

## **Le rôle du « couple » franco-allemand dans la construction d'une politique européenne de défense : héritages historiques et réalités empiriques**

Delphine Deschaux-Beaume

**La coopération franco-allemande, en particulier dans le domaine militaire, offre une opportunité de représenter le symbole de l'Europe unie et l'idéal de réconciliation et de paix durable.** En effet, l'activisme de François Mitterrand et Helmut Kohl en matière de sécurité européenne dans les années 1990 laisse penser que la France et l'Allemagne forment bel et bien le vecteur le plus puissant de la construction d'une Europe de la Défense. Mais qu'en est-il sur le terrain ? Cette image de moteur coïncide-t-elle réellement avec le vécu des acteurs ? Cela signifie-t-il la perspective d'une armée européenne ?

→ Il n'existe pas de facto de position commune de principe ou d'interprétation systématiquement conjointe du projet européen

- Les dernières élections européennes de juin 2009 ont fait apparaître comme relativement absente de la campagne électorale une thématique pourtant majeure de la construction européenne, tant en Fr qu'en All : **celle de l'action de l'Union européenne sur la scène internationale en matière de sécurité**, alors même que les conflits perdurent, et que l'Union européenne sera à l'avenir davantage encore qu'aujourd'hui appelée à s'impliquer dans leur règlement

Plus récemment en 2010, cf. déboires de l'avion de transport militaire A400M, espoir de l'industrie militaire européenne depuis des années, au regard des surcoûts de production que les Etats participants ne veulent pas assumer : le programme européen achoppe sur questions financières, révélatrice de dissensions plus larges → résistance de la souveraineté des Etats en matière de défense<sup>i</sup>.

→ Cette résistance semble d'ailleurs incontournable, **tant le processus de construction historique des Etats est intimement lié avec la constitution de leurs forces armées et du monopole de la violence légitime sur leur territoire<sup>ii</sup>.**

Dès lors, après avoir présenté brièvement les héritages historiques franco-allemands de la politique européenne de défense, je me concentrerai sur les opportunités politique offertes par la PESD au couple franco-allemand. Je terminerai en analysant à la fois le décalage qui se produit dans la perception de ce « moteur » entre les capitales et Bruxelles, et les défis qui ne permettent pas

aujourd'hui, en l'état actuel de l'Europe de la Défense, d'envisager une armée européenne à court terme.

## ***1. Comment naît la défense européenne ?***

La problématique de la défense européenne est éminemment complexe. L'intérêt d'en tracer à grands traits la généalogie permet de **comprendre l'importance capitale de la relation franco-allemande** dans ce processus historique, mais aussi de mieux concevoir les **difficultés et les défis** qui expliquent l'absence d'une armée européenne aujourd'hui.

### *1.1. La construction européenne : une recherche historique de paix*

**L'UE telle qu'elle existe aujourd'hui ne date pas de la déclaration Schuman de 1950 → ne fait que parachever un long mouvement de civilisation du continent européen** (cf. Norbert Elias et sa *Dynamique de l'Occident*<sup>iii</sup>).

- **en 1620 déjà, le Duc de Sully, ministre d'Henri IV, imaginait un corps politique de tous les Etats d'Europe qui pût produire entre ses membres une paix inaltérable et un commerce perpétuel, ainsi qu'une armée européenne financée en commun.**

→ idée d'unification européenne comme gage de paix reprise par les philosophes des Lumières, et tout particulièrement par Emmanuel **Kant** dans *Pour la paix perpétuelle*

- Plus proche de l'époque contemporaine, projets d'unification européenne, basé sur la réconciliation entre la France et l'Allemagne, élaborés au lendemain de la Première Guerre Mondiale (**SDN, accords de Locarno**)

