

L'Allemagne, la Libye et l'Union européenne

Par **Daniel Göler** et **Mathias Jopp**

Mathias Jopp est directeur de l'Institut de politique européenne (Institut für Europäische Politik) de Berlin, professeur honoraire à l'université de Tübingen et directeur des cours au Centre international de formation européenne de Nice.

Daniel Göler est professeur d'études européennes à l'université de Passau depuis 2008.

Traduit de l'allemand par Anne-Céline Cornet

L'abstention allemande face à la résolution 1 973 du Conseil de sécurité des Nations unies découle des fondamentaux mêmes de la politique étrangère du pays. L'UE a néanmoins démontré dans la crise libyenne sa capacité à adopter des politiques communes en matière de sanctions et dans le domaine humanitaire, avec engagement allemand. Le développement de la Politique de sécurité et de défense de l'UE ne peut se faire qu'autour de missions militaires de faible ou de moyenne intensité, et avec accord entre Paris et Berlin.

politique étrangère

L'abstention allemande lors du vote de la résolution 1 973 du Conseil de sécurité des Nations unies sur la Libye le 17 mars 2011 a suscité beaucoup d'irritation¹. La presse nationale et internationale a abondamment parlé de l'isolement de l'Allemagne et d'un manque de solidarité entre alliés. Les désaccords des Européens ont été analysés comme un échec de la Politique étrangère et de sécurité commune (PESC) et rapprochés de la défaillance européenne face à la guerre en Bosnie². On tentera ici d'analyser plus avant ces deux reproches.

La « culture stratégique » : un cadre d'analyse nécessaire

Les décisions d'intervention ne dépendent pas seulement de l'analyse de la conjoncture internationale ou des capacités militaires ; elles sont surtout déterminées par des aspects culturels, normatifs et éthiques, qu'une analyse

1. Pour un panorama du débat allemand, voir U. Fichtner, « Ein deutscher Selbstmord », *Der Spiegel*, n° 15, 2011, p. 56-61 ; voir aussi U. Guérot et M. Leonard, *The New German Question: How Europe Can Get the Germany it Needs*, European Council on Foreign Relations, avril 2011.

2. Cf. H. Bacia, « Von wegen "Stunde Europas". Abschied von der Idee einer gemeinsamen EU-Außenpolitik », *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 30 avril 2011, p. 10.

en termes de « culture stratégique » permet d'appréhender³. Dans un premier temps, la littérature scientifique sur ce thème n'indiquait pas clairement si l'analyse devait se limiter aux élites – la culture stratégique étant un « ensemble de croyances, attitudes et comportements semi-permanents des élites »⁴ (traduit par la rédaction) – ou s'étendre à la population. L'influence croissante qu'ont les opinions publiques des démocraties sur la prise de décision en matière de sécurité est cependant apparue clairement avec les débats autour des guerres d'Irak et d'Afghanistan ; dès lors, l'opinion publique peut être considérée comme un « élément important du milieu conceptuel qui définit la culture stratégique »⁵ (traduit par la rédaction).

Différentes démarches s'attachent à appréhender concrètement les cultures stratégiques à ces deux niveaux : élites et populations. Parmi les catégories centrales d'analyse figurent : les objectifs justifiant l'emploi du militaire, le type des interventions envisagées, la capacité à accepter les pertes, pour soi ou pour l'adversaire, l'espace relatif de la coopération ou de l'action autonome, les formes choisies pour cette coopération, ainsi que la manière dont l'action est légitimée en interne et à l'extérieur⁶.

Nous ne traiterons pas ici de l'ensemble de ces éléments. Nous chercherons plutôt à savoir dans quelle mesure la définition des buts et objectifs de l'usage du militaire est défailante en Allemagne et à identifier, en la matière, les divergences possibles entre opinion publique et décideurs politiques.

