

L'Europe à la croisée des chemins : la politique de défense et de sécurité a besoin d'initiatives franco-allemandes

Un texte du Groupe de réflexion franco-allemand (novembre 2015)

La politique extérieure domine actuellement l'ordre du jour politique à Bruxelles. Une époque s'achève : celle où l'Union européenne (UE) et ses États membres se voyaient entourés d'un « cercle d'amis » et pouvaient, en matière politique, porter principalement leur attention sur le développement de l'Union économique et monétaire et le maintien de la Grèce dans la zone euro. Après la crise ukrainienne, l'accord sur le programme nucléaire iranien et la lutte contre l'organisation dite « État islamique » (EI), c'est la crise des réfugiés qui impose son rythme aux sommets extraordinaires de l'UE. Devant ces évolutions, les conditions paraissent désormais réunies pour qu'intervienne au sein des 28 États membres un accord sur la nécessité de renforcer la politique étrangère et de sécurité commune de l'UE.

Le rôle moteur de la France et de l'Allemagne dans le domaine de la politique étrangère

La France et l'Allemagne restent, au sein de l'Alliance atlantique et aux côtés d'autres puissances alliées, comme les États-Unis et le Royaume-Uni, des acteurs-clefs de la sécurité européenne. L'entente franco-allemande est déterminante, à la fois pour l'équilibre stratégique du continent européen et pour la consolidation du processus d'unification politique européenne.

Cette entente franco-allemande a, une nouvelle fois, joué son rôle de moteur de la construction européenne lorsque, lors de leur intervention conjointe devant le Parlement européen le 7 octobre 2015, la chancelière Ange-

la Merkel et le président François Hollande ont demandé « plus d'Europe » pour surmonter la crise des réfugiés. L'une et l'autre se sont accordés sur la nécessité d'une contribution résolue de l'Europe « dans la lutte contre la guerre et les expulsions de population, le terrorisme et les persécutions politiques, la pauvreté et l'absence de perspective¹ ». Tant la négociation des 13 points du plan pour la fin des combats dans l'Est de l'Ukraine (Minsk II) en février 2015 que les nombreux déplacements communs des ministres des Affaires étrangères Steinmeier et Fabius dans les actuels foyers de crise témoignent de même de la volonté de la France et de l'Allemagne d'accroître le poids de l'UE dans la politique internationale.

Il n'est qu'un domaine où la coopération bilatérale stagne et, avec elle, la capacité d'impulsion franco-allemande au niveau européen : celui de la politique de sécurité et de défense. En ce domaine en effet « l'eupéanisation » n'est pas à l'ordre du jour. On constate au contraire une certaine érosion des progrès accomplis.

Une stagnation de la coopération franco-allemande en matière de sécurité et de défense

La politique de sécurité et de défense fait traditionnellement partie des domaines difficiles de la coopération franco-allemande. L'image du « mariage de raison » a pu longtemps être

¹ Intervention de la Chancelière, compte-rendu de la séance du 7 octobre du Parlement européen, disponible sur le site web du Parlement européen : <http://www.europarl.europa.eu/plenary> >

utilisée pour caractériser ce domaine de coopération bilatérale. Les deux partenaires ont des priorités trop différentes en matière de sécurité et de défense pour pouvoir développer une communauté d'intérêt naturelle. Parmi les facteurs de divergence on peut citer les cultures stratégiques, le statut international et le rapport aux États-Unis et à la communauté atlantique que ces derniers dominent. Malgré ces différences, l'Allemagne et la France sont parvenues à bâtir un réseau unique de relations de coopération et à jouer un rôle décisif dans l'intégration des forces armées en Europe. La création de la Brigade franco-allemande, la mise en place de l'école franco-allemande de pilotes d'hélicoptères Tigre, les échanges d'officiers entre les deux pays, la constitution du groupe Airbus témoignent d'une volonté constante de la France et de l'Allemagne de rapprocher leurs structures de défense et de faire progresser l'intégration européenne en matière de sécurité et de défense.

Cette dynamique franco-allemande s'est cependant sensiblement ralentie dans la période récente. Mis à part le rapprochement entre les deux entreprises d'armement Krauss-Maffei Wegmann (KMW) et Nexter, aucune impulsion décisive en faveur d'une plus grande intégration n'a émané de l'Allemagne et de la France au cours des huit dernières années. Pourtant Paris et Berlin sont confrontés à de graves défis, en partie de même nature : des deux côtés du Rhin le volume des forces disponibles est fortement amoindri ; l'écart grandit entre les objectifs de politique de sécurité de l'Allemagne et de la France et les moyens financiers que les deux pays consacrent à la défense malgré les augmentations de crédit récentes. Ce silence franco-allemand n'est pas une bonne nouvelle pour l'Europe. Devant la multiplicité des défis de sécurité auxquels elle est confrontée, l'Europe est plus que jamais

appelée à agir collectivement. Aucun pays membre de l'UE ne peut traiter seul la multiplicité des crises qui mettent en cause sa sécurité. C'est seulement par l'action concertée des États membres qu'il sera possible de gérer efficacement ces crises, de protéger les citoyennes et citoyens de l'UE et de faire de l'UE un acteur international fort.

