

Question d'Europe

n°455

11 Décembre 2017

Thierry TARDY

Europe et défense : indispensable et fragile couple franco-allemand

Les évolutions récentes de l'environnement sécuritaire européen ont contribué à replacer les questions de défense au cœur des débats sur l'intégration européenne. Face à des menaces comme le terrorisme et l'instabilité qu'il engendre en Europe et à sa périphérie, la résurgence d'une Russie agressive, ou des sources d'insécurité plus indirectes liées aux flux massifs de migrants ou à la cyber-sécurité, les pays européens ont pris acte de la nécessité de renforcer leurs politiques de défense. D'autant qu'à ces maux s'ajoutent le processus enclenché de retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne et le relâchement du lien transatlantique sous l'administration Trump.

La France et l'Allemagne sont au cœur du processus de relance de la politique européenne de défense. Dans le contexte du Brexit, les deux pays se retrouvent dans un face-à-face dont le degré de cohésion et la capacité d'impulsion détermineront en grande partie l'identité de l'Union européenne dans le domaine de la sécurité et de la défense dans les années à venir.

Le rapprochement franco-allemand sur les questions de défense est le fruit de tendances de moyen terme et d'éléments plus conjoncturels. Outre les opportunités apportées par le Brexit, l'élection en France d'Emmanuel Macron permet un renforcement du lien franco-allemand et son inscription dans un cadre européen de façon plus évidente que précédemment. Et l'ouverture allemande sur ces questions ne devrait pas être remise en cause par les incertitudes politiques actuelles. Sur le moyen terme, l'analyse des menaces et le constat de moyens limités font converger les deux pays sur la nécessité d'une réponse sécuritaire plus cohérente et mieux coordonnée à un niveau multilatéral.

Dans ce contexte pourtant, la France et l'Allemagne se distinguent aussi par des divergences marquées dans leurs appréhensions respectives de leur politique de défense, qu'il s'agisse de leurs cultures et priorités stratégiques, de leurs conceptions des vertus de l'action collective ou des cadres institutionnels à privilégier. De telles divergences peuvent être en partie résorbées sous l'effet de coopérations croissantes dans un cadre européen, mais elles compliquent aussi a priori l'idée même de politique de défense commune.

UN CONTEXTE FAVORABLE AU RAPPROCHEMENT

Les questions de défense n'ont traditionnellement pas été celles où le couple franco-allemand s'est le mieux exprimé. Pour la France, le Royaume-Uni a toujours été le partenaire (bilatéral) naturel tandis que pour l'Allemagne, la France se posait en partenaire malaisé et dominateur de ce que les Français appellent l'« Europe de la défense ».

Dans ce contexte, l'environnement international et européen, les positionnements respectifs des deux pays et leur relation ont évolué ces dernières années au point de faire du couple franco-allemand un acteur incontournable de la relance de la PSDC. Bien sûr, une telle relance reste à ce jour relativement abstraite et si des jalons importants ont été posés – définition d'un niveau d'ambition, capacité de planification et conduite d'opérations, Coopération structurée permanente – nombre des initiatives prises sont à concrétiser dans la durée. Par ailleurs, les institutions européennes ont joué un rôle central dans le processus de relance, qu'il s'agisse de la Haute Représentante dans l'élaboration de la Stratégie Globale de 2016 et dans sa mise en œuvre, ou de la Commission dans sa proposition de Fonds européen pour la défense.

Dans le domaine de la défense, l'intergouvernemental reste néanmoins la norme. La perspective de sortie du Royaume-Uni de l'Union est à ce propos un facteur-clé, par les opportunités qu'elle crée pour un rôle accru de l'Union dans la défense et par la centralité qu'elle donne à la France et à l'Allemagne, ainsi que par l'importance qu'elle confère à leur coopération.

Sur le plus long terme, la combinaison entre le constat d'un environnement sécuritaire dégradé et de menaces abolissant la distinction entre sécurité intérieure et extérieure, et la reconnaissance d'une forme d'inéluctabilité du cadre européen pour la gestion des crises, explique le rapprochement. D'abord, un partenariat renforcé dans le domaine de la défense est politiquement intéressant : pour les Français, le dialogue sur la défense permet de rééquilibrer une relation par ailleurs asymétrique s'agissant des questions économiques et de gouvernance de la zone euro[1] ; en retour, le couple franco-allemand permet aux Allemands d'assurer un co-leadership qu'ils ne pourraient, dans le domaine de la défense, assurer seuls. Ces évolutions prennent place dans un contexte budgétaire favorable. La France et l'Allemagne représentent près de 40% des budgets de défense des 28 Etats membres de l'Union, et près de la moitié de ces dépenses après le Brexit. Et dans les deux cas les pouvoirs exécutifs se sont engagés à des hausses régulières et relativement fortes de leur budget de défense respectif.