Les fondamentaux de la politique étrangère et de sécurité allemande

L'un des problèmes fondamentaux de la politique de défense et de sécurité allemande tient au flou de ses priorités stratégiques. Le Livre blanc sur la politique de défense⁷ de 2006 présente de multiples scénarios d'intervention, mais sans hiérarchie claire des priorités. Seule la traditionnelle

3. Cf. A. I. Johnston, « Thinking about Strategic Culture », *International Security*, vol. 19, n° 4, 1995, p. 32-64 ; K. Longhurst, « The Concept of Strategic Culture », in P. Kümmel, (dir.), *Military Sociology, the Richness of a Discipline*, Baden-Baden, Nomos, 2000, p. 310-310.

4. J. L. Snyder, *The Soviet Strategic Culture. Implications for Limited Nuclear Operations*, Santa Monica, CA, RAND Corporation, 1977, p. 8 : « A set of semipermanent elite beliefs, attitudes and behaviour patterns ».

5. J. S. Lantis, « Strategic Culture and National Security Policy », *International Studies Review*, vol. 4, n° 3, 2003, p. 109.

6. D. Göler, « Die strategische Kultur der Bundesrepublik. Eine Bestandsaufnahme normativer Vorstellungen über den Einsatz militärischer Mittel », in A. Dörfler-Dierken et G. Portugall (dir.), *Friedensethik und Sicherheitspolitik. Weißbuch 2006 und EKD-Friedensdenkschrift 2007 in der Diskussion*, Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2010, p. 188.

7. Cf. ministère de la Défense allemand (Bundesministerium der Verteidigung), *Weißbuch 2006 zur Sicherheitspolitik Deutschlands und zur Zukunft der Bundeswehr*, Berlin, 2006.

mission de défense de l'intégrité territoriale s'y trouve relativisée du fait de la conjoncture internationale. Il en va de même pour les priorités géographiques : puisqu'on souligne que les nouvelles menaces présentent fondamentalement un caractère mondial, les hypothèses d'intervention se maintiennent elles aussi à un niveau global⁸. Certes, cette logique montre que l'Allemagne prend ses distances vis-à-vis d'une conception de sécurité focalisée sur l'Europe centrale ; mais la question de savoir quelles régions, quels intérêts sont stratégiquement déterminants reste sans réponse. La vague d'indignation interne que provoqua l'ex-président de la République fédérale Horst Köhler – et sa démission subséquente – en appelant l'Allemagne, grande nation industrielle et commerciale, à sécuriser ses intérêts y compris par des moyens militaires atteste des difficultés allemandes en la matière⁹.

Dans la population, les scénarios d'intervention armée suscitent en revanche des prises de position nuancées. Un sondage de 2006 (l'année de la publication du Livre blanc) d'un institut de la Bundeswehr montre que la stabilisation des régions en crise est jugée comme de première importance pour les forces armées, mais les personnes interrogées ne mettent pas toutes l'accent sur les mêmes zones¹⁰. 63 % d'entre elles estiment que la Bundeswehr pourrait intervenir dans cette logique en Europe, mais elles ne sont que 33 % à le penser si l'on parle du Proche-Orient et 31 % pour l'Afrique¹¹. Le sondage montre également des clivages nets sur les objectifs légitimant une intervention. En cas de menace imminente de génocide, une courte majorité de 56 % soutiendrait l'envoi des forces allemandes. Pour la tenue d'élections démocratiques, les avis positifs ne sont plus que de 38 %, et pour renverser un gouvernement violant les droits de l'Homme, seulement de 18 %¹². On peut interpréter de manière analogue le fait que ces dernières années (de 2006 à 2010), seule une minorité de sondés estimait que la guerre pouvait être, sous certaines conditions, nécessaire pour établir la justice, une nette majorité rejetant cette affirmation¹³.

8. *Ibid.*, p. 33.

9. N. Brink, « Beute erlegt, Thema erledigt. Nach Köhlers Rücktritt bleibt die überfällige sicherheitspolitische Debatte aus », *Internationale Politik*, n° 6, 2010.

