

L'Allemagne, la France et le renouveau des rapports États-Unis/Europe dans le cadre de l'OTAN

LAURENT DECHATRE ET SABINE DOMKE*

La disparition du bloc communiste a ouvert une réflexion sur l'action de l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord (OTAN) et la place des Européens en son sein. La position américaine a évolué au cours des deux mandats de George W. Bush avec la constatation de la nécessité d'une participation renforcée de ses partenaires européens dans le cadre des actions internationales. Les États-Unis exigent alors une participation financière et humaine renforcée, notamment en Afghanistan, acceptant, en contrepartie, un renforcement de la politique de défense européenne, ainsi qu'un rôle accru des Européens dans les instances de l'OTAN. Alors que le successeur de Georges W. Bush, Barack Obama, tente un rapprochement transatlantique, l'Europe hésite¹. Incités à s'engager dans le règlement des problèmes internationaux, les Européens semblent en effet réticents à sortir de la position confortable dans laquelle les plaçait la posture unilatéraliste du précédent président américain.

Après la fin de la guerre froide, les Européens auraient pu choisir de conserver le statu quo et ainsi continuer à profiter de la protection du parapluie américain plutôt que de s'exposer comme cible potentielle. Mais, en faisant ce choix, l'Europe aurait sans doute, à long terme, perdu la possibilité d'exercer une influence sur le plan international. En outre, une trop grande dépendance vis-à-vis des États-Unis aurait empêché un règlement équilibré des conflits

* Laurent Dechâtre, doctorant en droit de l'UE, est ATER à l'Université Panthéon-Assas.

Sabine Domke était chargée de mission du ministère fédéral de l'Environnement en échange au ministère français de l'Écologie, de l'Énergie et du Développement durable. Elle s'exprime ici en son nom propre.

¹ Cf. « Die Ideenlosigkeit der Europäer erschreckt Obama », *Die Welt*, 29 juin 2009.

d'intérêts entre Européens et Américains. Enfin, le recul de la population américaine d'origine européenne au profit d'une part plus élevée de la population d'origine asiatique pourrait constituer une autre source d'affaiblissement des rapports entre Américains et Européens. La politique américaine se tourne d'ailleurs de plus en plus vers l'Asie et les Américains, qui poussent l'OTAN à conclure des partenariats dans la région, retirent une grande partie de leurs troupes d'Europe. Dans ces conditions, il semble nécessaire que les Européens mettent en place une politique de défense autonome, dont la forme reste à définir. Dans un article commun publié le 4 février 2009 dans la *Süddeutsche Zeitung* et le 3 dans *Le Monde*, Angela Merkel et Nicolas Sarkozy ont appelé les Européens à parler d'une seule voix sur la scène internationale, mais ces derniers ont-ils la même idée d'une défense européenne et du rapport avec les États-Unis ?

La vision défendue par le gouvernement français est celle d'une France forte au sein d'une défense européenne puissante pouvant discuter à égalité avec les États-Unis. Son statut de puissance nucléaire permet à la France de revendiquer une place importante au sein de l'OTAN, des coopérations en la matière ayant été poursuivies avec les Américains même lorsque les relations entre les deux États étaient tendues. Ainsi, la France est-elle perçue outre-Atlantique comme un partenaire fiable, bien que difficile à gérer. Son retour dans le commandement intégré de l'OTAN, suivi de la nomination de généraux français à la direction du Commandement allié Transformation (ACT), l'un des deux commandements stratégiques de l'OTAN, à la tête du commandement du Quartier général interarmées permant basé à Lisbonne, soumis à l'autre commandement stratégique Commandement allié Opérations (AOC), illustre la volonté de la France de jouer un rôle important dans la définition des nouveaux objectifs de cette organisation. Nicolas Sarkozy défend une OTAN qui agit dans le monde uniquement au cas par cas et sur mandat de l'Organisation des Nations unies (ONU), les compétences de celle-ci devant rester intactes et n'empiétant pas *a fortiori* sur le domaine de compétence de celle-là. Par ailleurs, conformément à ce qui était posé par le Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale de 2008, il a affirmé l'indépendance de la force nucléaire française, et la liberté dans la décision d'intervention des troupes françaises dans le cadre de l'OTAN. Pour la France, il est également important que son retour dans l'OTAN soit accompagné d'un renforcement de la politique de défense européenne, au sein de laquelle le pays souhaite s'affirmer.