- **Communauté Européenne de Défense** : héritage fort

→ constituer une armée européenne, intégrant des soldats allemands, qui serait politiquement soumise à une autorité européenne commune, du type même de la Haute Autorité de la CECA. Mais le rejet par l'Assemblée Nationale le 30 août 1954 du projet que la France avait elle-même initié réduit en cendres ces premiers espoirs d'armée européenne. → **La question de la défense européenne restera taboue pendant près de quatre décennies.**

- **deux conséquences majeures** pour la défense européenne : c'est à cet échec que **l'UEO doit son essor en octobre 1954, reprenant l'objectif officieux de la CED : réarmer l'Allemagne en contrôlant le processus.** D'autre part, cet événement fait prendre conscience aux **deux pays que leur destin et leur statut de puissance sont intrinsèquement liés.** La relation franco-allemande apparaît ainsi comme la pierre angulaire de tout projet de défense sur le continent européen, jusqu'à

la création de la politique européenne de défense contemporaine en juin 1999. Néanmoins la problématique a changé avec la réunification: **travailler ensemble à rapprocher les points de vue européens sur les questions militaires**. Or justement, la fin de la guerre froide a ouvert une fenêtre d'opportunité majeure pour repenser la défense européenne, notamment dans l'interstice laissé par la réforme de l'OTAN.

## *1.2. Sortir de l'ordre bipolaire : une fenêtre d'opportunité pour la défense européenne*

- l'OTAN concentre sa réforme de 1990 sur deux directions essentielles : l'élargissement à l'Est et un **nouveau concept stratégique** fondé sur une **approche globale de la sécurité et s'appuyant sur l'idée de forces d'action rapide multinationales**

→ Corps Européen, puis des Euroforces entre 1992 et 1996 interviennent dans cette lignée. L'accent est mis sur la **gestion de crises** dans le système de sécurité de l'Europe d'après 1989 caractérisé par la coexistence d'organisations souvent concurrentes et **des risques nouveaux** liés à l'instabilité politique de certaines régions. **L'UEO adopte de son côté une série de modalités d'engagement lors de sa réunion à Petersberg** en juin 1992<sup>iv</sup>. C'est dans cet espace de réflexion que la PESD prend sa source, du fait de l'activisme des réseaux politico-militaires franco-allemands. L'idée émerge, **en juin 1991 entre les entourages de Mitterrand et de Kohl, de donner à l'Union Européenne une dimension opérationnelle**, en s'appuyant d'abord sur l'UEO, alors même que les Américains et les Britanniques préfèrent l'option de l'Identité Européenne de Sécurité et de Défense (IESD) dans le cadre de l'OTAN<sup>v</sup>. Dès 1991 se structure ainsi le clivage qui aujourd'hui encore continue à marquer la PESD dans le cadre de la division du travail entre l'UE et l'OTAN.

- **Traité de Maastricht sur la PESC, véritable première pierre de la politique européenne de défense** = compromis entre les positions les plus atlantistes et les plus européenistes. Le texte du Traité précise que « l'Union et ses Etats membres définissent et mettent en œuvre une politique étrangère et de sécurité commune » (art. J1). **Le Traité de Maastricht a ouvert la voie à la PESD en levant le tabou qui pesait depuis l'échec de la CED sur la question de la défense dans le cadre institutionnel de l'intégration européenne.**

→ Vient s'ajouter à ce mouvement de fond **les crises des Balkans en 1991-1992 (Bosnie) et 1999 (Kosovo) : L'échec de l'UE dans les Balkans** souligne la nécessité pour les Européens de se doter d'une capacité d'agir en matière de défense et de sécurité, quand les Américains ne souhaitent pas s'engager<sup>vi</sup>. L'arrivée au pouvoir de Tony Blair en 1997 affecte positivement la réflexion sur la défense européenne en ce sens : **la déclaration franco-britannique de Saint-Malo du 4 décembre**

**1998 marque un revirement:** la Grande-Bretagne accepte, pour la première fois, le principe d'une capacité européenne de défense autonome des Etats-Unis<sup>vii</sup>.

