

## L'INITIATIVE DES QUATRE ET LA DÉFENSE EUROPÉENNE

PAR

ANDRÉ DUMOULIN (\*)

Si le principe d'incertitude gouverne le monde, cela est particulièrement vrai en matière de sécurité et de défense : les voies sans issues, les pièges, les doutes, le jeu des hypothèses dans les choix politiques font le quotidien de la réflexion stratégique en Europe aujourd'hui.

Les organisations empruntent les mêmes sillons instables. D'une part, une Union européenne (UE) sans politique étrangère véritablement commune, qui développe une politique européenne de sécurité et de la défense, la PESD, de manière volontaire mais modeste, tiraillée entre le concept de coopérations renforcées et de coopérations structurées en son sein avec les groupes *leaders* et pilotes pour aller plus loin, plus vite. D'autre part, une Alliance atlantique qui engage son énième *re-lifting*, serveur de coalitions de volontaires, effaçant la notion de « hors zone », mais qui intègre aussi de nouvelles missions asymétriques suite aux effets de l'article 5 de solidarité qu'elle avait brandi sans trop de conséquences juste après les attentats du 11 septembre 2001. Enfin, une Union de l'Europe Occidentale (UEO) en train de se déstructurer (1) tout en conservant dans ses coffres le principe d'une solidarité de défense territoriale pour les dix États européens qui ont souhaité conserver cette forme de coopération renforcée.

Le tout dans un questionnement éminemment important autour de l'avenir de l'Union européenne, avec les conclusions de la Convention, le projet de Charte constitutionnelle, les travaux de la Conférence intergouvernementale, la présentation par Javier Solana d'une première version d'un Concept stratégique, en attendant la sortie d'un « Livre blanc » sur la sécurité et la défense européenne. L'expression militaire est, quant à elle, des plus flexibles avec les engagements à la carte et le principe des nations-cadres, comme l'illustrent l'intervention européenne en Iturie (RDC) et celle de l'OTAN en Afghanistan.

(\*) Attaché de recherche à l'École royale militaire (Bruxelles, Belgique) et maître de conférences à l'Université de Liège et à l'Université Libre de Bruxelles (Bruxelles).

(1) André DUMOULIN, « Le délitement de l'Union de l'Europe occidentale (UEO), 1998-2002 », *Arès*, vol. XX, n° 50, janvier 2003, pp. 67 et s.

## INCERTITUDES

L'environnement organisationnel dans le champ sécuritaire est ainsi parsemé d'embûches. Comment résoudre le différentiel intra-européen et transatlantique à propos de la vision à privilégier entre, d'une part, le multilatéralisme (2) d'interdépendance, où la force coercitive repose sur le légalisme onusien quelles que soient les imperfections du système mondial, et, d'autre part, l'unilatéralisme, où la logique de résultat sert de légitimation *a posteriori* aux opérations militaires lancées sans l'accord explicite du Conseil de sécurité? Quelle valeur attribuer à l'article 5 de défense collective de l'OTAN si la solidarité est à géométrie variable et son expression en grande partie snobée par son premier représentant? Où se situe l'Alliance atlantique, si la célèbre formule triptyque donne pour rôle aux Etats-Unis de diriger les combats, à l'ONU d'aider les faibles et à l'Union européenne de payer pour rebâtir, en d'autres termes, où « les Etats-Unis feraient le dîner, et les Européens la vaisselle ». Le différentiel de moyens impliquerait-il nécessairement un différentiel de volonté créant les conditions morales et politiques d'une aversion à l'usage de la force, comme l'avancé sans nuance Robert Kagan? Peut-on considérer les projets OTAN et Union européenne comme complémentaires ou en partie comme subtilement concurrents? Comment l'Union européenne peut-elle assimiler bientôt une Constitution sans y associer le principe de la défense commune de ses valeurs, au-delà de la seule solidarité face au terrorisme? Comment bâtir une Europe plus autonome, capable d'agir par elle-même sans le faire en opposition avec les Etats-Unis? Pouvons-nous considérer que les divergences européennes autour de la guerre en Iraq aboutiront dorénavant à la disparition de la culture du consensus au sein de l'UE et de l'OTAN au profit de postures antagonistes, sinon incompatibles?

Certes, nous percevons combien sont prégnants le poids des intérêts nationaux et le contrôle strictement intergouvernemental des matières de sécurité et de défense. Il y va encore de la vie de citoyens militaires et civils en opérations, quand bien même il existe un décalage entre l'aspiration sociologique des populations européennes à une défense commune et les réticences de bien des capitales à y parvenir. Nous sentons confusément que la projection de stabilité et la volonté de maîtriser la conflictualité des crises d'abord dans la périphérie entraînent une mutation de l'homme de guerre vers l'« homme de crise » pour le métier de soldat. Nous subodorons enfin que le volontarisme de certains Etats à aller plus loin dans la défense européenne a pour objet, en dehors du circonstanciel de la guerre en Iraq, de, à la fois stimuler la PESD et renforcer le pilier européen de l'Alliance, mais aussi de

(2) Dans un entretien au *Financial Times* du 27 avril 2003, Tony Blair a dénoncé le concept de monde multipolaire car, selon lui, les différents centres de pouvoir qui le composent deviendront très vite des rivaux. Il a en revanche défendu un pôle de pouvoir qui embrasse un partenariat stratégique entre l'Europe et l'Amérique.

travailler à terme en dehors de ces organisations s'il s'avérait que celles-ci deviennent par moments auto-bloquantes.

Cependant, les incertitudes demeurent. Elles sont alimentées par le poids et l'hétérogénéité des cultures sécuritaires nationales et les arrières-pensées diplomatiques, les ambiguïtés relatives à la définition des mots « sécurité et défense européenne » ou du tandem « IESD/PESD » (3), le prisme des attitudes et postures, les contraintes géographiques, la fossilisation doctrinale, les duplications de moyens. Elles le sont aussi par l'évolution erratique des pays dits « non alignés » face à la montée en puissance relative de la PESD et des nouvelles missions de l'OTAN, coïncés entre leurs opinions publiques et le réel du nouveau paysage sécuritaire post-Guerre froide. Elles s'alimentent également de la permanence du jeu ambigu et ambivalent du relationnel entre l'Union européenne, l'OTAN, les Etats-Unis et les quelques capitales européennes dites stratégiques.

Reste que la question de l'ambiguïté de la PESD pourrait ne pas se situer au niveau transatlantique dans le partage des tâches, mais dans le passage possible de la sécurité dans les missions de Petersberg à une véritable défense européenne autonome, dont les attributs crédibles de la solidarité territoriale commune dans l'épreuve. Il faudra résoudre le décalage entre les « affichages » et les « engagements » capacitaires caractérisant bon nombre de discours incantatoires, le différentiel entre le potentiel pluridimensionnel d'action de l'Union européenne et les attentes internationales dont elle est ou pense être investie. C'est donc bien prioritairement les diplomaties nationales qu'il nous faut intégrer dans un champ doctrinal européen, sinon les armées européennes, même les plus coopératives, seront paralysées par les divergences politiques.

C'est dans ce contexte mouvant et incertain que peuvent apparaître des tentatives de réponses opératoires politico-militaires flexibles et à la carte, contournant des diplomaties européennes souvent discordantes dès qu'il s'agit de sécurité et de défense. Parmi celles-ci, l'initiative des Quatre – France, Allemagne, Belgique et Luxembourg – du 29 avril 2003 est un modèle particulièrement significatif.

#### LE GROUPE DES QUATRE

L'origine de cette initiative remonterait à l'année 2002 en prenant des chemins détournés, comme souvent dans ces matières délicates.

La préparation du sommet de Laeken avait permis à la Belgique (4) et, singulièrement, à son Premier ministre, Guy Verhofstadt, d'insister sur la

(3) Cf. André DUMOULIN/Raphaël MATHIEU/Gordon SARLET, *La Politique européenne de sécurité et de défense (PESD). De l'opérateur à l'identitaire*, Bruylant, Bruxelles, 2003, pp. 25 et s.

(4) Cf. André DUMOULIN/Philippe MANIGART/Wally STRUYS, *La Belgique et la Politique européenne de sécurité et de défense. Une approche politique, sociologique et économique*, Bruylant, Bruxelles, 2003, pp. 29 et s.

nécessité d'avancer plus rapidement dans le domaine de la PESD. Précisant, en septembre 2000, sa vision de l'Europe, ce dernier avait estimé qu'en matière de défense européenne, l'UE « *doit aller plus loin que la force de réaction rapide créée dans le cadre de la réunion d'Helsinki* », préfigurant ainsi la position franco-allemande de Nantes de novembre 2001.