UNE ASYMÉTRIE EN VOIE DE DÉPASSEMENT ?

Pour les Français comme pour les Allemands, la difficulté à travailler ensemble dans le domaine de la défense tient avant tout à l'asymétrie de leurs cultures et politiques d'interventions. Or, précisément, le rapprochement franco-allemand sur les questions de défense résulte de quelques évolutions qui concernent surtout la politique allemande et son processus dit de « normalisation ».

En premier lieu, l'engagement de l'Allemagne en Afghanistan dans une opération initialement de stabilisation mais qui évolua en action de contre-insurrection – dans laquelle les Allemands perdent 54 militaires et 3 policiers – contribue à transformer la Bundeswehr et ses missions, et à faire entrer l'intervention militaire coercitive dans le champ des possibles.

En second lieu, la formation en 2013 d'une grande coalition entre chrétiens-démocrates (CDU-CSU) et sociaux-démocrates (SPD) s'est accompagnée d'un discours d'affirmation des responsabilités de l'Allemagne et de sa présence sur la scène internationale,[2] notamment dans le domaine de la défense. Ceci s'est traduit, dans le contexte de la crise ukrainienne, par le déploiement de troupes – en tant que nation-cadre – au sein de la « présence avancée

renforcée » de l'OTAN dans les pays baltes et en Pologne. [3] Opération à laquelle la France contribue également, notamment au sein du bataillon allemand, et ce pour équilibrer une politique jusque-là largement orientée vers le Sud. L'affirmation de la politique étrangère allemande se fait aussi en lien direct avec la présence française en Afrique sub-saharienne, notamment en lien avec le risque terroriste et la crise migratoire. Au Sahel, l'Allemagne apporte une contribution substantielle à la Mission de formation de l'Union européenne au Mali (EUTM Mali, jusqu'à 350 hommes autorisés par le Bundestag), ainsi qu'à l'opération de l'ONU au Mali (MINUSMA, 1000 hommes autorisés). Une présence sur le terrain qui se traduit sur le plan politique par un appui, aux côtés de la France, aux initiatives de stabilisation entreprises par le G5 Sahel.[4] Enfin, l'Allemagne répond à l'invocation par la France de la Clause de défense (art.42.7) du Traité de Lisbonne suite aux attaques à Paris et à Saint-Denis de novembre 2015, par le déploiement en mer Méditerranée d'une frégate, d'avions ravitailleurs et de reconnaissance (pour un total de 1200 personnels).

L'Union n'est pas nécessairement le cadre unique des engagements allemands. Mais elle n'en est pas moins un outil privilégié, comme rappelé dans le Livre blanc de 2016 autour du concept d'« Union de la défense et de la sécurité européenne »[5]. Et l'évolution allemande contribue directement à la relance de la PSDC.

VERS UN LEADERSHIP FRANCO-ALLEMAND

Ces évolutions trouvent un écho au niveau bilatéral bien avant l'arrivée au pouvoir d'Emmanuel Macron. En septembre 2016, la vision franco-allemande sur le rôle de l'Union face aux crises est exprimée dans deux papiers conjoints des ministères des Affaires étrangères, puis de la Défense, des deux pays. Quelques semaines après le référendum britannique sur le Brexit, la France et l'Allemagne « reconnaissent leur responsabilité à renforcer la solidarité et la cohésion au sein de l'Union européenne » et proposent un « European Security Compact » dont l'objectif principal est de contribuer aux efforts de relance de la politique européenne de défense, notamment par la définition d'intérêts et de priorités stratégiques au niveau européen, ainsi que par le renforcement des institutions et capacités de réponse aux crises.

1. C. Major, « A Franco-German Defense Deal for Europe », *Carnegie Europe*, mars 2017.

2. Voir discours du Président allemand J. Gauck (31/01/2014), du ministre des Affaires étrangères d'alors F.-W. Steinmeier (1/02/2014) et de la ministre de la Défense U. von der Leyen (31/01/2014) à la Conférence de Munich sur la sécurité.

