



PARIS-BERLIN DANS L'ARCHITECTURE DE DÉFENSE EUROPÉENNE :

VIEILLE EUROPE OU AVANT-GARDE ?

Hans-Georg EHRHART

Chercheur, IFSH, Université de Hambourg

Notes du Cerfa n°1

Mars 2003

Paris-Berlin dans l'architecture de défense européenne : vieille Europe ou avant-garde ?¹

Le traité de l'Elysée, à partir duquel se sont développées les relations franco-allemandes, a célébré ses 40 ans le 22 janvier 2003. C'est dans ce cadre festif que le moteur franco-allemand, dont le bon fonctionnement est indispensable à l'avancée du processus d'intégration européenne, a recommencé à tourner. Voilà précisément en quoi les deux pays jouent un rôle d'avant-garde : ils sont les pionniers qui réalisent l'idée d'unification européenne. Pourtant, en raison de leur position commune par rapport au conflit irakien, motivée par leur scepticisme face à la guerre, Paris et Berlin se sont vus reprocher par le ministre de la Défense américain Donald Rumsfeld de représenter la « vieille Europe », alors que les Etats qui soutiennent fermement les Etats-Unis constitueraient la nouvelle Europe². Dans l'opinion publique, les uns se sont plaints de la division manifeste de l'Europe sur la question irakienne, d'autres ont apprécié que Rumsfeld contribue ainsi plus ou moins délibérément à renforcer une relation franco-allemande longtemps fragile. Comment alors définir le rôle de la France et de l'Allemagne ? En matière de sécurité, représentent-elles la vieille Europe ou, au contraire, l'avant-garde européenne ?

Il n'est pas rare que la métaphore du couple serve à décrire la relation complexe entre la France et l'Allemagne. Dans ce cas, on attribue au « Michel » allemand et à la « Marianne » française des sentiments allant de l'amitié cordiale à la discorde, en passant par une vie commune pragmatique. Certes, une analyse qui partirait d'un tel romantisme ne pourrait guère contribuer à éclaircir une problématique politique. Il y a plus d'un siècle, le sociologue Ferdinand Tönnies établissait déjà la différence entre communauté et société : dans la première, qui repose sur des normes sociales informelles, les engagements sociaux existent pour eux-mêmes, alors que, dans l'autre, l'égoïsme, les calculs d'intérêt et la rationalité fonctionnelle prédominent. Ce qui vaut pour les sociétés vaut également pour les relations entre des communautés d'intérêt comme les Etats. C'est dans ce sens que le père fondateur de la Cinquième République, Charles de Gaulle, affirmait qu'il n'y a pas d'amitié durable pour les Etats, mais uniquement des intérêts nationaux perpétuels.

¹ Traduction de l'allemand par Claire Demesmay.

² Cf. « Transatlantisches Tauziehen um den Irak », *NZZ Online*, 23 janvier 2003.

Mais cette approche pseudo réaliste fait également preuve de myopie : les intérêts ne sont ni soumis à la volonté divine, ni éternels. En revanche, ils naissent dans un contexte social concret à partir d'expériences historiques, de modèles dominants et de confrontations politiques. Pour pouvoir répondre à la question soulevée plus haut, il est donc intéressant de commencer par un regard rétrospectif sur l'Histoire. Ce n'est qu'ainsi en effet que l'on peut apprécier à sa juste valeur les résultats atteints et déterminer quels problèmes demeurent.

De façon schématique, trois périodes caractérisent les relations bilatérales. A la phase de l'antagonisme (1870-1945), marquée par trois guerres, a succédé celle de la coopération et de l'intégration dans le contexte du conflit Est-Ouest (1950-1989/90), suivie jusqu'à aujourd'hui de la lutte pour un nouvel ordre mondial. Cette dernière phase exige pour sa part un haut niveau d'intégration politique (et de sécurité).

Une sécurité de l'antagonisme

La première phase peut être présentée comme celle de la « sécurité de l'antagonisme ». Le système d'équilibre européen, élaboré lors du Congrès de Vienne après les guerres napoléoniennes, n'a duré qu'un bon demi-siècle. La création d'un Etat-nation allemand, obtenue dans « le sang et le fer » durant la guerre contre la France en 1870-1871, ainsi d'ailleurs que la Première et la Seconde guerre mondiale, ont entraîné en Europe et dans le monde des déplacements de forces fondamentaux. Ces guerres ont trois points communs : elles ont été déclenchées par l'Allemagne, elles ont principalement opposé la France et l'Allemagne, et, sur le plan de la politique intérieure et étrangère, elles se firent au détriment des deux nations.