Or, l'après-Laeken allait montrer toute la difficulté d'avancer de manière volontariste dans le champ de la PESD, d'autant que les événements du 11 septembre 2001 avaient rendu visibles certaines velléités de « renationalisation » des politiques de défense. Pour le ministre belge des Affaires étrangères, Louis Michel, la déception apparaissait « *par la déclaration minimaliste de Laeken sur le caractère opérationnel de l'Union pour les missions dites de Petersberg* ». En outre, la dimension financière devint une des conditionnalités fondamentales à la maturation de la PESD, même si elle doit passer prioritairement par la recherche d'économies internes par le biais de restructurations des appareils de défense (5), mais aussi par l'adoption du compromis trouvé au cours du Conseil « Affaires générales » du 17 juin 2002 sur les coûts communs (6) aux opérations PESD, qui distingue dès lors les coûts communs liés aux quartiers généraux (7) et aux troupes (8) des coûts individuels qui incombent à chaque Etat participant à des actions militaires (9).

Cependant, les doutes subsistaient, d'autant qu'à l'époque, la dépendance aux capacités et outils de l'OTAN associée à la finalisation tant attendue de l'accord (10) entre les deux organisations sur la cession de moyens réduisaient d'autant le volontarisme de l'Union européenne, même pour les opérations de basse intensité. Cette perception expliquera à ce moment les doutes temporaires du ministre André Flahaut sur les chances de voir l'Union européenne reprendre le commandement de l'opération « Amber Fox » en Macédoine (11) à l'automne 2002.

(5) Le Premier ministre estimait au printemps 2002 que « *le meilleur argument consiste à dire que des moyens financiers supplémentaires permettraient d'emblée de conférer un caractère supranational européen à de nouvelles missions de défense sans porter préjudice aux intérêts nationaux* ». Cependant, il estimait qu'« *à l'heure actuelle, la question des moyens financiers est moins importante que celle de l'organisation. On ne peut légitimement faire accepter par l'électeur le fait que l'on accorde des moyens financiers plus importants à un secteur qui – vous me permettez l'expression – ne réussit pas à s'adapter aux défis modernes. Vous risquez même – avec des moyens financiers plus importants – de maintenir en place les anciennes structures. La voie vers des budgets de la défense plus élevés passe selon moi par une rationalisation et une modernisation radicales à l'échelle européenne* ».

(6) À savoir les frais d'hébergement, de transport, d'interprétation, etc.

(7) Transports, administration, communication, information du public.

(8) Suivi médical, équipement supplémentaire, infrastructure.

(9) Deux postes de travail devront faire l'objet de décisions au cas par cas : le transport de troupes sur le lieu d'intervention et leur hébergement dans la zone d'intervention.

(10) L'accord fut conclu le 16 décembre 2002, avec l'échange des lettres entre Lord George Robertson et Javier Solana, et finalisé dans les détails le 14 mars 2003.

(11) Sous direction néerlandaise, l'opération « Amber Fox » avait pour objectif de protéger les observateurs internationaux circulant dans l'ancienne république yougoslave. Dirigée par l'OTAN, elle fut reconduite plusieurs fois au profit de cette dernière organisation, au grand désappointement de la France et de la Belgique, isolées à cette époque sur ce sujet. Prenant le nom d'opération « Allied Harmony » après le 15 décembre 2002, la mission fut reprise finalement par l'Union européenne grâce à la finalisation de l'accord UE-OTAN.

Ce pessimisme conjoncturel poussa le Premier ministre, Guy Verhofstadt, à envoyer le 22 juillet 2002 une lettre à MM. Chirac et Blair (avec copie aux autres partenaires européens) afin de souhaiter une relance de l'esprit de Saint-Malo. Son contenu était considéré par son auteur comme une réponse à ses craintes de renationalisation des politiques de défense, autant au sein de la PESD que d'une OTAN devenue une « boîte à outils » soutenant les efforts de coalitions *ad hoc*. Souhaitant la reprise de la mission « Amber Fox » (devenue « Allied Harmony ») par l'Union européenne, le Premier ministre belge proposa plusieurs projets à plus long terme : la création d'un quartier général européen (en y affectant des hommes et des budgets en commun), la mise sous commandement intégré de tous les corps multinationaux existant aujourd'hui, la création d'une Agence européenne de l'armement *via* une reprise d'initiative de la Commission dans le domaine industriel de l'armement et, enfin, le développement d'une solidarité entre États-membres « *par le biais d'une garantie de sécurité mutuelle en cas d'attaque nécessitant une réponse collective, telle une attaque terroriste de grande envergure* ». Cette lettre, qui invitait au sursaut, jouait à la fois sur la clarification des missions dites de Petersberg, la maîtrise des outils collectifs de planification, la convergence militaro-industrielle et l'approfondissement des coopérations renforcées. Elle reflétait autant les effets du choc du 11 septembre que les attermoissements et tensions entre l'UE, l'OTAN et la Turquie en 2002 à propos de la cession éventuelles, en cas de nécessité, des moyens de l'Alliance au profit des opérations de l'Union. Elle allait jusqu'à proposer l'intégration de la solidarité commune de manière ambiguë, estimant « *important de développer la solidarité entre les États-membres de l'Union européenne par le biais d'une garantie de sécurité mutuelle en cas d'attaque nécessitant une réponse collective, telle une attaque terroriste de grande envergure. Ainsi, les tâches de Petersberg pourraient évoluer vers un instrument adapté aux nouvelles menaces. Une telle garantie de sécurité mutuelle et collective pourrait être inscrite dans le futur traité constitutionnel de l'Union européenne, avec une possibilité d'opting in' pour les États-membres qui ne pourraient pas encore y souscrire* ». L'utilisation du mot « *telle* » implique de manière ambiguë l'adoption d'une solidarité commune pour les autres menaces majeures (scénario d'attaque généralisée), même si peu crédibles en post-Guerre froide, nonobstant la permanence des obligations de l'article 5 de l'OTAN et de l'article 5 de l'UEO, qui impliquent prioritairement l'intervention de l'Alliance atlantique pour des raisons de crédibilité capacitaire et de moyens américains.

Élément réactif face aux événements terroristes du 11 septembre, cette proposition qui fut préparée par une concertation préalable avec les ministres Louis Michel et André Flahaut à propos du contenu, aboutit pourtant à un calendrier d'envoi sans concertation triangulaire, suite à l'« *impulsivité diplomatique* » du Premier ministre. L'initiative fut d'autant plus délicate qu'elle fut lancée durant la présidence danoise, laquelle se refusait

à traiter les aspects PESD (« *opting out* »). En outre, elle s'adressait prioritairement à deux Etats européens et non directement aux Quinze – même s'ils reçurent une copie –, dont certains restent attachés aux seules missions de Petersberg. Il convient de souligner par ailleurs que le budget de la défense du Royaume de Belgique reste faible en comparaison de celui d'autres partenaires (12). Enfin, même si elle fut jugée « *intéressante et responsable* » par Jacques Chirac et « *saluée* » par le ministre français des Affaires étrangères, Dominique de Villepin, cette volonté de donner un coup de fouet fut remise à sa juste place (13) par les deux capitales : Paris trouvait le dossier quelque peu prématuré, estimait le moment peu opportun car la Convention allait seulement entamer en septembre la phase d'étude et parce que la France souhaitait probablement assumer la manœuvre délicate de persuasion autour de la notion de solidarité commune et des coopérations structurées ; de son côté, Londres était déjà « *distrainée* » par le début de l'affaire iraquienne. En d'autres termes, le binôme franco-britannique refusait d'être piégé par une initiative d'un petit pays au moment où la triangulation des trois « *grands* » européens était affaiblie. Ce fut donc moins la thématique propositionnelle qui fut en cause que l'opportunité du moment (14) : la priorité française et britannique était de convaincre les alliés européens d'imiter Paris et Londres dans le processus d'augmentation des budgets afin de dynamiser les outils et capacités de la PESD ; la question d'une solidarité commune apparaissait certes importante, mais moins que l'adaptation vers le haut des moyens militaires européens.

