

# **L'Union européenne et la fin de la guerre froide**

David P. Calleo

Les Cahiers du CERI  
n° 10 - 1994

**David P. Calleo** est Dean Acheson Professor et Directeur des Etudes européennes de la Nitze School of Advanced International Studies, Université Johns Hopkins, Washington DC, Etats-Unis.

Cette étude a été rédigée pour le CERI à l'occasion d'un séjour en France de l'auteur, invité par la Fondation nationale des sciences politiques et par l'Institut d'études politiques de Paris.

# L'Union européenne et la fin de la guerre froide

David P. Calleo

Mon ami Pierre Hassner m'a demandé une réflexion sur l'avenir de l'Union européenne après la guerre froide. Il sait que je me suis employé, dès le milieu des années soixante, à démontrer qu'il était grand temps pour l'Alliance atlantique de voir son "pilier" européen gagner en autonomie et que, en s'abstenant de l'exiger, les Etats-Unis finançaient la désunion de l'Europe, désorganisaient l'économie mondiale et sapaient la leur propre. Depuis cette époque, Hassner a parfois été frappé par mon analyse des effets malheureux de la trop grande expansion de la puissance américaine, mais il est demeuré sceptique sur la capacité des Etats européens à jouer le rôle que je leur assignais<sup>1</sup>.

Depuis quelque temps, les Etats-Unis s'inquiétant de plus en plus de leur déclin, l'idée de rééquilibrer l'OTAN en y abandonnant certaines de leurs prérogatives s'est peu à peu fait jour chez leurs dirigeants, comme le montre le discours du président Clinton à l'Assemblée nationale française en juin 1994<sup>2</sup>. Mais Pierre Hassner craint que les Américains ne prennent l'unité de l'Europe au sérieux au moment même où les Européens s'en détournent : pensée propre à satisfaire son sens de l'ironie de l'histoire, et qui confirme sa profonde méfiance vis-à-vis des grandes idées. Il voudrait savoir si je persiste dans

<sup>1</sup> Pour un résumé de ces idées, voir David P. Calleo, *Beyond American Hegemony : the Future of the Western Alliance*, New York, Basic Books, 1987 et Pierre Hassner, "Frustrated but Frozen : Europe and the Atlantic Relationship", *International Journal*, printemps 1984.

<sup>2</sup> Texte complet de ce discours dans *Political and Social Processes*, Service d'information de l'ambassade des Etats-Unis en France, dossier n° 9, 13 juin 1994, pp. 22-28.

mon opinion de naguère. Et, si oui, est-ce simplement par inertie ou ai-je des motifs raisonnables, après la guerre froide, d'espérer une Union européenne plus soudée, plus puissante et autonome ?

Je réagis dans ce texte aux questions de Pierre Hassner. Je ne comprends pas y apporter de réponse, du moins susceptible de le satisfaire. S'il est sceptique quant à la possibilité de réaliser de grands projets politiques, je le suis quant à celle de trancher une fois pour toutes un débat politique de fond. L'unité européenne n'est pas un objectif précis, ni même définissable, mais un long processus. Les discussions à son sujet se poursuivent maintenant depuis un demi-siècle. La formation de mon pays en fédération a déjà trois siècles et pourtant, si George Kennan ne se trompe pas, cette fédération n'est pas au mieux de sa forme et court peut-être à une grave crise constitutionnelle.

### ***L'Union européenne : un hybride***

En parcourant les contributions au débat actuel sur l'Europe, je suis frappé par la continuité des idées et des interrogations au long des décennies. Alors que j'étais jeune professeur à Yale, j'ai fait un séjour à Paris et écrit un livre, *Europe's Future : The Grand Alternatives*, publié en 1965. J'y décrivais quatre modèles fondamentaux : l'Europe atlantique des Etats-Unis, l'Europe fédérale du Marché commun, l'Europe des Etats, confédérale, de De Gaulle et "l'Europe de personne", c'est-à-dire le retour au système traditionnel et relativement anarchique d'équilibre des puissances. Derrière chacun de ces modèles je discernais non seulement différents intérêts, mais aussi différents idéaux et valeurs, différentes manières de considérer le monde, son passé et son avenir.

Trente ans après, il me paraît clair que ces quatre modèles non seulement ont survécu et se sont développés, mais qu'ils se sont entremêlés pour constituer l'Union européenne d'aujourd'hui. L'Europe est toujours atlantiste dans des domaines importants. Ses institutions fédérales n'ont cessé de s'étendre. Politiquement, elle est avant tout l'Europe des Etats de De Gaulle. Mais par bien des côtés elle est aussi restée l'Europe de personne : un groupe désordonné d'Etats dont les choix fondamentaux sont restés ouverts. L'Union européenne d'au-

Mes modèles n'étaient pas tant des éventualités s'excluant mutuellement que des potentialités complémentaires, les éléments nécessaires d'une synthèse équilibrée quoique mouvante. L'Europe atlantique a contribué à protéger, à stabiliser et à impulser une union européenne, à la maintenir suffisamment ouverte sur l'extérieur et à lui fournir un cadre international finalement très favorable. L'Europe de personne, l'ancien système d'équilibre des puissances resté présent sous les apparences, a permis de préserver les contraintes réciproques nécessaires à la cohésion confédérale. Le fédéralisme bruxellois a fourni la machine administrative et politique qui a rendu l'Union possible, tandis que l'Europe confédérale l'a pourvue d'une direction politique et d'une légitimité. Ce caractère hybride permet d'expliquer les points forts et les points vulnérables de l'Union européenne.

Faire tenir l'Europe ensemble, voilà qui, évidemment, nécessite plus qu'une bonne structure : il faut aussi un leadership suffisamment capable et généreux pour définir de manière convaincante l'intérêt collectif, et suffisamment fort pour obtenir que les autres suivent. Depuis le début, c'est l'axe franco-allemand qui fournit cette impulsion politique vitale. Les deux partenaires sont unis par la certitude géopolitique que tout retour à la rivalité antérieure conduirait à la défaite et peut-être à la catastrophe, pour eux-mêmes comme pour l'Europe entière. Leur relation est bien entendu fort complexe. Chacun d'eux consolide sa propre position en cultivant ses relations avec d'autres partenaires, Etats-Unis, Russie, Grande-Bretagne ou autres pays d'Europe. La France, potentiellement plus faible que l'Allemagne<sup>3</sup>, a besoin d'une forte influence sur les autres pour rester un partenaire bilatéral séduisant. Ni la France ni l'Allemagne, ni même les deux à la fois, ne peu-

<sup>3</sup> Ce type de comparaison est difficile. La population de l'Allemagne (80,7 millions d'habitants) est à peu près d'un tiers supérieure à celle de la France (57,6 millions). Les PIB des deux pays suivent plus ou moins la même proportion (Allemagne 1,713 milliard de dollars, France 1,251 milliard). Ces chiffres sont ceux que l'OCDE donne pour 1993 dans ses Grands indicateurs économiques, août 1994. Selon une autre source (Handbook of Economic Statistics 1993, Central Intelligence Agency, Washington), le PIB par habitant de l'Allemagne réunifiée (17 400 dollars) est, en 1992, légèrement inférieur à celui de la France (18 900 dollars). Sur le plan militaire, les forces terrestres sont à peu près comparables (France 241 400, Allemagne 287 000) mais la France est également une puissance nucléaire et une puissance navale importante (chiffres de 1993 dans The Military Balance 1993-1994, Londres, International Institute of Strategic Studies).

vent se permettre de heurter les intérêts des Etats européens plus petits au point de les rendre sérieusement rétifs. Là encore, "l'Europe de personne" a une saine influence sur le fonctionnement de l'Europe fédérale et confédérale.

Ce n'est pas parce que les quatre modèles se sont renforcés les uns les autres par le passé, ou que la France et l'Allemagne ont coopéré avec succès jusqu'ici, qu'il faut se laisser aller à un optimisme panglossien. La guerre froide a constitué un cadre particulièrement favorable au développement de l'Union européenne. Elle a donné aux Etats motif à coopérer, protégé leur coopération et écarté certaines causes de discorde. L'effondrement de l'URSS a détruit pour une bonne part cet environnement propice. A la place de la menace soviétique, abstraite et stabilisatrice, l'Europe retrouve ses anciens problèmes. Bien des aspects de la vieille question allemande ressurgissent : l'Allemagne unifiée semble trop grande à ses voisins et commence à apparaître comme problématique à l'intérieur. Le reste de l'Europe centrale et orientale est affaibli et sans défense, la Russie menace de sombrer dans le chaos. En même temps, la récession, particulièrement grave, souligne la vulnérabilité économique de l'Europe occidentale dans un monde économiquement plus tendu.

