
Incertitudes sur la PSDC
Une nécessaire réflexion
franco-allemande

Louis-Marie Clouet

Andreas Marchetti

Juillet 2011

Comité d'études des relations franco-allemandes



L'Ifri est, en France, le principal centre indépendant de recherche, d'information et de débat sur les grandes questions internationales. Créé en 1979 par Thierry de Montbrial, l'Ifri est une association reconnue d'utilité publique (loi de 1901).

Il n'est soumis à aucune tutelle administrative, définit librement ses activités et publie régulièrement ses travaux.

L'Ifri associe, au travers de ses études et de ses débats, dans une démarche interdisciplinaire, décideurs politiques et experts à l'échelle internationale.

Avec son antenne de Bruxelles (Ifri-Bruxelles), l'Ifri s'impose comme un des rares *think tanks* français à se positionner au cœur même du débat européen.

*Les opinions exprimées dans ce texte
n'engagent que la responsabilité des auteurs.*

Ces « Visions franco-allemandes » sont publiées dans le cadre du « Dialogue d'avenir franco-allemand », un projet mené en coopération par le Comité d'études des relations franco-allemandes de l'Institut français des relations internationales, la Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik et la

Robert Bosch Stiftung

Les activités de recherche, de secrétariat de rédaction et de publication du Cerfa bénéficient du soutien de la Direction de la Prospective du ministère des Affaires étrangères et européennes et du Frankreich-Referat de l'Auswärtiges Amt.



Auswärtiges Amt

Directeurs de collection : Louis-Marie Clouet, Hans Stark

ISBN : 978-2-86592-904-7

© Ifri – 2011 – Tous droits réservés

Ifri
27, rue de la Procession
75740 Paris Cedex 15 – FRANCE
Tél. : +33 (0)1 40 61 60 00
Fax : +33 (0)1 40 61 60 60
Email : ifri@ifri.org

Ifri-Bruxelles
Rue Marie-Thérèse, 21
1000 – Bruxelles – BELGIQUE
Tél. : +32 (0)2 238 51 10
Fax : +32 (0)2 238 51 15
Email : info.bruxelles@ifri.org

Site Internet : ifri.org

Auteurs

Andreas Marchetti est diplômé d'une maîtrise en sciences politiques de l'Université de Toulouse, d'un master en sciences politiques de l'Université de Bonn et docteur en sciences politiques. Son sujet de thèse portait sur la politique européenne de sécurité et de défense. Il est chercheur au Centre de recherche sur l'intégration européenne (Zentrum für Europäische Integrationsforschung, ZEI) de l'Université de Bonn.

Ses principaux thèmes de recherche ont trait à la politique commune de sécurité et de défense, la politique de voisinage et à l'intégration européenne.

Louis-Marie Clouet est diplômé de Sciences Po Paris, du DESS « Maîtrise des armements et désarmement » de l'Université de Marne-La-Vallée et docteur en sciences économiques. Il est chercheur au Comité d'études des relations franco-allemandes (Cerfa) de l'Institut français des relations internationales (Ifri).

Ses principaux thèmes de recherche portent actuellement sur les coopérations européennes en matière de défense et d'armement, la réforme de la Bundeswehr, les politiques industrielles et technologiques.

Andreas Marchetti et Louis-Marie Clouet ont coordonné le programme de recherche « La France et l'Allemagne face aux crises européennes », mené conjointement par le ZEI et le Cerfa, avec le soutien de l'Agence nationale de la recherche (ANR) et de la Deutsche Forschungsgemeinschaft.

Parmi leurs dernières publications communes figurent :

Louis-Marie Clouet, Andreas Marchetti (dir.), *L'Europe et le monde en 2020, Essai de prospective franco-allemande*, Presses Universitaires du Septentrion, Villeneuve-d'Ascq, 2011, 312 p.

Louis-Marie Clouet, Andreas Marchetti, « Un leadership par la crédibilité – Perspectives franco-allemandes sur l'avenir de l'UE », *Visions franco-allemandes*, n° 18, mars 2011.

Résumé

Dans l'« Agenda franco-allemand 2020 » présenté en février 2010, les deux gouvernements français et allemand souhaitent relancer tous azimuts leur coopération, notamment en matière de défense et de politique étrangère. Cette feuille de route présentait tout un volet de mesures sous la rubrique n° 4 « Politique étrangère, défense, sécurité ». En 2011, les deux partenaires peinent toujours à agir de concert, comme le montre l'absence de traduction concrète d'un certain nombre de mesures annoncées par les deux gouvernements, ainsi que les divergences profondes en matière de politique de défense et de sécurité révélées notamment par la crise libyenne.

Parallèlement, un rapprochement franco-britannique s'est concrétisé par la signature de deux traités en matière de défense, de sécurité et de nucléaire en novembre 2010 par le président Nicolas Sarkozy et le Premier ministre David Cameron. Officiellement destiné à préserver les capacités des deux principales puissances militaires européennes, ce rapprochement questionne « en creux » la coopération franco-allemande de défense, et, partant, la Politique de sécurité et de défense commune (PSDC).

Certes, les ministres de la Défense et des Affaires étrangères polonais, allemands et français ont adressé fin décembre 2010 une « Lettre de Weimar » à la Haute représentante Catherine Ashton, soulignant leur volonté de relance de la PSDC. Sa mise en œuvre permettra de juger des apports potentiels de la coopération de défense franco-allemande, et au-delà, européenne.

Cette note se propose d'analyser les blocages franco-allemands en matière de politique de défense, leur impact sur le développement de la PSDC (au regard du rapprochement franco-britannique) et d'esquisser des pistes de convergence que Paris et Berlin pourraient proposer à leurs partenaires européens.

Sommaire

INTRODUCTION	4
LE RAPPROCHEMENT FRANCO-BRITANNIQUE AU REGARD DE LA PSDC .	6
LES FRUSTRATIONS SUR L'ENGAGEMENT OPERATIONNEL EUROPEEN	9
L'IMPASSE DES COOPERATIONS EUROPEENNES D'ARMEMENT	13
DES APPROCHES DIVERGENTES EN POLITIQUE ETRANGERE.....	18
L'absence de coordination au sein de l'OTAN	18
L'antagonisme nucléaire en toile de fond	19
Quelle défense pour l'Europe ?.....	21
POUR UN DEBAT FRANCO-ALLEMAND	
SUR LA DEFENSE ET LA SECURITE DE L'EUROPE	25

Introduction

La France et l'Allemagne ont été à la pointe de la lutte contre la crise financière, du fait même de leur poids économique et financier au sein de l'Union européenne (UE), et en particulier de la zone euro. C'est seulement parce que Berlin et Paris ont pu trouver des compromis que des mesures de lutte contre la crise financière, puis budgétaire des pays de la zone euro ont pu voir le jour. Un champ politique pâtit cependant de l'absence de convergence franco-allemande : la Politique de sécurité et de défense commune (PSDC), et plus largement la Politique européenne de sécurité commune (PESC).

La situation internationale encourage à une plus grande coordination entre les pays européens pour que l'Union puisse peser sur les évolutions à ses portes. Mais les révolutions dans les pays arabes du sud de la Méditerranée, et notamment la crise libyenne, illustrent de manière flagrante l'absence d'analyse commune et d'accord entre les pays européens, au premier rang desquels la France et l'Allemagne, sur les objectifs et moyens de la politique que peut mener l'UE dans son voisinage. Cette crise aiguë ne fait que souligner une situation latente depuis plusieurs années.

Autre facteur incitatif à une plus grande coopération européenne : l'aggravation des finances publiques européennes dans le courant de l'année 2010 qui soulève une interrogation importante sur les politiques de défense des pays européens, encore gérées au plan national. Il est encore très difficile pour les États de franchir le cap d'une plus grande mutualisation de leurs budgets de défense et de leurs capacités militaires. La France et l'Allemagne n'échappent pas à ce constat, alors que les coopérations de défense entre les deux pays semblent marquer le pas, dans un contexte d'incertitude quant à l'orientation que veulent donner Paris et Berlin à la PSDC.