La préséance de la vision des « *grands* » Européens se confirma avec la proposition franco-allemande (15), présentée dans le cadre de la Convention européenne, d'inscrire la possibilité de coopération renforcée dans le cadre de la PESD. La diplomatie belge allait soutenir l'initiative franco-allemande, tout en renversant, par estompement, l'axe belgo-britannique au profit de l'axe belgo-franco-allemand, le premier étant malmené par un positionnement différent des deux Etats à propos de la crise iraquienne. Depuis longtemps placée dans l'espace vital franco-allemand, la Belgique soutint ainsi la déclaration sur la notion de solidarité et de sécurité commune faite par Berlin et Paris dans le cadre de la Convention, prémices à une solidarité territoriale réservée par le passé à la seule OTAN : solidarité d'autant plus

(12) Le Premier ministre a cependant considéré dans sa lettre que les budgets sont suffisants mais doivent être mieux utilisés : « *ensemble, les budgets de défense des Etats-membres de l'Union européenne égalent quelque 150 milliards d'euros. Nos citoyens n'accepteront plus longtemps que nous consacrons autant d'argent à notre effort de défense sans que notre Union ne devienne pour autant plus crédible et plus opérationnelle en la matière* ».

(13) La réponse commune des deux chefs d'Etat (avec concertation parallèle franco-allemande) fut d'indiquer en termes généraux qu'ils se disaient « *déterminés à faire progresser ces questions* » (*Nouvelles atlantiques*, n° 3407, 8 août 2002, p. 1 ; conférence de presse conjointe de Jacques CHIRAC et Gerhard SCHRÖDER, 79<sup>es</sup> consultations franco-allemandes, Schwerin, 30 juillet 2002).

(14) Néanmoins, un mois après la lettre de Verhofstadt, Paris revint sur sa position et se dit intéressé par les propositions belges, faisant fi des réticences britanniques qui avaient pourtant influencé la réponse commune franco-britannique.

(15) Propositions conjointes de MM. Dominique de Villepin et Joschka Fischer, le 22 novembre 2002.

nécessaire que la rationalisation des capacités militaires imposera à terme une interdépendance des moyens entre partenaires lors d'opérations extérieures, mais aussi lors des missions de défense antiterroristes à l'intérieur; solidarité d'autant plus logique que les frontières de l'Union vont s'élargir en mai 2004 et se rapprocher de zones instables.

La proposition de Guy Verhofstadt de juillet 2002 fut réévaluée à la lumière des tensions intra-européennes et transatlantiques nées de la guerre contre le régime de Saddam Hussein. L'action des Quatre qui fut initiée par la Belgique à partir de nouvelles propositions venant du cabinet du Premier ministre début 2003 pouvait apparaître au grand jour le 29 avril 2003 à partir d'un calendrier quelque peu précipité (16), entrant en collision temporelle avec la crise transatlantique autour de l'Iraq, alors qu'il eût été plus prudent d'attendre un possible échec de la Conférence intergouvernementale (CIG) sur la question des coopérations renforcées en matière de sécurité et de défense avant de s'engager dans le concept de noyau dur. Certes, la crise iraquienne et les tensions entre partenaires au sein de l'OTAN, à propos de l'engagement à répondre aux sollicitations turques face à l'Iraq, nécessitaient le lancement d'un débat de fond sur les relations transatlantiques et sur la nécessité de renforcer la PESD (17), perçue comme le passage obligé avant tout rééquilibrage transatlantique. Néanmoins, le rapprochement des deux calendriers – refus par les pays du front du refus de soutenir la guerre contre l'Iraq et l'annonce de la réunion du 29 avril – fit que cette dernière fut perçue comme un nouvel acte hostile anti-américain qui allait cristalliser les tensions, quand bien même l'origine de la démarche européenne datait de la lettre de Verhofstadt de juillet 2002.

Ce volontarisme audacieux, qui complexifia le positionnement national en matière de politique de défense européenne – en jouant sur les deux tableaux, celui du petit groupe et celui des Quinze –, s'exprima dès lors par la proposition du Premier ministre belge, annoncée aux médias le 20 mars (18), d'organiser le 29 avril 2003, au Palais d'Egmont, une réunion de pays proches durant la crise onusienne et la guerre en Iraq en mars-avril 2003, rejoints par le Luxembourg (19). L'argumentaire belge était d'aller plus avant avec les capitales (20) qui semblent avoir une vision commune

(16) Pour certains observateurs, le choix d'une date très rapprochée, alors que les Etats européens en étaient encore à panser leurs plaies dues aux divergences à propos de l'Iraq, aurait été « à consommation intérieure belge » à quelques jours des élections législatives du 18 mai, tenant ainsi compte d'une opinion publique largement contre l'intervention militaire en Iraq sans mandat de l'ONU.

(17) Ce soutien à la PESD pourrait passer par la relance du projet de défense commune d'un embryon franco-germano-belge *via* des coopérations renforcées, des coopérations structurées et un éventuel dispositif de solidarité commune territoriale.

(18) Déclaration faite à Bruxelles en marge d'un dîner des chefs d'Etat et de gouvernement (Conseil des Quinze) consacré à la crise iraquienne et où fut confirmé le schisme intra-européen à ce sujet.

(19) En vérité, le Luxembourg rejoignit le trio de départ de l'initiative seulement en mars 2003, le Grand-Duché voulant être de tous les noyaux durs.

(20) La Grèce soutint l'initiative sans y participer, du fait de son statut de présidente de l'UE. Quant aux Pays-Bas et à l'Italie, sollicités spécialement par l'Allemagne pour participer à la réunion du 29 avril en tant que pays fondateurs du Marché commun, ils déclinèrent finalement l'invitation.

d'une sécurité mature et qui souhaitent en quelque sorte faire mûrir la PESD. L'idée phare était bien de réaliser une codification des coopérations renforcées afin de créer « *un effet d'entraînement sur l'ensemble du corpus* » (Louis Michel), tout comme de fortifier indirectement l'Eurocorps (Armand de Decker) (21), malgré les tensions autour de ce mini-sommet venant des autres Etats européens anglophiles et atlantistes, mais aussi d'autres petits pays. Elle avait également pour objet de développer de véritables capacités militaires européennes, en jouant sur les synergies et les coopérations structurées au profit d'armées mieux intégrées, « *pour faire contrepoids aux Etats-Unis* » (Verhofstadt) sans s'opposer à eux. En d'autres termes, construire de la puissance afin de pouvoir compter sur la scène internationale et éviter que les Etats-Unis – au lieu de s'adresser à un « tout » européen –, continuent à puiser à la carte, comme aujourd'hui, dans le panier des forces nationales européennes en fonction des circonstances.

### *Un contenu hétérogène*

Les propositions d'origine belge affinées par des *task forces* nationales à partir d'octobre 2002 provenaient directement du cabinet du Premier ministre de Belgique, des services du Premier ministre luxembourgeois Jean-Claude Juncker, de l'Élysée et du chancelier Gerhard Schröder. Il s'agissait de donner à leur contenu (*cf. infra*) une dimension politique importante, au point de laisser parfois dans l'inconnu les administrations des Affaires étrangères et de la Défense, lesquelles furent relativement peu consultées sans qu'elles puissent freiner ou empêcher la démarche des chefs d'Etat et de gouvernement.

Ce « verrouillage » au plus haut niveau politique permit d'avancer rapidement vers l'organisation du sommet extraordinaire du 29 avril 2003 convoqué par la Belgique, mais ce, au prix d'interrogations sur le contenu et la faisabilité pratique de certaines propositions. Ce n'est qu'après la réunion du Palais d'Egmont que les techniciens furent réellement sollicités pour examiner dans le détail les principes, les contraintes et difficultés des projets déposés sur la table et révélés aux opinions publiques.

Une des caractéristiques de l'initiative du groupe des Quatre fut le caractère hétéroclite et parfois « peu lisible » de certaines propositions. De cela découlait une lecture complexe de la PESD, celle-ci s'y trouvant en partie subtilement enchâssée (22) selon le principe de l'approfondissement, bénéficiaire indirect des propositions belgo-franco-germano-luxembourgeoises.

(21) Entretien dans *La Libre Belgique*, Bruxelles, 28 avril 2003.

(22) Ceci expliquera la tentative italienne – sans succès – de proposer à la présidence grecque l'élargissement aux Quinze des discussions prévues le 29 avril et le transfert de ce mini-sommet dans un cadre institutionnel européen. En l'absence de réaction, Londres et Madrid refusèrent que la présidence grecque au Conseil participe au mini-sommet du 29 avril.



*Les propositions des Quatre*

Nous pouvons trouver dans l'initiative des Quatre un mélange de propositions déjà avancées par le passé dans le cadre des Quinze, des accents anciens pour donner une nouvelle visibilité symbolique à des outillages de la Guerre froide (23), des initiatives spécifiquement nationales (24), d'autres, issues d'anciennes propositions de coopérations bilatérales (25) à organiser dans un cadre plus large (26), des propositions issues du groupe Barnier (Convention) (27) et des propositions plus audacieuses (28) issues de la lettre de Guy Verhofstadt de juillet 2002 et même des programmes d'équipements engagés par l'OTAN.