### ***La dévaluation de l'atlantisme***

L'Europe atlantique, l'Europe liée par mille liens aux Etats-Unis et dépendant d'eux, était le modèle le plus directement associé à la guerre froide et il est logique qu'il soit le plus affecté par sa fin. La vision atlantique a toujours eu une dimension militaire et une dimension économique. L'une et l'autre sont sérieusement dévaluées.

Durant la guerre froide, la logique militaire de l'Europe atlantique était relativement simple. Les problèmes actuels de sécurité de l'Europe sont bien plus embrouillés. Pour la plupart, ils n'appellent pas une solution purement militaire. Personne n'est prêt ni apte à assumer le rôle de l'URSS : maintenir l'Europe orientale sous le boisseau par la force. Chacun espère qu'un climat de sécurité plus favorable s'installera au fur et à mesure que ces Etats évolueront vers les modèles stables, prospères, raisonnablement démocratiques et libéraux de l'Occident. C'est surtout sur leurs propres forces qu'ils devront

compter, mais on pourra les aider au moyen d'une politique à long terme d'encouragements et de stimulations politiques et économiques. L'Union européenne a une bonne expérience dans ce domaine ; en revanche, les Etats-Unis ne sont pas faits pour diriger une telle politique : ils manquent de poids économique en Europe centrale et orientale et les intérêts qu'ils y ont sont trop marginaux et fragmentaires.

Toute stratégie de sécurité doit comporter la capacité d'aligner une force militaire propre à dissuader l'agression. Pour les problèmes de sa propre "arrière-cour", l'Europe ne peut pas compter se faire remplacer par la capacité militaire américaine. Comme l'affaire yougoslave doit l'avoir établi, en pareille situation les Etats-Unis ne sont pas disposés à exercer l'hégémonie militaire de manière continue et prévisible. L'Amérique doit certes participer à la coopération militaire européenne, mais plutôt comme dernier butoir que comme hégémon qui fournit le plus gros des forces.

On peut comprendre que les Etats nouvellement libérés d'Europe de l'Est soient inquiets de leur sécurité. Ils espèrent que les Etats-Unis étendront vers l'Est les garanties qu'ils offraient à l'Europe occidentale du temps de la guerre froide. L'OTAN, qui s'interroge sur son rôle dans le nouvel environnement, tente d'apaiser les craintes est-européennes au moyen d'institutions telles que le Conseil de coopération de l'Atlantique nord (NACC) ou le Partenariat pour la paix, mais ces dispositifs ne contiennent aucune véritable garantie<sup>4</sup>. On peut discerner là une vision atlantique pan-européenne où la protection américaine traditionnelle est simplement étendue à une Union européenne élargie à de nouveaux membres. Pareilles espérances sont fantaisistes et même pernicieuses. L'extension actuelle de l'OTAN n'est qu'apparence. Au mieux, elle peut assurer une transition jusqu'au moment où les alignements européens seront plus clairs et où un nouveau système de sécurité se fera jour. Au pis, elle devient prétexte pour l'Union à étendre

<sup>4</sup> Les Etats membres du Partenariat pour la paix prennent part aux activités d'entraînement et de planification avec la possibilité de participer à des missions de maintien de la paix avec les forces de l'OTAN sous l'autorité des Nations unies ou de la CSCE. Ils peuvent envoyer des représentants au siège de l'OTAN à Bruxelles et échanger des informations sur les budgets et les forces militaires.

irresponsablement son territoire et les engagements y afférents sans construire son propre dispositif de sécurité.

Pour un nouveau système de sécurité européen, trois éléments sont nécessaires : une authentique alliance ouest-européenne capable d'assumer le premier rôle dans la protection de la sécurité de l'Union, un lien transatlantique institutionnalisé pour maintenir les Américains régulièrement et organiquement engagés, et une organisation pan-européenne qui devra faire entrer les Russes dans une relation militaire coopérative en Europe et en Eurasie.

S'adapter à ce nouvel environnement est une tâche de longue haleine qui sera plus ardue pour les Européens que pour les Américains. Ces derniers ont tout simplement à rester présents sans gêner l'action des Européens. Au contraire, ceux-ci doivent construire une structure qui fasse effectivement entrer les Etats membres dans un système de responsabilité collective pour la défense de l'Union, et qui prépare l'Europe occidentale à jouer son rôle dans les futurs arrangements de sécurité pan-européens.

L'alliance militaire avec les Etats-Unis n'est qu'un aspect de l'Europe atlantique. L'autre est la *Pax americana* mondiale. Mais, à l'échelle mondiale, si la dimension économique peut paraître avoir plus d'avenir que la vieille alliance militaire, elle sera de plus en plus attaquée par les réactions qui se font jour contre l'intégration mondiale. Empêcher ces réactions de ronger le lien atlantique sera l'un des défis des années à venir.

On ne peut pas, en effet, ne pas voir dans le surgissement des sentiments ethniques et du fondamentalisme religieux une réaction, entre autres, contre l'homogénéisation mondiale de la culture. Même en Europe, un fossé dangereux semble se creuser entre les élites cosmopolites et la population en général, dont de larges fractions affirment leur caractère national. Dans le domaine économique, l'intégration mondiale faiblit. Le nationalisme économique croissant est une réaction politique contre les forces du marché mondial, qui soumettent les pays riches comme les pays pauvres à des chocs brutaux.

Au cœur de cette réaction : les craintes pour l'emploi dans les pays industriels par suite de l'évolution et de la diffusion rapide des technologies dans des pays à très bas coût de main-d'oeuvre. Les Etats-Unis, avec leur marché du travail relativement libre et leur système de protection

sociale peu développé, voient l'emploi industriel stagner mais le secteur des services se développer rapidement. Les conséquences les plus visibles en sont la baisse brutale du salaire horaire pour un nombre important de travailleurs, un fossé qui va se creusant entre les pauvres et les nantis, et une insécurité croissante pour tout le monde. L'Europe occidentale, où l'emploi formel est fortement réglementé et la protection sociale très large, souffre d'un chômage persistant et très élevé<sup>5</sup>.

Les Etats-Unis et l'Europe tentent de mettre en place une Organisation mondiale du commerce qui devrait étendre les compétences du GATT de manière à compenser le "dumping social" pratiqué par les pays à bas salaires en voie d'industrialisation rapide. Des instances internationales mesureront les conditions du travail de ces pays à l'aune des normes occidentales. Avec des régimes autoritaires qui n'éprouvent déjà que peu d'enthousiasme pour les valeurs de l'Occident, les résultats risquent de ne pas répondre aux espérances. On peut penser qu'il s'ensuivra une période plus franchement protectionniste.

Il est vrai que cela ne devrait pas gravement affecter les relations transatlantiques. Entre une rive et l'autre de l'Océan, le dumping social ne constitue pas un problème grave ; l'écart social va même sans doute se réduire. Mais les problèmes demeureront. Les Etats-Unis et l'Europe espèrent pouvoir continuer à payer des salaires élevés en concentrant leurs efforts sur les industries et les services à forte valeur ajoutée. La concurrence entre eux dans ces domaines va s'intensifier, surtout à mesure que les Japonais se feront encore plus dangereux<sup>6</sup>.

En outre, l'énorme déséquilibre commercial des Etats-Unis avec l'Asie reste et restera un gros problème pour les relations transatlantiques,

<sup>5</sup> Sur la croissance du secteur des services et ses conséquences sur la distribution des revenus aux Etats-Unis, voir David P. Calleo, *The Bankrupting of America*, New York, William Morrow & Co., 1992, pp. 167-168. Chiffres de chômage, notamment de chômage de longue durée, pp. 197 et 202.

<sup>6</sup> Voir Paul Krugman, "Competitiveness : a dangerous obsession", *Foreign Affairs*, vol. 73, n°2, mars-avril 1994, pp. 28-44 et *Peddling Prosperity : Economic Sense and Nonsense in the Age of Diminished Expectations*, New York, W.W. Norton & Co., 1994. Pour les arguments contraires et la réponse de Krugman, voir "Proving my point", *Foreign Affairs*, vol. 73, n° 4, juillet-août 1994, pp. 198-203.

même si le commerce Europe/Etats-Unis est, en gros, équilibré. Il s'agit d'abord d'effets monétaires. Le financement du grave déficit de la balance courante des Etats-Unis rend le cours du dollar très changeant, tant en Deutschemarks qu'en yens. Cela perturbe les rapports entre monnaies européennes et aigrit les relations commerciales transatlantiques dans les branches à forte concurrence comme l'industrie aérospatiale<sup>7</sup>. La politique commerciale agressive des Etats-Unis dans les industries de haute technologie se heurte à une résistance européenne croissante lorsqu'elle se conjugue, comme c'est le cas aujourd'hui, avec un dollar instable et souvent sous-évalué.