Depuis l'arrivée au pouvoir d'une coalition des partis de droite allemands en septembre 2009, une relance de la coopération franco-allemande était espérée, après l'exercice délicat du pouvoir par une Grande coalition, difficile à appréhender par un gouvernement français plus prompt à la décision.¹ Dans l'« Agenda franco-allemand

¹ Pour une appréciation critique du gouvernement de droite allemand et les équilibres nécessaires en son sein, malgré la proximité politique des partis qui le constituent, voir A. Marchetti, H. Stark : « D'une coalition à l'autre : la politique étrangère de

2020 »² présenté en février 2010 à l'issue d'un conseil des ministres franco-allemand, les deux gouvernements souhaitaient relancer tous azimuts leur coopération, notamment en matière de défense et de politique étrangère. Cette feuille de route présentait tout un volet de mesures sous la rubrique n° 4 « Politique étrangère, défense, sécurité »³. Une année après, les deux partenaires peinent toujours à agir de concert dans les domaines de la politique étrangère, de défense et de sécurité, comme le reflète l'absence de traduction concrète d'un certain nombre de mesures annoncées par les deux gouvernements.

En matière de défense, le gouvernement français a opéré un rapprochement spectaculaire avec le nouveau gouvernement britannique de David Cameron. Cela s'est concrétisé par la signature de deux traités franco-britanniques en matière de défense, de sécurité et du nucléaire⁴ en novembre 2010 par le président Nicolas Sarkozy et le Premier ministre Cameron. Certes, les ministres de la Défense et des Affaires étrangères polonais, allemands et français ont adressé fin décembre 2010 une « Lettre de Weimar »⁵ à la Haute représentante Catherine Ashton, soulignant leur volonté de relance de la PSDC. Sa mise en œuvre permettra de juger des apports potentiels de la coopération de défense franco-allemande, et au-delà, européenne.

Cette note se propose d'analyser les blocages franco-allemands en matière de politique de défense, leur impact sur le développement de la PSDC (au regard du rapprochement franco-britannique) et d'esquisser des pistes de convergence que Paris et Berlin pourraient proposer à leurs partenaires européens.

l'Allemagne », Dossier « Débuts du nouveau gouvernement Merkel et politique étrangère de l'Allemagne », *Allemagne d'aujourd'hui*, n° 191, janvier 2010, p. 22-31.

² Déclaration à l'occasion du Conseil des ministres franco-allemand, Agenda franco-allemand 2020, Palais de l'Élysée, jeudi 4 février 2010.

³ Ibid.

⁴ Par la suite, « traité franco-britannique ».

⁵ Voir cette lettre en version française et anglaise :

http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/IMG/pdf/PSDC_lettre13-12-2010_10-54-41.pdf (document consulté le 26 avril 2011).

Le rapprochement franco-britannique au regard de la PSDC

Alors que le traité de Lisbonne est entré en vigueur le 1^{er} décembre 2009, les initiatives en matière de défense européenne ont été réalisées principalement dans un cadre bilatéral, hors des instances de l'UE. Ainsi, le Royaume-Uni et la France ont progressé rapidement sur leur coopération bilatérale de défense en 2010.⁶ L'actuel rapprochement franco-britannique s'inscrit précisément dans une situation d'impasse de la coopération de défense entre Paris et Berlin, et au-delà, dans un contexte d'incertitude des deux principaux pays promoteurs de la PSDC quant à l'orientation à donner à cette politique dans le nouveau cadre juridique posé par le traité de Lisbonne. En ce sens, le traité franco-britannique peut être analysé non pas comme un déclencheur, mais plutôt comme un miroir révélateur des blocages de la coopération franco-allemande de défense et de la PSDC.

Pour justifier ce traité franco-britannique, les deux gouvernements soulignent la convergence de leurs intérêts internationaux et de la perception de leur rôle sur la scène internationale : « Nos deux pays partagent la même analyse géostratégique, la même volonté politique et le même sentiment d'urgence »⁷. Le risque d'un « déclassé stratégique » lié aux coupes budgétaires outre-Manche imposait un tel rapprochement. La France et le Royaume-Uni sont les deux seuls pays européens membres permanents du Conseil de sécurité des Nations unies et disposant de l'arme nucléaire, ce qui leur confère des responsabilités particulières sur la scène internationale. Les deux États cumulent plus de 50 % des dépenses militaires et deux tiers des dépenses de Recherche et développement (R&D) militaire en Europe. Ils ont donc tout intérêt à s'associer pour favoriser des coopérations en matière de défense et d'armement.

⁶ B. Jones, « Franco-British military cooperation : a new engine for European defence ? », *EUISS Occasional Paper*, n° 88, février 2011.

⁷ Commission des forces armées du Sénat, Loi de finances 2011, Audition de l'amiral Edouard Guillaud, chef d'état-major des armées, le jeudi 14 octobre 2010. Voir aussi le texte du Traité, disponible sur le site du ministère des affaires étrangères : http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/IMG/pdf/291846_BST_Co-operation_French_Text_Formatted_Final__6_.pdf (document consulté le 26 avril 2011).

En soi, le traité franco-britannique a été officiellement accueilli comme tout à fait légitime par les autorités allemandes, qui notent la nécessaire coopération nucléaire franco-britannique et l'intérêt de l'initiative pour améliorer les capacités militaires européennes, et donc le caractère non « antieuropéen » de la coopération bilatérale au regard de la PSDC⁸. Pourtant, au-delà de cette compréhension tout officielle, plusieurs développements suscitent des interrogations de la part de Berlin : l'initiative franco-britannique reflète une réorientation – dont la profondeur demeure à mesurer – de la politique de défense française,

- au regard de l'engagement français en faveur du développement de la PSDC, et
- compte tenu de l'opposition britannique à conférer à l'UE des compétences et moyens en matière de défense – la PSDC étant pourtant placée dans le domaine de compétence exclusif du Conseil, dans un strict fonctionnement intergouvernemental.

Au niveau politique, la convergence d'analyse géopolitique et d'intérêts entre la France et le Royaume-Uni souligne *a contrario* qu'une telle entente est beaucoup moins évidente à afficher entre Paris et Berlin. Un dialogue stratégique de haut niveau manque sans doute entre les deux capitales, notamment pour donner un sens à la PSDC, ou du moins, ne permet pas d'énoncer aussi clairement la convergence des intérêts allemands et français, le rôle de l'Europe sur la scène internationale, les intérêts européens et les zones où ils doivent être défendus⁹. Cette collaboration franco-britannique demeure cependant à évaluer dans le long terme et sur l'ensemble des sujets. À cet égard, la différence d'appréciation de Londres et Paris quant à l'importance de la PESC et de la PSDC constitue en soi un point de divergence fondamental sur le rôle que peut et doit jouer l'Union sur la scène internationale, notamment au regard de l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord (OTAN), à moins d'une évolution de Paris sur ce sujet suite à la réintégration de la structure militaire de l'Alliance atlantique.

⁸ Entretien avec des responsables militaires allemands, janvier 2011.

⁹ On pense en premier lieu à l'Afrique, qui apparaît clairement comme la zone que la France et le Royaume-Uni visent à travers la constitution d'une force bilatérale d'intervention rapide, mais aussi au Proche-Orient et au Caucase. Paris et Berlin se sont plus affrontés que coordonnés pour orienter leur politique extérieure vers le Sud (Union pour la Méditerranée) ou vers l'Est (partenariat oriental), voir A. Marchetti, D. Schmid, : « La politique européenne de voisinage : potentiels d'une "concurrence" franco-allemande », in C. Demesmay, A. Marchetti (dir.), *La France et l'Allemagne face aux crises européennes*, Pessac, Presses Universitaires de Bordeaux, 2010, p. 147-167.

Au niveau opérationnel, la France et le Royaume Uni sont les deux principales puissances militaires européennes, les plus enclines à se projeter, s'efforçant – encore – de consacrer environ 2 % de leur Produit intérieur brut (PIB) à l'effort de défense, seuil minimal exigé dans le cadre de l'Alliance atlantique. Les deux armées ont un format et des modalités d'intervention plus proches que ceux de l'armée allemande, ce qui renvoie *a contrario* aux difficultés politiques, juridiques et opérationnelles que posent les contraintes d'engagement de la Bundeswehr (cf. infra).

Un troisième volet de coopération franco-britannique développe des initiatives communes bilatérales en matière d'armement, rendues possibles par la proximité d'analyse géopolitique et de besoins opérationnels entre les forces armées britanniques et françaises. Cette troisième dimension est-elle aussi révélatrice « en creux » des difficultés de la coopération franco-allemande et européenne d'armement.