Plusieurs propositions du Groupe des Quatre avaient pour objet de favoriser les synergies et de lutter contre les duplications. Elles étaient structurées en trois parties formant gigogne (dans le cadre de la future CIG, dans le cadre des 25 Etats-membres à la mi-2004 ou dans le cadre d'une coopération structurée à quatre ou à plus) et complexifiant d'ailleurs la lecture. Une première proposition portait sur la création, pour 2004, par les quatre Etats concernés, d'un quartier général multinational déployable pour des opérations conjointes à partir des QG nationaux déployables existants. La deuxième prévoyait la création d'un corps de 5 000 à 7 000 hommes à partir de la brigade franco-allemande (29) à haute valeur symbolique, d'unités para-commandos belges et d'éléments de reconnaissance luxembourgeois : l'objectif serait de créer une avant-garde très réactive à la force de projection de l'Union européenne (*headline goal*). Furent également évoquées : la création d'un commandement aérien européen pour le transport d'ici juin 2004 et, à plus long terme, d'une unité commune de transport aérien; la création d'une unité de défense NBC pour la protection des populations civiles et des militaires en opération; la création de centres européens de formation (équipages A-400M, équipages d'hélicoptères, rapprochement du cursus de formation des pilotes et des officiers de marine); la création d'un système européen d'aide humanitaire d'urgence lors de catastrophes en liaison

(23) À savoir la brigade franco-allemande.

(24) À propos du système européen humanitaire d'urgence lors de catastrophes (EU-FAST) aux origines belges (B-FAST).

(25) Relevons que l'idée d'utilisation de la brigade franco-allemande dans le cadre de la gestion de crise de l'Union (opération de première phase à court délai de préavis) fut mise en avant dans un article commun des ministres français et allemand de la Défense (*Le Figaro*, 24 janvier 2003), de même que l'idée de constituer un escadron commun de transport aérien ouvert aux autres partenaires, un commandement européen du transport sur la base existante de la cellule de coordination du transport aérien, une réflexion sur une éventuelle coopération en matière de formation des équipages.

(26) Centres européens de formation, commandement européen de transport aérien stratégique.

(27) Agence européenne de l'armement, coopérations renforcées en matière de défense.

(28) Dispositif de planification et de conduite d'opérations.

(29) La proposition de départ de renforcer l'Eurocorps n'a finalement pas été retenue car l'Espagne qui en est un des cinq membres avait développé une position diplomatico-militaire différente à propos de la crise iraquienne, en s'alignant sur les Etats-Unis. Le risque existait de voir Madrid « saboter » de l'intérieur la proposition européenne des quatre partenaires du Corps européen qui étaient aussi ceux qui présentèrent les propositions le 29 avril 2003!

avec la Commission européenne et ECHO. Enfin et surtout fut envisagé – s’agissant des opérations de l’Union européenne sans recours aux moyens et capacités de l’OTAN – d’améliorer les capacités de planification et de conduite d’opérations pour l’Union européenne. Autrement dit, dans un premier temps, on imaginait que ce futur QG – qui devra probablement établir des arrangements de liaison avec le Shape de l’OTAN et le Cortenberg (UE) – pourrait être édifié avant l’été 2004 à Tervuren (30) (banlieue de Bruxelles) par l’ensemble des pays intéressés.

Les Quatre indiquèrent que ces différents moyens soient également à la disposition de l’UE et de l’OTAN.

Ils proposèrent en outre que la Convention sur l’avenir de l’UE et la CIG endossent les principes suivants et les intègrent dans le Traité constitutionnel : possibilité de conduire des coopérations renforcées en matière de défense; clause générale de solidarité et de sécurité commune (31); possibilité, pour les Etats-membres qui le souhaitent, de souscrire à des obligations supplémentaires et sans que cela n’entraîne des obligations pour les tierces parties; reformulation des tâches de Petersberg; création d’une Agence européenne de développement et d’acquisition de capacités militaires européennes (32); création d’un Collège européen de sécurité et de défense (au profit d’une culture de sécurité européenne); adoption du concept d’origine française d’Union européenne de sécurité et de défense (UESD) (33), qui aura vocation à réunir les Etats-membres prêts à aller plus loin et plus rapidement dans le renforcement de leur coopération en matière de défense (assistance commune, harmonisation des positions, développement des capacités militaires en équipements, spécialisation, mise en commun dans la formation, les exercices et la logistique).

#### *Les objectifs poursuivis*

L’analyse des différentes propositions permet de déterminer certains objectifs clairs et d’autres moins visibles mais stratégiquement et politiquement porteurs.

Un des premiers objectifs était de tenter de convaincre les autres partenaires qu’un accord solennel plus spécifique à quelques-uns dans le « Traité sur l’UE » serait incontournable afin de pouvoir avancer de manière plus

(30) Jusqu’en 2002, les bâtiments de Tervuren (Quartier Panquin) abritèrent l’état-major des forces de l’intérieur de l’armée belge (troupes d’appui) quand il y avait encore des forces belges en Allemagne. Aujourd’hui en grande partie inoccupées, les installations, peu aménagées, servent parfois de quartier de transit pour d’autres unités de l’armée obligées de déménager dans le cadre du plan de restructuration 2000-2015.

(31) Celle-ci apparaît dans les articles 5 de l’OTAN et de l’UEO, ainsi que dans quelques déclarations solennelles franco-allemandes et franco-britanniques.

(32) Relevons que les industriels en ont profité pour lancer un appel en faveur de l’Europe de l’armement (cf. la tribune diffusée dans plusieurs journaux européens le 28 avril 2003 et signée par les trois premiers grands groupes européens de défense : BAE Systems, EADS et Thalès).

(33) Guy VERHOFSTADT, « Une Union européenne de défense est une condition indispensable pour une politique étrangère commune cohérente », conférence de presse, Bruxelles, 29 avril 2003.

crédible et plus approfondie dans un domaine délicat où l'élargissement de l'UE allait rendre difficile la recherche d'un consensus vis-à-vis de la PESC/PESD : une manière de prendre en compte la future Europe à vingt-cinq « autobloquante » de mai 2004.

Il s'agissait également de soutenir les propositions avancées dans le cadre de la Convention en matière de défense, dès lors que les conclusions du Groupe Barnier sur la défense et celles de Jean-Luc Dehaene sur l'action extérieure contenaient certaines propositions des Quatre.

L'idée était également de prendre davantage de responsabilités afin de renforcer ensemble le potentiel permettant, *in fine*, d'avoir les moyens d'une politique extérieure.

Il fallait aussi réduire les inutiles et coûteuses duplications en matière de sécurité et de défense entre les Quatre, afin d'atténuer autant que faire se peut de trop fortes asymétries en matière de budgets militaires, fortifier le couple franco-allemand en assimilant et européanisant quelque peu les objectifs volontaristes du Premier ministre belge, relancer et stimuler le processus qualitatif de la PESD par les coopérations structurées, créer les conditions permettant à terme un partage des tâches et une spécialisation assumée, apporter quelques éléments unificateurs d'une Europe de la défense plus intégrée, améliorer la réactivité européenne face aux crises, rapprocher les moyens, les politiques et les cultures nationales de sécurité et de défense, révéler un possible désarroi psychologique post-Iraq et une frustration de ne pas peser sur la sécurité extérieure, organiser aussi des coopérations structurées – éventuellement et dans un premier temps en dehors du Traité sur l'Union, en formant un noyau dur, à l'image de l'espace Schengen ou des origines de l'euro –, isoler quelque peu le troisième « grand » Européen qu'est le Royaume-Uni ou, *a contrario*, tenter de l'« attirer » subtilement dans le champ européen. Bref, disposer à terme d'une vraie capacité militaire au profit d'une multipolarité, pour « partager avec les Etats-Unis le risque de la sécurité du monde » (Louis Michel) quand bien même Washington juge négativement l'initiative des Quatre dans son calendrier, son contenu et ses participants, et tenter de devenir un contrepoids à l'intérieur d'une alliance forte (« *il faut du poids avant de faire le poids* »), en renforçant indirectement le pilier européen dans l'Alliance et en musclant la diplomatie européenne pour peser sur les décisions.

L'initiative des Quatre du 29 avril 2003 fut tout cela à la fois, avec des nuances selon les partenaires, leurs perceptions, les organes de production puis de finalisation des propositions.

#### *Les réactions à l'initiative des Quatre*

L'initiative des Quatre révéla une nouvelle maturité politique d'une Allemagne « décomplexée », tout comme l'apparente harmonie de quelques Etats

européens en matière de sécurité après la gifle américaine à l'ONU, solidifiant ainsi le front du refus visible lors de la crise iraquienne, laquelle devint dès lors le catalyseur des ambitions des Quatre. Elle fit néanmoins l'objet de plusieurs réticences de forme et de fond.

