mieux renoncer et, le soir même, les bâtiments français reçurent l'ordre de regagner Toulon.

Si le général Schwartzkopf obtint de la Maison-Blanche — en novembre 1990 — le rassemblement en Arabie saoudite et sur mers adjacentes d'une force armée considérable et si les opérations de bombardement furent si longtemps conduites sans discrimination et avec autant de violence, c'est parce que la victoire devait être obtenue sans pertes du côté américain. L'équivalent — en énergie de destruction, de 6 «Hiroshima», d'ailleurs mieux répartie que si des projectiles nucléaires avaient été utilisés — fut jugé nécessaire pour anéantir à la fois les armées irakiennes et l'appareil économique et industriel du pays. Et cela avec des pertes minimales, souvent causées par les Alliés eux-mêmes.

L'on constate une attitude semblable des gouvernements occidentaux face à l'octroi d'un support militaire au nouveau droit d'ingérence humanitaire. Il n'a pas été concrétisé sur le territoire de l'ex-Yougoslavie en raison des risques qu'il implique, mais il l'est en Somalie où, à la fois le terrain et l'opposition sporadique des pillards donnent à penser que les pertes du corps expéditionnaire seront très réduites, limitées sans doute à quelques inévitables incidents. On observe la même réserve des Occidentaux ailleurs dans le monde, au Cambodge par exemple, où la combativité des Khmers rouges invite à la prudence.

Fort respectable, cet attachement au prix de la vie humaine n'en limite pas moins la manoeuvre politique dès qu'il n'est pas exclu qu'il faille l'appuyer sur la force et même, seulement, sur la menace d'en user. C'est ainsi, par exemple, que Paris avait laissé à Belgrade toute liberté d'action en l'assurant que, quoiqu'y fasse le gouvernement, il n'y aurait pas d'intervention armée.

Les conditions dans lesquelles devra être menée la diplomatie et assurée la sécurité des pays de l'Europe de l'Ouest seront forcément marquées par cette attitude. Elle est d'ailleurs paralysante dans la mesure où elle implique une contradiction: d'une part, en rêvant à son unité politique, l'Europe des Douze veut jouer un rôle décisif dans les affaires du monde et, d'autre part, son éthique politique limite ses interventions à de prudentes prises de position verbales. De surcroît, compte tenu de leur passé comme de leurs intérêts immédiats, les États membres de la Communauté s'accordent difficilement sur l'opportunité d'une action diplomatique déterminée, à fortiori si celle-ci a des prolongements militaires. C'est ainsi que ni Paris, ni Londres ne

pouvaient envisager comme Bonn un éventuel éclatement de la Yougoslavie ou la cession de l'État tchécoslovaque.

Dans le domaine purement militaire, l'attachement que les démocraties portent à la vie est en voie de transformer radicalement à la fois la nature des combats dans lesquels elles pourraient être impliquées et les armements qui y seraient utilisés. Leurs scientifiques et leurs techniciens travaillent assidûment à limiter la part de l'homme dans les affrontements armés et, par conséquent, les risques qu'il leur faudrait prendre. Aussi recherchent-ils les moyens les plus perfectionnés permettant la destruction à distance. Il s'agit de renoncer progressivement au face à face millénaire, lequel, encore tout récemment, constituait l'essence même du conflit pour lui substituer l'anéantissement d'un adversaire éloigné, invisible, si possible préalablement isolé, aveuglé et assourdi par un ballet d'électrons paralysants. Hier encore, à terre, il arrivait qu'on en arrive au corps à corps, en vol le pilote voyait l'ennemi, dans le blanc des yeux, comme on disait du combat tournoyant des chasseurs, tandis qu'à la mer, les bordées des canons s'échangeaient à peine au-delà de l'horizon. Le combattant faisait face au «visage hideux de la guerre» et il était conscient de l'échange vie-mort auquel il fallait qu'il se prête.

Les progrès techniques réalisés dans le domaine des armements relèguent peu à peu ces formes de lutte armée de l'Histoire des guerres. Les Alliés, et plus particulièrement les Américains, viennent de conduire tout autrement les hostilités dans le Golfe. Qu'il soit balistique ou «navigant», l'engin détruit à grande distance du «tireur». L'ogive lancée par une fusée, le missile dit de «croisière», la bombe guidée au laser frappent l'objectif sans que la batterie d'engins, le bateau équipé de *Tomahawk* ou l'avion porteur du projectile-laser aient à s'en approcher.

À cet égard, la mutation de l'arme aérienne est la plus significative: l'avion n'est plus le combattant virevoltant autour de sa proie ou manoeuvrant pour tirer à vue sur le bombardier ennemi, il est un «élévateur» d'engin, une plate-forme portant à la hauteur et à la distance convenables les «engins-tueurs». De surcroît, par les formes et les matériaux nouveaux auxquels les ingénieurs ont recours, l'avion n'est que tardivement détecté par les radars terrestres, si bien qu'en sécurité il tire ses engins — air-air ou air-sol — sur leurs cibles respectives. À ces engins de manoeuvrer, de sélectionner les objectifs, de déjouer les pièges tendus par les leurres de l'ennemi et à eux de frapper leurs cibles tandis que l'avion-porteur a depuis longtemps fait demi-tour pour regagner sa base. La même tactique, sur de bien plus grandes distances, a maintenant

pour instruments les missiles de «croisière» lancés de la mer ou du sol et, naturellement, les fusées balistiques à courte, moyenne et longue portée.

Il est significatif que la destruction à distance puisse se révéler militairement efficace — et même décisive — en dépit d'une infériorité numérique manifeste des moyens de combat en présence. On sait maintenant que l'arme aérienne traditionnelle est celle du «tout ou rien»: ou bien supérieure en performances et en nombre, elle détient la maîtrise de l'espace aérien et elle contribue largement à la défaite de l'adversaire, ou bien, elle est quantitativement et qualitativement inférieure et elle ne présente plus guère d'utilité. Surclassée avant même le premier engagement, l'aviation irakienne n'a pas combattu: l'affrontement eut été, pour elle, à la fois inutile et suicidaire. En revanche, jusqu'au dernier jour de la guerre, les Irakiens ripostèrent aux bombardements intensifs alliés en lançant leurs engins *Scud*. Si, au lieu d'aligner quelque 680 avions de combat — de valeur très inégale — Bagdad avait disposé d'autant de lanceurs d'engins *Scud* (et à condition que ceux-ci aient été améliorés en fiabilité et en précision), les coalisés n'auraient pu déployer leurs forces en Arabie saoudite et les États-Unis auraient été obligés d'intervenir seuls, à l'aide de leur puissante aviation de bombardement et à partir de bases assez distantes pour être hors de portée des *Scuds* irakiens. Politiquement, sinon stratégiquement, la guerre aurait pris une autre tournure. Les comptes-rendus qui suivirent les hostilités et qui analysèrent les conditions de l'affrontement insistent sur les limitations de l'observation spatiale et aérienne américaine, les batteries de *Scuds* mobiles échappant le plus souvent à leur vigilance.

Les avantages psychologiques (impunité quasi assurée des servants des lanceurs de *Scud*) et militaires (destruction des objectifs fixes alliés, parade difficile en dépit du déploiement des batteries d'engins sol-air *Patriot*) contribuent à la dissémination des engins balistiques. La notion de supériorité ou d'infériorité numérique s'estompe et les «combattants» ne s'exposent plus directement au feu de l'adversaire. Pour les pays européens, cette inéluctable prolifération horizontale d'un armement présentant de tels avantages pour ceux qui le détiennent aura d'importantes conséquences étudiées dans les pages qui suivent.