La nécessité d'initiatives franco-allemandes...

La politique de sécurité et de défense va aujourd'hui au-delà des seules opérations et capacités militaires. Elle est globale et s'appuie au moins aussi fortement sur des instruments civils, diplomatiques et d'aide au développement que sur des capacités de défense. Au sein de l'UE toutefois, c'est tout particulièrement dans le domaine de la politique de sécurité et de défense « classique » qu'un accord fait défaut. Les États membres coopèrent lorsque leurs intérêts nationaux les y incitent mais refusent à Bruxelles la possibilité de construire une instance autonome d'évaluation des défis de sécurité et de défense. Les pays membres ne parviennent guère aujourd'hui à surmonter leurs divergences d'appréciation et leurs différences d'intérêt pour mettre en œuvre des mécanismes de convergence politique en matière de sécurité et de défense. En raison de cette attitude, l'Europe est aujourd'hui relativement désarmée et peu incitée à se doter d'une politique de sécurité et de défense commune (PSDC) efficace. À moyen terme la cohésion de l'UE dépendra aussi de sa capacité à remédier au défaut de convergence de ses membres dans le domaine de la sécurité extérieure et à organiser leur réponse commune aux risques et menaces. L'Allemagne et la France peuvent contrecarrer cette évolution par des initiatives de court et moyen terme qu'elles lanceraient et mettraient en œuvre au plan bilatéral comme au sein de l'UE.

...au sein de l'UE

À court terme, l'Allemagne et la France devraient en premier lieu s'efforcer de donner une impulsion décisive à l'élaboration d'une nouvelle stratégie européenne globale (SEG). Ce processus de réflexion stratégique engagé en juin 2015 offre aux deux pays l'occasion de présenter à leurs partenaires une contribution conjointe. Ils devraient à cet effet soumettre en commun des « non-papier » à la Haute Représentante pour la PESC et au Conseil. L'analyse commune des défis stratégiques pourrait constituer un premier pas vers davantage de convergence franco-allemande. La France et l'Allemagne pourraient en déduire des projets d'intégration concrets de leurs forces armées, dégager des orientations stratégiques communes et poser des jalons dans la voie d'un Livre blanc commun de l'Union européenne.

Par ailleurs, la France et l'Allemagne devraient utiliser pleinement les acquis du traité de Lisbonne en mettant en œuvre la coopération structurée permanente (CSP). Ce mécanisme prévu par le traité de Lisbonne (Art. 42 (6), TUE) ouvre des possibilités de coopération aux États membres qui entendent remplir des critères plus exigeants pour la constitution et la mise à disposition de capacités militaires. Dans le cadre de la CSP les États membres qui le peuvent et le veulent devraient s'entendre sur un ensemble de projets communs qu'ils réaliseraient à des échéances variables. Ces projets n'auraient pas seulement l'avantage d'ouvrir la voie à un processus d'intégration progressif et de donner plus de cohérence à la politique de sécurité et de défense de l'UE. A la différence des efforts d'intégration actuels, la coopération procéderait d'une conception commune des intérêts stratégiques européens et ne serait plus fondée principalement sur les intérêts nationaux étroitement entendus des différents États membres ni sur la recherche

d'objectifs ponctuels. Parmi les domaines dans lesquels des coopérations structurées permanentes pourraient être mises en place, il convient de citer en particulier la politique d'équipement et le soutien à la base industrielle et technologique de défense en lien avec l'Agence européenne de Défense. Une intensification de la coopération engagée en matière de drones paraît indispensable, au regard des considérables lacunes capacitaires de l'Europe. L'observation satellitaire (optique et radar) est également un domaine prioritaire. En outre des objectifs de convergence devraient pouvoir être fixés dans le domaine budgétaire : il serait à cet égard souhaitable que l'Allemagne prenne l'engagement d'apporter à la défense de l'Europe une contribution correspondant mieux à son poids politique et économique et à sa bonne santé budgétaire, tout particulièrement dans le domaine de l'équipement et de la recherche-développement, ce qui passe aussi par une meilleure gestion des programmes. Des échanges d'information pourraient être organisés sur la gestion des programmes en France et en Allemagne. Si la France se caractérise encore par une tutelle étroite de l'État, les contrôles étatiques sont trop souvent défectueux en Allemagne (exemple du fusil d'assaut G36). On peut remarquer à ce propos que la récente hausse des moyens budgétaires affectés par l'Allemagne à la défense (2 milliards d'euros à l'horizon 2016) sera pour une part significative consacrée à des dépenses de personnel. Selon l'OTAN, l'Allemagne consacre moins de 15 % de ses dépenses militaires à l'équipement contre 25 % pour la France.