→ PESD lancée à Cologne en juin 1999, modifiant ainsi la nature même de l'UE

## **2) Le couple FA et la défense européenne aujourd'hui**

### **• La PESD: un cadre renouvelé de coopération dans une Europe élargie**

élargissement de l'UE conduit mécaniquement à relativiser le poids de la coopération franco-allemande en Europe, notamment en matière de défense<sup>viii</sup>. En outre, les nouvelles générations d'acteurs de la coopération militaire franco-allemande ont été formées dans un contexte historique où la réconciliation était devenue un acquis. **La coopération n'est plus pour eux une affaire de guerre ou de paix, et ces acteurs tendent à défendre leurs intérêts de façon plus directe**

→ risque de banalisation de la relation franco-allemande pousse les leaders politiques des deux Etats à investir des domaines où se démarquer, et la défense offre le double avantage de constituer un grand enjeu européen sans présenter de risques réels de supranationalisation.

→ Ils ont saisi le cadre de la politique européenne de défense pour y inscrire des initiatives bilatérales fortes, favorisées par le rôle ambigu de la Grande-Bretagne dans la PESD.

• accord de 1997 entre Védrine et Kinkel sur l'échange de fonctionnaires diplomatiques entre les deux pays, qui viennent ainsi s'ajouter au réseau des officiers d'échange insérés dans les structures du pays partenaire.

→ Depuis le lancement de la politique européenne de défense en 1999 au conseil européen de Cologne, la France et l'Allemagne génèrent de nombreuses initiatives politiques communes. Ex : - initiative Fischer-Villepin du 22 novembre 2002 visait ainsi à transformer la PESD en une Union européenne de Sécurité et de Défense (UESD), plaidant pour l'extension au domaine de la défense des coopérations renforcées

- crise irakienne : sommet des Chocolatiers qui a lancé, entre autres, la création de la cellule civilo-militaire, embryon du quartier général de planification européen

### **• Une légitimation ancrée dans une pratique opérationnelle :**

→ coopération militaire franco-allemande est à l'origine de plusieurs unités militaires bi- et multinationales : a Brigade Franco-allemande (BFA), créée le 2 octobre 1989 ; l'Eurocorps. (1992), qui est aujourd'hui une High Readiness Force (HRF) labellisée par l'OTAN et pouvant être mise à disposition de l'UE ou de l'OTAN ; la Force Navale Franco-Allemande → le partenariat militaire

entre la France et l'Allemagne se présente politiquement comme **un socle pour le développement de la politique européenne de défense** en participant, à travers les unités militaires créées, aux opérations de l'UE comme Althea en Bosnie (2004) ou l'EUFOR en République Démocratique du Congo (2006).

- programmes d'échanges d'officiers et de personnels, et d'échanges de formation non seulement au niveau militaire supérieur, mais aussi au niveau de la formation

→ **Ces nombreux échanges, exercices et manœuvre ont vocation à fournir un laboratoire à la politique européenne de défense.**

*T. : Ainsi la France et l'Allemagne semblent bien jouer un rôle de moteur politique dans la construction d'une Europe de la défense. Mais qu'en est-il réellement sur le terrain, et comment cette projection d'une harmonie politique bilatérale en matière de PESD est-elle réellement vécue par les acteurs chargés de sa mise en œuvre au quotidien à Paris, Berlin et Bruxelles ?*

### ***3) Une perception différenciée du couple franco-allemand entre Bruxelles et les capitales, ou l'impossible armée européenne***

Dès lors que l'on s'éloigne des capitales, la coopération franco-allemande en matière de défense perd sa visibilité pour se fondre dans le projet global de la Politique européenne de défense.