3. En 2018, la France déploiera ses troupes au sein du bataillon allemand en Lituanie.

4. D. Tull, « La coopération franco-allemande au Sahel : conséquences et perspectives du 'tournant africain' de l'Allemagne », Note 45, IRSEM, Paris, septembre 2017.

5. Cf. « Livre blanc sur la politique de sécurité allemande et l'avenir de la Bundeswehr », Berlin, juillet 2016, p.72-74.

L'élan est confirmé lors du Conseil franco-allemand de défense et de sécurité de juillet 2017, où les projets de Coopération structurée permanente (CSP) et de Fonds européen de la défense sont mis en avant, et où les responsabilités franco-allemandes dans la relance de la politique européenne de défense sont réaffirmées.[6]

La France et l'Allemagne assurent ainsi un rôle d'impulsion qui jusqu'à récemment ne s'était pas exprimé. Sont élaborées des propositions communes, notamment autour des projets de CSP,[7] d'harmonisation et de transparence des cycles budgétaires nationaux de défense (CARD), ou de structures de planification permanentes pour les opérations militaires.[8] Sur plusieurs dossiers, ce sont d'abord les Français et les Allemands qui définissent une approche commune avant d'agréger les autres pays européens.

DIVERGENCES POLITIQUES

La relance de la politique de sécurité et de défense commune de l'Union européenne est tangible, et il n'est sans doute pas inexact d'affirmer, comme le fait la Haute Représentante, que davantage a été fait dans le domaine de la défense au cours des dix mois qui ont suivi la sortie de la Stratégie Globale (en juin 2016) qu'au cours des dix années qui ont précédé.[9] Mais cette relance reste fragile, et conditionnée à une série de variables dont la présence sur le long terme n'est pas garantie. La réalité du rapprochement franco-allemand est l'une de ces variables ; car si la France et l'Allemagne émergent comme leaders naturels d'une politique de défense au niveau européen, leurs points de divergences sont sérieux et rendent toute avancée incertaine et précaire.[10]

D'abord, tout rapprochement dans le domaine de la défense doit être corrélé à un rapprochement parallèle des politiques étrangères et visions stratégiques des pays concernés. La France et l'Allemagne œuvrent à cette « convergence stratégique », [11] illustrée notamment dans la gestion de la crise ukrainienne où les deux pays ont assuré le leadership diplomatique dans le format « Normandie », ou dans le rapprochement récent sur le Sahel. Mais les deux pays ont aussi des histoires, politiques étrangères et perceptions des vertus du multilatéralisme différentes. Leurs réponses respectives à la crise

migratoire ou aux attaques terroristes sur leur propre sol, ou même leurs positions face à la crise libyenne de 2011, attestent de divergences marquées dans la définition de leur politique de sécurité.

L'un des effets du Brexit sur l'identité de l'Union est le renforcement en son sein de la singularité de la France en tant qu'unique puissance nucléaire, membre permanent du Conseil de sécurité de l'ONU et Etat dont la politique d'interventions militaires fait partie intégrante de la politique étrangère. Dans le domaine de la défense européenne et le contexte sécuritaire dégradé, la singularité française peut être source d'entraînement vers une ambition portée par la France, y compris auprès d'Etats traditionnellement prudents en la matière ; l'élan observé témoigne déjà de cet effet d'entraînement. Mais les conceptions françaises du rôle de l'Union peuvent également devenir minoritaires face à l'Allemagne et à des pays qui, sur les questions de défense, sont plus proches des positions allemandes que de la vision française. En atteste la prévalence des positions allemandes pour une Coopération structurée permanente inclusive (c'est-à-dire acceptant le plus grand nombre de pays) plutôt que sélective telle que souhaitée par Paris.

Les deux pays ont par ailleurs des approches différentes des vertus du multilatéralisme. L'Union européenne est pour les deux un vecteur important de leur politique étrangère, mais non exclusif. Ainsi les Allemands ont-ils une vision plus équilibrée entre l'Union européenne et l'OTAN, celle-ci restant pour eux le garant de la sécurité européenne et l'institution-référent de leur politique de défense, et ce en dépit des incertitudes suscitées par l'administration Trump. L'OTAN n'occupe pas pour les Français cette place centrale. Et sur le plan militaire, l'idée d'autonomie stratégique, réaffirmée par la récente Revue stratégique,[12] crée de fait une prudence française vis-à-vis des institutions. Si bien que l'option de l'opération nationale (opération Barkhane au Sahel) ou en coalition (Irak-Syrie) s'impose dès lors qu'une mission l'exige pour des raisons de rapidité ou de niveau de coercition. Une telle posture vient nuancer la nature de l'engagement français dans la relance de la PSDC, qui se nourrit d'espoir d'une plus grande autonomie des Européens, mais aussi de scepticisme sur la capacité des partenaires, et de l'institution, à concrétiser cette autonomie.