L'origine de la démarche, située à très haut niveau (chancellerie allemande, Elysée, cabinet des Premiers ministres), devait quelque peu « fâcher » des administrations en partie snobées au profit des conseillers directs des chefs d'Etat et de gouvernement. En outre, l'absence de concertation et d'initiative dans le cadre de la PESD avec les onze autres partenaires favorisa les déclarations négatives au sujet du projet du quatuor.

Le caractère éminemment européen de la démarche – perçue à Washington comme anti-américaine vu l'apparition desdites propositions en pleine crise iraquienne – devait également rencontrer les réticences des Britanniques, des Espagnols, des Italiens, des nordiques et des petits pays européens. Certes, l'idée « verhofstadtienne » du sous-groupe admettait la nécessité de rester ouverte à l'accueil d'autres Etats volontaristes dans ce domaine sectoriel et les propositions furent présentées comme destinées « à renforcer le pilier européen de l'OTAN », mais la crise iraquienne eut pour effet de dramatiser l'initiative tout en devenant le catalyseur de celle-ci. L'exercice ne pourra cependant faire l'impasse sur quelques principes dits de réalité.

#### *Principes de réalité*

La fragilité des « Quatre » pourrait venir de la différence de positionnement des deux « grands » Etats européens en matière d'intégration : alors que Berlin évolue dans une posture davantage euro-centrée, avec un budget de la Défense très fragile, la France s'est engagée dans une montée en puissance nationale en terme d'équipements et en capacité de projection et de commandement multinationalisable (nation-cadre). En d'autres termes, le renforcement du tandem franco-allemand pourrait reposer sur un socle fragile (34), car les deux (trois) pays sont très différents dans leur posture de défense, leurs ambitions « stratégiques » et même leur position fine à propos de l'Iraq (35). Cela pourrait expliquer d'ailleurs l'absence d'engagements chiffrés autour desdites propositions.

En outre, nous savons que la relation franco-allemande ne peut être exclusive, même si elle est incontournable en matière d'édification de la sécurité européenne. L'Europe se doit de prendre en compte le Royaume-Uni, lequel possède une des armées les plus crédibles et les mieux outillées. L'« esprit de Dunkerque » franco-britannique est subtilement encore là, tout

(34) Reste que ce différentiel est contrebalancé par la nouvelle harmonie politique entre Chirac et Schröder, née en partie de la crise iraquienne.

(35) Thibaut DE CHAMPRIS, « Paris-Berlin : la comédie des apparences », *Le Figaro*, 28 mars 2003.

comme la volonté des deux pays riverains de la mer du Nord d'harmoniser leurs budgets de la Défense vers le haut, de s'organiser autour d'une *task force* aéronavale permanente (sommet du Touquet du 4 février 2003) et de proposer dans un document conjoint le remplacement par l'Union de la mission OTAN en Bosnie en 2004 (36). Malgré l'antagonisme diplomatique autour des conditions de lancement de la guerre en Iraq, le caractère stratégique des liens franco-britanniques existe toujours bel et bien, symbolisé aussi par les capacités nucléaires des deux pays, tout comme par la volonté de Paris et Londres de promouvoir en bilatéral le principe de solidarité et d'assistance mutuelle face aux menaces qui pèseraient sur leur sécurité commune. En vérité, Londres avait été invité sans succès à la table des Quatre plusieurs semaines auparavant, comme l'indique le discours (37) de Gerhard Schröder consacré à la situation internationale et prononcé le 3 avril devant le Bundestag.

*Tertio*, un autre principe de réalité pourrait être que les autorités allemandes engagent également à moyen terme une courbe rentrante sous la pression d'une CDU-CSU pouvant revenir aux affaires et qui souhaitera « *raccommoder* » les liens transatlantiques et retrouver un relationnel « *équilibré* » avec son trio préféré franco-anglo-américain, sinon franco-américano-polonais (38). Bien que l'opinion publique allemande soit européiste comme jamais par le passé et que, généralement, chaque nouveau gouvernement ait tendance à assimiler les avancées du précédent sans engager un « *détricotage* » complet, il n'est pas impossible que les élites politiques futurs du pays réduisent en partie les éventuelles concrétisations du projet des Quatre, malgré la lame de fond que fut la crise iraquienne sur le relationnel transatlantique.

Enfin, malgré les professions de foi atlantistes des Quatre à propos d'un projet qu'ils ne souhaitent pas contraire aux intérêts transatlantiques, le sommet fut perçu comme provocateur et critiqué par ceux qui estimaient que certaines des propositions pourraient aboutir à une duplication de certaines capacités déjà existantes au sein de l'OTAN. En outre, l'autonomie européenne reste bornée par les limites capacitaires (39) des pays de l'Union. L'inquiétude de certains petits pays européens, des pays de l'Est adhérant en mai 2004 et des capitales les plus atlantistes reposait sur le fait que l'initiative du 29 avril allait agrandir encore le fossé en Europe entre partisans

(36) La relève pourrait avoir lieu après mai 2004, car les pays qui vont adhérer à l'Union européenne cette année-là souhaitent participer à l'opération en tant qu'États-membres à part entière et non comme « pays tiers » (comme ce fut le cas lors de l'opération « Concordia »).

(37) « *Personne ne peut ni ne doit être exclu. Plus le nombre d'États-membres qui participent au progrès de la politique européenne de sécurité et de défense est grand, plus cela profitera à l'ensemble. Il est à mes yeux fondamental que la Grande-Bretagne, qui par le passé a régulièrement donné des impulsions importantes à la politique européenne de sécurité et de défense, soit étroitement associée à ce processus.* »

(38) Thibaut DE CHAMPRIS, *op. cit.*

(39) A savoir, par exemple, le nombre d'avions de transport stratégiques (14 appareils européens pour 250 américains) et celui d'avions de ravitaillement en vol (40 européens pour 350 américains), nombres jugés trop faibles pour une projection de force et certains engagements air-sol de niveau Kosovo.

et adversaires de la politique de Washington, tandis que l'on s'inquiétait également de la manière dont les moyens seraient mis en œuvre par les Quatre sans ressources budgétaires supplémentaires (40). Le symbole premier du contentieux concerna la question du dispositif de planification et de conduite d'opérations, sorte de micro-Shape européen.

### *La question délicate du QG européen*

S'agissant des opérations de l'Union européenne sans recours aux moyens et capacités de l'OTAN, dans le prolongement des différentes propositions faites à la Convention sur l'avenir de l'UE, le groupe des Quatre estimait « *qu'il est nécessaire d'améliorer les capacités de planification opérationnelle et de conduite d'opérations de l'Union européenne tout en évitant les duplications et concurrences inutiles entre capacités nationales* ». À cette fin, il proposa aux autres pays partenaires des Quinze « *la création d'un noyau de capacité collective de planification et de conduite d'opération pour l'Union européenne* » (41).

Cet état-major qui ne dit pas son nom serait, pour emploi, renforcé par du personnel national. Les Quatre proposèrent qu'il fût « *ouvert à l'ensemble des Etats-membres de l'Union européenne qui le souhaitent, il aurait vocation d'établir des arrangements de liaison avec ses homologues nationaux* ». Relevons que, par prudence diplomatique et réalisme opératoire, le document des Quatre précisa qu'« *afin d'assurer un lien étroit avec l'OTAN, il aurait également vocation à établir des arrangements de liaison avec le SHAPE, y compris sa possible utilisation en vue d'appuyer le DSACEUR dans son rôle de candidat premier pour assurer le commandement d'opérations menées par l'Union européenne avec recours aux moyens et aux capacités de l'OTAN* ». Et d'indiquer plus particulièrement que, « *dans cet esprit, et jusqu'à la mise en place d'une telle capacité par l'Union européenne, les Etats intéressés établiront un noyau de capacité collective qu'ils mettraient à la disposition de l'Union européenne, en lieu et place de moyens nationaux, pour la planification opérationnelle et la conduite d'opérations menées par l'Union européenne sans recours aux moyens et capacités de l'OTAN. Une telle mise en commun de moyens permettrait d'éviter des duplications nationales et améliorerait l'interopérabilité de manière significative. La décision concernant la création d'une telle capacité pourrait être prise d'ici la fin de l'année avec l'ensemble des pays intéressés en vue de sa mise en place à l'été 2004 à Tervuren* ».