Le traité franco-britannique se présente de manière factuelle comme une initiative bilatérale, positive pour l'Europe de la Défense, en maintenant les capacités militaires qui feraient cruellement défaut à la défense européenne. Mais il est aussi présenté à Paris et Londres comme un coup de semonce à l'encontre des partenaires européens : « Les Français et les Britanniques n'attendent pas indéfiniment et sont de plus en plus impatients face à la procrastination de leurs partenaires européens en matière militaire »¹⁰. La France coopère avec le Royaume-Uni en matière de défense, parce qu'il s'agit du seul pays maintenant un engagement, en particulier budgétaire, en matière de défense, et que Paris ne souhaite plus porter seul la PSDC, sans soutien et relais crédible de la part de ses partenaires européens : « Leur quête de partenaires pour la construction de capacités d'intervention militaires européennes n'a pas été couronnée de succès. L'Allemagne – explicitement sollicitée par la France pour y prendre part – n'a pas répondu à cette invitation trilatérale en matière de coopération d'armement »¹¹. Le principal partenaire ainsi sollicité demeure Berlin, et au-delà, les autres pays européens.

¹⁰ Voir notamment une analyse espagnole du traité franco-britannique : L. Simón, J. Rogers, « The New Franco-British Entente and European Defence : Implications for Spain », *Opex Memorandum*, n° 151/2010, p. 2, ; disponible sur :

<http://www.falternativas.org/content/download/16250/462335/version/2/file/151memo_security_defence.pdf> (document consulté le 26 avril 2011).

¹¹ R. Kempin, J. Mawdsley, S. Steinicke, « Abkehr von der GSVP ? Französisch-britischer Bilateralismus in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik », *SWP-Aktuell*, n° 81, novembre 2010, p. 4, disponible sur :

<http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/aktuell/2010A81_kmp_ste_mawdsley_ks.pdf> (document consulté le 26 avril 2011).

Les frustrations sur l'engagement opérationnel européen

Le traité franco-britannique prévoit la création d'une force expéditionnaire commune interarmées :

« Cette Force associera les trois armées. Elle comprendra une composante terrestre composée de formations au niveau brigade, une composante maritime et une composante aérienne avec leurs états-majors associés, ainsi que la logistique et les fonctions de soutien. Il ne s'agira pas d'une force permanente, mais elle sera disponible avec un préavis pour des opérations bilatérales, de l'OTAN, de l'Union européenne, des Nations Unies ou d'autres opérations »¹².

L'objectif de cette force franco-britannique est l'envoi de contingents pour des situations de crise ouverte, nécessitant l'emploi de la force militaire, vraisemblablement sur les théâtres africains, où il s'avère beaucoup plus difficile de solliciter des contingents européens, suite aux expériences des opérations des Forces de l'UE pour la République démocratique du Congo ainsi que pour le Tchad et la République centrafricaine (EUFOR RDC, EUFOR Tchad/RCA¹³).

Cette force expéditionnaire commune interarmées résonne comme la leçon des limites constatées à la Brigade franco-Allemande (BFA) et à l'Eurocorps¹⁴ : une force interarmées, non-permanente, mais réellement déployable à court préavis dans des opérations

¹² Présidence de la République, Déclaration commune sur la coopération de défense et de sécurité, Londres, 2 novembre 2010, disponible sur le site :

<http://www.elysee.fr/president/les-actualites/declarations/2010/declaration-sur-la-cooperation-de-defense-et-de.9948.html> (page consultée le 26 avril 2011).

¹³ Voir une analyse de l'opération EUFOR RDC par D. M. Tull, « Die Führung und Beteiligung der Bundeswehr an EUFOR RD Congo », in Stefan Mair (dir.), « Auslandseinsätze der Bundeswehr : Leitfragen, Entscheidungsspielräume und Lehren », *SWP-Studie*, n° 27, septembre 2007, p. 68-77, disponible sur

http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/studien/2007_S27_mrs_ks.pdf, (document consulté le 26 avril 2011) ; et une analyse de la politique africaine allemande : S. Mair, D. M. Tull, « Deutsche Afrikapolitik : Eckpunkte einer Strategischen Ausrichtung », *SWP-Studie*, n°10, mars 2009, p. 17-18, disponible sur : http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/studien/2009_S10_mrs_tll_ks.pdf (document consulté le 26 avril 2011)

¹⁴ Ronja Kempin, Jocelyn Mawdsley, Stefan Steinicke, *op. cit.*, p. 1.

« expéditionnaires » et dans des engagements « robustes », ce que ne peuvent pas faire actuellement la BFA ou l'Eurocorps en tant qu'unités constituées, du fait des contraintes (autorisation du Bundestag et *caveats*) qui pèsent sur l'engagement des soldats allemands et sur celui d'unités européennes, nécessitant l'approbation et un mandat similaire par l'ensemble de leurs gouvernements. Alors que la BFA, l'Eurocorps ou les Groupements tactiques européens (Battlegroups) sont censés symboliser les capacités des Européens à déployer des forces dans des opérations extérieures, ils n'ont toujours pas été employés dans le cadre d'opérations de la PSDC. Surtout, les conditions d'engagement des unités françaises, allemandes et des autres pays participants aux différentes unités européennes diffèrent trop pour permettre une intervention conjointe sans difficultés. Ces conditions d'engagements et *caveat* touchent de près à la souveraineté des pays, à l'autorisation de déploiement de troupes et à l'emploi de la force.

L'Agenda franco-allemand 2020 soulignait la nécessité de « développer la capacité d'engagement opérationnelle de la Brigade franco-allemande ; et au-delà, renforcer [la] concertation [bilatérale] en vue de déploiements communs ». La Brigade franco-allemande a été créée pour symboliser la coopération franco-allemande : elle témoigne de la proximité et de la densité des relations entre les forces armées française et allemande, et joue son rôle de laboratoire pour des unités multinationales européennes. Mais cet exercice à caractère expérimental rencontre aussi ses limites. La BFA est régulièrement déployée dans des opérations extérieures principalement dans les Balkans dans les années 1990 : elle sera ainsi engagée au Kosovo en 2011, sous commandement unique, sous l'égide de l'OTAN. Mais en Afghanistan, les unités allemandes seront engagées sous commandement allemand au nord, et les unités françaises sous commandement français à l'est, les deux zones étant officiellement trop éloignées pour permettre un déploiement conjoint.

La réforme actuelle de la Bundeswehr est censée la transformer en une « armée en opération » (*Armee im Einsatz*), objectif affirmé de l'ancien ministre fédéral de la Défense Karl-Theodor zu Guttenberg. Cette réforme prévoit la suspension de la conscription et la modernisation des structures du Ministère et des forces armées, sous forte contrainte budgétaire¹⁵. Si le nouveau ministre fédéral de la Défense Thomas de Maizière réussit à mener à bien cette réorganisation fondamentale de l'armée allemande, cette réforme ne peut que favoriser la convergence des conditions d'emploi et des besoins de la Bundeswehr avec ceux des armées françaises et britanniques, déjà professionnalisées.

¹⁵ F.J. Meiers, « La réorganisation de la Bundeswehr : la quadrature du cercle », *Note du Cerfa*, n° 87, juin 2011, 29 p. Disponible sur : <<http://ifri.org/?page=detail-contribution&id=6670>> (page consultée le 07 juillet 2011).

Il est certain que la Bundeswehr demeurera une « armée parlementaire ». Le Bundestag conservera son pouvoir d'autorisation du déploiement de la Bundeswehr dans des opérations extérieures et approuvera explicitement le mandat de la mission, la durée, la zone de déploiement, le volume maximal de soldats engagés et les conditions d'engagement¹⁶. Actuellement, il n'est ainsi pas concevable que soient prévus à l'avance des cas où la Bundeswehr pourrait être engagée. La rapidité de décision d'un déploiement ne constitue pas aux yeux des responsables politiques et militaires allemands un obstacle : il serait rarement nécessaire de décider selon eux un déploiement en 24 heures de troupes à l'étranger¹⁷. En revanche, la clé de cette décision demeure de convaincre le député allemand du bien fondé de l'engagement d'un soldat allemand ; le vote du Bundestag peut par conséquent dériver en « un plébiscite permanent, un exercice de haute voltige de politique intérieure »¹⁸. Cela a pour défaut de contribuer à réduire l'efficacité de la Bundeswehr sur le terrain par des contraintes résultant du compromis partisan, des enjeux de politique intérieure et de la pression de l'opinion publique allemande sur l'exécutif et le législatif allemands¹⁹. Néanmoins, pour l'octroi d'une légitimité démocratique à l'emploi des forces armées, le vote du Bundestag est fortement ancré dans la culture politique et stratégique allemande.