10. R. Fiebig, « Sicherheits- und verteidigungspolitische Einstellungen im Vergleich. Deutschland, Frankreich, Großbritannien, USA », in T. Bulmahn, R. Fiebig et W. Sender (dir.), *Sicherheits- und verteidigungspolitische Meinungsklima in der Bundesrepublik Deutschland. Ergebnisse der Bevölkerungsbefragung 2006 des Sozialwissenschaftlichen Instituts der Bundeswehr*, Strausberg, Institut des sciences sociales de la Bundeswehr, 2008, p. 84.

11. *Ibid.*

12. *Ibid.*

13. Cf. *Transatlantic Trends 2010. Top-Line Data*, p. 68, *Transatlantictrends.org*. Entre 2006 et 2010, les taux s'établissaient respectivement entre 19 % et 26 % et entre 74 % et 80 %.

La tolérance de l'opinion allemande face aux pertes humaines est faible

L'acceptation des pertes humaines, pour soi ou pour les autres, est étroitement liée à la question de l'emploi du militaire. Dans les deux cas, la tolérance de l'opinion est très faible en Allemagne : la classe politique fait donc de ce problème une sorte de tabou. La controverse sur le monument en l'honneur des soldats morts en opération est significative, tout comme les efforts récurrents des politiques allemands pour éviter de qualifier de « guerre » l'intervention en Afghanistan. Et les victimes étrangères ne sont guère mieux acceptées par l'opinion allemande – comme en témoigne la virulence des critiques suscitées par le bombardement par l'Organisation du traité de l'Atlantique nord (OTAN) (sur demande de la Bundeswehr) de deux camions-citernes dans la province afghane de Kunduz. L'indignation médiatique ne visait pas alors seulement les pertes civiles, mais aussi le projet d'« élimination ciblée » de chefs talibans¹⁴.

L'idée que l'assassinat ciblé d'ennemis, dans une guerre ou dans des circonstances analogues, pourrait être légitime et même nécessaire a été complètement occultée dans le débat allemand. En Allemagne, gouvernement, partis, opinion publique ne se retrouvent donc pas dans un consensus stratégique simple et pérenne autour d'une même conception du recours au militaire. Ce consensus doit être recréé chaque fois que la Bundeswehr est susceptible d'être envoyée en opération extérieure – ce qui a pour effet d'instrumentaliser les thèmes de politique étrangère au service d'objectifs de politique intérieure. À Berlin, les partis se souviennent très bien de la campagne législative de 2002 : marquée par le débat sur l'Irak, elle avait démontré que le thème de la paix pouvait, en Allemagne, faire gagner une élection¹⁵.

Dans ce contexte, définir les modalités de la participation allemande aux interventions militaires est difficile. La nécessité d'obtenir un mandat détaillé du Bundestag avant chaque déploiement de l'armée allemande – « armée parlementaire » – complique encore la situation : ce n'est plus seulement la question du « si » qui est posée publiquement, mais encore celle du « comment » – aviation de combat, artillerie lourde, etc. ? La prolongation du mandat de la Marine pour l'opération *Active Endeavour* de l'OTAN, en décembre 2010, a fait l'objet d'un débat difficile, alors même qu'aucune opération de combat n'était à prévoir. L'opposition avait alors résolument désapprouvé la demande du gouvernement, mettant en doute

14. S. Hebestreit, « Oberst wollte Taliban töten », *Frankfurter Rundschau*, 11 décembre 2009.

15. Au sujet des réflexions internes à la coalition gouvernementale d'alors, cf. J. Fischer, « I am not convinced ». *Der Irak-Krieg und die rot-grünen Jahre*, Cologne, Kiepenheuer & Witsch, 2011.

la nécessité même d'une intervention qui vise depuis huit ans à observer et à dissuader les terroristes dans l'espace méditerranéen¹⁶.