Pour guérir le déficit commercial américain et l'instabilité du dollar, il faudrait des réformes macro-économiques majeures propres à résorber le déficit budgétaire. De telles réformes semblent peu probables. Les indéniables progrès de Clinton en ce sens restent modestes et précaires et risquent fort d'être anéantis avant peu<sup>8</sup>. Ainsi, alors qu'il n'y a pas de déséquilibre structurel de la balance commerciale Etats-Unis/Europe, ce qui n'a rien d'étonnant entre deux régions également riches et issues de la même culture, leurs relations sont de fait empoisonnées par l'indiscipline intérieure et extérieure de l'Amérique.

Dans le climat économique d'aujourd'hui, marqué par une dure compétition internationale, par l'inquiétude croissante face au dumping social et par des désordres monétaires chroniques, la tendance au protectionnisme n'est rien d'étonnant. Il faudrait développer une structure politique qui tienne en échec les effets perturbateurs de ce dernier en maintenant une concurrence raisonnable. Lorsque les dispositifs mondiaux s'effondrent, il est naturel de recourir aux blocs économiques régionaux. Même du point de vue du libre-échangiste convaincu, la perspective d'un monde constitué de blocs relativement ouverts n'est pas la pire. Le Marché commun a toujours été un bloc économique. Son utilité devrait être encore plus grande maintenant que ses membres ont un intérêt géopolitique croissant à commercer sur des bases plus généreuses avec les pays de l'Europe orientale et de la Mé-

<sup>7</sup> Voir *The Economic Report of the President*, Washington, USGPO, février 1994, pp. 240-244.

<sup>8</sup> *Ibid.*, pp. 3-8.

diterranée. Avec la Zone de libre-échange nord-américaine, l'Amérique du Nord devrait évoluer dans le même sens. En Asie, où le commerce est beaucoup plus administré (par ceux qui prêchent le libre-échange aux autres), les Japonais semblent s'orienter vers la construction d'un grand bloc asiatique. Bref, la conséquence paradoxale de la globalisation pourrait être un monde de blocs politico-économiques plus strictement définis<sup>9</sup>.

Reste à voir dans quelle mesure cette tendance affaiblira les liens transatlantiques en général. Ces relations ont toujours fait preuve d'une remarquable capacité à sortir des difficultés. Mais, si la menace asiatique sur l'emploi et les conditions de vie en Occident se concrétise davantage, si les énormes déficits américains et ceux des autres pays occidentaux persistent, si les menaces militaires de la guerre froide ne sont pas ranimées, le défi qu'aura à relever l'Europe atlantique deviendra assurément plus sérieux. Les formules traditionnelles de l'atlantisme, libérales et internationalistes, sonneront de plus en plus creux dans un monde de guerres commerciales et de monnaies instables.

### ***Les défis institutionnels de l'Europe***

La fin de la guerre froide fut une grande victoire des idéaux de l'Occident. Mais ce fut aussi un grand choc pour ses institutions, surtout pour celles de la Communauté européenne. Mitterrand et Kohl l'ont vite compris et ont répondu par Maastricht. Seulement cette réponse était en quelque sorte anachronique, car elle proposait aux problèmes des années quatre-vingt-dix des solutions de la décennie précédente. Lentement, à partir des débats autour de Maastricht, les vraies questions ont commencé d'apparaître. Mais leur définition laisse encore beaucoup à désirer.

<sup>9</sup> Sur les blocs commerciaux en général voir Richard S. Belous et Rebecca S. Hartley (eds.), *The Growth of Regional Trading Blocs in the World Economy*, Washington, National Planning Association, 1990. Sur les tentatives du Japon de créer un bloc économique, voir Jeffrey A. Frankel et Miles Kahler (eds.), *Regionalism and Rivalry : Japan and the United States in Pacific Asia*, Chicago, University of Chicago Press, 1993.

Tout le monde reconnaît que la nouvelle situation exige une réforme majeure des institutions européennes. Pour commencer, il y a le problème bien connu des imperfections de la Commission comme machine administrative accomplissant des tâches de plus en plus lourdes. Elles n'ont rien d'étonnant, étant donné le caractère multinational de la Commission, son système compliqué de recrutement sur quotas nationaux, l'élargissement continu de sa zone de compétence et l'ambiguïté de son mandat. Les difficultés de la réforme sont multipliées par la querelle permanente sur l'instance où doit résider le pouvoir ; doit-ce être le Conseil des ministres, dont les membres sont avant tout responsables devant leurs gouvernements, leurs parlements et leurs électeurs nationaux, ou les institutions fédérales ou supranationales : la Commission, son président, la Cour et le Parlement ? A l'intérieur même du Conseil, les décisions doivent-elles être prises à la majorité simple ou à des majorités pondérées ? Le droit de veto doit-il être maintenu dans certains domaines ? Le traité de Maastricht, qui devait régler ces questions, n'a fait bien souvent que les obscurcir. La conférence constitutionnelle qui doit se réunir en 1996 est censée trancher ces problèmes structurels et étendre la machine communautaire aux questions de sécurité commune et de diplomatie.

La question de savoir où situer le pouvoir politique et exécutif est étroitement liée aux débats sur ce qu'on appelle le "déficit démocratique". Il y a en fait une version fédérale et une version confédérale de ce déficit. Un fédéraliste pourrait trouver que la démocratie est mal servie du fait que la politique de l'Europe n'est pas élaborée par un gouvernement fédéral responsable devant le parlement européen. D'un point de vue confédéral, ce n'est pas cela qui est à blâmer, car les ingrédients d'un système parlementaire comparable à celui des Etats nationaux ne sont à l'évidence pas réunis à l'échelle européenne. La démocratie n'est pas seulement affaire d'institutions. Un gouvernement issu de partis et responsable, tel qu'il existe dans la plupart des pays d'Europe, nécessite une culture politique suffisamment intégrée, capable de faire vivre des partis qui, à leur tour, peuvent former des majorités assez solides pour gouverner.

Il existe bien sûr un autre modèle de législatif fédéral, celui du Congrès américain. Mais il est notoirement inefficace selon les normes

européennes et il est plus que contrebalancé par un exécutif fort qui n'est pas responsable devant lui. Les équivalents européens ne sont pas faciles à imaginer. Un système présidentiel à l'américaine exige une fonction, un leader pourvu d'une légitimité suffisante pour dominer les intérêts foisonnants et contradictoires qui caractérisent tout système politique national, à plus forte raison continental. Bref, pour le partisan d'une confédération, une démocratie fédérale centralisée n'est pas, concrètement, un objectif sérieux pour l'Europe mais bien plutôt un idéal gênant qui détourne les dirigeants de s'attaquer sérieusement aux véritables problèmes de l'Union.

Bien des confédéralistes ont toutefois leur propre version du déficit démocratique. Ils voient deux sujets de se plaindre. Le premier est que les gouvernements nationaux de l'Europe imposent de plus en plus leurs politiques par l'intermédiaire de Bruxelles plutôt que par les voies nationales normales. Le Système monétaire européen des années soixante-dix et quatre-vingt en fournit de bons exemples. Tout au long des années soixante-dix, la politique macro-économique de la France fut, de manière générale, plus inflationniste que celle de l'Allemagne. Deux gouvernements français décidèrent que l'intérêt national exigeait la rigueur monétaire et budgétaire. Ce furent la mise en place du Système monétaire européen puis la politique du franc fort qui furent employées, très efficacement, par les gouvernements français pour imposer cette discipline. Ce ne fut nullement la Communauté européenne qui obligea la France à pratiquer la rigueur ; mais Giscard d'Estaing et Helmut Schmidt qui fabriquèrent le SME au nom de l'intégration européenne et parvinrent à l'imposer malgré la forte opposition de plusieurs Etats membres et les réticences au sein de leurs propres banques centrales et de leurs classes politiques. Lorsque les socialistes de Mitterrand finirent par reprendre à leur tour, en la durcissant encore, la politique de Giscard, ils n'y étaient obligés ni par Bruxelles ni par Bonn, mais s'étaient convaincus de ses bienfaits par leurs propres calculs. En invoquant les engagements de la France vis-à-vis de Bruxelles et ses obligations à l'égard de l'intégration européenne, ils purent mieux résister à leur opposition interne<sup>10</sup>.

