

**REVISTA CIDOB d'AFERS  
INTERNACIONALS 27.**

**Percepción de las amenazas.  
Políticas de defensa y seguridad.**

Nouvelles menaces: le problème de la perception.  
Pere Vilanova

# Nouvelles menaces: le problème de la perception

Pere Vilanova\*

Depuis 1988 a commencé à se dessiner une tendance, qui a pris définitivement de l'ampleur, après la chute du mur de Berlin en novembre 1989, vers une nouvelle approche du problème de la menace. La relation entre la notion de menace et la notion de sécurité a toujours été évidente, mais cette relation est devenue de plus en plus complexe. En effet, si le système de sécurité en vigueur en Europe occidentale pendant les quatre décennies qui vont de 1947 à 1987 a reposé sur une base essentiellement militaire, c'est parce que la menace -ou ce qui était perçu comme telle- était surtout militaire. On peut introduire ici une nuance: la menace -de l'Est, soviétique, etc.- n'était pas seulement militaire, puisqu'il s'agissait d'un système global, dont toutes les composantes (idéologiques, économiques, sociales) étaient porteuses de menace. Mais l'outil de cette menace, l'instrument de l'action, finalement était réduit à l'ensemble de l'appareil militaire du bloc soviétique. La question n'est pourtant pas simple, puisqu'il n'en a pas toujours été ainsi. Dès 1947, et pendant au moins deux ou trois décennies, selon les cas, l'Europe occidentale -les gouvernements et une bonne partie de l'opinion publique tout au moins- a aussi considéré la menace idéologique et la subversion sous toutes les formes imaginables comme un outil privilégié de la menace soviétique. Ce n'est qu'à partir du début des années 70 que la question a été réduite à la composante militaire, puisque les systèmes politiques et économiques occidentaux ont fait preuve non seulement d'une très bonne santé mais aussi d'une capacité d'autodéfense idéologique largement suffisante. Nous n'allons pas entrer ici dans l'analyse d'un élément de cette logique, qui nous semble assez important: le système occidental (pour employer un terme conventionnel) et ses opinions publiques n'ont pas toujours été conscients de cette solidité, de sorte que leur capacité réelle de faire face à la menace était systématiquement auto-sousestimée. Ceux qui, dans les premières années 80, osaient dire que la menace -

même militaire- de l'URSS était peut-être gonflée ou surestimée, se voyaient traiter de pacifistes ou, pire, de neutralistes. On peut aisément argumenter aujourd'hui qu'il nous est facile maintenant de prouver que la menace n'était pas telle ou, en tout état de cause, moindre qu'on nous le disait. La question néanmoins reste posée et une leçon est à retenir: c'est celle de la différence entre la menace et la perception de la menace et son évaluation adéquate. Les moyens de la faire ne sont pas simples à cerner, puisque l'erreur de la perception ne découlait pas de l'utilisation de techniques ou d'outils non adaptés. Parfois cela a été le cas, mais souvent la fausse évaluation était induite par nos responsables politiques ou militaires. Pourquoi? Les raisons n'ont jamais manqué. Une surestimation des effectifs militaires, nucléaires ou conventionnels, de l'adversaire s'est toujours avérée utile au moment du vote budgétaire au Parlement. L'utilisation de la menace soviétique dans le combat droite-gauche (et non contre les seuls communistes prosoviétiques) a été fréquente. Le conservatisme politique européen occidental a également trouvé de solides assises, électorales, économiques ou autres, dans le monde bipolaire. Il a fallu, dans le cas de pays tels que la France, l'Espagne, la Grèce ou l'Italie, que les partis socialistes (pourtant peu suspects de pro-soviétisme) arrivent finalement au gouvernement dans les années 1975/1982 pour prouver que l'alternance n'était pas subversive en soi, ni même déstabilisante pour nos démocraties. Et nous avons peut-être là une bonne occasion d'analyser, à la lumière de cette arrivée de la gauche au pouvoir, les raisons du déclin des partis communistes occidentaux dans les pays où ils étaient forts. En effet, ce déclin ne date pas de la fin de l'URSS, ni de la chute du mur de Berlin en 1989, ni de l'éclosion du "nouveau cours" gorbachévien de 1987 et 1988. Il est antérieur à ces phénomènes-là et non leur conséquence, même si la dynamique soviétique a contribué à accélérer leur chute.