(40) Un avant-projet belge avait proposé de fixer un niveau de dépenses pour la modernisation des équipements de défense par rapport au produit intérieur brut, mais cette proposition fut écartée de la version finale rédigée par Bruxelles, afin d'insister plutôt sur les économies d'échelle par rationalisation des structures militaires nationales.

(41) Dans le domaine de la sécurité, le choix des mots est éminemment important. Remplacer le mot « quartier général » par le mot « noyau de capacité collective » est aussi significatif pour donner des gages au relationnel transatlantique que le débat de 2001 autour du choix sémantique des mots « Livre blanc » (européen de la sécurité et de la défense) à remplacer éventuellement par « Livre sur la PESD »!

Et de conclure que, « dans le souci d'améliorer les capacités de commandement et de contrôle disponibles tant pour l'Union européenne que pour l'OTAN, les quatre ministres de la Défense entreprendront les démarches nécessaires en vue d'établir, pour l'année 2004 au plus tard, un quartier général multinational déployable pour des opérations conjointes et qui serait basé sur des quartiers généraux déployables existants ».

Malgré le fait que la proposition des Quatre concernait les opérations Union européenne sans moyens de l'OTAN (hors du cadre des accords de Berlin +), qu'elle impliquait la gestion de missions de *soft security* et de basse intensité et qu'il était même convenu d'établir des liens étroits avec l'Alliance atlantique, les Etats-Unis réagirent avec vigueur. Pour l'administration américaine (42), la proposition d'un QG européen était inacceptable car elle allait directement à l'encontre du refus de duplications : le projet était considéré comme redondant par rapport aux moyens de planification de l'OTAN. Le refus de soutenir la création d'un tel quartier général fut répété plusieurs fois en estimant même que cet appareillage de planification allait à l'encontre des accords de Berlin +. La politique américaine reposait à ce sujet sur le refus de voir s'établir des institutions qui, à long terme, pourraient devenir concurrentes de l'OTAN, au point de « menacer » l'avenir de cette dernière (43). Washington estimait que ce QG européen pouvait mettre à mal l'unicité atlantiste, la confiance réciproque et réduire d'autant, en filigrane, le pouvoir américain de contrôle subtil sur le processus décisionnel de l'Alliance en cas de crise. En outre, Washington souhaitait que la PESD ne puisse pas être totalement déconnectée de l'OTAN. Cette posture rappelle les critiques américaines émises lors de la création de l'Eurocorps et à propos de la décision de mettre sur pied la force de réaction rapide de l'Union européenne (« *headline goal* »), ces initiatives ayant été, à l'époque, assimilées à l'embryon d'une armée européenne concurrente de l'outillage transatlantique.

De leur côté, les ministères de la Défense et des Affaires étrangères furent suivistes, mais en partie inquiets des difficultés techniques (44) de ce projet particulier à haute visibilité diplomatique, l'utilité politique passant avant l'utilité administrative. Les réserves de leurs administrations respectives s'adoucirent néanmoins rapidement dès l'instant où le fil directeur de la proposition passait par la volonté d'améliorer la réactivité de l'Union face aux

(42) Cf. Nicholas BURNS, « Overcoming Divisions in the Alliance Perspectives for the new NATO », Communication to Members S53/03, Breakfast Policy Briefing, *Perspectives for the new NATO*, 16 septembre 2003.

(43) Le jeu de dramatisation ira jusqu'à la demande américaine de convoquer une réunion des ambassadeurs de l'OTAN le 20 octobre 2003, trois jours seulement après un sommet de l'UE à Bruxelles, afin d'examiner l'évolution des relations entre l'UE et l'OTAN à la lumière des derniers développements en matière de quartier général européen, les Américains recevant des signaux confus provenant de discussions *ad hoc* franco-germano-belgo-britanniques.

(44) On a pu constater certaines réticences du ministère allemand de la Défense, vu le coût élevé du nouvel état-major national (multinationalisable) de la Bundeswehr à Potsdam.

crises et de tendre à une culture commune sécuritaire. À l'automne 2003, les ministères s'engagèrent dans un processus d'affinement des contenus en cherchant à « *donner du sens de l'utilité à la proposition des Quatre* » (Jean Dufourcq).

De même, progressivement, certaines réticences politiques des autres membres européens (Pays-Bas, Portugal, Autriche) s'estompèrent quelque peu à l'examen attentif du document et à la suite du travail de pédagogie des Quatre, particulièrement lors de la réunion informelle des Affaires étrangères à Kastellorizo (Rhodes) (45) le 2 mai 2003 et lors du sommet de Thessalonique le 20 juin 2003. Toutefois, ces politiques informatives et de réassurance ne permirent pas aux autres pays européens de s'engager résolument dans le champ propositionnel des Quatre, surtout à propos du quartier général autonome. Les autres pays se montrèrent dubitatifs à propos de l'avenir des propositions du 29 avril non encore adoptées par les Britanniques et furent d'autant plus prudent qu'ils avaient subi d'intenses pressions américaines pour ne pas s'engager dans le processus.

Pour les observateurs attentifs à la structure de décision politico-militaire de la PESD, il semble évident que le projet de Tervuren est indispensable. Si le concept ne fut pas proposé lors de la création de l'État-major de l'Union européenne (EMUE) en 2001 par manque de réflexion, il n'en reste pas moins que l'UE devrait effectivement pouvoir disposer d'un noyau de planification et de conduite des opérations en propre pour ses opérations autonomes (46), qui ne soit ni contrôlé par le Shape (D-SACEUR de l'OTAN), ni organisé à partir de grands états-majors stratégiques nationaux (47) multinationalisables, mais où la visibilité des petits pays seraient d'évidence très réduite (48). Certes, nous pouvons imaginer en sus un noyau européen au Shape, mais celui-ci n'aurait surtout de sens que dans le cadre d'une opération PESD imposant des moyens stratégiques et de planification de l'Alliance atlantique.

(45) Dans une configuration à 15 + 10.

(46) Dans son discours du 2 septembre 2003 aux journées diplomatiques, le Premier ministre belge mit en évidence l'opération Artémis (RDC), organisée dans le cadre de la PESD sans moyens de l'OTAN, comme exemple prouvant la nécessité d'un QG européen de niveau stratégique.

(47) À savoir Larissa (Grèce), Northwood (Royaume-Uni), Potsdam (Allemagne), Paris (France) et Rome (Italie). Précisons que l'annonce publique par la France, en septembre 2003, du projet de création, à Lille, pour 2006, d'un état-major de préparation opérationnelle (de même niveau que celui du corps européen, du nouveau QG allemand à Potsdam et celui de l'ARRC dirigeant environ 60 000 hommes) et d'un PC HRF déployable est venue au plus mauvais moment, car elle aggravait la confusion avec le projet des Quatre. Conceptualisé par l'armée de terre française dès 2000, le projet de Lille aurait pour motivation politico-militaire l'inquiétude française d'être exclue des opérations multinationales. En l'organisant, Paris pourrait devenir la nation-cadre et diriger ainsi d'éventuelles opérations multinationales inter-forces avec une capacité d'entrer en premier sur un théâtre d'opérations. De la même manière, la France tente d'édifier un état-major opérationnel multinational « air » apte à la planification et à la coordination d'opérations de niveau 2 (200 sorties/jour) en 2005 et de niveau 3 (600 sorties/jour) en 2006. Cette dernière échelle correspond aux deux tiers des sorties dans la phase la plus exigeante de la guerre du Kosovo.

(48) « *Contrairement à la formule de la nation-cadre ou au recours au Shape, elle permet d'associer les petits pays et les États neutres, avant le lancement de l'opération* », déclaration du général Henri BENTÉGEAT, chef d'état-major des armées, lors de l'audition sur le projet de loi de finances pour 2004, Commission de la Défense nationale et des forces armées, Assemblée nationale, Paris, 28 octobre 2003.



Néanmoins, la contre-proposition britannique (49), distribuée le 28 août 2003 sous le titre de « *UK food for thought paper* » et imaginant l'installation d'une cellule de planification européenne au Shape, fut acceptée par le groupe des Quatre comme solution complémentaire. Pour ces derniers, la création d'un pôle européen supplémentaire au sein de l'OTAN affermirait le pilier européen au sein de l'Alliance, sans que cette cellule devienne pour autant une alternative à leur projet du 29 avril, d'autant plus que la présence éventuelle d'Etats non alignés européens (50), membres de l'Union, complexifierait quelque peu les organes de liaison.

