

La défense comme moteur d'une nouvelle identité ?

Matière déjà marginalisée dans les institutions européennes, la gestion du développement des pays les plus pauvres risque de se voir davantage subordonnée aux impératifs de défense si l'on suit la note Solana. De plus, elle fait sienne la représentation du monde des États-Unis et de la Grande-Bretagne. Enfin, la politique de défense relève des prérogatives du Conseil au détriment du Parlement. Quant à la politique belge, ses revirements tentent de lui faire retrouver une crédibilité perdue. Au total, la constitution d'une identité européenne n'est-elle pas freinée par des questions de tuyauterie institutionnelle ?

Jean-Claude Willame

À l'issue du sommet de Bruxelles du 12 décembre dernier, le Premier ministre belge a pu s'exclamer qu'« un pas gigantesque » avait été accompli dans le domaine de la défense européenne, l'U.E. allant désormais se doter d'une capacité de planification militaire commune et permanente en dehors du cadre de l'Otan au sens strict. De quoi faire quelque peu oublier l'échec cuisant que constitua le rejet par un certain nombre de pays du projet de traité constitutionnel, adopté en juin par les membres de la Convention. Dont acte, comme on dit.

Il est vrai que depuis 1999, l'Europe a bougé sur le plan de sa défense commune. On fera grâce au lecteur des « avancées » dans les déclarations, les textes, les accords, où un consensus a pu être trouvé autour de mots qui ne fâchent pas, de termes suffisamment ambigus pour être acceptés, de ponctuations placées de manière appropriée, etc. Par contre, sur le plan des faits, on ne fera pas l'économie de certains actes intéressants posés par cette Europe de la défense. Ces actes ont porté non seulement sur le cadre institutionnel, avec la création en janvier 2001

d'un Conseil militaire et d'un état-major de l'Union européenne, puis, dans un domaine plus politique, sur des accords passés avec l'Otan dans le but d'éviter des doubles emplois et des redondances en matière de défense, sur la clarification des rôles respectifs de l'U.E.O., ancien « bras armé » de l'Otan en Europe, et de l'U.E. dans le sens d'une primauté politique de la seconde sur la première, sur la définition de tâches spécifiques, les tâches dites « de Petersberg », dans le domaine de la contribution européenne au maintien de la paix civile et militaire, et enfin sur la constitution d'un axe franco-allemand comme élément moteur d'une Europe de la défense.

En outre, cette Europe de la défense et de la sécurité s'est manifestée concrètement dans le lancement d'opérations de maintien de la paix ou de missions de police autonome au Congo (opération « Artémis »), en Macédoine (opération « Concordia »), en Bosnie-Herzégovine (opération « M.P.U.E. »). Même si, dans certains cas, il fut fait recours au dispositif de l'Otan et même si, dans d'autres, l'opération n'avait d'européenne que le nom, une dynamique « européenne » pourrait donc être lancée. Elle pourrait s'avérer utile dans des contextes politiques incertains pour autant qu'elle se situe dans le cadre d'une O.N.U. « revisitée », entre autres sur le plan de ses opérations de maintien de la paix, devenues peu crédibles au fil des deux dernières décennies.

Par contre, un mot reste « tabou » dans la langue de bois usuelle des Conseils euro-

péens lorsque ceux-ci traitent de la P.E.S.D. : celui de « quartier général ». Car utiliser ce mot, c'est entrer en collision frontale avec l'Otan et ses plus chauds partisans, surtout, bien entendu, la Grande-Bretagne et les États-Unis. On parlera donc plutôt de « noyau de capacité collective de planification et de conduite d'opérations pour l'Union européenne ». À l'issue de la déclaration des chefs d'État et de gouvernement d'Allemagne, de France, du Luxembourg et de Belgique sur la défense européenne (29 avril 2003), il avait été question de localiser ce noyau dans une caserne en voie de désaffectation à Tervueren. Depuis lors, l'idée est franchement passée à la trappe. À l'avant-dernier sommet de Bruxelles, on en est revenu à la création d'une « cellule », composée de civils et de militaires et chargée de travailler sur « les principes de l'interopérabilité des capacités (équipements, troupes et structures de commandement), de la déployabilité et de la capacité de soutien ». On est donc loin de l'idée de ce que l'on entend d'ordinaire par quartier général, dont la caserne de Tervueren aurait été l'embryon. De plus, l'Union européenne entend, sur le plan de sa défense, rester solidement arrimée à l'Otan : au sommet de Bruxelles précédemment cité, les chefs d'État et de gouvernement ont invité Javier Solana à proposer les mesures nécessaires « pour améliorer la préparation des opérations de l'U.E. avec recours aux moyens et capacités de l'Otan ». En filigrane de ces résolutions, se dessine donc le principe d'une défense commune, ancrée au dispositif de l'Otan pour ce qui regarde les pays de la