L'opinion publique allemande a évolué quant à sa relation à la Bundeswehr : la désapprobation actuelle porte sur le sens de l'intervention de l'OTAN en Afghanistan et de la participation de la Bundeswehr, qui ne contribue pas à la sécurité de l'Allemagne aux yeux de la majorité des citoyens allemands²⁰. Le discours des responsables politiques allemands prônant une approche « sécurité et développement » facilitait l'acceptation du déploiement de la Bundeswehr, essentiellement présenté comme une opération de stabilisation post-conflit et d'aide au développement et à l'établissement de l'État de droit en Afghanistan²¹. Le durcissement des opérations en contre-insurrection a impliqué un usage croissant de la force, avec ses dérives éventuelles²², et a mis à mal le discours

¹⁶ Ainsi les dispositions du « Parlamentsbeteiligungsgesetz », la loi sur la participation du Bundestag dans les décisions de déployer des forces armées allemandes à l'étranger du 18 mars 2005.

¹⁷ Entretien avec des responsables militaires allemands, janvier 2011.

¹⁸ M. Kaim, « L'engagement militaire allemand en Afghanistan : conditions, évaluation, perspectives », *Note du Cerfa*, n° 76, juillet 2010, p. 12, disponible sur : <<http://www.ifri.org/?page=detail-contribution&id=6125>> (page consultée le 7 juillet 2011)

¹⁹ Ibid.

²⁰ Ibid.

²¹ A. Leboeuf, *op. cit.* et M. Kaim, *op. cit.*

²² Notamment l'affaire du bombardement de Kunduz, qui a fait plus de 70 victimes civiles, suite à l'autorisation de frappes aériennes par un officier allemand. À cela

politique justifiant l'engagement de la Bundeswehr. De futures opérations extérieures impliquant une armée de métier vont être soumises à un contrôle du Parlement et de l'opinion publique allemande d'autant plus sévère que celle-ci demeure majoritairement pacifiste : la professionnalisation ne conduira pas à « un plus grand enthousiasme qui pourrait s'exprimer dans un élargissement des mandats accordés ou à une décision plus rapide d'engagement dans de nouvelles opérations »²³.

La réforme de la Bundeswehr ne résoudra donc pas le dilemme de la politique de défense allemande et risque même de l'exacerber. En effet, l'Allemagne risque d'être d'autant plus soumise à la pression de ses partenaires de l'OTAN et de l'UE pour un engagement accru d'une Bundeswehr professionnalisée, et d'éprouver des difficultés à justifier un refus de l'engager dans des opérations sous mandat de l'Organisation des Nations Unies (ONU), dans le cadre de la PSDC, avec en arrière-plan la crédibilité de sa candidature à un siège permanent au Conseil de Sécurité des Nations unies. Pour tout déploiement de troupes européennes dans le cadre d'une opération de la PSDC, l'accord de Berlin sera crucial d'une part pour obtenir un consensus des pays européens sur les objectifs et modalités d'une telle opération, d'autre part pour apporter une contribution concrète aux forces qui seront déployées. Cette contrainte de justification politique risque de brider les conditions d'emploi, voire de fortement réduire toute possibilité de déploiement de la Bundeswehr, et au-delà, des « *battlegroups* » européens dans des opérations de la PSDC impliquant des engagements dans des conditions « dures ». Elle est pour autant un élément essentiel pour légitimer l'intervention d'unités européennes.

Ces considérations ne remettent pas en cause le contrôle parlementaire allemand : à cet égard, le système français souffre sans doute *a contrario* d'un manque d'implication du pouvoir législatif et donc de l'opinion publique sur les fins et les modalités du déploiement et des engagements des forces armées françaises. Mais la divergence profonde sur l'emploi de la force armée en France et en Allemagne constitue un obstacle important à un approfondissement de la coopération de défense bilatérale, et à l'approfondissement de la PSDC.

s'ajoutent des scandales touchant la Bundeswehr, qui exposent fortement le poste de ministre fédéral de la Défense, et au-delà, la politique de défense allemande.

²³ B. Meyer, « Bundeswehr ohne Wehrpflichtige – Was folgt daraus für die Parlamentsarmee im Einsatz ? », *HSPK Report*, n°11/2010, p. 24.

L'impasse des coopérations européennes d'armement

La coopération d'armement est actuellement un deuxième point fondamental de blocage de la coopération européenne de défense. Le Traité franco-britannique - et les réserves nécessaires quant à sa mise en œuvre effective - pointe là encore les difficultés rencontrées au plan européen dans la coopération multilatérale.

Le traité franco-britannique propose une démarche pragmatique fondée sur la définition de besoins communs aux forces armées britanniques et françaises : le format assez similaire des deux armées et leur engagement opérationnel contribuent à faciliter la recherche de solutions communes d'équipements. Les opérations en Afghanistan ont été l'occasion d'un rapprochement entre les deux ministères pour des procédures d'appel d'offres commun, de « raccrochage » à des achats en urgence effectués par le partenaire²⁴. La déclaration commune franco-britannique présente plusieurs initiatives importantes en matière d'équipement et de capacités, qui auraient pu être le fruit d'une convergence européenne²⁵ : un plan de soutien aux futures flottes d'avions de transport A-400M, pour la logistique, la maintenance, et la formation ; une évaluation du potentiel de coopération sur les futures communications militaires par satellite²⁶ ; le ravitaillement en vol, avec une possible participation de la France au programme britannique *Future Strategic Tanker Aircraft*, qui repousserait d'autant l'achat par l'armée de l'air française d'avions ravitailleurs Airbus MRTT. Les coopérations dans le domaine des missiles comporteront un volet programmatique et un volet industriel, avec une densification de la filière industrielle missilière autour de MBDA.

²⁴ L.-M. Clouet, « Achats en urgence (AUO) contre programmation. L'efficacité des opérations d'armement en temps de guerre », *Focus Stratégique*, n° 15, mars 2009, disponible sur <http://ifri.org/downloads/Focus_strategique_15_Clouet.pdf> (document consulté le 26 avril 2011).

²⁵ Sommet franco-britannique, Déclaration commune sur la coopération de défense et de sécurité, *op. cit.*

²⁶ Les précédentes coopérations en matière de communications satellitaires, Bemilsatcom (franco-britannique) puis TriMilsatcom (avec l'adjonction de l'Allemagne) s'étaient soldés par des échecs. Il reste à voir dans quelle mesure cette perspective de coopération franco-britannique se concrétisera et pourra – ou non – s'ouvrir à d'autres partenaires, au risque de se complexifier de nouveau et d'obérer ses chances de succès.

Plus préoccupante pour la coopération européenne de défense, l'optique clairement assumée de lancer une coopération franco-britannique sur les drones de combat, et surtout sur la prochaine génération de drones sur surveillance de moyenne altitude et longue endurance (dits drones MALE). Cette coopération associerait les industriels BAE Systems et Dassault, dont le PDG Charles Edelstenne a clairement repoussé toute collaboration avec EADS sur ce projet²⁷. En s'orientant délibérément vers une coopération avec le Royaume-Uni, la France tourne le dos au projet franco-allemand-espagnol de drone Talarion, qui avait bénéficié d'une étude de risque financée par les trois pays promoteurs, et ferme – provisoirement peut-être, car EADS envisage de participer aussi à l'appel d'offres franco-britannique, en s'associant avec des entreprises britanniques – la perspective d'un programme structurant pour les industries de défense française et allemande et, plus largement, européennes. Ces revirements risquent de reproduire au final un des travers bien connus des coopérations européennes d'armement : le développement de plusieurs programmes similaires, avec leur lot de duplication des types de matériel, de concurrence intra-européenne, de dépenses superfétatoires en Recherche et développement à partir de budgets déjà fortement contraints.

L'Agenda franco-allemand 2020 soulignait la volonté commune de Paris et Berlin de « développer [leur] dialogue sur les questions industrielles de défense en vue de rationaliser ce secteur et de [se] concerter en amont sur [leurs] projets d'équipements, de même qu'avec [leurs] partenaires par le biais de l'Agence européenne de défense »²⁸. Ces deux objectifs peinent à se concrétiser.

Afin de dynamiser la concertation sur des projets d'équipements, un Groupe d'impulsion²⁹ a été créé à l'été 2010 à l'initiative des deux ministres de la défense Hervé Morin et Karl-Theodor zu Guttenberg : ce groupe rassemblait les principaux acteurs des deux ministères de la défense, (états-majors, délégation aux Affaires Stratégiques, Planungsstab, DGA et Hauptabteilung Rüstung), sous pilotage de la DAS et du Planungsstab. Missionné pour six mois, ce groupe devait proposer de nouvelles idées de coopérations en vue du conseil franco-allemand des ministres de Fribourg en décembre 2010 ; il s'est réuni une fois et a vu sa mission prolongée jusqu'à l'été 2011. Mais il est difficile de prédire dans quelle mesure le groupe pourra susciter de nouvelles idées de coopérations, car il risque

²⁷ A. Ruello, « Drones : Dassault ferme la porte à EADS », *Les Échos*, 14 janvier 2011.