Parce qu'elle aspirait à une politique de puissance démesurée et qu'elle a cédé à l'aveuglement idéologique, que ce soit sous forme de militarisme antidémocratique ou de national-socialisme raciste, l'Allemagne n'a pas réussi à consolider sa « nation tardive ». Après les guerres mondiales, la France a quant à elle tenté – d'ailleurs en vain – de réordonner fondamentalement le système européen afin de réduire la domination que l'Allemagne exerçait sur l'Europe de façon structurelle, c'est-à-dire depuis la création de l'empire allemand, et afin de garantir sa propre sécurité nationale. Pour elle, la « question allemande » était, et restait, au cœur de la sécurité européenne³. Paris y répondit de la manière suivante : démantèlement géographique et

³ Cf. sur ce point Hans-Georg Ehrhart, *Die europäische Herausforderung. Frankreich und die Sicherheit Europas an der Jahrhundertwende*, Baden-Baden, 1990.

politique, occupation militaire, création d'un glacis de sécurité, pactes de sécurité bilatéraux, réparations et transfert économique, contrôles internationaux. En fin de compte, ces efforts échouèrent parce que les intérêts des vainqueurs divergeaient et que les buts européens de la France étaient trop éloignés de ses moyens nationaux.

Une sécurité de la coopération

A partir de 1947, l'évolution de la guerre froide a contraint Paris à progressivement modifier sa politique allemande. La situation de sécurité économique et militaire dans laquelle la France se trouvait, respectivement grâce au plan Marshall et aux traités de Bruxelles (1948) et de Washington (1949), favorisa cette évolution. En outre, la France partageait un ensemble de valeurs avec son voisin allemand, occidental et démocratique, dont la stabilisation garantissait la division entre les deux Allemagnes. Dorénavant, l'action politique se fonda sur la formule suivante : « Etre à l'abri de l'Union soviétique et de l'Allemagne en intégrant fortement la République fédérale à l'Ouest. »

Pour la RFA, l'intégration européenne et atlantique était synonyme de sécurité et de prospérité ; elle signifiait également le retour à une souveraineté étatique partielle et la possibilité d'appartenir à la communauté de valeurs démocratique. Après que le projet de Communauté européenne de défense (CED) eut échoué, avec le refus de l'Assemblée nationale de 1954, la sécurité militaire n'a plus eu pour seul cadre que l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord (OTAN).

A partir du moment où Charles de Gaulle fonda la V^e République, il redevint prioritaire de retrouver la grandeur nationale et l'indépendance. Pour pouvoir résister aux ambitions hégémoniques des deux superpuissances, l'Europe devait, selon De Gaulle, être à la fois autonome et conduite par la puissance nucléaire qu'était la France. A l'idée d'une Europe supranationale, telle qu'elle était formulée dans les traités de Rome, il opposa donc sa conception confédérale de l'Europe. L'incompatibilité de ces deux projets d'intégration européenne entraîna l'échec des plans Fouchet qui, au début des années 1960, devaient fonder une union des peuples européens. Pour la politique européenne de la France, la signature du traité d'amitié franco-allemand (traité de l'Elysée), le 22 janvier 1963, constitua à la fois un apogée et un tournant : un apogée parce que le traité fournit les conditions pour une politique de la sécurité fondée sur la coopération – qui d'ailleurs ne devait se concrétiser que 20 ans plus tard, lorsque l'Union de l'Europe occidentale (UEO) reprit vie et que s'intensifia la coopération bilatérale en matière de sécurité ; un tournant parce que le préambule qu'ajouta le

Bundestag pour souligner l'importance des relations transatlantiques discréditait le traité selon De Gaulle. Obligé par ce dernier à choisir entre Washington et Paris, Bonn se décida finalement pour son allié le plus puissant, les Etats-Unis, et pour l'intégration dans l'OTAN. Paris poursuivit son retrait progressif de l'intégration militaire de l'Alliance, qu'il avait entamée en 1959, et l'acheva en 1966 sans cependant quitter l'organisation politique.