## LA NOTION DE MENACE EN ÉVOLUTION

Si la crise de l'URSS a impliqué la disparition de la menace militaire "traditionnelle" de l'Est, base de la construction de nos systèmes militaires depuis plus de quarante ans, elle n'a pas supposé une augmentation de la sécurité. Au moins dans ce sens que la disparition du Pacte de Varsovie d'abord, et celle de l'URSS ensuite, n'ont pas impliqué la disparition de toute menace pour nos systèmes, ni une perception d'un monde plus "sûr". On pourrait dire, finalement, que moins de menace traditionnelle n'est pas égal à plus de sécurité. Voilà, c'est simple et clair. Encore faut-il chercher la réponse à cela. On improvise, on cherche, on a trouvé deux réponses. La première: les "nouvelles menaces", du Sud a-t-on dit un peu vite, si par cela on entendait menaces du Sud "seulement". La deuxième: pour y faire face, il faut élargir le concept de sécurité et aller vers une notion non restreinte à la dimension militaire de cette sécurité. Mais voilà, ce n'est pas simple.

Il nous faut, entre autres choses, dire quelles sont les composantes de cette sécurité “plus large” et, si les composantes sont multiples, quelle est la structure interne de celle-ci. Ajoutons à cela que les occidentaux, à commencer par la Maison Blanche, l’Alliance Atlantique et la plupart des gouvernements européens, ont pris un certain retard à reconnaître la vraie nature du cas Gorbachev, ce qui a été visible entre le traité INF de Washington et les sommets de l’OTAN de Bruxelles (juin 1989) et Londres (juillet 1990), ou dans certains débats au Congrès des Etats-Unis dans la même période. Les conséquences de ce retard peuvent avoir été importantes ou non, nous ne le savons pas, mais on n’a jamais essayé de les évaluer. La menace, ou les menaces, ont-elles évolué et comment? D’une part, il est clair que, du côté de l’Est, la nouvelle menace est perçue instinctivement comme étroitement liée à la notion d’incertitude et d’imprévisibilité. On a donc pu expliquer aisément qu’en fin de compte l’ordre bipolaire était porteur d’équilibre, donc de stabilité, donc de certitude relative. Ces éléments tendaient tous à éviter l’incertitude et travaillaient objectivement à éliminer l’imprévisibilité. Voilà pour les avantages du monde bipolaire, au moins depuis l’âge d’or du “arms control” dès 1972. D’autre part, et avant que les événements en Yougoslavie et dans ce que fut l’URSS n’occupent le devant de la scène, dès la chute du mur de Berlin, on a assisté à une tendance générale à mettre l’accent sur la “nouvelle menace du Sud”. Il ne s’agit pas de nier ici qu’elle existe, mais peut-être serait-il nécessaire d’analyser à quel point cette menace est nouvelle et, surtout, quel est le sens exact du terme “Sud”. Si on parle de la montée du radicalisme islamique, l’éclosion se situe clairement en Iran à partir de 1979 et au Liban et dans d’autres pays arabes et musulmans, à partir de 1983. On n’a pas attendu l’arrivée de Gorbachev au pouvoir et encore moins la chute du mur. Si on parle des mouvements migratoires vers l’Europe, le phénomène est encore plus vieux, et le problème des minorités -arabe (en France), turque (en Allemagne Fédérale) ou asiatique (en Grande-Bretagne)- ne date pas des années 90, ni même 80. Si on parle de l’arme du pétrole, souvenons-nous de la guerre du Yom Kippour en 1973. Là, la menace se fit plus précise pour deux raisons. Premièrement, tous les pays arabes producteurs de pétrole adoptèrent une attitude belligérante sur la question pétrolière. Donc, l’image du monde arabe contre l’Occident avait une toute autre épaisseur. Deuxièmement, c’était la première fois que nos économies devaient faire face à une telle situation, ce qui a entraîné un double mouvement: une tendance à long terme vers une restructuration de nos économies -qui s’est avérée payante malgré la persistance du chômage-; et, à l’époque, un flux d’information généralement catastrophiste ou carrément apocalyptique, qui s’est avérée exagérée ou distorsionnée. Cet écart -dans la crise de 1973- entre les prévisions de l’époque et la gestion de la crise à long terme nous semble aussi une référence obligatoire pour faire face aux incertitudes actuelles et ne pas tomber dans une surenchère problématique. Bien qu’important, le choc pétrolier qui marqua l’amorce des années 80 fut vécu et perçu par nos sociétés avec une plus grande maîtrise, entre autres parce que l’incertitude n’était pas à la même échelle qu’en 1973. Ces leçons-là sont aussi à retenir.