<sup>10</sup> Voir Peter Ludlow, *The Making of the European Monetary System : A Case Study of the Politics in the European Community*, Londres, Butterworth Scientific, 1982.



Est-il "antidémocratique", partant peu recommandable, de négocier des accords à Bruxelles pour contourner l'opposition parlementaire nationale ? C'est affaire d'opinion. En France, le Président est élu par toute la population et le Premier ministre a besoin d'une majorité parlementaire pour être investi. On pourrait soutenir que la démocratie est mieux servie en laissant un gouvernement gouverner et en le tenant pour responsable des conséquences des décisions communautaires nécessitant son approbation : les électeurs doivent en être capables. Les gouvernements nationaux, bien sûr, tiennent au pieux mensonge selon lequel ils sont innocents de ce que fait l'Union. Améliorera-t-on leur façon de gouverner en révélant au grand jour leur insincérité, c'est une autre affaire. Les bienfaits de la transparence démocratique doivent être comparés à ceux de la prise de décision technocratique et de la discrétion. Il serait bon que l'opinion publique de chaque pays prenne conscience qu'un choix politique, pour réussir dans une Europe interdépendante, exige en général la coopération avec les voisins. Cela contribuerait à éliminer le mensonge beaucoup moins pieux selon lequel les Etats "souverains" peuvent faire absolument tout ce qu'ils veulent. C'est l'absence de cette conscience dans l'opinion qui constitue le véritable déficit démocratique.

Le second sujet de plainte des confédéralistes est que la Commission se conduit de manière arbitraire et ne rend compte à personne de sa manière d'exécuter les décisions du Conseil. C'est là un des thèmes favoris des anti-européens, qui en fournissent mille exemples grotesques ; mais ces exemples se révèlent souvent fallacieux. Le principe de "subsidiarité" est supposé régler le problème en théorie. Mais aussi longtemps que l'Union progressera, rien n'arrêtera l'extension des compétences administratives de la Commission. Et au fur et à mesure que l'appareil administratif fédéral assumera la gestion de politiques communes de plus en plus larges, le problème de l'arbitraire bureaucratique ira croissant. Nonobstant les exagérations, la tendance naturelle de la Commission à standardiser les règlements et pratiques heurte parfois inutilement les sensibilités nationales, en s'efforçant de parvenir à une uniformité qui n'est ni souhaitable ni nécessaire. Concilier l'établissement de normes valables sur un vaste marché et une saine et stimulante diversité est un vrai problème.

C'est sans doute dans ce domaine que le Parlement européen a une véritable fonction : non de législateur au sens des parlements nationaux, mais d'instance de recours concernant les décisions administratives prises par la Commission, de protection contre l'arbitraire bureaucratique, l'incompétence et la corruption. Ayant autorité pour rejeter toute nomination de commissaire et repousser le budget, il devrait être capable, en exerçant pleinement ses pouvoirs d'investigation, d'obliger la Commission à exercer son administration de manière plus ouverte. S'il acceptait de jouer le rôle d'une Chambre des Lords plutôt que d'ambitionner celui d'une Chambre des Communes, il pourrait aussi exercer une forte influence sur les décisions du Conseil : les gouvernements auraient du mal à échapper à leurs responsabilités pour les décisions prises à Bruxelles si le Parlement les exposait et analysait systématiquement au grand jour.

Le Parlement ne peut aller plus loin, sauf mutation révolutionnaire vers une forme napoléonienne de fédéralisme européen. Il est fondamentalement erroné de tenter de faire de lui le parlement "national" de toute l'Europe. Cette ambition crée une sorte de parasite radio, un bourdonnement confus de politiciens ambitieux, cherchant à Strasbourg le pouvoir qui leur a échappé dans leur pays. Pendant ce temps, la réforme nécessaire ne se fait pas.

L'Union européenne doit relever un autre défi institutionnel majeur, son élargissement à d'autres membres. Là aussi la question, fort discutée, est brouillée par un idéalisme irréaliste et têtue. Depuis l'effondrement soviétique, l'Europe semble avoir contracté une sorte d'éléphantiasis territoriale. On peut entendre des responsables prôner l'expansion rapide à vingt-cinq membres ou plus. Quatre Etats (Autriche, Finlande, Norvège et Suède) ont récemment été invités à adhérer. Les quatre de Visegrad (République tchèque, Hongrie, Pologne, Slovaquie) et peut-être aussi la Slovénie et les pays Baltes sont souvent mentionnés en deuxième ligne. Malte et Chypre sont attendus. On parle de la Croatie, de la Bulgarie, de la Roumanie, de l'Ukraine. La Bosnie, la Serbie et l'Albanie auront bientôt leurs partisans...

Toute cette ardeur s'est à vrai dire un peu refroidie lorsque les hommes politiques ont commencé à se rendre compte des coûts énormes de telles opérations. Ces coûts découlent en grande partie d'une procédure d'intégration des nouveaux membres qui protège les

intérêts des plus anciens. Pour des pays comme l'Espagne et le Portugal, l'adhésion impliquait qu'ils acceptent la politique agricole commune et les normes communautaires en matière sociale. Les nouveaux venus perdaient ainsi une bonne part de leur principal avantage, le bon marché de la main-d'oeuvre, à seule fin que l'emploi et l'agriculture dans les Etats membres plus anciens ne pâtissent pas de leur adhésion. Mais ils recevaient d'énormes subsides communautaires pour compenser les coûts de la transition sociale et pour développer l'éducation et les infrastructures qui leur étaient nécessaires pour supporter la concurrence malgré la perte de l'avantage en question.

L'objectif de ces procédures est que les nouveaux Etats membres se hissent aussi vite que possible à un niveau commun de productivité, de conditions de vie et de protection sociale. Le succès exige qu'il y ait suffisamment de ressources dans les Etats membres pour subventionner le développement des plus pauvres. Il ne faut donc pas qu'il y ait trop de membres pauvres d'un coup, ou que les différences entre pauvres et riches soient trop fortes. Les prédispositions culturelles, l'éthique du travail, de l'administration, de la justice et des institutions politiques doivent être suffisamment proches pour que le succès soit possible.

La réunification allemande montre le coût très élevé d'une telle pratique. En essayant d'améliorer très vite les conditions économiques à l'Est sans le faire payer aux travailleurs de l'Ouest, le plus riche pays d'Europe a brutalement déséquilibré sa politique budgétaire, avec des conséquences monétaires qui ont déprimé toute l'Europe et ont donc naturellement ralenti par contrecoup la transformation de l'Allemagne de l'Est. Cette expérience conduit à de fortes réticences vis-à-vis de l'élargissement. Les membres les plus pauvres de l'Union actuelle, comme la Grèce ou l'Espagne, ne veulent pas voir leurs subventions s'évaporer. Et il ne sera pas facile de réduire les revendications des associés non européens de l'Union, notamment ceux d'Afrique et du Proche-Orient. De surcroît, les réticences ne sont pas seulement économiques : les Etats non germaniques se méfient de l'entrée dans l'Union d'un groupe de pays centre-européens qui seraient en fait des protégés de l'Allemagne.

Théoriquement, l'élargissement serait plus facile si l'Union, modifiant sa stratégie, renonçait à la politique agricole commune et à l'objectif d'atteindre des niveaux équivalents de protection sociale et en-

vironnementale. Les pays pauvres pourraient alors plus facilement mettre en oeuvre leurs avantages naturels. Une telle Union s'éloignerait du modèle de fédération économique pour se rapprocher de celui d'une zone de libre-échange. Cette option "britannique" plaît beaucoup, tant sur le plan intellectuel que pour l'usage rhétorique qu'on peut en faire, aux professeurs libéraux, aux journalistes et aux hommes politiques. Bien des hommes d'affaires pourraient aussi lui donner la préférence du moment que les subventions et protections auxquelles ils sont habitués n'en souffrent pas trop. Elle faciliterait également l'ouverture des marchés européens à l'Asie, que demande avec insistance l'administration américaine.