L'examen des opérations extérieures menées par la Bundeswehr montre qu'ou bien elles se sont déroulées dans un cadre limité, avec une préférence pour des interventions de basse intensité, impliquant une faible probabilité d'actions de combat ; ou bien, pour des missions plus larges, plus robustes, elles ont exigé une discussion longue sur la scène politique intérieure, ou été rendues possibles parce que la population allemande se sentait directement et concrètement concernée. Cela a par exemple été le cas lorsque plusieurs centaines de milliers de réfugiés sont arrivés en Allemagne lors des guerres de Yougoslavie, suscitant une vague de sympathie, ou après les attentats du 11 septembre 2001 – la solidarité de la population allemande constituant le fondement même de la participation à l'opération *Enduring Freedom*. Une phase diplomatique prolongée peut aussi permettre de convaincre l'opinion, comme dans le cas de l'Afghanistan (avec la conférence de Bonn-Petersberg) et des négociations de Rambouillet avec la Serbie sur le Kosovo (leur échec avait constitué un argument plausible en faveur de l'intervention contre le régime Milosevic, qui avait pu être présenté à l'opinion et au Bundestag, même en l'absence d'accord de l'Organisation des Nations unies [ONU])¹⁷.

L'abstention allemande au Conseil de sécurité

La population allemande ne s'est pas sentie spécialement concernée par ce qui se passait en Libye, et le temps a manqué pour un processus de persuasion et de décision interne assez long. Alors que des protestations véhémentes s'étaient élevées contre des dommages collatéraux infligés aux civils, par exemple lors de l'attaque contre les citernes de Kunduz en Afghanistan, le gouvernement allemand lui-même n'était que modérément enclin à concourir à la mise en place d'une zone d'exclusion aérienne sur la Libye. Au cours du débat au Bundestag sur l'abstention allemande au Conseil de sécurité, le ministre des Affaires étrangères Guido Westerwelle a présenté le risque que les bombardements aériens fassent des victimes civiles comme l'argument décisif fondant la position allemande¹⁸. Le président chrétien-démocrate de la commission des Affaires étrangères Ruprecht Polenz évoquait explicitement de surcroît

16. Lire à ce sujet le compte rendu du débat parlementaire qui s'est tenu au Bundestag le 2 décembre 2010, consultable à l'adresse suivante : <<http://dipbt.bundestag.de/dip21/btp/17/17078.pdf>>.

17. Ainsi l'aviation allemande (Bundesluftwaffe) a-t-elle participé à l'opération de l'OTAN *Allied Force* en réalisant plusieurs centaines d'interventions contre l'ex-République fédérale de Yougoslavie.

18. G. Westerwelle pendant le débat au Bundestag du 18 mars 2011, compte rendu consultable sur le site *Bundestag.de*.

un risque lié à l'utilisation de civils comme bouclier humain¹⁹. La décision de ne pas participer à l'exclusion aérienne est parfaitement compréhensible : l'opinion allemande était à 70 % opposée²⁰ à l'idée d'une intervention militaire.

La pression de l'opinion publique explique également l'abstention allemande au Conseil de sécurité. La question était ici de savoir comment voter si l'on refusait, pour les raisons exposées, de participer à la mise en place de la zone d'exclusion aérienne. Devant les hésitations américaines²¹ et les critiques chinoises et russes, le gouvernement fédéral a d'abord pensé que le vote sur le projet franco-britannique serait ajourné ou qu'il échouerait sur un veto de Pékin ou de Moscou. Mais la situation en Libye se dégradant et les États-Unis opérant un revirement immédiatement avant la réunion du Conseil, tandis que se dessinait l'abstention de la Chine et de la Russie, le choix allemand devait être fait : l'ajournement était hors de question et l'adoption était bel et bien possible.

Comme le débat du Bundestag suite à l'abstention l'a démontré²², le dilemme gouvernemental était qu'un vote positif risquait d'entraîner, à terme, une participation active, avec envoi d'avions de combat – les capacités des *Tornados ECR* allemands ayant été relevées dans le débat public²³. La situation incertaine sur le terrain et les faiblesses militaires manifestes des adversaires de Kadhafi faisaient également douter d'une issue rapide du conflit. Alors que de larges pans de sa population s'opposaient à une intervention militaire allemande, Berlin craignait à l'évidence de se retrouver coincé entre exigence internationale et rejet national, et ce dans une année marquée par des élections importantes dans les *Länder*. Entre le coût international d'une abstention et le coût interne lié aux longs débats que provoquerait l'hypothèse d'une contribution allemande aux combats (dans le cas d'une adoption de la résolution), l'Allemagne opta pour le moindre mal de l'abstention.