Ces initiatives franco-allemandes de renforcement de la PSDC devraient être lancées sous l'égide du Conseil franco-allemand de défense et de sécurité et du Conseil des ministres franco-allemand. Elles devraient s'appuyer sur les convergences significatives que l'on note dès à

présent dans les analyses françaises et allemandes en ce qui concerne tant l'Est que le Sud. À moyen terme, elles pourraient faciliter l'élaboration par l'UE et ses États membres d'un Livre blanc commun.

...au plan bilatéral

Sur le plan plus strictement bilatéral le Conseil franco-allemand de Défense et de sécurité devrait être renforcé à brefs délais. Appuyé par le Groupe franco-allemand de Coopération militaire (GFACM), il devrait permettre de renouer avec l'inspiration initiale du traité de l'Élysée qui, dès 1963, prévoyait que « les autorités compétentes des deux pays s'attacheront à rapprocher leurs doctrines en vue d'aboutir à des conceptions communes » dans le domaine de la défense.

Dans un premier temps, il conviendrait de réfléchir aux modalités selon lesquelles le récent accord entre Nexter et KMW doit être prolongé par des arrangements politiques en matière de diffusion des technologies et de politique d'exportation. La transformation de la Brigade franco-allemande en une unité utilisable conjointement par la France et l'Allemagne représenterait en outre, 25 ans après sa création, une contribution déterminante au développement de la coopération entre les deux pays. Il faudrait, pour y parvenir, surmonter les multiples obstacles qui n'ont pas permis jusqu'à présent à la Brigade de dépasser le stade d'un terrain d'expérimentation dans le domaine de l'intégration des forces. Il conviendrait enfin d'intensifier au cours des prochaines semaines les échanges d'idées entre les deux pays concernant leurs priorités dans le domaine de la politique de défense. L'Allemagne travaille avec de grandes difficultés à l'élaboration d'un nouveau Livre blanc dont la parution est prévue en 2016. Alors que la réforme de la Bundeswehr vise à en faire une armée de projection, les décisions du sommet de Newport de

l'OTAN pourraient amener l'Allemagne à consacrer une part croissante de ses moyens à la défense collective à peu de distance de son territoire. Inversement la France semble consacrer l'essentiel de ses moyens à la lutte contre le terrorisme en ne participant que modérément aux mesures de « réassurance » face à la Russie.

À moyen terme, la France et l'Allemagne devront porter leur attention sur deux questions qui les divisent : la politique d'exportation d'armement et le rôle des armes nucléaires dans la politique européenne de sécurité et de défense. La divergence des pratiques d'exportation d'armes ne doit pas entraver la coopération en réduisant indûment les perspectives commerciales des matériels produits en commun. Une base d'entente suffisante existe sous la forme de la Position commune de l'Union européenne de 2008. S'agissant de l'armement nucléaire français, le président François Hollande vient de déclarer à Istres en février 2015 : « l'existence d'une dissuasion nucléaire française apporte une contribution forte et essentielle à l'Europe. La France a en plus, avec ses partenaires européens, une solidarité de fait et de cœur. Qui pourrait donc croire qu'une agression, qui mettrait en cause la survie de l'Europe, n'aurait aucune conséquence ? » Un débat franco-allemand sur les conditions militaires de l'équilibre du continent européen pourrait se développer utilement sur cette base. Cette intégration du fait nucléaire dans le débat stratégique franco-allemand doit s'accompagner d'une réflexion commune sur les perspectives de dialogue, notamment avec la Russie, concernant la réduction des risques nucléaires et le désarmement. Ces processus devraient déboucher sur l'élaboration d'un Livre blanc franco-allemand qui pourrait constituer un modèle pour un document analogue de l'UE.

Les autorités politiques françaises et allemandes doivent être conscientes des « obstacles structurels » à la coopération franco-allemande en matière de défense et de sécurité et s'attacher à les surmonter en adaptant leur discours et leurs méthodes aux traditions et contraintes du partenaire. Il s'agit d'un effort de long terme qui pourrait notamment conduire aux évolutions suivantes : une meilleure disponibilité des décideurs allemands à l'égard des initiatives françaises, même prises rapidement selon le « circuit court » qui caractérise en France la décision militaire ; une meilleure prise en compte par les décideurs français de l'évolution profonde en cours en Allemagne concernant les responsabilités internationales du pays et leurs conséquences sur le plan de l'action militaire extérieure. En tout état de cause une information mutuelle préalable est indispensable avant toute décision majeure (contrairement à la pratique actuelle, qu'il s'agisse, par exemple, de la professionnalisation des armées ou du déclenchement d'une opération extérieure).

En partie à cause de ces obstacles structurels, la coopération de défense franco-allemande semble s'essouffler alors que les risques d'une confrontation de puissance à l'Est et les menaces nées de l'effondrement des structures étatiques au Sud placent l'Union européenne dans une situation inédite. Ce double défi impose à la France et à l'Allemagne de mieux assumer leur responsabilité commune à l'égard de la sécurité européenne en resserrant leurs liens dans le domaine de la défense. C'est aujourd'hui l'une des conditions de la préservation et du renforcement de la cohésion politique de l'Union européenne.