Il est clair que l'Europe doit bouger pour répondre aux besoins des anciens pays communistes. Mais l'Union européenne n'ira sans doute pas très loin dans la direction du rêve libéral britannique, car cela secouerait beaucoup trop les Etats membres. Les Européens du continent, et en particulier les Allemands, sont fortement influencés par des traditions catholiques, corporatistes et mercantilistes qui n'acceptent pas la primauté du marché sur les autres valeurs sociales et politiques. Mais ils ne sont tout de même pas assez bons chrétiens pour vouloir sacrifier leur niveau de vie à leurs frères récemment libérés. Résultat, l'élargissement de l'Union sera un problème majeur, probablement traumatique. Pour des raisons géopolitiques et morales évidentes, les demandes d'adhésion des pays de l'Europe centrale ne peuvent être ignorées. Mais tôt ou tard il faudra sélectionner avec réalisme ceux de ces pays réellement capables de se hisser au niveau de développement nécessaire en une ou deux décennies. Les problèmes d'harmonisation administrative et de consensus politique au sein de l'Union sont déjà assez difficiles pour qu'on ne poursuive pas obstinément des politiques vouées à l'échec.

La meilleure méthode serait sans doute d'établir des critères précis à remplir pour être admis. L'aide, l'investissement, l'accès aux marchés, l'assistance technique, administrative et juridique viseraient à atteindre ces critères. Mais pour presque tous les candidats de l'Est, le succès se fera attendre ; donc, aussi, la pleine adhésion. Rien n'interdit pourtant d'entretenir avec eux, tout au long de la période de transition ou même indéfiniment, des liens institutionnels solides. Un Conseil d'association réunissant ces pays et ayant voix consultative sur les di-

rectives communautaires serait un pas dans cette voie ; on pourrait aussi inviter leurs dirigeants lors des Sommets européens.

L'élargissement est également lourd de conséquences pour l'avenir des dispositifs de sécurité de l'Union européenne. Des dirigeants allemands ont parfois avancé que l'Allemagne verrait sa sécurité renforcée si les frontières communautaires se déplaçaient vers l'Est : elle cesserait d'être la frontière exposée en devenant, si l'on peut dire, l'Ouest de l'Est<sup>11</sup>. Raisonnablement simple, mais aussi un peu simpliste. Les membres de l'Union sont censés avoir un droit moral à la protection militaire mutuelle. Il est difficile de prendre au sérieux une Union dont les membres refusent de s'engager à défendre le territoire de leurs partenaires.

Or, comment répondre aux obligations de sécurité d'une Union très élargie ? Étendre les engagements à des zones que les Russes ont toujours considérées comme relevant de leur influence pourrait faire naître une menace là où il n'y en a pas actuellement. Il semble prématuré de supposer que la Russie est "finie" en tant que grande puissance ou que la frontière entre elle et une Union élargie serait comparable à celle qui sépare les Etats-Unis du Canada. Et, comme l'exemple yougoslave le démontre clairement, il existe des problèmes de sécurité même là où les Russes ne sont pas directement impliqués.

Si la Finlande entre dans l'Union dans quelques mois, la Pologne et la Hongrie dans quelques années, qui définira les engagements de sécurité de l'Europe vis-à-vis de ces pays ? Qu'est-ce qui concrétisera ces engagements sur le plan militaire ? Dans le système de la guerre froide, les pays de la Communauté étaient automatiquement couverts par l'OTAN. Dans les conditions actuelles, il n'est pas raisonnable de supposer que celle-ci (c'est-à-dire l'Amérique) acceptera d'assumer la protection de toute zone que l'Union jugera bon d'acquérir. Si l'on attend des Etats-Unis qu'ils défendent les nouveaux membres, il faut en toute logique leur donner un droit de veto sur les admissions, condition peu susceptible de plaire aux Européens. De toute façon, les Etats-Unis semblent fort peu disposés à prendre de nouveaux engagements militaires. Leur méfiance à propos de l'intervention en You

<sup>11</sup> Voir le discours prononcé par Hans-Dietrich Genscher devant le World Economic Forum, Davos, 3 février 1991 : "A Vision for the Whole of Europe".

goslavie est la même que celle dont ils font preuve vis-à-vis de toute implication dans les problèmes de sécurité des Etats nouvellement libérés. Pour le moment, l'OTAN a produit un rideau de fumée compliqué qui lui permet de rassurer sans s'engager. Mais, si l'on en vient à des applications militaires pratiques, on empoisonnera les relations américano-russes, ce dont les Etats-Unis - et on les comprend - ne veulent pas.

En matière de sécurité comme en économie, une vision plus froide de l'élargissement améliorerait certainement les chances de succès. S'élargir sans se préparer sérieusement à honorer les engagements de sécurité qui en découlent n'est pas pour l'Union le meilleur moyen de créer un environnement stable et sûr en Europe. Il vaudrait mieux se limiter aux pays que les anciens membres sont réellement prêts à défendre. Les limites de la défense occidentale automatique et aussi celles des ambitions territoriales de l'Occident vers l'Est s'en trouveraient clairement explicitées. Cela ne signifierait pas que tout pays laissé en dehors de l'Union serait abandonné aux Russes. On peut imaginer une structure de sécurité coopérative pan-européenne, liée par une large communauté de vues sur des principes de base, peut-être inspirés du plan Balladur<sup>12</sup>.

Les nouveaux problèmes de l'Europe sont si complexes et si divers que la notion d'Europe à géométrie variable, comportant différents niveaux d'engagement et d'obligations, paraît de plus en plus attirante, voire inévitable<sup>13</sup>. Mais elle se heurte à une image idéale de l'Union fort répandue, notamment chez ceux qui entretiennent toujours la vieille idée fédéraliste. Paradoxalement, le fonctionnalisme originel de Monnet était bien celui d'une Europe à dimensions variables, faite de "communautés" poursuivant différents buts, la Communauté du charbon et de l'acier, la Communauté européenne de défense, Euratom, etc. Ce n'est que

<sup>12</sup> Le plan Balladur pour la sécurité et la stabilité de l'Europe, présenté le 21 juin 1993 aux membres de l'Union, propose d'exiger des candidats à l'adhésion qu'ils résolvent tout d'abord tous les problèmes qui peuvent menacer la sécurité européenne. Voir "EC : Balladur Plan for Security in Europe", Agence Europe, 22 juin 1993.

<sup>13</sup> Voir les remarques d'Edouard Balladur dans Le Figaro, 29 août 1994 et la position exprimée par Wolfgang Schäuble, "Reflections on European Policy", Position Paper of the CDU/CSU Parliamentary Fraction, Bonn, diffusé le 1er septembre 1994.

plus tard que la Communauté économique européenne est devenue un centre unique amalgamant toutes ces fonctions fédérales en une structure d'adhésion et d'administration identique pour tous. La géométrie variable renverserait ce processus aujourd'hui solidement établi. On peut arguer que les changements radicaux que l'Europe vient de connaître vont dans le sens d'un retour au pragmatisme initial de Monnet. Mais les conditions actuelles sont moins favorables à l'intégration que ne l'était l'environnement protégé des années cinquante et soixante, et c'est peut-être pourquoi les fédéralistes s'accrochent d'autant plus désespérément au peu d'intégration qui existe déjà.

La géométrie variable, en revanche, n'a jamais posé de problème au modèle confédéral, et certainement pas à sa version gaullienne. De Gaulle pensait que les Etats nationaux continueraient à exister pendant des siècles, chacun avec sa personnalité et ses intérêts. Entretenir le consensus serait toujours difficile. Les engagements et les capacités varieraient selon l'action commune envisagée. Certains Etats auraient des ressources et des traditions militaires à engager ; d'autres pas. Certains auraient une culture économique et des institutions rendant possible une monnaie forte ; d'autres auraient des budgets peu rigoureux, une monnaie faible et connaîtraient l'inflation.

Dans cette vision confédérale, la géométrie variable est implicitement contenue dans la nature des choses. Vouloir absolument que tous les Etats avancent du même pas, c'est être sûr de la paralysie. Le droit d'un Etat de se tenir à l'écart, voire de se retirer d'une opération commune est essentiel à la construction d'un consensus durable. Mais les autres ont alors aussi le droit d'avancer plus hardiment vers des formes plus poussées de coopération. S'ils réussissent, ils créeront une nouvelle réalité qui pourra changer les calculs de leurs partenaires plus prudents et les amener à rejoindre l'action commune.