Ce n'est que dans les années 1980 qu'eurent lieu des progrès notables en matière de coopération militaire en Europe occidentale. Au départ, il y eut la volonté franco-allemande d'insuffler une nouvelle vie au traité de l'Elysée. Les principales étapes de ce processus furent : l'institutionnalisation du dialogue sur la politique de sécurité entre Bonn et Paris et la coopération militaire dans le domaine conventionnel ; la redynamisation de l'UEO grâce à la « déclaration de Rome », en 1984 ; la fin mise, par l'UEO en 1987, à la « plate-forme des intérêts européens de sécurité » ; enfin, l'institutionnalisation contractuelle de la coopération politique européenne et l'intégration des aspects politique et économique de la sécurité par les actes européens unis en 1986.

La fin du conflit Est-Ouest et la réunification allemande ont radicalement modifié le système international. Le prix que l'Allemagne dut payer pour que la France soutienne la réunification – d'abord de façon hésitante – fut l'Union économique et monétaire (UEM). Pour sa part, Paris accepta le projet d'union politique, axé sur la politique étrangère et de défense commune introduite dans le traité de Maastricht. Mais dans les premières années, celle-ci n'a été qu'esquissée. Certes, les tâches de Petersberg ont été intégrées dans le traité de l'Union européenne, en 1997 ; mais ce n'est qu'avec la guerre du Kosovo qu'a pu s'imposer l'idée, principalement défendue par Paris et Berlin, d'une politique européenne de sécurité et de défense (PESD) à l'intérieur de l'Union. Entre-temps, Paris s'était rapproché de l'OTAN. Dans la mesure où la situation en matière de sécurité avait radicalement changé, l'Alliance avait elle-même amorcé un processus de réforme ; la Grande-Bretagne avait abandonné sa politique de blocage à l'encontre d'une coopération européenne plus étroite en matière de sécurité ; et les Etats-Unis se disaient prêts – même à contrecœur – à tolérer la PESD sous certaines conditions.

Une sécurité de l'intégration ?

La PESD fait partie intégrante de la PESC (politique étrangère et de sécurité commune) et dispose depuis 2001 de structures politiques et militaires ancrées dans le secrétariat du conseil de l'Union. Son secrétaire général, Javier Solana, est à la fois le Haut représentant de l'Union pour la PESC et le secrétaire général de l'UEO. La clause d'assistance fait que cette dernière ne représente plus qu'un cadre contractuel qui disparaîtra complètement si les pays membres de l'Union, neutres et non neutres, s'accordent sur l'avenir de l'article V du traité de l'Atlantique Nord. Dans le futur, la politique de sécurité militaire sera donc organisée dans le cadre de l'Union et de l'Alliance atlantique. Mais il faut commencer par répondre à trois questions.

1. Comment organiser les relations transatlantiques ?
2. Comment combler le fossé qui existe entre les ambitions des Européens et leurs capacités réelles ?
3. Quel modèle de politique de sécurité peut servir de cadre à la PESD en tant que « projet d'intégration de la décennie »⁴ ?

L'OTAN et l'Union ont certes conclu un accord qui institutionnalise la coopération transatlantique dans le traitement militaire des crises et règle l'accès de l'Union aux capacités et moyens de l'Alliance. Mais on ne sait pas vraiment comment cet accord fonctionne en pratique, en particulier lorsque Washington et Bruxelles fixent des priorités différentes. Lorsque l'Union prendra le relais de l'OTAN dans le cadre de la mission de paix en Macédoine, cette coopération pourra pour la première fois être testée⁵. En outre, Paris table davantage sur l'autonomie européenne alors que, traditionnellement, l'Allemagne est plus atlantiste. Il est encore trop tôt pour savoir si Berlin, après les expériences faites pendant la crise irakienne, conservera cette orientation. D'un côté, la politique étrangère et de sécurité de l'Allemagne s'est toujours caractérisée par des relations étroites avec les Etats-Unis. De l'autre, la doctrine de la guerre préventive et la rudesse avec laquelle l'Administration Bush a réagi à la politique irakienne de l'Allemagne ont engagé un processus mental qui rapproche Berlin de Paris. Il reste finalement à voir quel rôle pourra vraiment jouer une OTAN élargie à 26 membres et qui fonctionne de façon consensuelle. De façon schématique, l'alternative est la suivante : d'un côté une Alliance « OSCEisée » et régionalement limitée, aux lourds processus décisionnels ; de l'autre une OTAN plus flexible et capable d'intervenir

4 Javier Solana, « Die Gemeinsame Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik – Das Integrationsprojekt der nächsten Dekade », *Integration*, 1/2000, p. 1-6.