Certes, dans les nations politiquement et socialement les plus évoluées, les dirigeants prennent progressivement conscience des contraintes et des obligations que leur imposent des opinions publiques ne tolérant plus que

d'infimes pertes au combat. Aux États-Unis, le « syndrome vietnamien » aidant, le Pentagone stimula scientifiques et techniciens pour qu'ils mettent au point le maximum d'armements robots, l'homme ne s'exposant plus lui-même en les utilisant. C'est le cas, on l'a vu, de la combinaison de l'avion-élévateur et des engins qu'il transporte, ce seront, demain, des chars d'assaut sans équipage et aussi la généralisation de systèmes d'armes de reconnaissance et d'estimation des dommages sans pilote, ni observateur. Ces armements s'ajouteront à la panoplie déjà bien fournie d'engins balistiques ou « navigants » à basse altitude, le « combattant devenant un metteur en scène » plus qu'un acteur. Le duel entre l'épée et la cuirasse se poursuit et la prolifération des armes offensives nouvelles conduit les puissances industrialisées, et plus particulièrement les États-Unis, à consacrer d'importants efforts scientifiques et financiers à la réalisation de projets d'interception à partir du sol, puis du cosmos, assurant un jour une couverture générale des espaces terrestres et maritimes afin de contrôler toute forme de « belligérance organisée », le face à face guerrier se réfugiant alors dans le terrorisme et les oppositions ethniques et religieuses de communautés antagonistes.

3. L'IDÉAL ET LA RÉALITÉ COMMUNAUTAIRE: POLITIQUE ET DIPLOMATIE

Le contraste est frappant entre la mondialisation des économies et l'effondrement des grands ensembles politiques artificiellement créés pour atteindre la puissance. Tandis que les États-Unis, le Canada, le Mexique s'associent pour former un marché de 370 millions d'habitants, capables de produire à eux seuls le tiers des richesses mondiales et que les pays européens visant un objectif plus ambitieux encore effectuent la même démarche et auront un potentiel de production au moins équivalent, l'U.R.S.S., la Yougoslavie, la Tchécoslovaquie se dissocient. En un demi-siècle, le volume du commerce mondial a été multiplié par vingt et les activités industrielles et commerciales ignorent presque toutes les frontières. La « mondialisation » semble prendre de vitesse la constitution des plus grands ensembles économiques et industriels formés par l'association, voire l'intégration des nations. Et pourtant les pays où les niveaux de vie sont les plus élevés sont souvent de dimension réduite: la Suisse, le Danemark, Taïwan, la Corée du Sud et, à l'extrême, les cités — telles les villes prospères de Hanse de jadis — comme

Singapour ou Hong-Kong. L'effet de taille serait-il un archaïsme? Il était — et il est toujours le fondement de la puissance politique, scientifique, militaire, industrielle, économique, mais sont-ce ces formes de puissance que recherchent les populations ou, au contraire, le mieux-vivre? La gestion des grands États est devenue si compliquée qu'ils se révèlent mauvais distributeurs de bien-être. Les États-Unis en sont l'illustration.

Aussi la question se pose-t-elle: l'idée européenne, telle qu'elle est née au lendemain de la Deuxième Guerre mondiale et telle qu'elle s'est affermie depuis correspond-elle, vraiment, aux aspirations des peuples. Et sans eux, pourquoi et comment s'en remettre à la «construction européenne»? Nous en sommes au temps des contradictions et des interrogations.

Tel semble devoir être le milieu — le mot étant pris dans le plus large des sens — dans lequel devraient s'écouler les premières décennies du XXI^e siècle, période au cours de laquelle les pays européens avanceraient lentement sur le difficile chemin conduisant à une certaine unité politique. C'est-à-dire qu'ils en viendraient à souscrire à une même diplomatie, à une seule stratégie et qu'ils se doteraient d'un appareil de défense commun.

C'est l'objectif du Traité de Maastricht. Le premier paragraphe de l'article J.1 relatif à la politique étrangère et de sécurité commune est ainsi rédigé: «L'Union et ses États membres définissent et mettent en oeuvre une politique étrangère et de sécurité commune régie par les dispositions du présent titre et couvrant tous les domaines de la politique étrangère et de sécurité».

Là réside un premier obstacle à la constitution d'une «architecture défensive européenne». Est-il concevable que les douze pays — un plus grand nombre encore compte tenu d'un inévitable élargissement — aient intérêt à formuler et à participer — avec les charges qu'elle implique — à une même politique étrangère? Celle-ci est l'oeuvre d'une longue histoire nationale et d'une appréciation spécifique des événements mondiaux. La diversité des nations européennes aidant, n'y en aura-t-il pas qui se révéleront plus soucieuses de préoccupations locales que de jouer un rôle — d'ailleurs mineur — sur la scène internationale? Existera-t-il une politique étrangère — et la diplomatie correspondante — qui puisse relever des délibérations de douze ministres — ou plus — représentant des pays aux intérêts internationaux forcément divergents? Entre les ex-puissances coloniales et les autres, les obligations demeurent différentes. C'est ainsi, par exemple, que la France est «mondialiste», et même «tiers-mondialiste» pour une part, et l'Allemagne «eurocentriste», si l'on permet cette expression, tandis

que la Grande-Bretagne insulaire entend préserver ses liens spéciaux avec les États-Unis et que les pays méditerranéens et maritimes ont d'autres priorités que les nordiques ou que les continentaux ...

Il n'existe d'autre réponse à ces constats et de remède à ces oppositions que la mise sur pied d'un véritable État fédéral, comme le sont les États-Unis ou comme le furent l'Union soviétique, la Yougoslavie ou l'Union suédo-norvégienne. Mais l'État fédéral implique la disparition du rôle politique des peuples fédérés, et la domination par la plus puissante des composantes du nouvel État: la Russie dans l'ex-Union soviétique, la Serbie dans l'ex-Yougoslavie, les Tchèques en Tchécoslovaquie, la Suède dans la fédération suédo-européenne et, longtemps, l'«establishment» de la côte Est des États-Unis. En Europe fédérale de demain, ce rôle ne pourrait être attribué qu'à l'Allemagne même si, aujourd'hui, elle se défend d'y prétendre. Aussi entre les implications quasi automatiques des prescriptions du Traité de Maastricht et le sentiment des populations de l'Europe de l'Ouest, et même du centre, existe-t-il une profonde différence.

Sinon, comment mettre sur pied une défense proprement européenne, instrument de sa politique, bras armé de sa diplomatie?

Au paragraphe 3 de cet article J.1, il est écrit que l'Union poursuit ses objectifs «en mettant graduellement en oeuvre conformément à l'article J.3 des actions communes dans les domaines où les États membres ont des intérêts importants en commun». «Intérêts importants et communs», voilà qui réduit singulièrement le champ d'action de la Communauté. Il est clair, par exemple, que ni la Grèce, ni le Luxembourg, ni l'Irlande, ni les Pays-Bas, ni même l'Allemagne n'ont aujourd'hui en Afrique d'intérêts importants pour la France qui leur soient communs, encore moins au Cambodge — la France croit bon d'y être militairement présente — ou dans le Pacifique où se trouvent à la fois des parcelles d'elle-même et son Centre d'essais nucléaires.