On l'a déjà souligné, de forts doutes existaient quant à la pertinence même d'une telle intervention. L'ambassadeur allemand aux Nations unies pouvait donc justifier l'abstention de son pays en expliquant que « ceux [des États] qui participeraient à la mise en œuvre [de la résolution]

19. R. Polenz pendant le débat au Bundestag, *ibid.*

20. Forschungsgruppe Wahlen, *Politbarometer April I*, Mannheim, 2011.

21. Cf. R. Gates, « Libyan No-Fly Zone Would Require Attack », *CBS News*, 2 mars 2011, disponible à l'adresse suivante : <<http://www.cbsnews.com/stories/2011/03/02/501364/main20038352.shtml>>.

22. Cf. compte rendu du débat au Bundestag du 18 mars 2011, consultable sur le site *Bundestag.de*.

23. « Schwere Kämpfe in Libyen », *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 17 mars 2011.

pourraient être entraînés dans un conflit militaire prolongé »²⁴ (traduit par la rédaction). Le vice-président du groupe écologiste Les Verts (Die Grünen) au Bundestag, Frithjof Schmidt, traduisait cette logique lors du débat parlementaire du 16 mars 2011 : « Nous n'avons pas le droit de faire des choses qui, militairement, ne fonctionnent pas et sont contre-productives²⁵ » (traduit par la rédaction). Ce choix a été soutenu par l'opinion : d'après un sondage d'Emnid, 56 % des personnes interrogées approuvaient l'abstention de l'Allemagne, 36 % seulement jugeant qu'il s'agissait d'une erreur²⁶.

Les répercussions européennes

Les répercussions de l'abstention allemande posent problème dans la mesure où la position internationale de l'Union européenne (UE) – avec d'un côté la France et la Grande-Bretagne, de l'autre l'Allemagne – est apparue éclatée. La précipitation de Paris sur la question libyenne, sans nulle concertation avec l'Allemagne ou ses autres partenaires européens, a aussi contribué à cette impression de division. La PESC – dans l'ombre de l'OTAN, et certes de manière moins spectaculaire – a pourtant démontré une véritable capacité d'action de l'UE. En plein accord, les membres de l'Union ont rapidement utilisé la PESC dans ses dimensions économiques et politiques. Le 22 février 2011, soit sept jours après le début de l'insurrection libyenne, les négociations entre l'UE et la Libye ont été suspendues par un accord-cadre ; le 28 février, dès l'adoption de la résolution 1 970, un embargo sur les armes était décidé, des sanctions commerciales mises en œuvre et étendues progressivement, en mars et avril, à des sanctions économiques incluant l'interdiction de voyager et le gel d'avoirs financiers²⁷. Lors de sa réunion extraordinaire du 11 mars consacrée à la Libye et à la Politique de voisinage avec le Sud, le Conseil européen exprimait par ailleurs son soutien à la résolution 1 970 du Conseil de sécurité, exigeant que la sécurité des populations civiles soit assurée par tous les moyens nécessaires et constatant (un jour après que la France avait reconnu le Conseil national de transition [CNT]

24. Document de l'ONU relatif à la réunion du Conseil de sécurité, consultable à l'adresse suivante : <<http://www.un.org/News/Press/docs/2011/sc10200.doc.htm#Resolution>>.

25. F. Schmidt au cours du débat au Bundestag du 16 mars 2011, compte rendu consultable à l'adresse suivante : <<http://dipbt.bundestag.de/dip21/btp/17/17095.pdf#P.10814>>.

26. « Unionspolitiker kritisieren Enthaltung Deutschlands », *FAZ.net* du 26 mars 2011, <<http://www.faz.net/s/Rub87AD10DD0AE246EF840F23C9CBCBED2C/Doc-EADC9B4C4018A44C580B4E344281BD247-ATpl-Ecommon-Scontent.html>>.