5 Cf. « EU to head Macedonia peacekeeping », *International Herald Tribune*, 28 janvier 2003.

dans le monde entier, qui ne serait plus qu'une boîte à outils pour la politique mondiale des Etats-Unis. Les Etats-Unis approuvent bien entendu la seconde option, car elle élargit – dans une certaine mesure selon une tradition toute gaullienne – leur marge de manœuvre. Ainsi peuvent-ils à la fois déplacer leur présence militaire vers l'Europe centrale et certaines régions extra européennes, renationaliser l'OTAN et établir une distinction entre leurs alliés en fonction de leur utilité pour les fins stratégiques qu'ils poursuivent en dehors de l'Europe⁶.

Eu égard à l'insuffisance des capacités militaires, Paris se fixe d'autres priorités que Berlin. La France propose ainsi d'introduire des critères de convergence pour la politique d'armement ou de ne pas tenir compte des dépenses militaires dans le calcul du déficit budgétaire qui, pour respecter le pacte de stabilité et de croissance, ne doit pas dépasser 3 %. Les dépenses militaires de la France atteignent 2,1 % du PIB, contre 1,2 % dans une Allemagne qui cherche, de son côté, à faire des économies. En termes d'armement, la France ne partage pas les vues de l'Allemagne, mais de l'ancienne puissance coloniale et mondiale, la Grande-Bretagne⁷. L'actuelle ministre française de la Défense, Michèle Alliot-Marie, espérait que l'Allemagne suivrait l'exemple français ; mais les restrictions budgétaires décrétées récemment par le ministre allemand de la Défense Peter Struck ont déçu ses attentes⁸. Berlin a toutefois décidé de réformer la Bundeswehr. Son idée directrice, déjà défendue par la commission Weizsäcker, et depuis longtemps favorisée par Londres et Paris, est que les forces armées doivent être davantage orientées vers des scénarios d'intervention. Pour Berlin, il faut également tenir compte du fait que l'Allemagne dépense en moyenne 75 milliards d'euros par an pour la réunification et que ses dépenses militaires n'incluent ni le coût d'une gendarmerie, ni celui d'un équipement nucléaire.

Comme d'autres chantiers avant elle, la PESD progresse difficilement et à petits pas. Ce qui lui manque essentiellement, c'est un concept commun pour une politique de sécurité, ou encore une stratégie globale conforme aux défis du XXI^e siècle⁹. Alors que Paris et Londres soulignent les aspects militaires de la PESD, d'autres – comme Stockholm et Berlin – soutiennent davantage les aspects civils. Dans le cadre d'un

6 Cf. Lothar Rühl, « Strategische Folgen der Irak-Krise für die NATO », *Neue Zürcher Zeitung*, 12 février 2002.

7 « Nach Berechnungen des französischen Verteidigungsministeriums liegen die Verteidigungsanstrengungen von Paris in den meisten Kategorien z.T. erheblich hinter denen Londons zurück. » Cf. *Ecodef*, n° 25, janvier 2003, p. 3.

8 Cf. « Es gibt keine Kriegsautomatik », *Der Spiegel*, n° 49, 2002, et « Paris ärgert sich über deutsche Sparsamkeit », *Süddeutsche Zeitung*, 7-8 décembre 2002.

projet de sécurité élargi, les deux vont bien sûr de pair. Mais que cela signifie-t-il concrètement ? Quel type de sécurité l'Union doit-elle garantir à l'avenir ? La sécurité de coopération ou de prévention est-elle une fin en soi ou le moyen de mener une guerre préventive ? Quel rôle attribuer à la légitimation de droit international par un mandat des Nations unies ? Y a-t-il une analyse commune, en Europe, de la situation et des menaces ? Peut-on formuler des intérêts européens qui reposent sur une vision commune du rôle de l'Europe dans le monde ?

Pour une avant-garde européenne

On pourrait aisément élargir ce catalogue de questions. Il s'agit en réalité de trouver des réponses communes à l'intérieur de l'Union et de concrétiser une stratégie politique de sécurité. Etant donnée la cacophonie européenne dans la crise irakienne, il devrait plutôt s'agir là d'un projet à long terme¹⁰. Néanmoins, les perspectives d'un tel projet ne sont pas si mauvaises qu'on le dit parfois. Toujours est-il que l'Union a suivi, depuis les années 1990, un processus d'apprentissage continu. On a tiré la leçon du conflit en Bosnie en créant le poste de haut représentant pour la PESD et en transférant les fonctions de l'UEO à l'Union. Après le conflit du Kosovo, on a élaboré et concrétisé des objectifs en termes de capacités militaires et civiles. Il est probable qu'avec la crise irakienne, les Européens demandent davantage à l'Union de préciser son profil en matière de politique de sécurité et d'élargir ses capacités d'action.