- ***Un couple aléatoire sur la scène bruxelloise de la défense européenne :***

→ multiplication des rencontres dans le cadre franco-allemand aux différents niveaux n'empêche pas une forme de normalisation des rapports bilatéraux, entraînant une certaine banalisation de l'entente

- A cela s'ajoute une relative renationalisation des intérêts de chacun au sein d'une Union européenne qui s'élargit. Si les intérêts de sécurité allemands ne sauraient être définis en dehors du cadre européen, le terme même d'intérêts nationaux n'est plus un tabou outre-Rhin → Le texte du Livre Blanc de 2006 souligne que la position de l'Allemagne au centre de l'Europe est une composante de ses intérêts de sécurité. Il est dès lors plus aisé de comprendre pourquoi l'Allemagne a tendance à regarder d'abord en direction de l'Ukraine ou de la Russie sur la question des partenariats stratégiques, que vers la Méditerranée par exemple. De son côté, la France n'est pas exempte d'arrière-pensées en matière de défense européenne : « La PESD agit comme un multiplicateur de puissance pour la France. L'intérêt d'europeaniser la défense réside dans la

mutualisation des risques et des coûts, tant pour les militaires que pour les décideurs politiques ou les industriels.

→ s'il existe bien une volonté politique de haut niveau, elle se heurte à une pratique plus aléatoire sur le terrain : ex : négociations autour de la création de la cellule civilo-militaire (noyau de l'actuel centre de planification d'opération européen) en avril 2003 est illustratif de cette déperdition structurale entre le niveau politique de l'initiative et le fonctionnement des rouages institutionnels à Bruxelles. En l'occurrence, si les hauts niveaux politiques (Elysée et Chancellerie) se sont montrés enthousiastes, les négociations concrètes entre les ministères des Affaires étrangères et de la Défense à Paris et Berlin ont connu de fortes tensions

• **moteur franco-allemand circonscrit aux situations politiques d'exception** : « Le moteur franco-allemand est efficace dans des situations particulières où les intérêts des deux pays se rencontrent, comme lors de la crise irakienne. »<sup>ix</sup>

### 3.2. La PESD, une ambition politique en décalage avec sa réalité empirique

Force est de constater, malgré les avancées institutionnelles du Traité de Lisbonne, que **l'UE n'est pas aujourd'hui apte à revendiquer le monopole de la violence légitime**. Ainsi, si la Politique Européenne de Défense née lors du sommet européen de Cologne en juin 1999 constitue bien une **volonté de prendre en charge les questions de défense au sein du processus d'intégration communautaire**, les termes sont trompeurs : la politique européenne de défense ne consiste en réalité pas en de la défense au sens traditionnel du terme (défense d'un territoire et d'un Etat) mais a essentiellement pour but de réagir aux crises de pays tiers ; l'autorité politique y est assumée par les ministères des Affaires étrangères

→ La question capacitaire, notamment, constitue bien davantage qu'un enjeu technique. En réalité, il s'agit de donner corps au discours de légitimation de la politique européenne de défense.

• **Conseil européen de Vienne en 1998**, avait considéré que « *la Politique étrangère et de sécurité commune devait s'appuyer sur des capacités opérationnelles crédibles si l'on voulait que l'Union européenne soit en mesure d'occuper pleinement la place qui lui revient sur la scène internationale* »<sup>x</sup>.

→ Le *Helsinki Headline Goal* (catalogue capacitaire) a été approuvé dans le cadre du Traité de Nice en décembre 2000<sup>xi</sup> : il prévoyait que, **pour 2003, l'Union doit être en mesure de déployer, dans un délai de soixante jours et soutenir pendant au moins un an, jusqu'à 60 000 personnes capables d'effectuer l'ensemble des missions de Petersberg, une ambition réinvestie par la présidence française de l'UE en 2008.**

Le *Headline Goal 2010* aiguise ces ambitions : la décision d'intervention doit être prise au plus tard cinq jours après l'approbation du concept de gestion de crise et dans les dix jours, la mission doit être sur pied.

• **Mais cet objectif ne signifie en aucun cas la création d'une armée européenne**, car l'engagement et le déploiement de troupes nationales se fait sur la base d'une **décision souveraine prise par les États**.