²⁸ Déclaration à l'occasion du Conseil des ministres franco-allemand, Agenda franco-allemand 2020, *op. cit.*

²⁹ Un précédent groupe de travail franco-allemand composé de deux hauts fonctionnaires et deux responsables de l'industrie français et allemands avait été créé en 2009, et s'était rapidement éteint sur un constat d'échec.

d'être paralysé dans les mois à venir par l'actuelle réforme du Ministère fédéral de la Défense (Bundesministerium der Verteidigung, BMVg).

Plus fondamentalement, les coopérations d'armement sont davantage un sujet de contentieux entre la France et l'Allemagne qu'un vecteur d'entente, et cet état de fait pèse sur l'ensemble des coopérations d'armement au plan européen. Les coopérations d'armements multipartites sont désormais considérées comme des contre-exemples du fait de leurs dérives : surcoûts, complexité accrue, délais, sur-spécifications, politisation des enjeux industriels. Ces programmes multipartites ont aussi mobilisé l'attention, les fonds et l'énergie politique des différents acteurs politiques, au détriment du lancement d'autres programmes d'armements communs. Cette tendance de réorientation française en matière de coopération d'armement est d'autant plus problématique que le partenariat avec l'Allemagne était par le passé le plus important : historiquement, sur 37 programmes européens de coopération bilatérale d'armement menés de 1958 à 1998, le couple franco-allemand était présent 14 fois (sur seulement 17 coopérations bilatérales de l'Allemagne au total), contre 8 coopérations franco-britanniques. Jean-Paul Hébert estimait ainsi que « si le couple fondateur a été le couple franco-britannique, le couple structurant qui a vite relayé cette association a été le couple franco-allemand »³⁰. Les principaux partenaires de la France en matière d'armement sont actuellement l'Italie, avec laquelle la France a le plus grand nombre de projets en cours, et suite aux accords de novembre 2010 le Royaume-Uni, qui reste avec la France le premier investisseur dans la défense en Europe³¹.

Si le programme d'avion de transport A-400M a été largement commenté et critiqué dans sa gestion et l'augmentation de son coût, on ne mesure sans doute pas assez dans quelle mesure il a « essoufflé » les partenaires et compromis ce faisant de nouvelles perspectives de coopération structurantes pour les États et industries européennes. La France et l'Allemagne se sont affrontées à plusieurs reprises sur la manière de négocier les surcoûts liés au programme d'avion de transport A-400M, Paris soutenant la nécessité stratégique de disposer d'un tel vecteur de projection et d'un soutien politique à la Base industrielle et technologique de défense (BITD) européenne ; Berlin soulignant les surcoûts inacceptables et le respect nécessaire du contrat. Un accord a été trouvé pour financer les 7,6 milliards d'euros supplémentaires nécessaires à la réalisation du programme,

³⁰ J.-P. Hébert, « D'une production commune à une production unique ? », in J.-P. Hébert et J. Hamiot (dir.), *Histoire de la coopération européenne dans l'armement*, Paris, CNRS Editions, 2004, p. 203-204.

³¹ Loi de finances pour 2011 - Audition de M. Laurent Collet-Billon, délégué général à l'armement, 3 novembre 2010.

3,5 milliards étant pris en charge par les États clients³², mais ces affrontements ont laissé des traces. Les récentes annonces de réduction de commandes de plusieurs programmes en coopération par le ministère allemand de la Défense risquent fort de créer de nouvelles difficultés entre Paris et Berlin : de 80 à 40 hélicoptères Tigre³³, de 53 à 40 A-400M³⁴. La réduction de cible de la commande d'A-400M, bien que prévisible³⁵, met à mal l'accord sur la répartition de la charge de travail industrielle³⁶. La vente à l'exportation de 13 appareils dont l'achat était prévu par le BMVg se fera en concurrence avec le constructeur Airbus Military, et pèsera donc *in fine* sur la rentabilité du programme.

Les programmes d'armement en France résultent davantage d'une nécessité d'emploi opérationnel des matériels développés et destinés aux forces armées ; ils répondent aussi à un impératif de soutien à une industrie considérée comme stratégique, du fait précisément de son implication pour la politique de défense de la France. En Allemagne, cet objectif est moins présent, en comparaison avec les objectifs de politique industrielle et technologique, ce qui n'est pas sans poser des problèmes de retards et d'adéquation avec les besoins de la Bundeswehr, comme l'a souligné le Rapport de la Commission Weise sur la réforme du BMVg³⁷.

Ces difficultés dans la coopération bilatérale d'armement franco-allemande s'inscrivent dans un contexte de fortes contraintes

³² M. Dickow, « Rüstungskoooperation 2.0. Notwendige Lehren aus dem A400M Projekt », *SWP-Aktuell*, n°36, avril 2010, p.3, disponible sur : <http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/aktuell/2010A36_dkw_ks.pdf> (document consulté le 26 avril 2011).

³³ Commission des Affaires étrangères, de la Défense et des forces armées du Sénat, Loi de finances pour 2011 - Audition de M. Laurent Collet-Billon, délégué général à l'armement, le 3 novembre 2010 : « Si les Allemands devaient réduire de moitié leur commande de Tigre, de 80 à 40, les conséquences sur le programme seraient lourdes. »

³⁴ J. Flottau, « Bundeswehr spart beim "A400M" », *Sueddeutsche.de*, 25 janvier 2011.

³⁵ En annonçant vouloir commander 73 avions, Berlin pouvait se présenter comme le premier client de l'A-400M et donc peser sur les prix, sur l'organisation industrielle et les négociations financières du contrat. Il était évident que la Luftwaffe – armée de l'air la moins engagée dans des opérations extérieures – n'avait pas besoin d'autant d'avions de transport, en comparaison avec l'armée de l'air britannique ou française. Ses Transall avaient accumulé deux fois moins d'heures de vol que les Transall français plus sollicités pour de telles opérations, qui appelaient un renouvellement plus rapide de la flotte de transport stratégique de l'armée de l'air française. Dès 2006, l'option de « 40+ » avions commandés, au lieu de 60, était considérée comme plus crédible, du fait du budget prévu pour la commande allemande.

³⁶ *Handelsblatt*, « Frankreich attackiert Deutschland wegen A400M », 31 janvier 2011.

³⁷ « Les forces armées reçoivent le plus souvent les armements commandés hors délais et hors du cadre de coût prévu », in : *Bericht der Strukturkommission der Bundeswehr. Vom Einsatz her denken : Konzentration, Flexibilität, Effizienz*, octobre 2010, p. 36.

sur les budgets de défense européen. Les contraintes budgétaires risquent fort de peser sur les budgets d'équipement, variable d'ajustement des budgets de défense, et en priorité sur les programmes en coopération, au profit des programmes bénéficiant plus clairement aux industries nationales – si un effort de concertation des réductions des dépenses d'équipements n'est pas réalisé par les différents ministres de la défense européens dans les mois à venir. Officiellement, les mesures d'économie incitent les ministres, notamment à travers la Lettre de Weimar franco-germano-polonaise, ou encore l'initiative germano-suédoise dite « Lettre de Gand », à mettre en avant des mesures connues depuis longtemps : la mise en commun (pooling) et le partage (sharing) de capacités, la spécialisation. On constate qu'aucun pays européen ne peut plus assumer seul le financement et la production de l'ensemble de la gamme des équipements que nécessitent les forces armées modernes : le coût croissant de développement de programmes d'armements intenses en technologies et les contraintes budgétaires doivent inciter à franchir le pas. Mais la mise en œuvre de ces mesures se heurte à la souveraineté nationale et à la définition de procédures concrètes de mise en œuvre de ce partage ou de cette spécialisation ; elles supposent une confiance envers le partenaire, et surtout une volonté politique pour dépasser les possibles réticences des administrations lorsque ces partages doivent être décidés et mis en œuvre. Les différences de culture, de personnalités entre les entités chargées de la politique d'armement en France et en Allemagne ne contribuent pas à surmonter ces blocages, à moins qu'une réelle volonté politique donne la direction à suivre. Les réticences des deux pays à investir l'Agence européenne de défense (AED) constituent un autre frein au développement d'un pan nécessaire à la PSDC.