Concernant sa contribution concrète au sein de l'OTAN, la France participe notamment aux opérations au Kosovo et en Afghanistan avec environ 4 900 soldats. Si Nicolas Sarkozy, alors candidat à l'élection présidentielle, avait annoncé que la France retirerait le plus rapidement possible ses troupes, il répondit à l'appel d'outre-Atlantique et a renforcé le contingent français, aujourd'hui le quatrième contingent de la Force internationale d'assistance à la

sécurité (FIAS) de l'OTAN. Sur le plan de la défense européenne, si le Livre blanc français sur la défense vise l'eupéanisation de l'industrie de la défense, permettant notamment de rationaliser les moyens et de réunir les compétences, les avancées lors de la présidence française de l'Union européenne ont été souvent jugées restreintes².

Contrairement à la France, la vision défendue par le gouvernement allemand est celle d'un État pacifiste. En raison de son passé, l'Allemagne s'est abstenue de prendre part à des activités militaires jusqu'au moment où elle n'a plus été en mesure de résister à la pression internationale, lors de la guerre en Yougoslavie. Depuis, on lui demande de plus en plus de contribuer aux opérations militaires dans le monde qui, malgré de vifs débats au Bundestag, trouve généralement un moyen d'y répondre favorablement. L'Allemagne s'est engagée dans plusieurs opérations de l'OTAN (Afghanistan, Kosovo, Corne de l'Afrique, Bosnie-Herzégovine) et de l'Union européenne (UE). Plusieurs éléments ont contribué à modifier sa politique extérieure : la réunification et la souveraineté recouvrée, le jugement de la Cour constitutionnelle en 1994, qui a autorisé les premières interventions militaires de l'Allemagne en dehors du territoire des membres de l'OTAN, et l'évolution du contexte de menace théorique mais identifiée sous la guerre froide vers une menace terroriste d'un nouveau genre, concrète mais diffuse, illustrée par les attentats de New York du 11 septembre 2001, de Madrid en 2004 et de Londres en 2005.

L'Allemagne a l'ambition d'être une force globale et demande par conséquent un siège permanent au sein du Conseil de sécurité des Nations unies. Acteur économique puissant – elle est notamment l'une des premières puissances exportatrices mondiales (après la Chine) –, elle tente par ailleurs d'exercer son influence en posant de nouvelles régulations internationales, par exemple au niveau des marchés financiers. Pour asseoir ses ambitions sur la scène internationale, il paraît logique qu'elle contribue aux efforts militaires pour la sécurité mondiale. Le gouvernement allemand respecte ses engagements comme l'illustre l'envoi d'environ 4 000 soldats en Afghanistan, le contingent allemand constituant le troisième en nombre. Néanmoins, on remarque que ce dernier n'envoie pas de soldats dans les régions supposées les plus dangereuses et agit surtout au niveau de la protection des populations et de la reconstruction. Si les alliés ne cessent de demander à l'Allemagne de s'engager davantage, des contraintes extérieures, tel le mandat nécessaire qui doit être délivré par le Bundestag, l'en empêchent. Prendre ses responsabilités ne veut pas dire pour elle accepter sans discussion les guerres présentées comme « justes » par ses

² Notons la mise en place d'un programme « Erasmus militaire » grâce auquel les élèves officiers feront une partie de leur formation dans un autre État membre de l'UE.

partenaires (comme l'Irak). Ainsi, le Livre blanc sur la défense de 2006³ souligne, au-delà de la prise en compte du rôle renforcé de l'armée, l'importance du multilatéralisme pour la prise de décisions militaires. S'il met en avant le rôle de l'OTAN ainsi que de la politique européenne de sécurité et de défense (PESD), le Livre blanc ne définit néanmoins pas de relation institutionnelle entre les deux.