27. Cf. Conseil de l'Union européenne, « Libye : l'UE impose un embargo sur les armes ainsi que des sanctions ciblées », Bruxelles, 28 février 2011, 7081/11 PRESSE 41 et « Libye : l'UE étend les mesures restrictives à des entités financières de premières importances », Bruxelles, 11 mars 2011, 7584/11, PRESSE 56 ; *Journal officiel de l'Union européenne* L 64/29, décision d'exécution 2011/156/PESC du Conseil du 10 mars 2011 mettant en œuvre la décision 2011/137/PESC concernant des mesures restrictives en raison de la situation en Libye.

libyen) que Kadhafi devait se retirer, son régime ayant perdu toute légitimité, et que le CNT devait être à tout le moins considéré comme un interlocuteur politique²⁸. Les chefs d'État et de gouvernement réaffirmaient ces choix lors de leur rencontre des 24 et 25 mars²⁹.

Outre ces mesures, l'UE s'est montrée capable d'agir dans d'autres domaines. Ainsi, avant même que la résolution 1 973 ne soit adoptée aux Nations unies, les préparatifs d'une mission humanitaire au titre de la Politique de sécurité et de défense commune (PSDC) étaient lancés, débouchant le 21 mars sur un accord de principe formellement adopté le 1^{er} avril³⁰. La décision du Conseil prévoit qu'en cas de demande exprimée

L'Union a agi : sanctions, EUFOR-Libye

par l'ONU via le Bureau de coordination des affaires humanitaires (BCAH), une opération militaire (Force de l'Union européenne [EUFOR] Libye) serait lancée dans le cadre de la PSDC pour protéger les convois humanitaires et les personnels internationaux, ou pour permettre l'évacuation des citoyens de l'UE et des réfugiés. Le gouvernement allemand a, dès le début, signalé qu'il était prêt à envoyer un contingent de la Bundeswehr plus important pour une telle mission, alors que le déploiement du *battle group* germano-finno-néerlandais était également évoqué.

L'hypothèse d'une participation de l'Allemagne à l'EUFOR Libye et son concours à l'adoption d'une telle décision en l'attente d'une demande des Nations unies visaient manifestement à signaler à la France, principal partenaire, mais aussi à la Grande-Bretagne, que le pays était prêt à prendre ses responsabilités. La position allemande ne peut pourtant être réduite à une simple tentative de « limiter les dégâts » – contrairement à ce que le ministre de la Défense français suggérait de manière caricaturale, décrivant l'EUFOR Libye comme un « oral de rattrapage »³¹ pour l'Allemagne. Le mandat de la mission EUFOR Libye se distingue profondément des opérations menées par l'OTAN et s'inscrit dans la continuité des missions PESD menées jusqu'ici : une opération limitée (du moins formellement), poursuivant des buts humanitaires et ne visant pas en elle-même le recours à la force militaire offensive. Dans de telles conditions, 50 % des Allemands auraient été favorables à un engagement de la

28. Conseil européen, « Réunion extraordinaire du Conseil européen, 11 mars 2011, déclaration », Bruxelles, 11 mars 2011, EUCO 7/11, CO EUR 5, CONCL 2.

29. Conseil de l'Union européenne, « Conclusion (séance des 24 et 25 mars 2011) », Bruxelles, 25 mars 2011, EUCO 10/11, CO EUR 6, CONCL 3 (OR. en), p. 7.

30. Cf. décision 2011/210/PESC du Conseil du 1^{er} avril 2011 relative à une opération militaire de l'Union européenne à l'appui d'opérations d'aide humanitaire en réponse à la situation de crise en Libye (opération EUFOR Libye).

31. « Mündliche Nachprüfung: Paris verspottet Deutschlands Haltung zu Libyen », *Die Welt*, 12 avril 2011.