Des approches divergentes en politique étrangère

Les différences profondes sur l'emploi des forces armées et sur les politiques d'armements résultent d'une absence d'accord de la France et de l'Allemagne sur les fins et les moyens d'une politique de sécurité et de défense de l'Union européenne, sur les rôles respectifs des États, de l'Alliance atlantique et de l'UE en matière de défense et de politique étrangère.

L'absence de coordination au sein de l'OTAN

Le retour de la France au sein de la structure militaire intégrée de l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord pouvait faire espérer une convergence entre Paris et Berlin au sein de l'Alliance atlantique. Les deux gouvernements ont ainsi annoncé vouloir « contribuer ensemble à la sécurité transatlantique à travers [leur] ferme engagement envers les buts et valeurs de l'Alliance atlantique et en faveur d'une nouvelle impulsion en vue de l'adaptation et de la réforme de celle-ci »³⁸.

Certes, le gouvernement allemand n'a pu que se réjouir d'une « normalisation » de la position française, qui en soi réduit le malaise allemand quant aux positions traditionnelles françaises de méfiance à l'égard de la relation transatlantique et d'une domination des États-Unis, alors que Berlin a toujours marqué son attachement au lien transatlantique³⁹. Mais ce retour français s'est aussi traduit concrètement par la nécessité de placer davantage d'officiers français au sein de l'organisation, au détriment entre autres de postes réservés aux officiers allemands. Et les deux pays, par ailleurs les plus proches alliés sur la scène européenne, n'ont pas marqué ce retour par une initiative soutenue en faveur de l'émergence d'un « pilier européen » au sein de l'Alliance ou d'un rapprochement des liens entre l'UE et l'OTAN, toujours bloqué par le différend entre Chypre et la Turquie.

³⁸ Agenda franco-allemand 2020, *op. cit.*

³⁹ Même après l'opposition du gouvernement SPD-Verts dirigé par le chancelier Schröder à l'intervention américaine en Irak en 2003.

Paris et Berlin appellent une nouvelle fois de leurs vœux un « [renforcement de] la concertation franco-allemande sur l'Afghanistan afin d'approfondir la coordination de nos efforts au sein de l'OTAN et de l'UE »⁴⁰, mais l'effort porte encore sur une concertation, dont les fruits restent à concrétiser. Sur le théâtre afghan, chacun gère son engagement sur une base purement nationale, que ce soit sur le nombre de soldats engagés, leur mandat, les caveats imposés, les zones de déploiement différentes : autant d'obstacles à une démarche commune. En matière d'adaptation des armements et équipements aux conditions du théâtre afghan, les coopérations pour des achats en urgence opérationnelle s'élaborent davantage entre Paris et Londres qu'avec Berlin. Les déclarations du gouvernement allemand quant au calendrier potentiel de retrait des forces armées allemandes du théâtre afghan ne font guère état de concertations avec le partenaire français. Surtout, les deux pays ne semblent pas avoir les moyens de peser sur la stratégie de l'OTAN en Afghanistan, qui demeure pilotée par Washington.

Les autorités françaises ont aussi insisté sur une réforme des structures de l'Alliance, l'abandon d'agences superfétatoires et la diminution des dépenses liées aux structures d'états-majors surdimensionnées. Sur ce sujet, des avances ont été faites aux autorités allemandes pour une action concertée en soutien aux mesures d'économies, en espérant que cette nécessité de bonne gestion et de contrôle des dépenses rencontrerait un écho à Berlin⁴¹. La fermeture de bases de l'OTAN aura cependant un impact important en Allemagne : de nombreuses agences et implantations de l'OTAN sont encore présentes sur le territoire allemand et pourraient faire les frais de fermeture liés aux mesures d'économie, ce qui risque de créer des résistances de la part des autorités locales et des Länder, sans compter que ces mesures s'ajouteront aux fermetures de bases prévisibles dans le cadre de la réforme de la Bundeswehr.

L'antagonisme nucléaire en toile de fond

Le traité franco-britannique et la Déclaration sur la coopération de défense et de sécurité du 2 novembre 2010⁴² a ouvert des perspectives de coopérations entre la France et le Royaume-Uni dans le domaine des armements nucléaires. L'accord prévoit que le Royaume-Uni pourra avoir accès au centre de simulation de Valduc et qu'un centre de développement technologique commun sera créé sur le site d'Aldermaston. L'objectif visé par cet accord est de

⁴⁰ Agenda franco-allemand 2020, *op. cit.*

⁴¹ Entretiens avec des responsables civils et militaires français, janvier 2011.

⁴² Présidence de la République, Déclaration sur la coopération de défense et de sécurité, *op.cit.*

contribuer à maintenir les capacités nucléaires des deux pays européens disposant de l'arme atomique.

Officiellement, cette partie de l'accord est considérée comme parfaitement légitime par Berlin, qui ne dispose pas d'armes nucléaires, et ne souhaite pas acquérir ces armements⁴³. France, Allemagne et Royaume-Uni convergent sur un objectif de lutte contre la prolifération des armes de destruction massive, notamment au sein de l'UE3 qui négocie avec l'Iran pour prévenir le développement d'un programme nucléaire militaire par Téhéran. Cet effort est rappelé dans l'Agenda franco-allemand 2020 : les gouvernements français et allemands veulent « développer des efforts communs de lutte contre la prolifération des armes de destruction massive et des missiles et promouvoir le désarmement global par des mesures concrètes et réalistes »⁴⁴.

Pour autant, la question nucléaire demeure un sujet de divergence profonde en matière de politique de défense entre les deux pays. Aux yeux des responsables militaires et politiques allemands, l'arme nucléaire n'est plus adaptée aux menaces actuelles et son coût s'avère exorbitant au regard de son utilité. Ainsi, le poids des dépenses engendrées par la dissuasion française n'est pas tenable à long terme notamment du fait des contraintes qu'elle fait peser par ailleurs sur le budget d'équipement des forces conventionnelles françaises⁴⁵. Suite à la perspective énoncée dans un premier temps d'une dénucléarisation totale « Global zero », depuis nuancée, la contestation de la présence d'armes nucléaires en Europe a retrouvé un écho important, qui pourrait se corréliser avec le projet d'une Europe dénucléarisée⁴⁶. Le ministre allemand des Affaires étrangères Guido Westerwelle, libéral, s'est ainsi fait le promoteur d'un retrait des armes nucléaires américaines du territoire allemand, inscrit dans le programme du FDP et dans le contrat de coalition⁴⁷.

La déclaration franco-britannique, reprise dans le nouveau Concept stratégique de l'Alliance atlantique présenté au sommet de Lisbonne en décembre 2010, a clairement rappelé que l'OTAN

⁴³ Entretien avec des responsables militaires allemands, janvier 2011. Voir aussi les dispositions du « Traité 2+4 ».

⁴⁴ Agenda franco-allemand 2020, *op. cit.*

⁴⁵ Le ministre français de la Défense Hervé Morin reconnaît que « la dissuasion consomme 20 à 25% des crédits d'équipements ». Commission des forces armées du Sénat, Audition du Ministre de la Défense Hervé Morin, à propos de la Loi de Finances 2011, le 12 octobre 2010.

⁴⁶ A. Dumoulin, « Le paysage nucléaire et les choix français » : entre précaution et opportunités », *Politique étrangère*, 1 : 2010, p. 189

⁴⁷ Voir *Wachstum. Bildung. Zusammenhalt. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und FDP*, p. 111-112. Disponible sur le site : <<http://www.cdu.de/doc/pdfc/091026-koalitionsvertrag-cducsu-fdp.pdf>> (document consulté le 26 avril 2011).

demeurait une alliance nucléaire⁴⁸. Le soutien français à la dissuasion britannique, concrétisé dans le traité franco-britannique, n'est pas étranger à l'inquiétude qui pointe quant à l'avenir à long terme des arsenaux nucléaires français et britannique, dans un paysage européen sensible au désarmement nucléaire. Si la garantie américaine faiblit à moyen ou long terme, si les pressions pour un désarmement nucléaire s'accroissent, dans quelle mesure la France et le Royaume-Uni pourront-ils justifier le maintien de leur arsenal⁴⁹ ? Comment se positionnera Berlin, alors que l'opinion publique allemande se montre en grande partie rétive, à la fois au nucléaire en tant qu'énergie civile, et aux armements nucléaires ? À un horizon de long terme, la question de l'arme nucléaire française – et britannique – et de la potentielle garantie qu'elle offre aux pays européens devra être discutée, car l'analyse allemande sur l'intérêt de l'arme nucléaire française est complètement opposée à l'importance qu'occupe la dissuasion dans la politique étrangère et de défense de la France.