En revanche, l'Histoire invite et l'intérêt commande à l'Allemagne de se tourner vers l'est et le sud-est européen. Historiques furent les liens germano-slaves et naturels apparaissent l'expansion économique et le rayonnement culturel en Mitteleuropa, alors que ce ne sont pas là, pour la Grande-Bretagne, le Portugal, l'Italie, la France, l'Irlande, des orientations prioritaires.

Il semble donc que pendant une phase intermédiaire, probablement de très longue durée, les accords de Maastricht devraient conduire chaque pays membre de la Communauté à pratiquer simultanément deux politiques et deux diplomaties. L'une, occasionnelle, aux rares applications, viserait des objectifs

communautaires plus ou moins laborieusement définis à douze — ou plus — et l'autre, permanente, répondrait à tout moment aux exigences des intérêts nationaux permanents. Si l'on en juge par l'Histoire et surtout par les événements les plus récents qui se sont déroulés en Europe même, rare a été, et rare sera, la convergence entre ces deux politiques et ces deux diplomaties.

Cependant, le paragraphe 4 de l'article J.1 dispose que «États membres appuie directement et sans réserve la politique extérieure et de sécurité de l'Union dans un esprit de loyauté et de solidarité mutuelle. Ils s'abstiennent de toute action contraire aux intérêts de l'Union ou susceptibles de nuire à son efficacité en tant que force cohérente dans les relations internationales. Peut-on dire que les positions respectives de l'Allemagne, d'une part, de la Grande-Bretagne et de la France, d'autre part, face à l'éclatement de la Yougoslavie, aient permis de croire à l'existence d'une force (européenne) cohérente dans les relations internationales? Et les perspectives ouvertes sur le monde et sur l'Europe elle-même ne permettent guère d'envisager, du moins dans l'avenir à peu près prévisible, une communauté européenne constituant «une force cohérente dans les relations internationales».

Le recours aux armes est une démarche grave, la plus grave à laquelle puisse se résoudre un gouvernement. Jusqu'au milieu du siècle, il fallait que les intérêts — ou le territoire — d'un État fussent directement menacés pour y consentir. Depuis les pertes des deux guerres mondiales et l'avènement des armes de destruction massive, les démocraties attachent un plus grand prix encore à la vie et leurs biens matériels. Pour en venir à l'épreuve de force, non seulement il faut que leurs intérêts vitaux soient en péril, mais aussi que pertes et dommages soient limitées. Et même, pour certains pays, la dissuasion nucléaire le permettant, que la menace de représaille suffise.

Faute de pouvoir politique unique et de politique étrangère commune, il semblera difficile de confier au rassemblement de nombreux contingents nationaux la terrible mission de faire la guerre. Les pays méditerranéens demeureraient indifférents s'il éclatait un conflit entre l'Allemagne et la Russie future au sujet de l'ex-Prusse orientale, ceux du nord ne souhaiteraient pas être impliqués dans un différend entre l'Italie et la Croatie et aucun des partenaires européens de la France n'interviendrait si le Soudan ou le Yémen s'emparaient de Djibouti (si peu plausibles qu'apparaissent aujourd'hui ces hypothèses, elles servent ici d'exemples et sont à considérer en fonction de l'écoulement du

temps). Pour rétablir sa souveraineté sur les Falklands, la Grande-Bretagne aurait-elle eu le soutien militaire de l'Espagne ou de l'Italie?

Et si, au sujet de la minorité allemande de Pologne éclatait un conflit entre Bonn/Berlin et Varsovie, que feraient Lisbonne, Dublin ou Rome? Pourtant, le paragraphe 2 de l'article J. 4 du Traité parle déjà «d'actions» dans le domaine de la défense puisqu'il est ainsi rédigé: «L'Union demande à l'Union de l'Europe occidentale (UEO), qui fait partie intégrante de l'Union européenne, d'élaborer et de mettre en oeuvre les décisions et les actions de l'Union qui ont des implications dans le domaine de la défense». Ce paragraphe 2 complète et précise le paragraphe 1 dont la seule ambiguïté est de laisser le «temps au temps»: «la politique étrangère et de sécurité commune inclut l'ensemble des questions relatives à la sécurité de l'Union européenne, y compris la formulation à terme d'une politique de défense commune qui pourrait conduire, *le moment venu*, à une défense commune.

Mais, pour les États membres du Traité de l'Atlantique nord (Article J.4) cette défense commune doit être compatible avec la politique commune de sécurité et de défense arrêtée dans ce cadre (le cadre du Traité de Washington). Cette compatibilité peut être interprétée restrictivement ou largement: M. Volker Rühle, ministre allemand de la défense, affirme que toutes les forces armées de son pays ne peuvent relever que du Commandement de l'Otan tandis que son homologue français déclarait que les siennes ne sauraient être intégrées.

Le nouveau droit d'ingérence — humanitaire ou non — peut constituer, dans certains cas, une dérogation aux règles, plus ou moins précises d'ailleurs, énoncées par le Traité. Lors de la guerre du Golfe, alors que l'ingérence n'avait rien d'humanitaire et que l'Otan n'était pas en cause, avec d'autres nations la plupart des membres de la Communauté ont suivi les directives des États-Unis et combattu sous leur commandement. La crise de Somalie, à l'initiative des États-Unis, a également rassemblé les unités d'un certain nombre de pays de la Communauté. En revanche, sous l'égide de l'ONU et sans la participation des États-Unis, l'ingérence humanitaire s'est d'abord exercée sur le territoire de l'ex-Yougoslavie. Excitant de sa Constitution au sens le plus restrictif — qu'elle aurait pu aisément modifier — l'Allemagne n'a été militairement présente ni dans le Golfe, ni en Yougoslavie. Le nouveau droit d'ingérence humanitaire lui permet cependant d'interpréter différemment le texte constitutionnel et de faire acte de présence en Somalie. Devant la carence européenne, Washington a proposé des mesures militaires qu'ont redoutées Britanniques et Français.

En raison de l'état dans lequel se trouvent la plupart des États du continent noir, il est à prévoir que de nombreuses interventions humanitaires se révéleront nécessaires et que des forces spéciales seront indispensables pour assurer leur sécurité. C'est là une obligation qui n'est pas prévue par le Traité et que, dans l'avenir prévisible, chaque pays règlera à sa manière: la Grande-Bretagne entend que l'Otan sorte des limites territoriales que lui a fixées le Traité de Washington et que l'Organisation mette sur pied une force d'intervention rapide capable d'agir à distance. L'Allemagne est réticente et la France, songeant à ses responsabilités africaines et à la sécurité des «confettis» de son ex-empire, préfère s'en remettre à sa propre force d'intervention rapide. Celle-ci serait bivalente: capable de jouer un rôle en Europe aussi bien qu'ailleurs dans le monde.

On le voit, à l'analyse des événements qui se déroulent sous nos yeux, entre les textes du Traité, les arrières-pensées de ses rédacteurs, et la réalité contemporaine, l'écart est considérable.