zone immédiate d'influence européenne, et d'une plus grande latitude laissée à l'U.E. en ce qui concerne les « prolongements ex-coloniaux » de certains de ses membres.

Tous ces avatars ne font cependant pas une stratégie de défense et de sécurité commune dans l'acception large du terme. En juin 2003, Javier Solana, haut représentant pour la Politique étrangère et de sécurité commune de l'U.E., s'est attelé à cette tâche, dans la perspective de la tenue du sommet de Bruxelles de décembre, en produisant un document « doctrinal » intitulé « Une Europe plus sûre dans un monde meilleur » qui n'est pas sans poser des interrogations quant à certaines orientations que prendrait l'aspect défense de la politique européenne.

ET LE DÉVELOPPEMENT ?

La première interrogation porte sur le risque d'inversion qu'implique une conception de la sécurité considérée comme une « condition nécessaire du développement ». Pour justifier le primat de la sécurité sur d'autres considérations, le document Solana insiste ainsi lourdement sur des « menaces » qui hanteraient le monde d'aujourd'hui : sida, terrorisme, prolifération d'armes de destruction massive (?), déliquescence des États, criminalité organisée... Le document fait ainsi l'impasse sur les « menaces » qui se situent en amont de cette insécurité et qui oblitérent un fait central, souligné il y a plus de dix ans déjà par un ancien président de l'O.C.D.E. : le monde développé roule à la vitesse du T.G.V. et surtout à

contre-courant de la micheline des pays pauvres qui poursuivent leur route dans le sens inverse.

En mettant au-devant de son étalage le « primat de la sécurité », l'Europe n'occulte-t-elle pas en fait ses manquements récurrents dans la gestion du développement et dans les prescriptions qu'elle a données ou continue à donner aux pays qui en sont historiquement et géographiquement proches, par exemple les pays du continent africain, où la paix civile reste très précaire ? On songe ici à la quasi-exclusivité du « savoir-faire » européen en matière d'aide humanitaire qui a si souvent servi d'alibi à la lâcheté politique comme pourraient en témoigner les populations bosniaques, somaliennes, rwandaises ou tchétchènes, et que les États-Unis nous laissent gérer et pour cause.

On songe ensuite à cette « culture du décaissement¹ » qui prévaut depuis des décennies et qui contribue à décrédibiliser politiquement une aide européenne, certes la plus généreuse au niveau mondial, mais tellement fragmentée en termes d'instruments, de programmes, de procédures et de mécanismes institutionnels². Et il n'est nullement prouvé que la « culture de déconcentration³ », qui est de mise depuis 2001, puisse modifier les usages dans ce domaine, et il n'est pas plus évident que la budgétisation éventuelle du Fonds européen de développement (F.E.D.), un sujet fort débattu pour l'instant et qui a déjà entraîné des retards en cascade dans le processus de décision à la Commission, va apporter des modifi-

¹ Il s'agit de cette volonté obsessionnelle des services de la Commission de dépenser de l'argent, et qui prime sur le contenu des politiques. Cette culture du décaissement est induite par les retards accumulés dans les paiements et les nombreux engagements pris par la Commission qui restent « en sommeil ».

² Voir la rude évaluation de l'aide européenne effectuée par J. Bossuyt et al., « Évolution de la politique de la C.E. en matière de développement : une analyse indépendante du processus de réforme de l'aide extérieure de la Commission européenne », Maastricht, E.C.P.D.M., juin 2000.