Si, dans la confédération selon de Gaulle, tous les Etats sont fondamentalement égaux dans leur liberté, certains doivent aussi être des leaders dans l'invention de ces formes d'action collective qui font progresser les intérêts communs et cimentent l'union. Comme de Gaulle et Adenauer surent le voir, la France et l'Allemagne assument ensemble ce rôle. Chaque fois qu'elles travaillent en étroite collaboration, l'Europe avance. Quand ce n'est pas le cas, l'Europe piétine sur place. L'Italie, elle, joue le rôle du passager clandestin de l'intégration

et la Grande-Bretagne celui de l'opposant. C'est dire que, pratiquement, la géométrie variable dépend de la pérennité du partenariat franco-allemand.

Comment s'explique cette pérennité ? On n'a pas du tout l'impression que les deux pays aillent vers la fusion de leurs cultures ou de leurs gouvernements. Ce qu'on appelle souvent "le couple franco-allemand" apparaît comme un vieux ménage solidement installé dans un mariage de convenance, où chacun connaît les faiblesses et les forces de l'autre et est bien décidé à ne pas laisser des divergences mesquines empoisonner la vie commune. Les relations entre les deux gouvernements sont souvent très étroites et il existe une confiance mutuelle considérable, partagée par l'opinion publique sinon tout à fait par les élites.

Un des risques majeurs de l'élargissement est qu'il bouleverse cette relation en augmentant le nombre d'Etats "germaniques", du Nord et du Centre du continent. Les revendications concurrentes de ces pays et des pays latins de l'Europe du Sud mettront nécessairement à dure épreuve les relations franco-allemandes. La gestion de ces relations n'en est que plus cruciale. La question fondamentale de l'avenir de l'Europe est de savoir si chacun des deux partenaires continuera à considérer que c'est une Europe étroitement intégrée qui sert au mieux ses intérêts. Si oui, les défis de l'Europe seront sans doute gérables. Mais la solidité du couple dépendra moins des bonnes intentions ou des habitudes prises sur le plan des idées, des sentiments et des institutions que de la manière dont chacun percevra son intérêt national dans le nouvel ordre européen et mondial en gestation.

### ***Les déterminants nationaux de l'avenir de l'Europe***

Dans la situation historique présente, c'est l'Allemagne qui détient l'initiative dans la détermination de l'avenir de l'Europe. Après plus de quatre décennies, la voilà redevenue soudainement et de manière inattendue la puissance dominante en Europe centrale. En même temps, elle est confrontée à la tâche ardue d'achever sa propre intégration, qui exige non seulement une gestion économique et politique serrée, mais aussi une bonne dose d'imagination morale et affective. Il n'est pas étonnant que les Allemands ne sachent pas très bien ce qu'ils veulent. Après une longue absence, toute leur histoire moderne leur est rendue,

avec toutes ses possibilités et tous ses dangers. Les Allemands sont placés face à un choix historique fondamental. Veulent-ils suivre une voie nationale, qui les conduira à réaliser leur vieux rêve d'une *Mitteleuropa* s'étendant loin vers l'Est sous leur domination, ou veulent-ils rester avant tout un pays d'Europe occidentale et prendre la tête de la construction d'une Union européenne ancrée à l'Ouest ? Naturellement, ils vont essayer de concilier les deux. Mais, ce faisant, ils risqueront de susciter la méfiance de tous les côtés à la fois.

Jusqu'ici, les Allemands ont réagi à leur nouvelle situation en s'en tenant ostensiblement à leur identité d'après-guerre. La République fédérale n'a jamais été, répètent-ils, une renaissance de l'Allemagne bismarckienne. Au contraire, elle a toujours été une puissance "civile", avec une armée uniquement défensive, et soumise à une direction collective internationale. Sa spécialité internationale est la diplomatie imaginative et coopérative. Tout au long des décennies de l'après-guerre, cette nouvelle identité a permis aux Allemands de se protéger de leur passé. Elle a même engendré, par compensation, un certain sentiment de supériorité sur des alliés friands de prouesses et de responsabilités militaires. Vue de l'extérieur, l'Allemagne de l'Ouest était une sorte de passager clandestin moral. Son exceptionnalité comme puissance civile purement défensive l'a aidée à accomplir des progrès économiques et sociaux remarquables. Dépensant beaucoup moins pour la défense que la Grande-Bretagne ou la France, elle put pratiquer une politique budgétaire plus rigoureuse et s'enorgueillir de la monnaie la plus forte d'Europe.

Les circonstances ne lui permettent plus aujourd'hui une spécialisation aussi confortable. Il faut à l'Union européenne une dimension militaire sérieuse, et il n'y en aura pas si l'Allemagne ne se joint pas à la France pour y assumer le rôle dirigeant. De même, tout progrès dans la voie de l'intégration économique européenne dépendra en grande partie de la volonté des Allemands de parvenir à l'intégration monétaire, et de la compatibilité de leur politique économique avec les intérêts de leurs partenaires.

Or l'attitude de l'Allemagne dans les années 1990 à 1994 n'est pas faite pour rassurer. Au début de la réunification, le gouvernement Kohl ne comprit manifestement pas, ou du moins ne voulut pas admettre, l'énorme coût de l'opération et les désordres qui s'ensuivraient nécessairement. C'était peut-être inévitable et certainement compré-

hensible. Plus troublante est la manière égocentrique et nationaliste dont il a continué à conduire la politique de réunification. Il est difficile de ne pas voir que cette politique n'était pas sérieuse sur le plan budgétaire, ni que la Bundesbank répondit mécaniquement à une situation entièrement nouvelle par des méthodes traditionnelles qui ne prenaient pas en compte l'importance - pour les intérêts mêmes de l'Allemagne - de la coopération monétaire européenne. Les décisions macro-économiques ineptes de l'Allemagne lui ont causé énormément de tort, ainsi qu'à ses partenaires.

La politique allemande en matière de coopération militaire paraît elle aussi, depuis plusieurs années, provinciale dans sa conception et lamentable dans ses effets. Nul ne sort grandi de la crise yougoslave, mais le rôle qu'a joué l'Allemagne à ses débuts est particulièrement contestable : pousser vigoureusement à l'indépendance de la Slovaquie et de la Croatie et refuser d'en assumer les conséquences en invoquant les obstacles constitutionnels à l'usage de la force, voilà une attitude qui a paru à beaucoup assez peu édifiante.

La participation ou non de l'Allemagne à la coopération européenne en matière de défense est naturellement un point crucial de l'avenir de l'Union. Les Allemands ont énormément de peine à assumer de nouveau les attributs et les habitudes d'une grande puissance, et à ce titre méritent notre sympathie. Il est important en outre de faire la distinction entre la réticence à se joindre aux Etats-Unis et à d'autres dans des interventions de l'ONU de par le monde et la réticence à participer sérieusement à une défense européenne de l'Europe. La première se défend ; la seconde est déplorable. Si les Allemands trouvent que les Américains ont la gâchette un peu facile et s'ils préfèrent une diplomatie politique et économique plus attentive, plus patiente, plus discrète, bien des observateurs, y compris aux Etats-Unis, leur donneront raison. Mais, au sein de l'Europe, l'abstention allemande paralyse la coopération militaire, et cette apathie ne peut se prolonger sans conséquences désastreuses pour la coopération européenne en général. Paradoxalement, le refus de participer sérieusement à des opérations collectives européennes de maintien ou d'imposition de la paix, au lieu de confirmer la vocation résolument non militaire de l'Allemagne, ne fait que nourrir des soupçons sur ses motifs réels. Le peu de goût pour la coopération militaire apparaît moins comme une innocente manifestation de pacifisme que comme la preuve d'un nationalisme caché : l'Allemagne

éviterait les engagements collectifs afin de garder les mains libres pour construire sa zone d'influence en Europe centrale et dans les Balkans.

L'enthousiasme de l'Allemagne pour un élargissement aussi étendu et aussi rapide que possible de l'Union engendre lui aussi le soupçon. D'abord, pareille politique paraît délibérément calculée pour rendre l'Union ingérable administrativement, financièrement et politiquement. La réponse habituelle à cette objection est que les négociations constitutionnelles de 1996 en vue de l'"approfondissement" résoudre le problème de la gérabilité. Mais peut-on croire sérieusement que l'Allemagne est disposée à céder une part de sa souveraineté nationale à Bruxelles au moment même où l'Europe subit les conséquences de son refus obstiné d'ajuster sa politique monétaire aux intérêts du continent ? En outre, d'un point de vue américain, précipiter l'élargissement tout en refusant de participer à la défense collective européenne constitue une politique intolérable, puisqu'elle conduit à surcharger l'OTAN de nouveaux engagements militaires et à pousser les Américains au conflit avec les Russes.