## LES DIFFICULTÉS DES TYPOLOGIES TRADITIONNELLES

Nous avons évoqué ici la relation, dominante pendant quarante ans, entre “menace militaire” et “sécurité militaire” comme exemple de rapport peu complexe. D’une part, la menace était relativement facile à cerner dans le champ conceptuel du militaire et, d’autre part, la riposte découlait, de par un jeu classique de symétrie, de la logique militaire. Nous avons évoqué également la stabilité de fait qui a résulté du processus, une fois que l’historique de ce même processus eut atteint un certain équilibre brut ou qualitatif. Dans cette même logique, nous pourrions adopter une typologie classique des menaces et voir en quoi la situation actuelle peut être analysée au sein de ce système de paramètres analytiques: 1. menaces extérieures: militaires, économiques, culturelles, idéologiques et, plus largement, politiques. 2. menaces internes: économiques, culturelles, politiques, démographiques, etc. Ici, en principe, chaque pays pourrait énumérer les formes spécifiques que ces menaces ou sources de menace peuvent prendre dans son cas concret. Mais on retombe toujours sur le problème de la transnationalité des menaces. Par exemple dans le cas du terrorisme, pour la France et l’Espagne. Alors que la mise en commun des politiques de contrôle des mouvements migratoires est déjà une nécessité incontournable, les gouvernements décident encore sur ce thème à cheval entre les exigences de la Communauté Européenne et les traditions nationales, qui, elles-mêmes, se trouvent soit en mutation soit en crise (le cas du débat sur l’accès à la nationalité et son rapport avec le contrôle des immigrés). Pour reprendre le même exemple: quelle est la meilleure façon de faire face à la menace, le contrôle restrictif des immigrants à l’entrée, l’expulsion sélective ou à grande échelle, et/ou la politique d’intégration dans la communauté nationale? Ceci nous déplace automatiquement vers le problème de la “menace culturelle”, si menace il y a, et les mesures pour y faire face. Et on pourrait trouver d’autres exemples.

## APPRENDRE À APPRENDRE LA MENACE

Le problème pourrait se résumer ainsi: nous avons des intuitions et des certitudes, mais nous avons des difficultés à décrire un schéma clair des nouvelles menaces. Nous savons que: a) l’éventail des menaces auxquelles nos systèmes doivent faire face est plus large et plus complexe que la vision traditionnelle de la menace de l’Est ne le laissait croire; b) en tant que fait nouveau, la pluralité des menaces ne découle pas de la crise de l’URSS et la chute du mur de Berlin, puisque la plupart d’entre elles existait avant à des degrés divers, bien qu’elles puissent paraître neuves aux yeux de l’opinion publique occidentale, ce qui est une source supplémentaire d’incertitude. Mais il est probablement dangereux et inutile d’augmenter artificiellement ce degré d’incertitude en soulignant la nouveauté