³ La déconcentration vise à donner plus de latitude et de responsabilités aux délégations de la Commission sur le terrain.

cations substantielles dans l'efficience en matière d'allocation des ressources.

On songe aussi à cette quasi-conviction « européenne » que la « voie royale du développement » a été tracée définitivement par les jeunes nations industrielles, les pays incapables de les imiter étant condamnés à n'être plus que « secourus » ou promis à la mort lente.

On songe enfin à la mutation de cet « étalon-or » de l'ancien espace de sens européen qu'est la démocratie en une quasi-« fausse monnaie », une fois qu'elle est l'objet des prédications à destination du Sud. Prédications à géométrie variable, par ailleurs, comme ce fut le cas en Afrique centrale où l'U.E. a donné des signaux tout à fait contradictoires aux pays en guerre: alors que pour les uns, pays considérés comme « agresseurs » par le Conseil de sécurité (Rwanda, Ouganda), l'aide de l'Union était justifiée pour leur permettre d'atteindre les conditionnalités démocratiques et des avancées en matière de développement, pour les autres pays, dont le Congo, le Zimbabwe et le Burundi, ces conditionnalités constituaient un préalable à toute reprise de l'aide au développement. Une prime était ainsi donnée à des pays qui s'étaient « sécurisés » par des dénis de souveraineté à l'égard d'un pays voisin dont on exigeait davantage de garanties de bonne gouvernance, de réconciliation, de réformes économiques, etc.

Aujourd'hui, la démotivation et le cynisme restent la règle dans de nombreux services de la Commission œuvrant dans le domaine du développement. La désil-

lusion est telle, surtout par rapport aux résistances et difficultés de mise en œuvre de la réforme de la Commission lancée en 2000, que certaines voix remettent sur le tapis la question d'une « renationalisation » de la coopération au développement.

Dans un tel climat, la tentation est grande d'investir ses énergies et ses moyens, non plus dans le « développement », déjà marginalisé dans la superstructure européenne depuis la suppression du Conseil développement au niveau du Conseil des ministres de l'Union, mais dans de nouvelles institutions, dans de nouvelles thématiques moins complexes que le « développement », comme celles de la politique de défense et de sécurité, qui, de surcroît, seraient porteuses pour le développement de segments industriels laissés en friche comme celui de l'armement. Ce n'est nullement l'effet du hasard si une des avancées les plus célébrées de la P.E.S.D., dans le document Solana, se situe dans la création d'une agence spécifique dans le domaine du développement des capacités de défense et de l'armement européen⁴.

UNE EUROPE FORTERESSE

Une autre dérive dans le document Solana réside dans la reprise de la dangereuse représentation du monde s'inspirant de celle des nouveaux faucons des actuelles administrations américaine et britannique, et dont Éric Remacle nous entretient plus longuement dans sa contribution. Pour la première fois, un document de l'Union nous évoque expli-

⁴ La décision de création de cette agence a été prise lors du sommet de Thessalonique en novembre 2003.

citement la contribution de l'Europe à une « force au service du bien dans le monde ». C'est très cher payé pour convaincre l'administration Bush — et les nouveaux venus dans l'Europe élargie? — que nous acceptons que la « relation transatlantique est irremplaçable » même si, par ce biais, on cherche à caresser la première puissance du monde dans le sens du poil pour qu'elle cesse de faire mine d'abandonner la voie multilatérale, qui est celle que Solana et l'U.E. réaffirment avec force⁵. Cette référence au bien n'est-elle pas, comme l'explicite Éric Remacle, porteuse d'une relégitimation de la guerre au service d'un « imperium démocratique » qui serait un nouvel habit de l'impérialisme classique, toujours inscrit en profondeur dans la mémoire des « damnés de la terre » et accoucheur d'un terrorisme qui se trompe dramatiquement de cible? La conjuration du mal, que l'on peut lire en filigrane du document Solana et qui répond à celle du « Grand Satan » des ayatollahs, rend en tout cas plausibles des actions d'intervention plus musclées d'« imposition de la paix », dans un style « dissuasif » comparable à celui de l'Otan, à l'égard d'un monde extérieur fait de conflits et de menaces et où se situe maintenant, écrit Javier Solana, la « première ligne de notre défense ». Entre ce type de déclaration et la récente proposition britannique de créer aux frontières de l'Europe des camps de stationnement pour immigrés non recevables, ainsi que le « durcissement » d'une politique d'immigration européenne, qui souscrit désormais à des expulsions massives par vols charters, il n'y a qu'un pas, qui est

plus vite franchi qu'on ne le pense, comme le fait prévaloir Éric Remacle. On n'en a décidément pas fini avec « l'Europe forteresse ».