Ces choix, malheureux d'un point de vue européen, sont le fait d'un chancelier chrétien-démocrate fort, fermement pro-occidental et pro-européen. Si c'est là la direction suivie sous des auspices aussi favorables, qu'en sera-t-il à l'avenir ? Lorsque l'Est aura retrouvé sa voix, l'Allemagne sera certainement plus diverse et plus divisée, et pourrait être moins solidement orientée vers l'Occident. Elle aura sans doute plus de mal à constituer des gouvernements forts et cohérents, capables de conduire d'une main sûre une politique à long terme. Qu'advient-il alors du partenariat franco-allemand ?

Il est vrai que, tout récemment, ces tendances troublantes ont semblé s'inverser. La nécessité d'une participation militaire est plus largement acceptée, y compris au sein du SPD. Les obstacles constitutionnels à l'envoi de soldats à l'étranger ont commencé à être démantelés. On entend s'exprimer des points de vue plus réalistes sur l'élargissement rapide de l'Union. La Bundesbank a réduit ses taux d'intérêt et l'économie semble sortir de la récession. L'Allemagne, qui a pris la présidence européenne en juillet 1994, devrait développer un programme conjoint d'initiatives importantes avec la France, qui assumera la présidence durant la première moitié de 1995. Elle fait montre aussi d'un grand intérêt pour un siège de membre permanent du Conseil de sécurité, ce qui ne va pas sans l'acceptation de responsabilités militaires.

La campagne électorale en Allemagne, qui n'a pas encore commencé à l'heure où j'écris ces lignes (juillet 1994), peut aussi bien accentuer qu'inverser ces signes positifs. Il reste à voir quelle sorte de coalition gouvernementale en sortira. Les récents succès, dans l'Est, du PDS (ex-communistes) sont peut-être le signe que la construction d'une coalition sera plus difficile après l'élection d'octobre ou les suivantes. Mais pour l'instant, un esprit plus largement européen semble à l'oeuvre en Allemagne. Il ne fait aucun doute qu'il faudra du temps à ce pays pour s'adapter à sa nouvelle situation. Tant que les Allemands ne sauront pas vraiment ce qu'ils veulent, rien de bien solide ne peut se régler en Europe et l'Union ne peut aller de l'avant. Et le temps peut manquer.

La politique extérieure de l'Allemagne semble parfois souffrir de ce qu'on pourrait appeler un déficit cognitif : on semble répugner à toute pensée stratégique procédant par synthèse de plusieurs problèmes ; on considère au contraire l'élaboration de la politique comme une série de questions spécialisées bien distinctes, avec une préférence pour celles qui confortent l'image de l'Allemagne comme puissance civile et une tendance à éviter celles qui exigent de repenser l'identité. En Allemagne comme ailleurs, cette manière de voir est le fait d'une large couche de spécialistes, toujours prêts à extrapoler leurs techniques de résolution de problèmes limités.

En des époques moins mouvantes que la nôtre, lorsqu'il existe un cadre géopolitique et politico-économique stable, comme ce fut le cas, par exemple, dans l'Europe de la guerre froide, cette méthode est certainement valable. Pour une Allemagne qui devait convaincre ses voisins qu'elle n'avait aucun grand dessein, se refuser à penser stratégie était effectivement une excellente stratégie. Mais aujourd'hui, alors que tout le cadre de l'Europe s'est dégelé d'un coup, que les risques de conflit ne sont que trop réels et que l'Allemagne doit inéluctablement jouer un rôle déterminant, une imagination politique aussi émiettée est à l'évidence inadéquate. Concrètement, à quoi bon se préoccuper de développement économique, d'assistance technique et d'échanges culturels avec un pays qui se trouve à la veille d'une invasion étrangère, d'un coup d'Etat ou d'une guerre civile ? En outre ce qui se passe dans un pays de l'Est ne peut être isolé de ce qui se passe dans les autres. Et ce ne sont pas des améliorations modestes et progres-

sives de l'atmosphère qui peuvent se substituer au traitement sérieux de certaines questions générales. Ce n'est pas en assistant aux réunions du Conseil des ministres de l'Union européenne que les Européens de l'Est acquerront des modes de pensée et des comportements d'Occidentaux, si en même temps ils sont en proie chez eux aux conflits ethniques ou frontaliers et craignent pour leur sécurité en général.

On peut espérer que les traditionnelles (disons clausewitziennes) dispositions de l'Allemagne pour l'élaboration de stratégies d'ensemble sommeillent encore quelque part dans son imagination. Elles étaient certes présentes chez ces grands architectes de l'après-guerre que furent Konrad Adenauer ou Egon Bahr. Aujourd'hui que la reconstitution de l'Europe offre enfin aux Allemands, après tant de faux départs, une grande et noble cause, il serait tragique que leur imagination stratégique, longtemps bridée, se révèle définitivement atrophiée. Peut-être les étrangers peuvent-ils aider les Allemands à sortir du bois dormant.

Avant la guerre, l'Allemagne ne fut jamais capable de se forger une vision nationale qui fit une place normale au reste de l'Europe. Le long partenariat franco-allemand de l'après-guerre permet d'espérer que l'avenir sera différent. Avec un peu de chance, les deux pays pourront ensemble inspirer et unifier l'Europe, ce qu'aucun des deux n'a jamais pu faire seul. Mais il leur faudra se montrer à la hauteur des circonstances. L'Allemagne pourra avoir le premier mot sur la définition de la nouvelle Europe, mais la France devra savoir lui donner la réplique.

Les Français aussi sont en train de repenser l'Europe et le monde. Ils observent avec circonspection l'attrait qu'exerce l'Est sur l'Allemagne, mais ils comprennent les interrogations existentielles de cette dernière et savent que des accommodements seront nécessaires. En même temps, ils poursuivent, dans la mesure où c'est encore possible, leur politique européenne des années quatre-vingt, naguère si logique et si prometteuse. Ils continuent à défendre le franc fort et pensent toujours que l'intégration monétaire sera profitable à la France et au reste de l'Europe. Ils semblent disposés à concéder plus d'autorité à la Commission et au Conseil, peut-être parce qu'ils jugent que rien d'important ne s'y fera sans leur accord. Ils sont moins enthousiastes vis-à-vis du Parlement, où leur représentation est moins forte et plus dispersée que celle des Allemands.

Il est logique que les Français soient les interprètes les plus expli-

cites de la géométrie variable. Le gouvernement Balladur poussera à l'union monétaire avec seulement l'Allemagne et quelques autres pays. Les Français sont aussi les plus sérieux partisans d'une capacité européenne de défense commune. Ils continuent à promouvoir l'Eurocorps et lui consacrent des crédits budgétaires importants, malgré les attermoissements et les réserves de l'Allemagne. Ils ne cessent d'engager leurs troupes dans de dangereuses missions de maintien de la paix en Europe et dans le monde (la France est le premier fournisseur occidental de soldats de l'ONU en ex-Yougoslavie). Ils assument pleinement les responsabilités militaires d'un membre permanent du Conseil de sécurité. La plus récente illustration en a été leur intervention unilatérale au Rwanda. Pour ces raisons, les relations avec les Américains sont depuis quelque temps inhabituellement cordiales, en dépit des conflits d'intérêts qui se sont déroulés dans le cadre de l'Uruguay round, lorsque la France parvint à arracher une renégociation de dernière minute sur plusieurs points essentiels.

Bref, la France s'en tient toujours solidement à sa politique des années quatre-vingt : rigueur à l'intérieur, intégration européenne (monétaire, diplomatique et militaire) en coopération avec l'Allemagne, rôle mondial significatif en coopération avec les Américains et quelquefois les Britanniques.

On est frappé de la capacité de ce pays à poursuivre cette ligne avec fermeté malgré la cohabitation et la préparation de l'élection présidentielle du printemps 1995. Mais le consensus est-il si solide que cela ? La France est un pays riche et bien gouverné, mais ses ressources ne sont pas infinies. Les contingences budgétaires appelleront sans doute de difficiles arbitrages sur le plan militaire : faudra-t-il donner la priorité aux missions européennes ou mondiales, ou bien aux forces stratégiques et classiques<sup>14</sup> ? Le pouvoir risque d'exploiter un peu trop la confiance de l'opinion. La situation économique est douloureuse et probablement encore aggravée par la volonté du gouvernement Balladur de maintenir le franc étroitement lié au Deutschemark. Même si l'on perçoit une certaine reprise cyclique, le chômage demeure très

<sup>14</sup> Voir le Livre blanc sur la défense 1994, Paris, Union générale d'éditions, 1994 : Première partie : "Le contexte stratégique", pp. 21-79.