→ **nouvel outil militaire : les groupements tactiques (GT 1500)**, issus des leçons tirées de l'opération Artémis en République Démocratique du Congo en 2003. Basés sur le principe de la multinationnalité, les groupements tactiques sont prévus pour **réunir chacun 1500 hommes et visent à doter l'UE d'une capacité de réaction rapide** : ces *Battle Groups* posent de nombreuses questions au regard de la persistance des lignes rouges d'engagement des forces nationales, comme le contrôle parlementaire par exemple : **comment procéder avec la Brigade Franco-Allemande, par exemple, qui forme le noyau d'un groupement tactique en 2008, si une crise survient et que la France décide d'intervenir mais que le Bundestag s'y oppose ?** Comment combiner les exigences du contrôle démocratique de la PESD et l'efficacité de la réaction rapide ?

→ La souveraineté demeure la pierre angulaire de ce décalage → ex : **génération de force pour l'opération militaire européenne EUFOR Tchad en 2008** → « *expectations-capabilities gap* »

• S'ajoute à cela une lacune récurrente : **l'absence d'un budget réellement européen en matière de sécurité<sup>xii</sup>, ou d'un fond commun minimum permettant de pallier aux urgences**, comme dans le cas de la difficulté de rassembler un nombre suffisant d'hélicoptères entre les différents Etats européens

**CCL : Ainsi, l'objectif de la Pol europ de défense, du moins à court et moyen terme, n'est pas de créer une armée européenne, qui d'ailleurs ne saurait avoir de sens en l'absence d'Etat européen.**

**L'analyse nationale des situations et des intérêts de sécurité demeure fortement prégnante**, et l'intergouvernementalisme freine parfois l'action. → **question plus large de ce que les Européens veulent faire de la PESD**, étant entendu que l'OTAN demeure le garant ultime de la sécurité de notre continent.

En effet, des questions fondamentales telles que qu'est-ce qu'une armée ? Qu'est-ce que l'emploi de la force ? Comment le justifie-t-on auprès de l'opinion publique ?, n'ont pas été prises à bras le corps au niveau européen et sont loin de présenter des réponses univoques entre les Etats européens. Le concept d'armée renvoie effectivement à des lectures différentes entre les Etats. En outre, le désaccord latent entre les Etats sur les finalités politique de la construction européenne, dont la PESD constitue l'un des ferments, fait de la dimension normative de cette politique à fort potentiel symbolique un mélange d'Europe-puissance et de *Zivilmacht*, d'Europe de la Défense et de transatlantisme pragmatique.

**◆ Pour autant, la PESD exerce une influence forte** sur la façon dont les Etats conduisent aujourd'hui leurs politiques de défense, ainsi que sur le métier militaire au sens large.

**Les organes de la PESD**, et avant tout le Comité Politique et de Sécurité, ont néanmoins contribué à modifier la pratique de la coopération militaire : là où les négociations se passaient auparavant directement entre Paris et Berlin, on négocie aujourd'hui aussi en parallèle à Bruxelles, ce qui peut engendrer des processus d'apprentissage, à défaut de réelle socialisation européenne commune.

→ **Les institutions internationales jouent de plus en plus un rôle majeur pour sortir des conflits : elles sont des lieux d'élaboration de règles communes** (cf. RDC, ou Afgha).

+ **autre socialisation : la socialisation en opex européennes**. L'essor de la multinationalité, principe au cœur des instruments de sortie de conflit développés au sein de la PESD, nécessite des compétences tant linguistiques qu'interculturelle et civilo-mili (par nature civile de l'UE)

+ **Collège Européen de Sécurité et de Défense (CESD)** peut ici contribuer à socialiser les cadres politico-militaires de la PESD à l'eupéanisation des processus de sortie des conflits.