Par rapport à cette dernière dérive, il eût fallu que, en deçà de considérations simplement stratégiques, le document Solana réaffirme plus nettement une spécificité européenne qui aille au-delà de la réponse à apporter à des « menaces extérieures », qui ne sont d'ailleurs pas de même nature. On renverra ici à un précédent dossier de *La Revue nouvelle* (« Europe-États-Unis. Le choc des universalismes », janvier 2004), dans lequel Jean-Marc Ferry évoque une Europe où « la force serait au service du droit plutôt qu'un droit au service de la force ».

L'ABSENCE DU PARLEMENT

La dernière remarque à propos d'un document considéré comme « doctrinal » et fondateur pour la politique européenne de défense et de sécurité concerne l'absence d'implication du Parlement dans ces matières et ce au bénéfice d'une méthodologie toujours « intergouvernementale ». On se trouve ici devant une situation paradoxale: alors que le Parlement européen est un organe doté de pouvoirs de contrôle et de codécision plus considérables que les parlements nationaux, les questions liées à la défense et à la sécurité commune sont le sujet d'une sorte de tabou implicite au Parlement européen, comme d'ailleurs dans les parlements nationaux. Et le projet de traité continue à faire de la P.E.S.D. et de la P.E.S.C. une matière réservée au Conseil européen. Au

⁵ Voir « Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen. Union européenne et Nations unies: le choix du multilatéralisme », Bruxelles, 10 septembre 2003.

Parlement, il existe bien une commission des Affaires étrangères, des droits de l'homme, de la sécurité commune et de la politique de défense, mais ses centres d'intérêt tournent surtout autour des droits de l'homme, et parfois des relations transatlantiques, mais pas du contenu d'une politique de défense et de sécurité européenne propre, qui ne donne lieu à aucun débat public significatif.

LA POLITIQUE BELGE

Et la Belgique dans tout cela? Se sentant concernés au premier chef par les développements en Afrique centrale, les gouvernements, arc-en-ciel puis violet, ont tenté vainement de restaurer une crédibilité perdue en matière de défense depuis la débâcle de la Minuar au Rwanda. Depuis 2001, nous avons envoyé, avec combien de prudence, trois à cinq observateurs militaires à la Monuc. Ensuite, nous avons annoncé, puis abandonné, l'idée d'une antenne médicale basée à Bangui (en R.C.A.) pour venir en soutien à la Monuc. Après une bien modeste participation (une quinzaine de médecins) à l'opération « Artémis » précédemment citée, la Belgique a voulu tout d'un coup reprendre la main (par rapport à l'omniprésence française dans ladite opération?) en relançant avec une très grande précipitation la coopération (pardon, le « partenariat ») militaire avec le Congo (opération « Avenir »): au grand mécontentement du patron rwandais des renseignements militaires, la Belgique s'est engagée, pratiquement seule, à former un « bataillon mixte ». Ici aussi, on constate que l'Europe de la sécurité et de la défen-

se, l'Europe des opérations de maintien de la paix est encore bien lointaine.

Dans le domaine des relations transatlantiques, on pointera du doigt la courbe rentrante ostensible d'un Louis Michel qui, à l'époque de la campagne électorale des dernières législatives⁶, s'en était durement pris à Washington pour sa décision de déclarer la guerre à l'Irak et avait proposé que l'« on réinvente une autre grille de lecture dans les relations entre l'U.E. et les États-Unis ». Désormais, le ministre, qui n'en est pas à un revirement, comme les affaires de vente d'armes au Népal et à la Tanzanie ainsi que sa peu discrète « réconciliation » avec Israël l'ont démontré, appuie tous azimuts la lutte contre le terrorisme qui, « malheureusement, se fond avec la société civile » (*sic*). On doit contester, souligne le ministre, qu'il existe « une Amérique portée sur l'exercice de la puissance à discrétion, face à une Europe portée sur le dialogue ». « Construire l'Europe, c'est [...] accroître de la manière la plus convaincante la qualité de notre coopération avec le partenaire outre-Atlantique⁷. » Voilà de quoi faire fondre les dernières hésitations anglo-saxonnes et autres sur la candidature de la Belgique à un siège provisoire au Conseil de sécurité, un des objectifs principaux que Louis Michel s'est fixés sous cette législature.