Ce ne sont pas les seules difficultés auxquelles se heurtera l'application de l'Article J.4 du Traité de Maastricht. La préparation d'un système de sécurité et de défense particulier aux membres de l'Union rencontrera des obstacles dont le Traité ne paraît pas tenir compte:

a. L'élargissement de la Communauté des Douze à un certain nombre de pays entendant pratiquer une stricte politique de neutralité en est un. L'Allemagne et la Grande-Bretagne se sont déclarées favorables à un tel élargissement et les quatre premiers postulants, l'Autriche, la Finlande, la Suède et la Norvège (peut-être cinq si la Suisse revient sur son vote) préfèrent une neutralité intégrale ou comme la Norvège, l'adhésion à l'Otan mais sans déploiement de troupes alliées sur son sol. Ces pays seront-ils spécialisés dans les missions militaro-humanitaires ou accepteront-ils de souscrire à une politique et à une défense commune en fournissant leur contribution à cette défense en hommes, en armes et en crédits?

b. La Grande-Bretagne et la France sont des États dotés d'armements nucléaires, les dix autres seulement en possession d'armes classiques. En cas de menace visante la Communauté tout entière, ou l'un ou plusieurs de ses membres, l'incompatibilité stratégique serait totale entre les deux puissances nucléaires et leurs autres partenaires. Ou bien, en cas d'extrême péril, la Grande-Bretagne et la France — ou l'un ou l'autre de ces deux États — placent

leurs armes de destruction massive au service du pays menacé — ce qui serait déraisonnable et apparaîtrait peu crédible aux yeux de l'éventuel adversaire — ou bien ils les conservent pour eux puisque l'atome militaire n'est dissuasif que pour la défense de l'État qui le détient, et encore à condition que le pays se trouve devant un danger extrême. Et alors, en Europe, il y aurait deux espaces dits de sécurité: l'un invulnérable, sanctuaire qui ne peut être ni convoité, ni menacé sans courir de risques inacceptables et l'autre, qu'à la rigueur, l'on accepterait de disputer à la fortune des armes classiques. Aussi la notion de défense commune apparaît quelque peu discutable, la sécurité des uns impliquant l'acceptation de plus de risques que la Communauté ne tolérerait d'en courir au profit des autres.

c. Troisième obstacle: l'inégale emprise territoriale des différents pays membres de l'Union: la minorité d'entre eux exerçant des responsabilités directes — par exemple, pour la France, ses territoires et départements d'outre-mer — ou indirectes — ses engagements en Afrique francophone — tandis que la majorité des États de l'Union sont «centrés» ou «recentrés» sur eux-mêmes, en Europe exclusivement. Le drapeau des uns flotte sur divers points de la planète, celui des autres est le symbole national d'un territoire uniquement européen. Ces situations géopolitiques différentes sont les causes d'une disparité des charges: maritimes, diplomatiques, militaires pour les premiers, seulement continentales pour les seconds. Aussi, en ce qui concerne la future architecture de la politique de défense et sa conception des armements de l'Union, cette disparité a d'importantes conséquences: la nature, l'importance numérique des forces armées, l'entraînement des hommes et les efforts d'innovation technique en matière d'armements ne peuvent être, en Europe, uniformes aussi longtemps que subsisteront de telles disparités. L'exemple le plus frappant est évidemment la politique maritime de la France s'équipant de deux porte-avions à propulsion nucléaire alors qu'aucun de ses partenaires n'affiche, et encore moins n'entend concrétiser de pareilles ambitions. Entre 1978 et 1992, la France a mené hors d'Europe quelque 28 expéditions militaires d'inégale importance il est vrai, l'Allemagne, jusqu'à la fin de l'année 1992, aucune. Tandis que Paris investissait des sommes considérables dans le rassemblement des moyens nécessaires et la conduite de ces opérations d'outre-mer, l'Allemagne pouvait consacrer les dépenses correspondantes au développement de son économie, à la formation professionnelle de ses travailleurs, au rayonnement de son commerce et, depuis la réunification à la réhabilitation

de l'ex-Allemagne de l'Est. C'est là un exemple extrême de la disparité des politiques économiques et sociales en fonction des charges — souvent d'origine historique — qui pèsent sur les différentes économies des pays membres de l'Union. Il est donc normal que, durant une période indéterminée, la part des budgets militaires dans les dépenses des États membres se révélera inégale et que les armements jugés nécessaires aux uns apparaîtront superflus aux autres.

4. *DE QUI ET DE QUOI LES PEUPLES DE L'UNION EUROPÉENNE AURAIENT-ILS À SE DÉFENDRE?*

Il arrive que les périls dont les États ont à se garder soient imprévisibles. Mais, le plus souvent, la combinaison de l'Histoire et de l'évolution de certaines nations les désignent à la vigilance des États éventuellement menacés.

- a. En raison des événements qui suivirent la Première Guerre mondiale et du comportement de l'ex-U.R.S.S., à l'Ouest, on ne peut exclure l'agressivité et l'expansionnisme d'une Russie régénérée, à nouveau dirigée par un système autoritaire — auquel des siècles l'ont accoutumée — forte de ses quelque 150 millions d'habitants, de sa puissante industrie d'armement, de ses vastes richesses naturelles et progressivement renforcée par le retour des peuples ex-soviétiques, aujourd'hui sécessionnistes. Les desseins d'une telle Russie sont à considérer: les attraits de la paix peuvent l'emporter mais, également, la recherche de la puissance militaire et le désir d'expansion, ne serait-ce que pour assurer son destin face aux peuples milliardaires en vies humaines qui l'entourent à l'est et au sud-est. D'ailleurs, les Russes ont démontré leur faculté de récupération. De 1917 à 1920, leur pays s'est trouvé dans une situation autrement plus critique que celle qui est la sienne aujourd'hui: envahie à l'ouest (par les Polonais), au nord (les Britanniques), à l'est (les Américains et les Japonais), au sud (les Français et les Italiens), déchirée à l'intérieur par la guerre civile et les factions des généraux Ioudénitch, Wrangel, l'amiral Koltchak, la Russie semblait devoir sortir de l'Histoire en tant qu'État. Pourtant, vingt ans plus tard seulement, aidée il est vrai par les Anglo-Saxons, elle tenait tête à la plus forte armée du monde — celle du IIIe Reich — et quarante ans

après sa Révolution, elle était en mesure de rivaliser avec les États-Unis bien que la Deuxième Guerre mondiale lui ait coûté près de 30 millions des siens et la dévastation d'une large part de son territoire.

Aussi faut-il tenir compte de cette faculté de redressement, de l'attirance qu'exerce la Russie auprès des peuples sécessionnistes situés à sa périphérie et du potentiel de menaces que pourrait matérialiser cette future CEI au régime politique imprévisible. Il est significatif qu'en dépit du désordre économique et social qui règne actuellement dans ce pays, en accord avec son gouvernement, l'état-major a su non seulement préserver l'essentiel de son appareil militaire, mais le moderniser, l'alléger d'un armement périmé, accroître sa mobilité tout en conservant un énorme potentiel de destruction à distance: plus précis que leurs prédécesseurs, les SS 18-5 sont toujours opérationnels tandis que le pourcentage des engins balistiques mobiles (SS-24 et SS-25) est passé de 25 à 70% de l'inventaire balistico-nucléaire. En 1991, a été mis en service un nouveau porte-avions de 65 000 tonnes, *l'amiral Kuznetsov*, suivi d'un autre encore d'un tonnage analogue (le Varyag) dans le même temps qu'était lancé un autre bâtiment de 70 000 tonnes mais, cette fois, à propulsion nucléaire. La flotte aérienne de transport a reçu de nouveaux cargos lourds AN.124 et l'aviation de combat a été modernisée, les MIG29 et les SU27 remplaçant les MIG23 et SU17. Bref, tout se passe comme si les Accords de désarmement bilatéraux (négociations dites START) et multilatéraux (réduction des forces classiques en présence en Europe) avaient permis à l'état-major russe de se débarrasser de matériels anciens et d'effectifs trop nombreux pour être convenablement armés au profit d'une force de 1,5 million d'hommes au potentiel de combat amélioré. Force à laquelle il faut naturellement ajouter le pouvoir de dissuasion de plus d'une dizaine de milliers d'ogives nucléaires. Tout se passe, semble-t-il, comme si faisant l'impasse au désordre politique et social actuel, l'État-Major russe s'était donné pour mission de préparer l'avenir pour fournir aux futurs dirigeants d'une Russie stabilisée les instruments militaires de leur politique. A noter l'accent sur la mobilité et l'application de la force à distance, comme s'il s'agissait, un jour, d'être en mesure d'intervenir militairement hors des frontières actuelles de la CEI, ou de mettre à raison les républiques sécessionnistes.