En dehors de la question du lieu – Tervuren étant considéré par les Britanniques comme trop éloigné des instances de décision de l'UE (COPS) (51) –, la question relative au positionnement dans la chaîne complexe de la PESD devait encore être clarifiée dans l'esprit de certains Etats. Pour complexifier le tout, l'Italie proposa de créer une « *task force virtuelle* » par l'instauration d'une rotation entre une quarantaine d'officiers des cinq Etats-membres ayant mis un QG à la disposition de la PESD. Ce contre-feu italien visant à « européeniser » les QG nationaux a pour principal inconvénient de rendre difficile toute visibilité des petits Etats, mais aussi et surtout de ne pas résoudre la question de l'expansion (52) « anarchique » desdits quartiers généraux nationaux.

Le 25 septembre 2003, lors d'une réunion des Quatre à... Tervuren, la France proposait de « *phaser* » (53) le processus de création de l'état-major afin de temporiser et d'attirer le Royaume-Uni dans le processus, sachant que Londres semblait se rapprocher du groupe des Quatre à l'automne 2003 en acceptant l'idée de la planification autonome (54). Cette courbe rentrante fut permise à la condition que le Groupe des Quatre ne fit pas de la défense collective, laissant cela à l'OTAN *via* son article 5.

(49) Ce document répondait aux propositions des Quatre, dont il soutenait largement le contenu, sauf à propos de l'état-major. Il fut distribué aux Etats-membres pour alimenter la réflexion des directeurs politiques des ministères de la Défense et des Affaires étrangères (en format 15 + 10) réunis à Rome fin août, puis le 4 septembre, au lac de Garde, dans un informel (« Gymnich ») des ministres des Affaires étrangères.

(50) À savoir l'Autriche, l'Irlande, la Suède et la Finlande.

(51) Relevons que la proposition britannique d'intégrer le noyau de planification proposé par les Quatre au Cortenberg serait irréaliste car, en cas de montée en puissance des effectifs (passant d'une quarantaine de personnes en permanence à trois cents environ en cas de crise impliquant des missions les plus importantes), le bâtiment serait incapable d'accueillir autant de personnel. Certains y ont vu une manière subtile de saboter le projet. Une des solutions envisagées informellement par certains représentants français serait éventuellement de l'installer au sein de l'École royale militaire à Bruxelles, à quelques centaines de mètres du quartier européen.

(52) Pour Louis Michel, la proposition du groupe des Quatre à propos du quartier général « *doit prévenir le problème de la dispersion et de double emploi inévitables dans le cadre de l'expansion effrénée de quartiers généraux nationaux* » : réponse à la question du député Herman Van Rompuy, Commission des relations extérieures, Bruxelles, 30 septembre 2003.

(53) Pour la mi-2004, il s'agira d'édifier du pré-décisionnel au service de l'UE. Pour 2005, la réalisation d'une cellule spéciale pour les missions humanitaires, d'évacuation et de EU-FAST. Pour 2006, le QG pourrait répondre à tous les spectres des missions.

(54) « *Il est important que l'Europe ait la capacité d'agir indépendamment lorsque l'Amérique, pour une raison ou une autre, ne veut pas s'engager* » : Tony Blair, réunion des trois « grands » européens, Berlin, 20 septembre 2003.

Devant la difficulté à pondérer les perceptions américaines et de certains Etats européens peu favorables à l'état-major de planification considéré comme un outil de concurrence, le dialogue transatlantique resta tendu. Cette tension fut alimentée par la brève rencontre, le 16 octobre, des chefs d'Etat et de gouvernement (55) belge, français, allemand et... britannique, en marge du sommet de l'UE à Bruxelles; axée autour de la thématique de l'initiative du 29 avril sur le quartier général et organisée en vue de convaincre Londres de la nécessité de s'engager dans le processus intra-européen, la démarche devait atténuer la méfiance inhérente à toute possible « alliance » franco-allemande réputée « hégémonique »!

Malgré le jeu sémantique – le terme « QG » s'effaçant au profit du terme « noyau », moins connoté – et l'assouplissement du choix de la localisation spatiale (la Belgique ayant finalement renoncé (56) à une localisation à Tervuren depuis que Londres s'est rapproché des projets du groupe des Quatre lors du sommet des trois « grands » à Berlin, le 20 septembre 2003), le processus restait incertain (57) et les professions de foi ambiguës. La démarche européiste était toujours minée par l'argumentaire américain tournant autour du « complot français » et les réticences italiennes (58) et espagnoles.

En réalité, la dialectique fut celle des concessions réciproques dans un jeu subtil d'ouverture aux partenaires. Alors que le groupe des Quatre accepta d'élargir à tous les coopérations structurées sans figer le nombre de participants, d'abandonner l'idée de clause de défense mutuelle pour l'Union, d'effacer le choix de Tervuren comme lieu de quartier général et de réitérer la promesse que les propositions seraient cohérentes avec les engagements pris vis-à-vis de l'OTAN, les Britanniques s'accordèrent de leur côté pour assouplir leur position. Ainsi, le 29 août 2003, lors du sommet tripartite de Berlin, Londres accepta le concept de capacité de planification et d'action autonome de l'UE à la condition qu'il fût intégré sous la forme d'une cellule au Shape (OTAN). Tony Blair parut également d'accord pour élargir la gamme des missions de Petersberg (59), sans pour autant être favorable à l'introduction du mécanisme de coopérations renforcées en matière de défense. Ce n'est que début octobre que les Britanniques finirent par accepter le mécanisme des coopérations renforcées, tout en se disant réticents à l'adoption, par la CIG, d'une clause de solidarité dans le Traité sur l'Union (coopération plus étroite inscrite dans l'article III-231 du projet de Constitution). Le

(55) Les Luxembourgeois ne furent pas conviés à cette brève réunion triangulaire lancée par la France à ces deux autres « grands » partenaires européens et à laquelle assista la Belgique.

(56) Cf. la déclaration de Guy VERHOFSTADT au *Financial Times*, 26 septembre 2003 : la Belgique y considérait que le concept de QG autonome est crucial, mais pas les modalités (lieu et délais).

(57) A l'automne 2003, la question de l'état-major restait encore un dossier éminemment controversé, tandis que les propositions de centre européen de transport et de QG déployable restaient toujours peu structurées.

(58) L'Italie estima que la proposition des Quatre allait gêner son programme de la présidence du Conseil du second semestre 2003.

(59) Proposée entre autres par le Haut Représentant pour la PESC lors du Conseil européen de Thessalonique en juin 2003.

16 octobre, Tony Blair aurait confirmé son soutien au QG européen, tout en maintenant un discours ambigu vu les intenses pressions américaines – Washington ne saisisait plus « le jeu » du Royaume-Uni, lequel est peut-être moins enclin aujourd’hui à jouer le rôle de « cheval de Troie » américain en Europe voué à « réduire » toute velléité autonomiste intra-européenne. Cependant, début novembre, tel un jeu de balancier, le ministre britannique de la Défense continuait d’estimer inutile de doubler les quartiers généraux et indiquait que Londres ne participerait en aucune manière au QG européen autonome.

Cette politique britannique, qui joue sur le maintien d’un relationnel transatlantique fort parallèlement à une crédibilité à assurer par là le renforcement du pilier européen de l’Alliance à travers la PESD, reste néanmoins incertaine et ambivalente. Si Londres s’est rapprochée du continent pour retrouver une certaine marge de manœuvre et éviter d’hypothéquer l’ensemble de ses relations depuis que « *les fruits de son alignement sur Washington sont moindres qu’escomptés* », comme le symbolisent les débats post-guerre en Iraq, l’objectif permanent reste la préservation du lien transatlantique à son profit comme au profit de tous. Tony Blair, qui veut être au cœur de la défense européenne sans nuire à l’OTAN, est bel et bien placé entre deux chaises (60).

Et pour complexifier le tout, le ministre allemand de la Défense, Peter Struck, en contradiction apparente avec la position de la chancellerie, considérait, le 24 octobre, qu’un QG européen autonome n’était pas indispensable car il n’y avait « *aucun sens à dédoubler les structures* »; en revanche, il estimait plutôt adéquate la création de cellules de planification « *qui pourraient être attachées au Shape* » (61). Le 13 novembre, le ministre allemand des Affaires étrangères, Joschka Fischer, indiquait (62) que l’existence actuelle de cinq grands QG nationaux (multinationalisables) était suffisante pour gérer des opérations européennes autonomes sans moyens de l’OTAN et que, par conséquent, il n’était pas besoin de créer un nouveau quartier général européen en propre!

En attendant une clarification politique définitive de la question délicate du QG, les administrations des quatre Etats européens avaient commencé à se réunir dès l’été 2003 à Tervuren pour se répartir les sept initiatives présentées au Palais d’Egmont et préparer des fiches approfondies sur les thèmes sélectionnés. La Belgique choisit le système d’aide européenne d’ur-

(60) « *Il y a des gens qui s’efforcent de m’éloigner de l’Europe et il y a des gens qui s’efforcent de m’éloigner de l’Amérique. Moi je pense que la Grande-Bretagne doit avoir une position forte en Europe et aussi vis-à-vis de l’Amérique* », *Le Figaro*, 18 octobre 2003.