On relèvera aussi, campagne électorale oblige, la « gaffe en sens inverse » du ministre de la Défense, André Flahaut, qui, à l'instar de son parti, veut exister face à l'omniprésent Louis Michel: Bush n'est décidément pas un bon candidat pour les

⁶ Louis Michel ne s'était pas privé de signifier à certains partenaires de la coalition qu'il comptait bien faire un tabac aux élections de juin 2003 avec l'affaire de l'Irak.

⁷ « Pour un partenariat transatlantique refondé », *Le Soir*, 17-18 janvier 2004.

futures élections américaines et son armée n'est pas efficiente. Qu'importent les remontrances qui ont pu être adressées au « gaffeur » : le ministre belge des Affaires étrangères n'avait-il pas déclaré en son temps que « l'Amérique incarnée par Bush apparaît beaucoup plus tournée vers le passé que vers l'avenir » ?

Enfin, comme il fallait bien dire quelque chose sur l'attentat de Madrid, le Premier ministre, que l'on dit vouloir se placer sur une orbite européenne, y alla d'une proposition saugrenue : il fallait, selon lui, créer une nouvelle structure européenne — encore une — qui serait compétente en matière de collecte et d'échanges de renseignements. C'était occulter le fait, rappelé par maints spécialistes de l'antiterrorisme, que, si l'Europe voulait avancer en cette matière, il fallait plus simplement faire fonctionner les structures existantes (Europol et Eurojust) qui se trouvaient confrontées aux méfiances des agences de sécurité, de police et de renseignement nationales lesquelles ont souvent une appréciation peu positive du professionnalisme de ces structures et préfèrent des accords bilatéraux traditionnels qui leur permettent de maintenir leur immunité de juridiction⁸.

Tout cela fait, bien entendu, très « petit », très « désordre » aussi. À l'instar de l'U.E., ne serions-nous pas en manque de « grands formats » qui puissent « penser global » d'une manière cohérente et sans artifices médiatiques ou partisans ?

Aux nostalgiques de l'âge d'or des Robert Schuman, Jean Monet et autre Pierre Harmel, on rappellera cependant

que, même si on peut s'en désoler, nous avons basculé dans une époque où les rassurantes certitudes de la guerre froide n'ont plus cours et où les nouvelles et brutales conflictualités dans le monde n'obéissent souvent plus à des normes autres que celles dictées par l'hyper-médiatisation et par la souveraineté de l'image immédiate, y compris, et peut-être surtout, dans le domaine du terrorisme, ce qui appelle sans doute d'autres modes politiques de prévention et de gestion des crises, de même que de nouvelles explicitations du droit international, notamment en matière de droit et de devoir d'ingérence. L'Europe, qui ne fait pas encore sens face à ses composantes, lesquelles seront encore pour longtemps « nationales », peut-elle porter ces modes nouveaux face à une hyper-puissance qui n'est plus productrice de sens et qui ne conjugue plus son discours « politique » qu'en termes de morale, de valeurs, de « mission civilisatrice » et d'émotions ? N'est-on pas, finalement, renvoyé à la problématique d'une identité européenne dont la montée en puissance a été encore tout récemment freinée par des considérations très prosaïques de tuyauteries institutionnelles ? ■

⁸ En juillet 2001, un document confidentiel de la police hollandaise déclarait que, en 2000, les activités d'Europol étaient uniquement centrées sur des relevés de plaques d'immatriculation et de numéros de téléphone. Le document concluait qu'« il n'y avait ni intérêt ni raison pour la Hollande de coopérer dans un projet d'Europol et personne ne semble désirer ou pouvoir donner les informations demandées par cet organisme ».