6. Cf. conclusions, « Conseil franco-allemand de défense et de sécurité », Paris, 13 juillet 2017.

7. Cf. A. Billon-Galland et M. Quencez, « Can France and Germany make PESCO work as a process toward EU defense ? », Policy Brief 33, GMF, Paris, octobre 2017.

8. En juin 2017, l'Union établissait au sein du SEAE une structure permanente de planification et de conduite des opérations militaires non exécutives. Cf. T. Tardy, « Towards an EU military command? », EUISS Brief 17, juin 2017.

9. F. Mogherini, « De la vision partagée à l'action commune : mise en œuvre de la stratégie globale de l'UE », SEAE, Bruxelles, p. 5.

10. Cf. B. Kunz, « Defending Europe? A stocktaking of French and German Visions for European Defense », Etudes de l'IRSEM 41, Paris, 2015.

11. Cf. N. Koenig et M. Walter, « France et Allemagne, Fers de lance d'une Union de la sécurité et de la défense ? », Policy Paper 202, Institut Jacques Delors, Berlin, juillet 2017.

12. Revue stratégique de défense et de sécurité nationale, ministère français des Armées, octobre 2017.

LE FOSSÉ DES CULTURES STRATÉGIQUES

Deuxièmement, le chemin parcouru par l'Allemagne en matière d'interventions extérieures n'abolit pas le fossé existant entre les cultures stratégiques – entendues comme des conceptions des conditions et valeurs ajoutées du recours à la force armée – des deux pays. Dans son discours à la Sorbonne, le président français a présenté l'absence d'une culture stratégique commune comme ce qui gênait le plus l'émergence d'une « Europe de la Défense ».[13] Or, il y a en Allemagne une tension entre, d'une part, la nécessité stratégique de faire davantage en réponse aux menaces et au nom de « responsabilités » particulières et, d'autre part, une culture de retenue qui continue de caractériser la classe politique allemande, le Bundestag et l'opinion publique dans son ensemble.[14] Un exemple du fossé entre les deux cultures est apporté par le déploiement concomitant de troupes françaises et allemandes à Gao au Mali, les premières au sein de l'opération Barkhane, les secondes dans l'opération de l'ONU. Les différences de mandats, de règles d'engagement et de niveau d'acceptation du risque entre ces deux types de déploiements (le combat est exclu pour les Allemands dans l'opération de l'ONU[15]) est révélateur d'un fossé qui reste profond et qui est le fait de choix politiques délibérés plutôt que de contraintes institutionnelles subies (opération nationale vs. ONU).

Les différences sont également marquées dans la relation civilo-militaire au sens large, qu'il s'agisse du contrôle parlementaire du déploiement des troupes ou du rôle des civils dans les opérations dites de stabilisation ou dans les structures de planification. Les contraintes liées au rôle du Bundestag dans le processus de décision allemand ne doivent pas être mystifiées – les dispositions existent pour une prise de décision rapide. Mais le contraste entre la centralité du pouvoir exécutif et du Président dans le cas français d'une part, celle du parlement dans la prise de décision et le contrôle des opérations dans le cas allemand d'autre part, n'en est pas moins révélateur de différences politiques et institutionnelles manifestes. A ces différents niveaux, les Français privilégient une forme d'efficacité conférée par la rapidité de l'action et l'unité du commandement alors que les Allemands mettent en avant la légitimité que procure une approche inclusive où les civils doivent jouer un rôle central.

Troisièmement, le rapprochement entre la France et l'Allemagne ne peut être compris comme le simple effet d'« une mise à niveau » de l'Allemagne face à une France a priori disposée à aller de l'avant. Le partenariat franco-allemand sur les questions de défense se construit en partie autour d'une asymétrie ou d'une relation de « dominant » à « dominé » qui sont de plus en plus contestées, qu'il s'agisse du type d'opérations à conduire, des zones d'intervention, ou a fortiori des développements dans le domaine industriel, où l'Allemagne jouit d'avantages comparatifs certains. Si l'Allemagne s'affirme dans ces différents domaines, c'est pour faire valoir ses propres vues et prendre toute sa place dans un co-leadership, non pour s'aligner sur des positions françaises.