(61) *International Herald Tribune*, 27 octobre 2003.

(62) *The Independant*, 14 novembre 2003; *Financial Times*, 13 novembre 2003.

gence (EU-FAST) (63) tandis que la France allait approfondir la capacité européenne de réaction rapide (brigade franco-allemande, *etc.*) et le dispositif de planification et de conduite d'opérations (QG). L'Allemagne s'engageait quant à elle à examiner les dossiers du commandement européen de transport aérien stratégique (64), la capacité européenne de protection NBC conjointe, les centres européens de formation et le QG multinational déployable (65). Quant au Luxembourg, il « restait au balcon » vu la faiblesse de ses moyens.

Finalement, après d'ultimes négociations entre les trois « Grands européens » (66) et d'intenses arbitrages transatlantiques, un compromis fut élaboré et présenté lors du Conseil européen de Bruxelles, le 12 décembre 2003, clôturant la présidence italienne. Malgré l'échec de l'adoption du texte de la Constitution européenne, dont ses articles audacieux sur la PESD, le Conseil des chefs d'Etat et de gouvernement entérinèrent, en dehors de la CIG, une double décision, qui consiste à faire en sorte que l'Union dispose, dès que possible, d'un noyau de personnel d'une quarantaine d'officiers, en vue de gérer la planification et la « *conduite d'opérations* » (67) : ces officiers renforceront, en cas de crise, l'état-major militaire européen (EMUE) préexistant, déjà installé au Cortenberg ; parallèlement, une cellule permanente européenne sera installée au Shape « *pour assurer une pleine transparence entre les deux organisations* ».

Il est prévu que cette « *capacité à mettre en place rapidement un centre d'opérations pour une opération particulière* » ne soit activée que si l'OTAN en tant que telle n'est pas engagée dans une opération. En outre, les grands quartiers généraux seront considérés comme prioritaires en cas d'opération européenne sans moyens de l'OTAN. Cette hiérarchisation fait que le futur noyau de planification et de conduite d'opérations non permanent ne sera actionné que subsidiairement par l'UE, probablement et en particulier lorsqu'une réponse à la fois civile et militaire sera requise et lorsque aucun QG national n'aura été identifié comme adéquat ou ne souhaitera prendre le *leadership* (nation-cadre).

Réalisée de compromis en compromis, la sortie de « crise » relative au QG européen et les conditions extrêmement restrictives à son activation expriment à suffisance à la fois le poids des pressions américaines face aux prin-

(63) Pour des raisons tactiques, la Belgique n'a pas souhaité s'occuper du dossier du QG permanent fixe (prévu alors à Tervuren) ; il s'agissait pour elle de placer au devant de la scène un « grand » pays européen comme la France, un tel pays ayant davantage de capacités sur cette matière et pouvant mieux défendre diplomatiquement « le produit » et assurer le suivi technique du dossier. En outre, Bruxelles possède une certaine expérience avec son concept B-FAST national, pour l'essentiel financé par le département des Affaires étrangères.

(64) Berlin dispose déjà d'une expérience *via* les ECAPs de l'OTAN sur cette thématique.

(65) A ne pas confondre avec la proposition de QG fixe (Tervuren).

(66) L'accord final fut esquissé entre la France, le Royaume-Uni et l'Allemagne le 26 novembre 2003, « *en liaison avec les Belges* ».

(67) Relevons que le Shape aura lui aussi un officier de liaison au sein de l'état-major européen.

cipes de la PESD et une certaine garantie future de non-veto des Etats-Unis, compte tenu de l'approbation tant attendue de Londres.

En définitive et en dehors du principe d'une coalition de volontaires (sous mandat onusien) hors du cadre de l'UE et de l'OTAN, quatre cas de figure pourraient donc survenir. *Primo*, l'OTAN s'engage dans une opération et les Européens des pays membres et d'autres pays partenaires sont conviés à y participer, le QG du Shape étant mis en œuvre intégralement. *Secundo*, l'Union s'engage dans une opération avec des moyens de l'OTAN. Dans cette hypothèse, c'est le SACEUR adjoint de nationalité européenne qui fait le lien entre l'UE et le Shape ; la planification opérationnelle est réalisée dans le cadre atlantique, *via* le Shape, sous le contrôle politique et stratégique européen. *Tertio*, l'Union s'engage dans une opération sans faire appel aux moyens de l'OTAN : elle désigne alors un QG national européen « multinationalisable », tandis que la direction politique et stratégique reste aux mains de l'UE. *Quarto*, l'Union s'engage dans une opération sans moyens de l'Alliance atlantique, mais en raison des caractéristiques de l'opération et/ou de l'« indisponibilité » de QG nationaux, elle fait monter en puissance la nouvelle cellule de « *planification et de conduite d'opérations* » finalisée sous la présidence italienne et virtuellement installée auprès de l'état-major de l'UE.

#### LE CHAMP DES POSSIBLES

Le quatuor sécuritaire a ainsi permis de poser la question des liens à établir entre la concertation communautaire dans le champ de la PESD et celle qui ne peut apparaître qu'entre certains Etats plus volontaristes pour aller « plus vite et plus loin » en matière de sécurité et de défense sous la forme d'un groupe pionnier.

Rien n'interdit d'imaginer des processus à vitesse variable lorsque le paysage politique de l'Union fera évoluer vingt-cinq capitales partenaires, sachant néanmoins que cette nouvelle posture désarticulera en partie la PESD, complexifiera la compréhension publique de la politique de sécurité commune et renforcera la division entre certains Européens (68), de la même manière que les pays européens dits « non alignés » et le Danemark rendent difficile tout approfondissement d'ordre militaire et territorial de la dimension « sécurité » des Quinze.

Il est en outre probable que le noyau (ouvert) franco-germano-belgo-luxembourgeois restera instable, car il est apparu lors d'un approfondissement de la crise intra-européenne et de la crise onusienne. Il n'a de chance

(68) « *Si l'Europe de la Défense ne se fait pas dans le cadre de l'Union européenne, elle se fera à côté d'elle* », Michel BARNIER, Université d'été de la Défense, Arcahon, 9 septembre 2003. Une telle posture implique plusieurs Europe de la sécurité, engagées à des vitesses différentes.

de réussir que si les trois « grands » États européens clarifient leur posture institutionnelle européiste, parallèlement au lancement d'un véritable débat sur les relations transatlantiques. Il prendra davantage de consistance si ces « audaces » sont assimilées par la CIG qui a débuté ses travaux le 4 octobre 2003. Il ne sera en définitive militairement crédible que si les Britanniques y sont associés.

Nonobstant, les propositions lancées lors de la réunion du quatuor le 29 avril 2003 auraient pu être fortifiées si le principe des coopérations renforcées et structurées dans le domaine de la sécurité et de la défense avait effectivement été clarifié et entériné par les représentants nationaux lors de la Conférence intergouvernementale (69) sur le projet de Constitution européenne. Son échec définitif lors d'une seconde session qui devrait s'ouvrir au cours du premier semestre 2004 – à savoir le retour au Traité de Nice – aboutirait à voir s'exprimer les initiatives du quatuor probablement hors du Traité si les circonstances diplomatiques devaient l'imposer.

Quels qu'en soient les prolongements et compte tenu de ce que le principe de différenciation a toujours gouverné l'histoire européenne, la rencontre avant-gardiste des Quatre ne peut que renforcer la politique européenne de sécurité et de défense dès l'instant où elle souhaite poser les jalons d'une plus grande maturation, d'une responsabilisation, d'une loyauté, d'une solidarité et d'une réactivité des Européens dans ce domaine.

Au-delà de ces dilemmes, le paysage sécuritaire sera composé d'un ou plusieurs *leaders* (en posture gigogne) qui devront encore composer avec le socle permanent des États-nations et les constructions sécuritaires à plusieurs vitesses. Tels sont les enjeux qui se dissimulent derrière l'initiative pragmatique du Groupe des Quatre le 29 avril 2003.

(69) Cette session de la CIG n'est pas parvenue, fin décembre 2003, à adopter le texte constitutionnel européen dans le cadre de la présidence italienne. Relevons que les chapitres « défense » dudit document (coopérations structurées et clauses de solidarité) n'ont pas été responsables de cet échec, mais plutôt le volet institutionnel (pondération des droits de vote au Conseil des ministres européens et composition de la Commission).