Le fait que l'Ukraine et le Kazakhstan semblent vouloir conserver les armements nucléaires déployés sur leur sol avant l'éclatement de l'ex-U.R.S.S., doit également pris en compte bien que ces pays recherchent davantage la considération et l'aide internationale que l'aventure militaire.

Toutefois, toute planification militaire doit tenir compte de l'armement de ces États: en quantité ils disposent à la fois d'ogives nucléaires et des moyens de les lancer à distance. C'est dire qu'ils possèdent chacun une double capacité: l'intimidation et la sélectivité de leur pouvoir de destruction. Contre eux, ils peuvent à la fois décourager toute velléité d'agression et, sans courir de risques, exercer contre d'autres pays — non nucléaires — une pression politico-militaire efficace. Mais ils sont aussi en mesure de sélectionner leur adversaire, de le menacer, voire de le frapper à distance tout en rassurant ses voisins et ses alliés, si bien que spéculant sur la crainte qu'inspirent leurs armes, ils ont la faculté de dissocier une alliance et même une union politique.

Aussi, la question suivante se pose-t-elle: que signifierait et que ferait une organisation dite de «défense européenne» devant une telle forme d'agression? La question est d'autant plus pertinente que pour les spécialistes du renseignement français — et aussi américain (1) — «le projet de doctrine élaboré par l'état-major russe n'évoque pas formellement la disparition de la confrontation Est-Ouest ... le corps des officiers russes reste profondément impérialiste». (Devant l'état dans lequel se trouve leur pays, peut-on reprocher aux militaires russes de vouloir maintenir une organisation armée solide et de préparer ainsi l'avenir)?

Toutefois, l'intervention du ministre des affaires étrangères de la CEI, M. Andrei Kozyrev, devant les membres de la Conférence sur la Sécurité et la Coopération en Europe, est significative: il déclara, en effet, que la Grande Russie viendrait en aide à la Serbie... dans l'hypothèse où les «Conservateurs» reviendraient au pouvoir à Moscou. L'avertissement n'en méritait pas moins d'être entendu. En Europe, pour commencer, la Russie ne laisserait pas indéfiniment les mains libres aux Occidentaux... Il est sans doute de bonne politique — et

(1) A l'Otan, l'on redoute l'instabilité russe et la rigidité croissante du Haut Commandement de la CEI dont les attributions augmentent avec le désarroi politique et social de leur pays.

peut-être rémunérateur — d'investir en Russie, mais pareille assistance ne devrait pas exclure, de la part des états-majors européens, une certaine vigilance, ni inciter les gouvernements à s'en remettre en toute confiance au désarmement.

- b. Pour une Communauté européenne élargie à la quasi-totalité des pays formant l'Europe géographique — Russie d'Europe exceptée — l'Asie, autre expression géographique, à la future signification politique et économique non moins négligeable, pourrait, un jour, constituer un péril. Le poids de sa population — près de 60% du nombre des habitants de la Terre dans vingt ans demeurerait encore longtemps d'importance stratégique secondaire s'il n'y avait le développement rapide de son économie et, avec ce développement, la quête de marchés et la prise de conscience d'une puissance généralement traduite en termes politiques et militaires. Selon un spécialiste des affaires asiatiques, Kenneth Courtis ⁽²⁾, si en 1960, les pays d'Asie ne participaient que pour 4% au produit national brut mondial, ce pourcentage a atteint 25% en 1990 et dépassera 30% en l'an 2000. Non seulement les pays d'Asie sont devenus gros producteurs de produits de plus en plus évolués ⁽³⁾, mais ils disposent d'une puissante épargne — deux fois et demie celle des membres de l'OCDE — si bien que l'investissement y est assuré. Le rapprochement sino-japonais suscite l'interrogation d'autant que l'Asie compte déjà quatre États nucléaires (la Chine, la Russie, l'Inde, le Kazakhstan) et bientôt la Corée du Nord et, pourquoi pas, le Japon lui-même, auquel il ne manque que le désir d'être également une puissance atomique. (Ajoutons le Pakistan, la Corée du Sud et l'Iran, et voici bouleversées les relations stratégiques entre les continents). Si, selon les prédictions du maréchal Chen Yi (à l'agence Reuter, en 1958), «la tache de paix dans le monde s'étendra avec la prolifération horizontale des armes nucléaires», de solides môles de paix s'instaureraient en Asie. Mais cette stabilité forcée entre États nantis n'exclut pas le recours à la force — ou surtout à la menace d'y avoir recours à l'encontre des

⁽²⁾ The Fault Lines of a Fast Growing Asia Need Urgent Attention. *Herald Tribune* du 15 octobre 1992, p. 4.

⁽³⁾ L'Asie assurerait à elle seule 27% de la production industrielle mondiale. Et à des prix avec lesquels ne peuvent rivaliser les pays européens.

nonnantis, situés dans l'hémisphère asiatique mais aussi ailleurs dans le monde, en raison de la portée des armes de destruction massive.

- c. L'armement de l'Irak, la guerre du Golfe ont appelé l'attention sur la modernisation rapide de l'armement d'un certain nombre de pays rangés parmi ceux du Tiers Monde bien que certains d'entre eux soient — ou aient déjà été comme l'Irak — en voie de développement accéléré. Un armement dont les nations industrialisées détenaient le monopole est désormais banalisé pour accompagner, ou être substitué à celui plus traditionnel avec lequel se disputaient les conflits dits «localisés». Il s'agit des engins balistiques à courte et moyenne portée, transportant des charges explosives classiques ou des containers de gaz toxiques ou encore, à brève échéance, des ogives nucléaires, du moins pour un nombre limité de ces pays. De Taïwan à l'Argentine en passant par la Corée du Nord, la Chine et l'Inde bien évidemment, le Pakistan, le Kazakhstan, l'Arabie Saoudite, l'Iran, l'Irak, Israël, l'Égypte, la Libye, l'Algérie, le Brésil enfin, construisent, ou détiennent par acquisition, des engins balistique de portées variables. L'adjonction de charges toxiques, ou d'aérosols, à ces fusées est relativement aisée. Il n'est pas difficile non plus de dissimuler les installations nécessaires à la fabrication de ces produits, si bien que leur généralisation est probable.

L'engin balistique — imparable s'il est utilisé en quantité — a d'importantes conséquences militaires, sociales, psychologiques: il «déclouonne» le champ de bataille terrestre, prend, à l'intérieur, la population pour cible ou la tient en otage; il peut être utilisé en bénéficiant d'une surprise totale; il n'expose pas ses servants au feu de l'adversaire. Il modifie la géographie des zones d'hostilité en passant au dessus, à très haute altitude, des pays limitrophes pour en attaquer un autre, plus éloigné, autorisant une sélectivité que ne permettent pas les armées terrestres traditionnelles (ni même l'avion qui ne peut impunément violer un espace aérien neutre).