Enfin, Allemands et Français nourrissent des visions différentes de l'intégration européenne dans le domaine de la défense. Pour les Français, la PSDC doit avant tout être une politique de défense ; c'est-à-dire un processus intergouvernemental dont l'objectif ultime est l'autonomie stratégique de l'Union, laquelle passe par la capacité à conduire, le cas échéant avec un nombre restreint de partenaires, des opérations complexes. Les Allemands y voient davantage un processus d'intégration qui doit permettre l'émergence d'une culture commune ; c'est le sens de l'« Union de la défense et de la sécurité européenne »[16] mis en avant par les Allemands mais non repris du côté français. Les débats sur la Coopération structurée permanente (CSP) ont mis en lumière ces différences. Pour les Allemands, moteurs sur cette question, la CSP est conçue comme un outil de socialisation d'Etats qui, par le développement capacitaire au sein de l'Union, vont progressivement faire converger leurs politiques de défense. La France a mis en avant une conception plus opérationnelle de la CSP, l'objectif premier étant d'encourager les Etats européens à se doter de capacités afin de pouvoir conduire les missions militaires « les plus exigeantes » (art.42§6 TUE). Ainsi, à une approche inclusive et modulaire des Allemands a répondu une vision présentée comme plus ambitieuse et sélective des Français.

La politique de défense de l'Union peine à agréger des approches nationales divergentes dans un domaine où

13. Président Macron, « Pour une Europe souveraine, unie, démocratique », Paris, La Sorbonne, 26 septembre 2017.

14. Les enquêtes d'opinion Eurobaromètre montrent une forte adhésion des Allemands à la Politique de sécurité et de défense commune mais cette adhésion est ancienne et les enquêtes ne distinguent pas les questions de sécurité des questions de défense. Cf. Eurobaromètre spécial 461, 2017, pp.13-14.

15. Tull, op.cit., p.4.

16. Op. cit.

de surcroît les transferts de souveraineté sont difficiles. Depuis le lancement à la fin des années 90 de la Politique de sécurité et de défense commune (PSDC), une douzaine d'opérations militaires ont été créées, mais sans démontrer l'émergence d'une réelle politique de défense commune.

Dans le contexte particulier constitué par la dégradation de l'environnement sécuritaire en Europe et à sa périphérie, les incertitudes de l'administration Trump et le Brexit, les pays européens, France et Allemagne en tête, ont entrepris de relancer le projet européen dans le domaine de la sécurité et de la défense.

Mais pour que le leadership produise un effet sur la capacité de l'Union à protéger ses citoyens, la France et l'Allemagne devront relever au moins trois défis.

Il s'agira d'abord de donner corps à ce leadership par un rapprochement réel des politiques et cultures des deux pays, afin que dans le domaine de la défense, les deux communautés aient une conception commune des réponses à apporter aux problèmes auxquels l'Europe est confrontée.

En second lieu, le leadership devra peser pour la mise en œuvre d'avancées, telles que la Coopération structurée permanente ou le Fonds européen de défense, qui restent, à ce jour, embryonnaires et qui, au-delà des développements capacitaires et des questions financières, devront aussi conduire à une capacité d'action dans le domaine militaire.

Et ceci ne sera possible que si, troisièmement, France et Allemagne parviennent à entraîner les autres Etats de l'Union dans un projet commun. Or, si le Brexit pourrait faciliter la relance d'une politique européenne de défense, il révélera aussi – ou confirmera – des dissonances qui pourraient mettre à mal le leadership franco-allemand, notamment autour de la priorité à donner à l'Union par rapport à l'OTAN. De la capacité des Français et Allemands à créer le plus large consensus au sein des Etats membres dépendra la réalité du terme de « leadership » et celle de la « défense de l'Europe ».

Thierry Tardy*

Analyste Senior, Institut d'Etudes de sécurité de
l'Union européenne

* Les vues exprimées
n'engagent que leur auteur et
non l'institution qui l'emploie.

Retrouvez l'ensemble de nos publications sur notre site :
www.robert-schuman.eu

Directeur de la publication : Pascale JOANNIN

LA FONDATION ROBERT SCHUMAN, créée en 1991 et reconnue d'utilité publique, est le principal centre de recherches français sur l'Europe. Elle développe des études sur l'Union européenne et ses politiques et en promeut le contenu en France, en Europe et à l'étranger. Elle provoque, enrichit et stimule le débat européen par ses recherches, ses publications et l'organisation de conférences. La Fondation est présidée par M. Jean-Dominique GIULIANI.