Compte tenu des rôles différents occupés par la France et par l'Allemagne au sein de la politique de sécurité mondiale et des visions divergentes de l'OTAN qui en résultent, on est en droit de se demander si l'on peut parler d'un intérêt franco-allemand vis-à-vis des États-Unis. Il paraît d'abord nécessaire que la France et l'Allemagne ainsi que les autres membres de l'UE définissent le rôle que cette dernière veut jouer dans la politique de sécurité mondiale. Plusieurs options existent. Tout d'abord une répartition des tâches sous la forme d'une action civile de l'UE complétant l'action militaire de l'OTAN. Cela correspondrait aux souhaits de la classe politique allemande mais irait à l'encontre de ceux des Français qui souhaitent plus d'influence. De plus, la volonté de développement d'une politique européenne de sécurité et de défense démontre que les Européens attendent plus de l'UE. Il est ensuite proposé de restreindre le rôle de l'UE aux conflits dits mineurs, ce qui aurait la préférence de l'Allemagne mais pas de la France et viendrait là encore se heurter aux ambitions d'une Europe forte. De plus, l'ambiguïté terminologique est très critiquable. Comment en effet déterminer ce qui relève de la catégorie conflit « mineur », et ce, alors même qu'un conflit « mineur » peut devenir un conflit « majeur ». Un tel conflit peut ainsi devenir « majeur ». Enfin, et c'est la solution ici soutenue, on peut envisager à moyen terme une « répartition géographique » des interventions, c'est-à-dire une intervention prioritaire des États membres de l'UE dans le cadre de la PESD sur le continent européen (comme dans le cas de l'ex-Yougoslavie) et une intervention des États-Unis sur les territoires qui les concernent directement (comme en Afghanistan, où la guerre a fait suite à une attaque sur le sol américain). En dehors, la répartition doit se faire au cas par cas. On prendra l'exemple du Congo où l'Union européenne (EUFOR RDC) a conduit l'opération « Artemis » dans le cadre onusien sans soutien de l'OTAN. En outre, dans tous les cas, un appel au soutien des autres alliés de l'OTAN reste possible si l'intensité du conflit l'exige. Ainsi, dans le cas de l'Afghanistan qui concerne une action menée en réaction à ce qui a été considéré comme une attaque sur le territoire américain, le conseil de l'OTAN a considéré qu'il s'agissait d'un cas d'application de la clause en vertu de laquelle « une attaque contre l'un d'entre eux est une attaque contre tous les membres de l'Alliance » et invité ces derniers à soutenir les États-Unis. Cette solution aurait l'avantage de donner à l'UE une place dans la politique mondiale, et de délester les États-

³ « Weissbuch 2006 zur Sicherheitspolitik Deutschlands und zur Zukunft der Bundeswehr ».

Unis du poids (personnel et financier) d'un certain nombre d'actions de maintien de la paix dans le monde.

Il ne peut toutefois en être ainsi que si les États européens investissent massivement dans leur défense afin de mettre en place une force capable d'intervenir dans des crises importantes sans dépendre du soutien de l'OTAN. Face aux craintes d'une perte d'autonomie au détriment de « Bruxelles » que pourraient exprimer les États membres en réaction au principe d'une défense européenne, il faudrait offrir la possibilité pour les États membres de ne pas participer à des opérations qu'ils ne soutiennent pas. L'important est ici que les opérations menées soient perçues de l'extérieur comme « européennes » et donc renforcent leur poids. Une initiative commune forte de la France et de l'Allemagne, dépassant les divergences initiales, serait nécessaire au développement d'un cadre transatlantique et européen de sécurité crédible : les deux pays ont certes assez de poids politique et matériel pour impulser un mouvement, mais la PESD ne pourra avancer que si l'adhésion des partenaires européens est recherchée, tout au moins pour permettre une coopération renforcée. La coordination franco-allemande avant la conférence d'Afghanistan le 28 janvier 2010 pourrait constituer un bon exemple.