C'est la raison pour laquelle des propositions, tel que le concept franco-allemand de sécurité et de défense de 1996, devraient être reprises et développées avec d'autres partenaires européens. Il est temps de présenter un « livre blanc » commun qui exposerait les objectifs, intérêts, coûts et moyens de la PESD. Si cela était encore impossible pour l'ensemble de l'Europe, Paris et Berlin (éventuellement avec ceux qui partagent leurs ambitions) devraient aller de l'avant. Le 22 novembre 2002, à la Convention européenne préparant la prochaine conférence intergouvernementale, les ministres des Affaires étrangères Joschka Fischer et Dominique de Villepin ont présenté une initiative visant à transformer la PESD en « Union européenne de sécurité et de défense ». En plaidant pour le recours à la coopération renforcée dans le domaine

9 Cf. Hans-Georg Ehrhart, « Die Europäische Union, die ESVP und das neue Sicherheitsdilemma », *Welttrends*, 38/2003, p. 135-144.

10 Cf. Burkard Schmitt, « Disunity holds the EU back from a major global role », *International Herald Tribune*, 13 février 2003.

de la PESD, celle-ci pourrait fournir les conditions nécessaires d'une telle politique¹¹. Appliquée de façon flexible, une telle procédure peut ouvrir des possibilités de coopération dans les domaines des capacités de commandement intégrées, de la planification des armements et des forces armées, de la formation des soldats ou de l'élaboration des doctrines militaires. La mise en place d'un état-major européen du transport aérien, initiée par Berlin et Paris, va dans le bon sens¹².

Cependant, cela reste insuffisant. Les membres de l'Union doivent reconnaître qu'au XXI^e siècle, ils ne pourront faire valoir leurs intérêts nationaux que s'ils leur donnent un sens européen. Il est insensé de sous-entendre que l'Allemagne et la France veulent diviser l'OTAN pour ensemble dominer l'Europe¹³. Ce n'est que si l'on dépasse la réalité de la vieille Europe divisée, et guère influente, que l'on transformera l'Alliance atlantique en un partenariat entre pairs. Mais peut-être est-ce précisément ce que craignent les « *chicken hawks* » néo-conservateurs de l'Administration Bush¹⁴ ? Quoi qu'il en soit, les actuels et futurs membres de l'Union devraient tenir compte des règles suivantes :

- le nouvel ordre du monde doit être organisé dans l'esprit des valeurs occidentales et de la tradition du droit international, sans quoi le concept de « communauté de valeurs » deviendra une formule creuse ;
- si la lutte contre le terrorisme international nécessite une étroite coopération transatlantique, l'Europe ne doit pas dépendre outre mesure des Etats-Unis ;
- de même qu'il n'y aura pas d'Europe forte avec des institutions faibles, il n'y aura pas de PESD efficace si on ne prend pas davantage à cœur les principes de l'intégration, de la spécialisation et de la répartition des tâches.

L'intégration en matière de politique de sécurité implique un partage de souveraineté dans le cadre d'institutions communes, afin de surmonter des problèmes de sécurité complexes. Avec la perspective d'une Union qui s'élargit, il n'y a d'autre choix que celui d'une avant-garde constituée des pays qui plébiscitent l'intégration. Avec ceux de leurs partenaires qui partagent leurs ambitions, la France et l'Allemagne doivent par conséquent avancer et, plus que jamais, se comprendre comme le moteur de l'intégration européenne.

11 « Propositions franco-allemandes communes pour la Convention européenne concernant la politique européenne de sécurité et de défense », CONV 422/02, CONTRIB 150, 22 novembre 2002.

12 Cf. Peter Struck et Michèle Alliot-Marie, « Gemeinsame Visionen, Verpflichtungen und Interessen », *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 24 janvier 2003.

13 Cf. William Safire, « Breaking up the Alliance », *International Herald Tribune*, 24 janvier 2003.

14 Cf. William Pfaff, « Why the U.S. fears Europe », *International Herald Tribune*, 11 février 2003.