(donc, l'inconnu) de choses qui ne le sont pas. c) Des points antérieurs découle obligatoirement le besoin de penser un concept plus large de sécurité, qui ne vient pas se substituer à la notion militaire traditionnelle de sécurité, mais qui doit aller au-delà. Ici, cependant, il faut non seulement intégrer la dimension militaire dans le nouveau concept de sécurité, mais aussi réviser le militaire: il convient de ne pas oublier que la crise du Golfe a déclenché (ou accéléré selon les cas) un débat de fond sur nos types de service militaire et une restructuration de nos systèmes militaires conventionnels. d) Ce concept de sécurité globale -pour utiliser une terminologie descriptive- pose un problème de méthode. Si l'on arrive à établir une liste des menaces qui soit opérationnelle, les ripostes à la diversité des menaces doivent nécessairement se faire à partir de politiques sectorielles très hétérogènes. Elles peuvent être de nature radicalement différente: établir une politique budgétaire pour les forces armées n'est pas comparable au fait de décider quelle législation doit mettre en oeuvre le Parlement pour intégrer les générations futures des immigrants d'aujourd'hui. Elles exigent des moyens différents, des délais temporels différents. Et surtout, les résultats escomptés ne se réalisent qu'à des niveaux très différents, aussi bien dans le temps qu'au niveau de la perception sociale de ces résultats. e) Cette notion même de sécurité globale sanctionne définitivement la fin de l'illusion des solutions nationales à des crises qui ne le sont pas. Cela est à peu près évident dans le cadre de la Communauté Européenne, mais il ne faut pas tomber dans le piège de croire que le cadre communautaire peut être autosuffisant. La crise de l'Etat-Nation pour faire face aux menaces de notre temps s'explique par les conséquences de la multiplication des effets de transnationalisation à tous les niveaux. La CE n'y est pas imperméable et en souffre aussi. Les menaces sont multiples, elles sont internationales et transnationales, elles demandent des solutions à court, à moyen, et à long terme. Elles exigent aussi un déploiement de moyens dont les résultats sont très différents: une guerre du Golfe produit un résultat militaire immédiat; une politique de développement économique du Maghreb pour combattre les causes du flux migratoire ne donne pas de résultats à court terme. En fait, pour quand attend-t-on les résultats d'une telle politique, décidée, par exemple en 1992, et mise en oeuvre dans les dix années suivantes? f) Mais au cours des deux dernières années, les événements dans certaines régions de l'ex-URSS et l'ex-Yugoslavie ont précisé en quoi les incertitudes pouvaient devenir des nouvelles menaces. Ce qui est curieux, dans le cas de l'ex-Yugoslavie, c'est que l'incertitude n'en est pas exactement le trait dominant. Depuis la guerre en Croatie, on savait ce qui allait se passer en Bosnie, et on devine aisément ce qui peut se passer au Kosovo ou en Macédoine. Et malgré cela, la façon dont la communauté gère la crise est un modèle de conservatisme, à la fois politique et militaire. Tous les paradoxes de l'humanitaire ont brutalement été mis en lumière puisque ce que l'on fait doit être fait (c'est un minimum), mais cela ne peut substituer une vraie politique de prévention des crises, et encore moins une politique de résolution du conflit. Ne voit-on pas que, depuis dix-huit mois, les dirigeants serbes ont parfaitement compris l'effet de la dialectique de chaque action internationale? Ils savent que celles-ci sont toujours en-deçà de leur dernière action, ils n'ont plus besoin de

leur aviation, ils vont obtenir le limogeage du général Morillon, les camions du Haut Commissariat pour les Réfugiés font proprement ce qui reste à faire du nettoyage ethnique à Srebrenica. Et l'embargo d'armes continue de frapper seulement les victimes, pas le bourreau. Le problème de la Bosnie est aussi structurel: ce qui est en train de s'y passer confirme ce qui -paraît-il- est acceptable pour la communauté internationale. Pour conclure: les manquements et les hésitations devant ce genre de problème sont la conséquence, une fois de plus, d'une erreur d'évaluation de la menace, mais cette fois à l'envers: on la sousestime, car il ne nous semble pas que les retombées puissent nous atteindre. Erreur, à mon avis. Mais rien n'est simple. A ce stade -il y a vingt mois une intervention plus musclée eut été plus crédible- il n'y a pas de solution régionale dans les Balkans sans "ramener" la Russie aux structures de gestion de la solution. Il faut, paradoxalement, rétablir un certain "bipolarisme constructif" entre les Etats-Unis et l'Europe occidentale, d'un côté, et les russes et la CEI, de l'autre, pour trouver une solution "de contrôle" de la crise. Mais, pour cela, il faut un pouvoir stable (et non seulement "fort" au sens où l'entendent Eltsin et *-a contrario-* ses adversaires) à Moscou. Et là aussi l'Occident risque d'avoir attendu trop longtemps. Le débat reste ouvert.