Quelle défense pour l'Europe ?

Le rapprochement franco-britannique a aussi invoqué le désappointement croissant du Royaume-Uni – qui n'a jamais été partisan d'une démarche capacitaire européenne – et surtout de la France quant à l'absence de progrès dans l'amélioration des capacités militaires européennes, particulièrement dans le cadre de la PSDC⁵⁰. Outre les atermoiements des partenaires européens quant à leur engagement dans un développement des capacités militaires européennes, l'absence de résultats de l'AED – censé fournir des capacités rapidement nécessaires – est soulignée. Plus grave aux yeux des Britanniques, ce même phénomène de « free-riding » – quoiqu'ancien – a été réhibitoire dans le cadre des opérations de l'OTAN en Afghanistan : un certain nombre de pays membres de l'Alliance ne fournissent pas l'effort budgétaire nécessaire pourtant convenu de 2 % du PIB, et ne contribuent pas suffisamment aux opérations, au regard de leurs capacités financières ou militaires, laissant subir aux membres « sérieux » le poids et le coût des opérations militaires.

Après une année de tractations et de délais, une « Lettre de Weimar » a été adressée en décembre 2010 par les ministres de la Défense et des Affaires étrangères français, allemand et polonais à la Haute représentante de l'Union pour les Affaires étrangères et la

⁴⁸ Présidence de la République, Déclaration sur la coopération de défense et de sécurité, *op.cit.*

⁴⁹ Voir C. Brustlein, « Prolifération et désarmement nucléaires : une influence européenne à optimiser », in L.-M. Clouet, A. Marchetti (dir.), *L'Europe et le monde en 2020 : Essai de prospective franco-allemande*, Villeneuve-d'Ascq, Presses Universitaires du Septentrion, 2011, p. 80.

⁵⁰ R. Kempin, J. Mawdsley et S. Reinicke, *op. cit.*, p. 3.

Politique de sécurité Catherine Ashton. Dans cette lettre, les six ministres expriment de nouveau leur souhait de relancer la Politique de sécurité et de défense commune. Sa mise en œuvre permettra de juger quels fruits peut porter la coopération de défense franco-allemande, et au-delà, européenne.

La « Lettre de Weimar » avance un certain nombre de domaines dans lesquels l'Allemagne, la France et la Pologne souhaitent que la PSDC progresse dans les mois à venir :

- Des capacités de planification permanentes ;
- L'amélioration des capacités de commandement et de planification tactiques ;
- L'intensification de la coopération entre les forces armées des États membres, particulièrement au sein des « EU-Battlegroups » ;
- Le renforcement du rôle de l'AED, pour promouvoir de nouvelles coopérations européennes d'armement. En ce qui concerne l'AED, la réalité n'est pas à la hauteur des vœux exprimés dans l'Agenda franco-allemand 2020, et sur ce sujet la France et l'Allemagne peinent à coordonner leurs positions.

La publication de cette lettre et plusieurs réactions de responsables politiques allemands laissent entendre que la nécessité d'une relance de la PSDC aurait été entendue à Berlin, et rejoindrait l'initiative germano-suédoise⁵¹. Du côté français, l'ancien ministre de la Défense et actuel ministre des Affaires étrangères Alain Juppé a rappelé à plusieurs reprises sa volonté de relancer les efforts communs au sein de la PSDC. Il souligne que le « traité franco-britannique peut être une brique de l'édifice et il n'est pas exclusif d'autres coopérations. La volonté française est de pousser les feux avec les Allemands et les Polonais »⁵², dans la perspective de la présidence polonaise de l'Union européenne au deuxième semestre 2011.

L'idée d'une « armée européenne » est un concept qui circule de plus en plus dans les milieux politiques allemands pour tenter de relancer la coopération de défense européenne, même si la perspective d'une réalisation d'une telle armée « n'est pas pour demain »⁵³. Les « Battlegroups » européens existent déjà, mais ne sont pas

⁵¹ Voir notamment une tribune du ministre Werner Hoyer, « Ein Aufbruch tut Not », *Financial Times Deutschland*, 7 février 2011.

⁵² Entretien avec le ministre de la Défense Alain Juppé, *Le Monde*, 19 janvier 2011.

⁵³ Discours du ministre Karl-Theodor zu Guttenberg à la conférence de sécurité de Munich, 4 février 2011.

utilisés, pour des raisons de divergences politiques entre les États membres quant aux objectifs et aux conditions de leur emploi. Mais la question de leur inactivité va croître à mesure que cette sous-utilisation se prolonge⁵⁴. En matière d'armement, le pragmatisme est actuellement la voie privilégiée pour obtenir des avancées concrètes, en ces temps de vaches maigres : privilégier le « best value for money », avancer sur les mutualisations et partages capacitaires permet certes d'éviter de s'engager dans des montages symboliques déconnectés de la réalité.

Pour autant, une amélioration de la PSDC doit avancer en évitant ces deux écueils :

- Une illusion conceptuelle telle qu'une « armée européenne », qui ne pourrait être crédible à court terme à cause du manque de capacités et de désaccords sur les conditions de son emploi ;
- Une démarche purement capacitaire, qui masquerait difficilement le « désarmement structurel » des pays européens, sous couvert de partages et de mutualisation de capacité militaires qui sont, de fait, de plus en plus rares.

Il reste à concrétiser l'ensemble de ces coopérations bilatérales ou multilatérales, qui pour l'instant, donnent davantage l'impression d'une avancée en ordre dispersé des différents États européens, et d'une incapacité à s'emparer des outils dont est désormais dotée l'Union. Ces évolutions apparaissent particulièrement malheureuses au regard de l'ancrage de l'AED dans le droit primaire de l'UE (Art. 42, § 3, Traité sur l'Union européenne [TUE]) car elles témoignent de la déconnexion des ambitions des Européens dans ce domaine, suggérées dans le traité de Lisbonne, avec la réalité actuelle.

L'appréciation des nouveaux instruments de la Coopération structurée permanente (CSP), également introduits dans le traité de Lisbonne, est confrontée de manière similaire à l'épreuve de la réalité. À travers la CSP, le traité a créé pour les États membres particulièrement ambitieux un instrument de coopération approfondie en matière de développement de capacités et de conduite d'opérations de haut niveau (Art. 42 § 6 et Art. 46 TUE). Pour une participation à la CSP, qui peut être considérée comme une forme particulière de coopération renforcée, les États membres s'engagent entre autres à développer leurs capacités de défense, à prendre part de manière

⁵⁴ C. Major, C. Mölling, « EU-Battlegroups. Bilanz und Optionen zur Weiterentwicklung europäischer Krisenreaktionskräfte », *SWP-Studie*, n° 22, août 2010, p. 23, disponible sur : http://www.swpberlin.org/fileadmin/contents/products/studien/2010_S22_mjr_mlg_ks.pdf (document consulté le 26 avril 2011).

plus intense aux travaux de l'AED et à participer aux « Battlegroups » européens.

Bien que le traité prévoie une décision du Conseil à la majorité qualifiée pour le lancement de la CSP, divergeant de l'unanimité habituellement exigée dans le cadre de la PSDC, cet instrument considéré comme l'innovation majeure de la réforme introduite par le traité n'a toujours pas été utilisé jusqu'à présent. Dans quelle mesure cet outil, mais aussi, le service Européen d'Action Extérieure, encore en phase de déploiement dans le cadre général de la PSDC, pourront-ils apporter un remède sous la forme d'une socialisation européenne commune des participants à la PSDC ? Au regard de l'absence actuelle de dynamique, cela demeure sujet à questionnement.

Pour un débat franco-allemand sur la défense et la sécurité de l'Europe

La défense ne constitue pas une priorité pour les gouvernements européens : les enjeux sont autrement plus pressants sur les plans économique, monétaire et budgétaire et monopolisent largement l'agenda politique. La recherche de convergence y nécessite une coopération étroite et des discussions approfondies pour qu'émergent des solutions européennes à la crise actuelle. Au-delà de cette explication circonstancielle, il est plus inquiétant de constater une certaine déprime et un manque d'appétence partagé pour relancer des coopérations dans un domaine certes moins prioritaire, mais hautement politique et symbolique. On peut craindre que le poids des contingences, des contraintes budgétaires, et la gestion quotidienne des dossiers déjà ouverts entraînent un repli sur les contraintes nationales et empêche concomitamment le déploiement d'une réelle vision ou stratégie commune en matière de défense.