Il est vraisemblable que certains des pays cités plus haut en viendront à employer ces armes entre eux (comme ce fut le cas durant la guerre Irak-Iran) ou à l'encontre d'un adversaire qui en serait démuné. Mais l'Union européenne devra tenir compte du pouvoir d'intimidation du

balistico-chimique et, à fortiori du balistico-nucléaire. Aux côtés du terrorisme et de la guerilla l'engin balistique est assez dissuasif pour contraindre des pays industrialisés, beaucoup plus puissamment armés, à la réserve, voire à la passivité de crainte d'exposer leur population à des destructions dont ils ne sont pas sûrs de pouvoir se garder.

- d. La dissociation de l'empire soviétique et la pleine indépendance recouvrée par les pays de l'Est européen hier encore placés sous le régime de la «souveraineté limitée» annoncent une recomposition politique et territoriale de l'Europe centrale. La réunification accentuant encore les effets de la puissance démographique et économique de l'Allemagne tandis que s'affaiblit l'autorité de Moscou, voici des faits qui concourent à cette remise en question des frontières plus ou moins arbitrairement tracées à l'issue des deux guerres mondiales. La dislocation de la fédération yougoslave et la séparation des Tchèques et des Slovaques annoncent d'autres transformations géopolitiques. L'Allemagne avait tout intérêt à militer en faveur de l'indépendance de la Slovénie et de la Croatie sans se soucier du sort des autres ethnies d'une Yougoslavie créée à la suite de la défaite des armées allemandes en 1918. Pour la même raison, c'est sans déplaisir qu'elle assiste à la dislocation de la Tchécoslovaquie. Pourra-t-elle demeurer indifférente aux revendications de la minorité allemande de Pologne occidentale? Entre l'économie polonaise et celle de la mère-patrie, comment cette minorité hésiterait-elle? Transfert de population ou suppression de la ligne Oder-Neisse avec nouvelle amputation du territoire polonais? De même la minorité allemande de Prusse orientale échappera-t-elle à son attirance légitime vers l'Allemagne pour demeurer dans l'orbite russe ou lituannienne? Hongrie acceptera-t-elle indéfiniment que plus d'un million et demi des siens relève de Bucarest? Supportera-t-elle que les minorités hongroises de Slovaquie, d'Ukraine et de l'ex-Yougoslavie vivent à distance de la mère-patrie? La disparition de la fédération yougoslave a réveillé le nationalisme des Macédoniens. Il n'est plus question pour eux de constituer une province serbe, ni d'habiter la province occidentale de la Bulgarie, pas davantage d'envisager un partage territorial quelconque avec l'Albanie bien que la population de Macédoine compte 25% d'Alba-

nais. Ils entendent être reconnus en tant qu'État souverain et former la République de Macédoine. Les Grecs s'y opposent; pour eux, il ne peut y avoir de Macédoine qui ne soit grecque s'ils sont contraints d'admettre que les Macédoniens se regrouperont un jour dans une République de Skopje.

Le conflit qui met si cruellement aux prises les Serbes, les Bosniaques et les Croates, opposant Slaves et Islamites, pourrait s'étendre au Sandjak — où vivent 200 000 musulmans — et au Kosovo à la population albanaise majoritaire (77%) — et où Belgrade a dû déployer des chars dès le moins de février 1990.

Cette Europe centrale, de la mer du Nord à la mer Noire, est devenue une zone de dangereuses turbulences. L'Allemagne devrait y jouer un rôle déterminant puisqu'il s'agit, en grande partie, des territoires qu'elle englobait dans sa vision de la Mitteleuropa. Paradoxalement si elle a encouragé la sécession de la Slovénie et de la Croatie, elle laisse à ses partenaires européens — voire à l'allié américain — le soin d'y mener des «actions humanitaires» et, éventuellement, de les appuyer sur la force des armes.

Aussi peut-on se demander ce que signifierait une «armée européenne», aux forts contingents allemands — ne serait-ce qu'en raison de la population de ce pays — qui, l'Histoire commandant, serait paralysée par la réserve du gros de ses forces, celles-ci encasernées au motif qu'ainsi le veut l'intérêt national allemand. Et quel serait le comportement de la France et du corps d'armée franco-allemand devant un différend grave entre l'Allemagne et la Pologne?

La matérialisation progressive de l'idée européenne n'a pas seulement mis en évidence les antagonismes particuliers lorsque les nations de la Communauté sont placées devant une option communautaire. Elle défait les États-nations et, par voie de conséquence, la raison d'être d'un engagement exposant les citoyens aux périls de la guerre. De deux choses l'une, ou bien l'Europe à Douze, à Quinze, ou plus, forme un véritable État fédéral doté d'un pouvoir central fort et cet État a une diplomatie et un système militaire approprié à ses desseins, ou bien cette Europe demeure une Union d'États eux-mêmes affaiblis par l'émergence de pouvoirs régionaux forts et, dans ce cas, l'ensemble

de ces pays seulement associés dans un vague projet politique sortent de l'Histoire, du moins diplomatiquement et militairement.

C'est ainsi qu'à l'éveil des nationalismes dû à l'effondrement du pouvoir central soviétique s'ajoute l'éveil des régionalismes auquel contribue la «construction européenne»: mouvement séparatiste italien, le Nord souhaitant se séparer du Sud, scission envisagée des Flamands et des Wallons, sans parler des revendications quasi séculaires des Irlandais, des Basques et, plus récemment avec l'affaiblissement du pouvoir politique en France, des Corses.

Aussi est-il prématuré de traiter de diplomatie et de défense européenne. L'ébauche d'institutions existantes au moment même où s'ouvre le grand marché européen ne s'y prête pas.

Anticipant sur un avenir apparemment souhaité par les deux pays, la France et l'Allemagne décidèrent la mise sur pied progressive d'une grande unité terrestre formée de contingents français et allemands et destinée, dans l'esprit de MM. Mitterrand et Kohl, à former l'embryon d'un système militaire européen. Un jugement sommaire pourrait créditer la démarche de solides avantages: les deux pays entendent vivre définitivement en bonne intelligence; ils occupent au centre de l'isthme occidental eurasiatique des positions privilégiées et complémentaires. De cruels conflits les opposèrent jusqu'à l'épuisement durant lesquels ils se forgèrent, l'un et l'autre, de solides traditions militaires. Harmonisant leur savoir scientifique et technique et leur puissance industrielle, les voici qui seraient capables de rivaliser avec les plus grands en ce qui concerne l'étude et la production d'armements. Comme les populations et même leurs dirigeants se réfèrent le plus souvent aux leçons d'un passé millénaire et qu'ils assimilent encore mal les enseignements trop récents d'une rapide évolution des techniques d'armement ils fondent la sécurité et la défense de leur pays sur l'addition des ressources de chacune des nations qu'ils souhaitent associer à leur entreprise commune. Aux divergences politiques et diplomatiques près, la démarche est logique, dans l'hypothèse où seuls les armements classiques seraient utilisés. Mais le raisonnement devient fallacieux si c'est l'emploi d'armes de destruction massive qu'il

faut redouter. Dans ce cas, l'action ou la réaction collective deviendrait aléatoire, voire illusoire et le chacun pour soi l'emporterait. Paradoxalement, c'est justement entre les deux pays qui prirent l'initiative de créer une brigade, puis un corps d'armée mixte, que les antinomies sont les plus flagrantes:

- L'Allemagne a ouvertement rejeté l'armement nucléaire, d'autant que les engagements qu'elle a contractés en 1954 lui en interdisent la possession. La France, au contraire, fonde sur ces armes sa sécurité dans l'indépendance. Comment, devant l'épreuve, concilier des stratégies et des modes opérationnels aussi différents? D'une part, le refus du combat par l'intimidation, d'autre part, l'acceptation de l'usage de la force? Dans l'hypothèse aujourd'hui hautement improbable d'un recours aux armes de destruction massive contre le tandem franco-allemand, les risques seraient loin d'être partagés: au pire, le sol de l'Allemagne pourrait être temporairement occupé par l'adversaire, le territoire français totalement dévasté par les armes de destruction massive.
- On l'a vu, les territoires d'outre-mer et le vaste domaine maritime qui lui a été attribué en 1976 par la Communauté internationale imposent à la France une politique de la mer à laquelle ne prétend plus l'Allemagne contemporaine. Les aspects stratégiques et financiers de cette disparité ne sont pas négligeables. La France peut défendre son sol, indirectement par la menace d'insupportables représailles exercées à partir des océans tandis que l'Allemagne est tenue de monter la garde à ses frontières terrestres. Certes, les sous-marins nucléaires français remplacent l'alignement des poitrines de jadis sur la «ligne bleue des Vosges» mais, outre leur soutien logistique et leur protection, la France supporte la charge économique — éventuellement militaire — que constituent les «confettis de son ex-empire». En revanche, grâce à eux, elle dispose d'une vaste réserve de protéines et aussi de positions terrestres bien réparties à la surface du globe pour l'aider dans ses activités spatiales. Cette spécificité maritime française, l'Allemagne n'y est que modérément intéressée. Il est à craindre que les «critères de convergence» auxquels veillera la banque de Francfort n'entravent plutôt qu'ils n'aident Paris dans la gestion de ses affaires maritimes.

- Héritière des restes de l'Union française, la France doit honorer les engagements contractés avec les peuples qu'elle colonisa. Elle apporte une part de ses ressources — certes modestes — au soutien de leur économie, voire à la défense de leurs jeunes et vacillantes institutions. Avec la francophonie ce sont là des obligations qu'elle s'est efforcée d'assumer. L'Allemagne a d'autres soucis. Leur origine, historiquement, est située au sud-est et au sud de son territoire, sur le continent. Aussi le même appareil militaire n'est-il pas adapté à la fois à d'éventuels théâtres d'opérations aussi différents.
- Le poids de l'Histoire récente les y invitant, les Allemands manifestent une certaine tendance au neutralisme. Ils sont conscients des craintes qu'inspirent leur passé belliqueux, leur puissance économique et démographique présente et ils se gardent d'y ajouter un militarisme inquiétant pour leurs voisins. La France, jusqu'à maintenant, a tenu à jouer un rôle actif un peu partout dans le monde. Diplomatiquement et militairement, les deux politiques sont difficilement conciliables.

Que les différends éclatent en Europe (Yougoslavie) ou bien outre-mer (Irak, Cambodge, Somalie), la France est présente et l'Allemagne absente.

Si le corps d'armée franco-allemand se transformait en un système militaire plus important, moins symbolique, dans l'état actuel du comportement de Bonn, il se pourrait que ses éléments français aient à combattre tandis que leurs «associés» allemands, drapeau blanc en tête, seraient limités à des interventions humanitaires. Et ce n'est pas l'admission dans la Communauté des pays champions de la neutralité, tels l'Autriche, la Finlande, la Suède, voire la Suisse, qui pousserait les Allemands à abandonner leur doctrine de non-intervention armée.

Actuellement le système de sécurité et de défense communes envisagé par l'Union devrait être constitué par l'amalgame progressif de contingents nationaux seulement pourvus d'armements classiques. Prêchant la non-prolifération des armes de destruction massive — nucléaires, chimiques, biologiques — et, du surcroît, une réduction générale des armements, les États membres

de l'Union détenant des engins nucléaires entendent en conserver le monopole et se gardent bien de le compromettre en invitant leurs partenaires à en posséder.

Dans les pages qui précèdent ont été passés sommairement en revue les risques et les périls que la Communauté pourrait avoir, un jour, à affronter. La question est de savoir comment, avec ses Institutions et son projet militaire elle serait en mesure d'assurer sa sécurité et, éventuellement, sa défense :

- Face à une ou plusieurs puissances nucléaires — il y en existera au moins une douzaine dans le monde durant le prochain quart de siècle — le dispositif militaire européen, doté seulement d'un armement traditionnel, ne présenterait guère d'intérêt. L'Union n'aurait d'autre réaction que celle de ses populations: terrorisées par la menace nucléaire, elles imposeraient à leurs dirigeants la négociation, le compromis, voire la capitulation.
- Le comportement des peuples et des gouvernements serait le même si, pour défendre des intérêts communs outre-mer: liberté de circulation, indépendance des sources de ravitaillement en produits énergétiques, etc. il fallait se heurter à l'intransigeance d'un État nucléaire à l'attitude mal prévisible. Il n'y aurait pas unanimité sur l'opportunité d'une intervention et la majorité pencherait vers la prudence, la négociation, la concession.
- Cette même unanimité, indispensable lorsqu'il s'agit d'un acte de guerre, ne serait pas obtenue non plus si c'était un intérêt particulier à une ou plusieurs nations membres de l'Union qu'il faudrait défendre par la force des armes — des armes traditionnelles s'entend. Il reviendrait au pays concerné d'agir avec ses propres contingents et, pour la circonstance, l'armée européenne se trouverait, momentanément, partagée.
- En revanche, à condition qu'elles n'impliquent pas de risques excessifs les nouvelles missions à objectifs humanitaires pourraient rallier tous les pays membres de l'Union — et encore sous certaines réserves en fonction des intérêts nationaux historiques ou contemporains.

L'unanimité — ou la quasi-unanimité — des pays membres serait plus facilement obtenue si ces missions humanitaires étaient conduites par les États-Unis. Leur puissance militaire est une garantie de succès et assure une

limitation des risques. Mais, dans ce cas, les contingents européens joueraient les supplétifs et l'Union révélerait ses limitations politiques, diplomatiques et stratégiques. On serait, en somme, ramenés à la situation qui existait avant la signature de l'Acte unique et du Traité de Maastricht.

5. LES INTENTIONS STRATÉGIQUES ET LA RÉALITÉ

Le 6 décembre 1990, le chancelier Kohl et le président Mitterrand proposèrent que l'Union politique en gestation inclue une véritable politique de sécurité commune qui mènerait, à terme, à une défense commune, l'Union politique et l'UEO établissant entre elles une «relation organique claire». La ratification de Maastricht confirma cette proposition. Déjà, le 14 octobre 1991, les deux chefs d'État et de gouvernement avaient décidé la création d'une grande unité franco-allemande et, le 22 mai 1992, à La Rochelle, adopté un calendrier de réalisation. Il s'agissait de préfigurer une intégration européenne en matière de défense commune.

Nous venons de voir les obstacles que pareil project devrait surmonter. Il en est d'autres.

- L'Allemagne a tout intérêt à la réalisation d'un système militaire commun — excluant, pour le moment, toute référence au nucléaire. Compte tenue de l'importance numérique de sa population, de la puissance de son industrie, de la position stratégique qu'elle occupe au centre de l'Europe, en lui fournissant le plus fort contingent, elle en assurera le commandement. Ainsi, à sa domination financière et économique sur ses partenaires européens, elle ajouterait sa suprématie militaire. Pareille perspective ne laisse pas d'être inquiétante. Le Danemark, la Grande-Bretagne ont, pour leur part, manifesté leur refus d'une telle forme d'hégémonie.
- La France, en ce qui la concerne, est perdante. Elle devient l'auxiliaire des forces classiques allemandes au Commandement desquelles sa contribution militaire serait subordonnée. Sans doute est-ce le prix à payer pour obtenir de l'Allemagne le soutien financier dont a besoin une économie française anémiée et une industrie en régression. Mais il n'est pas sûr que la France souscrive indéfiniment à des dispositions politiques et militaires qui lui sont imposées par des années d'échecs économiques et sociaux.