→ C'est bien dans cette importance des échanges que le couple franco-allemand semble encore pouvoir avoir un rôle de laboratoire européen à proposer. le grand atout de la politique européenne de défense demeure de combiner les outils civils et financiers de l'UE avec des outils militaires, et plus encore de socialiser, pas à pas, les militaires et les diplomates européens à travailler ensemble. Les opérations européennes et le Collège Européen de Sécurité et Défense ouvrent en la matière des perspectives intéressantes pour renouveler à la fois la pensée, mais aussi la pratique de la défense au niveau européen.

---

<sup>i</sup> En l'occurrence, les Etats participants au programme A400M ont jusqu'au 31 janvier 2010 pour trouver un accord financier, à défaut de risquer de voir le programme A400M tourner court. Or l'enjeu de ce programme est double, à la fois matériel (renouveler des flottes

d'avions de transport militaire vieillissantes, à l'image du Transall français) et symbolique pour les Européens.

<sup>ii</sup> Nous renvoyons ici aux travaux de Norbert Elias, et en particulier *La dynamique de l'Occident*, Paris, Calmann-Lévy, 1975 (1<sup>ère</sup> éd. Allemande : 1939), et de Charles Tilly, , *Contrainte et capital dans la formation de l'Europe : 990-1990*, Paris, Aubier, 1992 et « La construction de la l'Etat en tant que crime organisé. », *Politix*, 2000, pp. 13-49.

<sup>iii</sup> Norbert Elias, *La dynamique de l'Occident*, op. cit.

<sup>iv</sup> Les missions dites de Petersberg se déclinent en trois catégories : missions humanitaires, missions de maintien ou d'imposition de la paix, intervention armée dans des crises pour le rétablissement de la paix, dans une perspective de collaboration avec l'ONU, l'OTAN et la CSCE.

<sup>v</sup> La notion d'identité européenne de défense dans l'Alliance n'est pas sans rappeler celle de *pilier européen dans l'OTAN* apparue sous l'égide du Président Kennedy dans les années 1960 relève de l'idée de « *burden sharing and equal sharing of responsibilities* » en ce qui concerne la sécurité européenne entre Washington et ses partenaires européens.

<sup>vi</sup> Pierre Hassner note : « Devant cette impuissance à agir efficacement ou à s'abstenir totalement, la porte de sortie des Etats consiste à se décharger du fardeau sur des institutions internationales. » Id., p. 292.

<sup>vii</sup> Mais pour autant, Tony Blair précise en mai 1999 que « l'OTAN est la pierre angulaire de toute capacité de défense et il n'est pas question d'armée européenne » *Financial Times*, 10 mai 1999.

<sup>viii</sup> Koopmann, Martin, Stark, Hans, *Zukunftfähig? Deutsch-französische Beziehungen und ESVP*, DGAP-Analyse, Deutschland, Frankreich und Europa: Perspektiven (2), 2, 2004.

<sup>ix</sup> Entretien avec le chef de l'Etat-major de l'UE, Bruxelles, 2005.

<sup>x</sup> Cf. Maartje Rutten, op. cit., p. 13.

<sup>xi</sup> Cf. Maartje Rutten, op. cit., pp. 181-183.

<sup>xii</sup> Il existe un mécanisme constitué pour financer 10% des coûts communs afférents aux opérations menées par l'UE, et applicable au cas par cas. Le mécanisme Athéna a été créé par l'action commune 2004/197/CFSP du 23.02.2004. Trois ans ont été nécessaires pour définir la liste de ces coûts communs, (stockage, exercices, personnel) ou sur décision du Conseil (transport, casernement). L'accord sur les surcoûts des personnels a été difficile car les régimes indemnitaires des personnels en opération diffèrent selon les Etats. Pour la première application du nouveau système en Bosnie, la dépense prévisible est de 72 millions d'euros([www.finances-europe.com](http://www.finances-europe.com)), ce qui semble négligeable au regard des 920 millions d'euros du budget militaire de fonctionnement de l'OTAN.