élevé, tant par rapport à d'autres périodes que par comparaison avec d'autres pays. On aurait tort d'exclure la possibilité d'une de ces explosions qui sont une spécialité du pays.

De graves divergences risquent d'apparaître à l'occasion des prochaines élections. Tant à droite qu'à gauche, des groupes hostiles à la politique européenne suivie jusqu'ici ont pris naissance au cours du débat sur Maastricht et ont eu de bons résultats aux élections européennes de juin 1994. Leur succès préfigure peut-être une fragilisation du consensus sur ces questions. Enfin, le chômage et la pression protectionniste pourraient infléchir l'orthodoxie libérale, durement gagnée, des années quatre-vingt. Les partis traditionnels seront-ils capables de gérer de tels ajustements ou bien, s'y refusant, ouvriront-ils la porte à de nouvelles forces politiques ? Heureusement, peut-être, la tradition de mercantilisme pragmatique est loin d'être éteinte chez les hommes politiques et les fonctionnaires français.

De manière générale, les Français se montreront probablement de moins en moins patients et s'affirmeront de plus en plus face aux Allemands. Après l'élection présidentielle, les deux pays auront des gouvernements neufs qui tenteront sans doute une approche plus déterminée des exigences de la nouvelle Europe. Actuellement, ce sont les Français qui proposent l'intégration dans des domaines spécifiques tels que la monnaie, la diplomatie et l'action militaire. Les Allemands s'en tiennent à des formes spécifiques d'intégration, tout en se faisant les avocats de l'élargissement. Leur discours sur l'approfondissement demeure vague (davantage de pouvoir au parlement, etc.). Mais, comme ils commencent à réfléchir plus calmement à ce qu'ils veulent vraiment, les différences entre les deux pays vont peut-être s'atténuer. Sinon, cela pourrait vouloir dire que les Allemands se détournent de l'Occident pour suivre une voie plus nationaliste.

Une ère plus décisive, et probablement plus difficile, des relations franco-allemandes est donc probablement en train de s'ouvrir. Nul ne doit en sous-estimer les enjeux. Si le lien franco-allemand se défait et que ce demi-siècle de coopération se révèle n'avoir été qu'un interlude sans effet durable, l'Europe et l'Amérique se trouveront plongés dans un monde bien différent. Ce sera la résurrection de la vieille Europe bismarckienne et de ses divisions. Personne n'y a intérêt. Il serait fou de la part des Etats-Unis de chercher à briser le lien franco-allemand, comme ils l'ont généralement compris d'ailleurs, malgré le

séduisant vieux fantôme de la "bigemony" transatlantique.

Pour que les Allemands assument vis-à-vis de l'Europe un rôle positif, il ne leur faut pas seulement une France forte et coopérative, mais aussi une Russie forte et pas trop coopérative. Que cela leur plaise ou non, ils sentent toujours en eux l'attirance de l'Est. La réconciliation entre la logique de l'Union européenne et les demandes des Etats de l'Est doit d'abord se faire au sein de la politique allemande, voire dans les mentalités et dans la société. Mais pour que ce processus aboutisse à un résultat acceptable pour la France, il faudra que l'Allemagne sache se modérer, garder la "mesure" que, selon de Gaulle, elle avait perdue avec l'explosion de ses ambitions de la Première Guerre mondiale<sup>15</sup>. Une Russie forte et stable contribuerait beaucoup à l'équilibre interne de l'Allemagne. Une Russie faible n'est certes pas de l'intérêt de l'Europe : personne ne peut souhaiter voir les Allemands, de retour à Berlin, regarder vers l'Est et n'y rien voir pour les arrêter ! Ce ne serait, pour commencer, pas bon du tout pour les Allemands eux-mêmes. Et, si l'on songe aux autres voisins de la Russie (la Chine, le Japon, l'Inde, le Pakistan, l'Iran), on ne saurait non plus souhaiter la faiblesse de la Russie sur le plan mondial.

Quand et comment la Russie peut-elle devenir un pays fort ? Enorme question. Il est plus difficile de construire un nouvel ordre à l'Est que d'abattre l'ancien. Comme chacun l'a appris à la lecture de sa propre histoire, créer un Etat-nation à l'occidentale est une tâche immense et pénible. Il n'y a pas de formule simple pour cela, sauf dans les esprits abstraits affligés d'une vue désincarnée de la réalité. Dans le meilleur des cas, la fabrication d'un Etat moderne occidental en Russie prendra longtemps et causera bien des inquiétudes en Europe. Pourtant celle-ci a besoin pour son équilibre d'une Russie forte et, pour sa prospérité et sa vitalité, d'une Russie ouverte et bien disposée à son égard.

Un mot enfin sur les Etats-Unis. Comme tout le monde, les Américains sont en quête d'une vision géopolitique qui leur explique le monde qui naît sous nos yeux et la place qu'ils y occupent. Il est encour-

<sup>15</sup> Voir Charles de Gaulle, *La Discorde chez l'ennemi*, Paris, Berger-Levrault, 1944, p.8.



rageant que nous ayons, semble-t-il, rapidement abandonné l'idée illusoire, quelque temps à la mode, de monde "unipolaire". Dans un monde à la pluralité croissante, une façon de voir aussi follement orgueilleuse ne pourrait apporter que malheur et ruine. Pourtant, le désordre crée dans le monde d'aujourd'hui des problèmes formidables. De nouvelles formes de coopération internationale et d'intervention sont nécessaires. Les Etats-Unis sont encore la puissance dominante. Nous devons faire notre possible pour pousser en douceur la nouvelle donne internationale dans une direction favorable à notre sécurité, à nos valeurs et à celles de nos amis. A cette fin, la force et la cohésion de l'Union européenne, sa capacité à maintenir l'ordre chez elle et à se défendre contre la Russie, doivent demeurer pour nous des objectifs prioritaires. Il est aussi de notre intérêt et de celui de l'Europe d'avoir une Russie prospère, stable et civilisée, pièce essentielle d'un ordre durable en Eurasie. Cela veut dire une Russie en relations amicales avec l'Europe mais qui ne soit pas son obligée, ni l'obligée de qui que ce soit. Bref, la probabilité de jouir au cours du prochain siècle d'une situation mondiale satisfaisante sera plus grande si l'Amérique, l'Europe et la Russie sont tous trois forts, prospères et libéraux.

En tant qu'Américains, notre première responsabilité est de veiller à la santé de notre société et de notre économie. Mettre de l'ordre dans notre maison, c'est équilibrer raisonnablement nos dépenses par nos moyens, en sorte que nous cessions d'absorber une large part du capital mondial pour notre propre consommation. Mais cela exige de nous (entre autres) que nous réduisions nos dépenses militaires<sup>16</sup>. Ceci nécessite à son tour de remplacer les relations de protectorat par de véritables alliances, d'abord et avant tout en Europe. Dans ce domaine, l'administration Clinton a fait preuve jusqu'ici de saines intuitions. Nous avons certainement le devoir d'aider nos amis, et nous avons prouvé plus d'une fois en ce siècle que nous y étions prêts. Mais ce ne sont pas les Américains qui peuvent faire l'unité et la force de l'Europe. La politique mondiale de l'Amérique ne peut vraiment porter ses fruits

<sup>16</sup> Voir *The Economic Report of the President*, Washington, USGPO, février 1994, pp. 31-38.

que si l'Europe se hisse à la hauteur des circonstances. Si elle n'y parvient pas, si les pires craintes de Pierre Hassner se confirment, il n'y aura pas grand chose de bon à espérer du prochain siècle.

*(Traduit de l'anglais par Rachel Bouyssou)*

## Summary

### **The European Union and the end of the Cold War**

David P. Calleo

What are the challenges facing the European Union with the end of the Cold War ? Will the Union be able to meet them ? What links should it maintain with the United States ? What type of relations should be established with Russia ?

The stakes are high : nothing less than international stability and world harmony in the next century. The challenges are of various kinds encompassing political, security, economic and institutional issues. In the first part of this study, the author analyses these challenges and argues for a European approach rid of the more unrealistic federalist ideas. In a second section he examines those states that will play major roles in Europe's future : Germany and France, within the EU, and, outside it, Russia and the United States. In doing so he attempts to evaluate Europe's ability to rise to the occasion.