Bundeswehr³². Le fait que les travaux sur le projet EUFOR Libye aient été ouverts dès avant la réunion du Conseil de sécurité du 17 mars accrédite l'hypothèse que la bonne volonté allemande ne peut être analysée comme une compensation pour l'abstention onusienne. L'approbation du mandat de l'EUFOR Libye et l'abstention lors du vote de la résolution 1973 peuvent dès lors s'expliquer simplement. La résolution de l'ONU impliquait une mission de combat (désactivation des défenses antiaériennes et éventuellement destruction d'avions militaires libyens en vol); l'EUFOR Libye concevait une action humanitaire (au moins formellement), plus facile à accepter au regard des conceptions normatives et éthiques prévalant en Allemagne.

La capacité prouvée d'action de l'UE ne saurait toutefois faire oublier que de sérieux problèmes sont aussi apparus dans le cadre de la PESC – outre les divisions affichées des États membres au Conseil de sécurité ou au sein de l'OTAN – et que même les espoirs prudents nés de l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne ont été déçus³³. La Haute Représentante de l'Union européenne pour les Affaires étrangères et la Politique de sécurité, Catherine Ashton, n'a guère été visible, pas plus que le Service européen pour l'action extérieure (SEAE), certes très récent. Aucune ligne de conduite commune n'a pu être trouvée quant à la reconnaissance du Conseil de transition de Benghazi. La circonspection de la plupart des États membres de l'UE, et en particulier de l'Allemagne, par rapport à une reconnaissance formelle³⁴ est surtout liée à la difficile estimation des forces en présence et de leur représentativité au sein du CNT. La politique étrangère allemande a, en outre, déjà fait l'expérience des conséquences politiques et militaires d'une reconnaissance précipitée d'un camp dans une guerre civile ou un conflit de sécession³⁵. Sans compter que la reconnaissance du CNT par le président français est survenue de manière si peu préparée que même le ministre des Affaires étrangères français, Alain Juppé, en a semblé quelque peu surpris... Ces problèmes de coordination interne et l'atteinte, au moins partielle, portée au principe de consultation découlent cependant du fait que la PESC continue de reposer sur une logique intergouvernementale.

32. « Deutsche beim Libyen-Einsatz gespalten », consultable à l'adresse suivante : <<http://www.tageschau.de/inland/momadtrend100.html>>.

33. Au sujet de ces attentes, cf. E. Regelsberger, « Von Nizza nach Lissabon – das neue konstitutionelle Angebot für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der EU », *Integration*, n° 3, 2008, p. 266-280.

34. Au 5 mai 2011, le CNT n'avait été reconnu diplomatiquement que par deux États membres de l'UE, la France et l'Italie.

35. Pour ce qui concerne l'expérience faite par l'Allemagne dans le cadre de la désintégration de l'ex-Yougoslavie et les conséquences de la reconnaissance de la Slovénie et de la Croatie, cf. M. Jopp, *The Strategic Implications of European Integration*, Londres, Brassey's, 1994, « Adelphi Paper », n° 290, p. 42-49.

PSDC irait vers une plus forte intégration (l'accord de coalition des chrétiens-démocrates et des libéraux allemands évoque même une « armée de l'Europe »³⁸) ; mais les 27 États membres ont pour le moment des conceptions trop différentes sur le sujet. Ce sera donc vraisemblablement au cours de missions d'un niveau faible ou intermédiaire d'exigence militaire que l'UE pourra démontrer dans un futur proche sa capacité d'action. Si ces interventions devaient à l'avenir préparer le déploiement ou le renforcement d'une mission de l'ONU et revêtir un caractère clairement humanitaire (protection de civils, de réfugiés ou de convois humanitaires), l'Allemagne y participerait très probablement, et sans doute s'impliquerait-elle plus, par exemple pour le développement de moyens de commandement, dans une perspective d'intégration.