Une relance de la coopération européenne de défense par un « moteur » franco-allemand risque de pâtir des échéances électorales et de la nécessité de passer le cap de la sortie de crise budgétaire qui imposent un « faux rythme » au calendrier de la coopération franco-allemande de défense. Les prochaines élections présidentielles en France en 2012 ne laissent que peu de temps pour des initiatives communes, alors que les marges de manœuvre budgétaires sont déjà limitées pour les quatre années à venir. Le prochain mandat présidentiel français et les échéances budgétaires laissent prévoir des réajustements – à la baisse – du budget de défense français et en particulier des crédits d'équipements à l'horizon 2013, qui impactera sûrement les coopérations d'armement⁵⁵.

Du côté allemand, les prochaines élections au Bundestag sont prévues à l'automne 2013. En effet, dans le courant de l'année 2011, la moitié des parlements régionaux (Landtage) seront renouvelés, de

⁵⁵ Commission des forces armées du Sénat, Loi de finances 2011 - Audition de l'amiral Edouard Guillaud, chef d'état-major des armées, le jeudi 14 octobre 2010; Commission des Affaires étrangères, de la Défense et des forces armées du Sénat, Loi de finances 2011 - Audition du ministre de la Défense Hervé Morin, le 12 octobre 2010 : « c'est après 2013 que la situation budgétaire deviendra plus difficile [...] ». Sur la période 2013-2020, l'écart avec les prévisions de la Loi de programmation militaire (LPM) pourrait atteindre 20 milliards d'euros environ, ce qui pourrait remettre en cause notre modèle d'armée ».

telle sorte que déjà en amont de l'élection présidentielle française en 2012, la réflexion électorale dans la formulation des politiques devrait jouer un rôle significatif en Allemagne. La fenêtre pour une relance des coopérations semble cependant difficile à tenir au regard de la réforme en cours de la Bundeswehr, du remplacement de Karl-Theodor zu Guttenberg par Thomas de Maizière en mars 2011 et de la retenue allemande persistante en matière de défense, récemment illustrée par l'abstention de la République fédérale à un engagement militaire en Libye.

Entre-temps, les deux ministères de la Défense seront essentiellement concentrés sur la mise en œuvre de leurs propres réformes structurelles. Le reproche déjà fait au ministre Karl-Theodor zu Guttenberg était précisément le manque d'ambition de vision européenne, la réforme de la Bundeswehr étant menée exclusivement selon une perspective nationale⁵⁶. Le ministère français sera sans doute aussi focalisé sur la mise en œuvre concrète des accords de coopération avec le Royaume-Uni.

Le pragmatisme est actuellement la voie privilégiée pour obtenir des avancées concrètes. Dans la perspective de la « Lettre de Weimar », les deux ministères de la Défense sont en train de passer en revue les possibilités de partages capacitaires possibles sans toucher aux difficultés les plus rédhibitoires aux plans constitutionnels, juridiques ou politiques. Mais ces avancées nécessiteront le soutien d'une volonté politique au plus haut niveau pour être menées à terme, risquant sinon de capoter à la première réticence des administrations chargées de les mettre en œuvre. Il ne faudrait pas que derrière un pragmatisme largement répandu se cache une absence de volonté politique, seule capable de fixer un cap et de soutenir les coopérations.

Si la France et l'Allemagne veulent optimiser le temps qui leur est alloué, malgré les nombreuses contraintes évoquées, et dépasser l'actuel blocage de leur coopération de défense, les mois à venir peuvent être utilisés à « déblayer » des sujets de fonds qui méritent une convergence entre Paris et Berlin.

Du côté allemand, compte tenu de la versatilité persistante de la politique allemande en matière de sécurité et de défense, on annonce enfin la tenue d'une discussion stratégique, qui n'a été qu'entamée jusqu'à présent, et non pas menée à terme. La République fédérale doit se positionner de manière plus claire et franche – particulièrement dans la perspective de son orientation multilatérale et de la fiabilité internationale à laquelle elle aspire. Il reste à démontrer dans quelle mesure cela conduira à une politique active ou au final à davantage de retenue ; mais ce positionnement

⁵⁶ Q. Peel, J. Blitz, « Security : a German military overhaul », *Financial Times*, 31 janvier 2011.

est d'une importance décisive pour l'implication des partenaires de l'Allemagne, et précisément du point de vue de la France, afin de savoir ce qui est faisable ou pas avec le partenaire allemand.

De la même manière, la France devrait s'efforcer, dans le contexte d'un rôle toujours plus cristallisant de duo-leader avec le Royaume-Uni, d'ajouter une dimension transatlantique à ses propres ambitions en matière de sécurité et de défense, à côté de sa préférence pour une dimension européenne. Fondamentalement, seul un engagement euro-atlantiste équilibré, qui évite ou du moins minimise une perte d'énergie dans la structure des relations UE-OTAN, permettra de sécuriser un leadership mondial.

Ces recommandations d'action – principalement nationales – adressées à l'Allemagne et à la France doivent enfin conduire à un débat européen approfondi, pour préciser la stratégie européenne de 2003, révisée en 2008. Cette réflexion doit pouvoir permettre de définir quels sont les intérêts de la France, l'Allemagne et l'UE dans les régions à la périphérie de l'UE et au-delà ; quels moyens civils et/ou militaires peuvent-elles et doivent-elles envisager d'engager ; quelles seront les règles d'engagements et les modalités concrètes d'engagement *a priori* des groupes tactiques de l'UE ; et par conséquent quelles capacités de planification et de commandement permanentes, réellement utilisées, devront être mises en place. Une telle nouvelle version de la stratégie de sécurité de l'UE pourrait aussi offrir des indications plus claires pour les évaluations et projets d'armement à poursuivre en commun. Car en dépit d'objectifs secondaires de politique industrielle, ces projets n'ont pas de fin en soi, si ce n'est dans le rôle pour lequel ils sont développés : assurer la sécurité et la défense de l'Union.

Visions franco-allemandes

Publiée depuis 2004 deux fois par an, cette collection est consacrée à une analyse croisée de l'évolution politique, économique et sociale de l'Allemagne et de la France contemporaines : politique étrangère, politique intérieure, politique économique et questions de société. Les « Visions franco-allemandes » sont des textes à caractère scientifique et de nature *policy oriented*. Envoyées à plus de 2 000 abonnés sous forme électronique, à l'instar des « Notes du Cerfa », les « Visions franco-allemandes » sont accessibles sur le site Internet du Cerfa, où elles peuvent être consultées et téléchargées gratuitement.

Dernières publications du Cerfa

Franz-Josef Meiers, *La réorganisation de la Bundeswehr : la quadrature du cercle*, Note du Cerfa, n° 87, juillet 2011

Oskar Niedermayer, *La crise du parti libéral allemand*, Note du Cerfa, n° 86, juin 2011

Katharina Gnath, Claudia Schmucker, *L'Allemagne et les clubs G*, Note du Cerfa, n° 85, mai 2011

Christian Wagner, *Les relations germano-indiennes : des convergences à amplifier*, Note du Cerfa, n° 84, mai 2011

Le Cerfa

Le Comité d'études des relations franco-allemandes (Cerfa) a été créé en 1954 par un accord gouvernemental entre la République fédérale d'Allemagne et la France. Le Cerfa bénéficie d'un financement paritaire assuré par le Ministère des Affaires étrangères et européennes et l'Auswärtiges Amt ; son conseil de direction est constitué d'un nombre égal de personnalités françaises et allemandes.

Le Cerfa a pour mission d'analyser les principes, les conditions et l'état des relations franco-allemandes sur le plan politique, économique et international ; de mettre en lumière les questions et les problèmes concrets que posent ces relations à l'échelle gouvernementale ; de trouver et de présenter des propositions et des suggestions pratiques pour approfondir et harmoniser les relations entre les deux pays. Cette mission se traduit par l'organisation régulière de rencontres et de séminaires réunissant hauts fonctionnaires, experts et journalistes, ainsi que par des travaux de recherche menés dans des domaines d'intérêt commun.

Hans Stark assure le secrétariat général du Cerfa depuis 1991. Louis-Marie Clouet y est chercheur et responsable de la publication des Notes du Cerfa et des Visions franco-allemandes. Nele Wissmann travaille au Cerfa comme assistante de recherche et est chargée de mission dans le cadre du projet « Dialogue d'avenir ».