— Enfin, il est un obstacle d'un autre ordre, technique celui-là, dont on imagine mal qu'il puisse être franchi. Il s'agit de la relation entre le désarmement — ou la limitation des armements — auquel est rattachée la Communauté et en cas d'intervention armée, la volonté de cette même Communauté de ne point subir de pertes ou, tout au moins, de les maintenir à un niveau extrêmement bas. Nous avons démontré précédemment, par le rappel des faits que, hors de tout discours officiel et dans la pratique, les Démocraties n'admettaient de s'engager dans des aventures militaires qu'à condition de ne pas avoir de pertes en vies humaines. C'est ainsi, par exemple, que c'est par une supériorité numérique et qualitative écrasante que les forces des États-Unis l'ont emporté dans le Golfe en n'ayant que fort peu de victimes dans leurs rangs. Comment concilier cette exigence — en elle-même fort respectable — avec le désarmement tandis que, hors de la Communauté, les autres États demeurent libres de s'armer comme ils l'entendent? Imagine-t-on vers quelle situation d'infériorité tend l'Union européenne? Et comment, dans ces conditions, pourrait-elle jouer dans le monde le rôle auquel elle prétend en raison de sa puissance scientifique et économique et de l'activité de sa nombreuse population? Il lui manque — et il lui manquera longtemps encore — une volonté politique et les instruments de sa diplomatie et de sa stratégie iront en s'amenuisant.

CONCLUSIONS: LES RARES RESSOURCES D'UNE LONGUE PHASE INTERMÉDIAIRE

Sur la lancée des idées qui avaient cours durant les années 50, l'Europe estimant que sans la garantie des États-Unis elle serait la proie de l'U.R.S.S., les politiques ont poursuivi et même précipité la soi-disant construction européenne. Personne ne conteste les bienfaits du grand marché. A condition, toutefois, qu'il ne soit pas «ouvert» par un libre-échange étendu à la Terre entière. Mais le passage du libre-échange interne à l'intégration politique — si celle-ci était réalisable et souhaitable — est une question de temps.

La sagesse commande de faire d'abord fonctionner le marché européen au profit des États de la Communauté avant que de vouloir mettre en prati-

que, et s'en remettre, à des institutions sur la nature desquelles personne ne s'accorde: fédérales, confédérales, ou simple politique concertée, au coup par coup, selon les circonstances et la convergence momentanée des intérêts nationaux. Actuellement, c'est bien cette dernière conception d'une première phase de la construction européenne qui s'impose.

Dans le domaine militaire, et durant cette première phase, les moyens humains et matériels de la plupart des États membres seront probablement scindés en deux. Les uns seront placés au service de la stratégie nationale, les autres fournis à la Communauté lorsque coïncideront l'intérêt général et les objectifs nationaux.

A l'analyse, force est de constater que même la conception et la fabrication en commun des armements se révéleront des entreprises difficiles. D'un pays à l'autre, les missions confiées par le politique au militaire diffèrent suffisamment pour que des matériels spécifiques soient indispensables aux uns et inutiles aux autres. La complémentarité ne s'exercerait que si l'Europe formait un État fédéral, les armes des ex-nations maritimes, par exemple, s'ajoutant à la panoplie des ex-nations continentales.

En dépit de nombreuses déclarations officielles relatives à la stratégie communautaire, la question de la dissuasion collective, du pouvoir d'intimidation de l'Union n'a été ni traitée, ni même évoquée. Pourtant, s'il est un trait commun à toutes les démocraties européennes, c'est bien le rejet de la guerre, de l'échange de coups et la recherche d'un pouvoir de dissuasion, d'intimidation, voire de coercition assez fort pour éviter l'engagement des combattants et pour être, selon la formule de Clausewitz, la «poursuite de la politique par d'autres moyens», en l'occurrence, par d'autres moyens que la lutte armée.

La dissuasion nucléaire ne se partageant pas et, même en grande quantité, les armements traditionnels n'étant pas en mesure de mettre à la raison un adversaire possédant un potentiel atomique, fut-il modeste, il reste à imaginer un système d'armement collectif — donc non atomique — possédant cependant un certain pouvoir d'intimidation.

L'avènement de l'arme balistique précise — les Pershing II américains avaient un écart probable inférieur à 50 mètres à une distance de 1800 kilomètres — permet d'envisager un armement capable de destruction à distance à l'aide de charges explosives non atomiques, si bien que cet armement pourrait équiper tous les pays de la Communauté sans mettre

en cause le traité de nonprolifération. Un programme d'étude et de fabrication en très grande série de ces engins rassemblerait turs les États membres qui constitueraient un fonds commun pour le financement des travaux de recherche et de fabrication, ceux-ci étant répartis entre les différentes industries nationales. Construites collectivement, ces armes seraient ensuite fournies aux États-participants au prorata de leur financement afin qu'au besoin, ils en usent conformément à leur intérêt. A la collectivité européenne de concevoir et de construire la panoplie dissuasive et, à chaque État-membre de prendre le risque d'y avoir recours si son intérêt national l'exigeait. Cette formule créerait un lien entre les pays membres de l'Union — lors de la genèse d'une force dissuasive — tandis qu'il reviendrait à chaque partenaire de juger de l'opportunité de son utilisation, soit par le « discours des armes », soit par leur emploi. Une telle conception de la dissuasion collective correspond à « l'Europe des patries » bien davantage qu'à celle souhaitée à Bruxelles et au Luxembourg par la Cour Suprême. Mais la première est plus proche de la réalité contemporaine que la seconde.

Après la ratification du Traité de Maastricht, voici les peuples d'Europe placés devant trois options :

- Ou bien ils « approfondissent » le grand marché auquel ils viennent de parvenir et limitent au commerce et à la concertation entre États souverains leurs ambitions européennes. Et c'est l'Europe raisonnable.
- Ou bien ils accélèrent le processus prévu par le Traité et se donnent des institutions hybrides, à la fois nationales et supranationales. Pareil compromis risque de conduire à la paralysie politique, diplomatique, militaire. Et c'est l'Europe déraisonnable.
- Ou bien encore, bouleversant de fond en comble structures politiques millénaires, ils optent pour la mise sur pied d'un État fédéral, au pouvoir central fort, capable de rivaliser avec les grands États aux institution semblables. Ce serait, à nouveau, une Europe théoriquement raisonnable, mais politiquement irréalisable. Si l'on se réfère à l'analogie américaine et si l'Allemagne est peut-être prête à jouer le rôle de côte Est des États-Unis et à dominer cette Europe des États — devenus des provinces — les vieilles nations telles que la Grande-Bretagne, la France, l'Espagne et surtout le Portugal dont l'État remote au XIIe siècle, ne sont pas prêtes à devenir

respectivement l'Illinois, la Lousiane, la Floride ou la Caroline d'une future Europe fédérale. Cette Europe-là, ce n'est pas en années, ni même en décennies qu'il faut l'envisager, mais en terme de siècles. Elle sort du cadre de cet exposé.

Pierre M. Gallois