Une plus grande intégration est synonyme d'une plus grande interdépendance et implique d'avoir confiance dans le fait que la défaillance d'un des partenaires ne bloque pas l'utilisation des capacités communes. Le Bundestag et l'opinion allemande n'ont pas encore pris pleinement conscience de la portée de l'engagement croissant de l'Allemagne dans le système d'obligations de l'UE et de l'OTAN, ni de ses conséquences – sans même parler des obligations relevant des Nations unies. Pour l'UE, cela a deux implications. Le choix, tout d'abord, entre les montages intégrés de type *battle groups* et les coalitions (*ad hoc*) de pays volontaires (*coalitions of the willing*), doit rester ouvert. Ensuite, des modules de capacité flexible doivent être développés, pour prendre en compte les possibilités de participation – et les cultures stratégiques – de l'Allemagne et d'autres États membres de l'UE, ainsi que les besoins spécifiques de la mission³⁹.

Des formes d'intervention plus flexibles doivent être développées

À l'avenir, le Bundestag devra adapter sa procédure d'autorisation préalable et la limiter sans doute au vote d'un mandat général, ce qui donnerait au gouvernement et à la Bundeswehr – certes dans le respect des limites posées – une plus grande marge de manœuvre dans sa participation à certaines interventions de l'ONU et/ou de l'Alliance atlantique, et/ou de l'UE⁴⁰. Certains efforts visant à « parlementariser » la PSDC au niveau transnational, suite à la dissolution de l'Union de l'Europe

38. Voir l'accord de coalition conclu le 26 octobre 2009 par la CDU, la CSU et le FDP : <<http://www.cdu.de/doc/pdfc/091026-koalitionsvertrag-cducsu-fdp.pdf>>.

39. Cf. U. Diedrichs, M. Jopp et S. Sandawi, *Möglichkeiten und Grenzen der Integration von Streitkräften in der EU – Forschungsbericht des Instituts für Europäische Politik für das Bundesministerium der Verteidigung*, Berlin, Institut für Europäische Politik, 2004.

40. Cf. les interventions de l'ancien ministre de la Défense Karl Theodor zu Guttenberg et du secrétaire d'État parlementaire auprès du ministre fédéral de la Défense Christian Schmidt lors du « Symposium international de stratégie » de la fondation Hanns Seidel, le 11 octobre 2010, à Munich.

occidentale (UEO) et de son Assemblée, pour associer demain Parlement européen et parlements nationaux en matière de décisions de défense, pourraient aussi contribuer à une meilleure compréhension des obligations de chacun dans une logique d'intégration.

Grâce à son approche particulière en matière de gestion de crise, l'UE pourrait encore gagner en attractivité aux yeux de l'Allemagne. Si l'on considère la situation actuelle de l'Allemagne au sein de l'OTAN et aux Nations unies, il paraît vraisemblable que Berlin devra subir une sorte de « traversée du désert » à la suite de son abstention lors du vote de la résolution 1 973. Dans l'UE en revanche, l'Allemagne pourrait poursuivre avec la France le développement des capacités de gestion de crise et l'élargissement du spectre d'action des Européens, en deçà du seuil de la haute intensité (*high-intensity warfare*).

Ainsi les intérêts défendus en matière d'intégration par Berlin, favorable à la constitution, à terme, de structures militaires européennes, pourraient-ils se concilier avec ceux de Paris, qui souhaite que l'UE s'affirme comme acteur en matière de sécurité face à l'OTAN. Cette perspective doit être prise au sérieux pour le développement de la PSDC. À Paris, il est possible que la préférence aille actuellement à la coopération franco-britannique⁴¹. Mais la Grande-Bretagne ayant jusqu'à présent fait preuve d'une certaine retenue quant aux missions de la PSDC et les attentes suscitées côté français par les accords bilatéraux avec Londres n'ayant jamais été pleinement satisfaites, l'option franco-allemande pourrait à nouveau gagner en attractivité.



MOTS CLÉS

Allemagne
Libye
Union européenne
Résolution 1973

41. R. Kempin, J. Mawdsley et S. Steinicke, *Abkehr von der GSVP? Französisch-britischer Bilateralismus in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik*, Berlin, Stiftung Wissenschaft und Politik, 2010, « SWP-Aktuell », A81.