



# **QUEL AVENIR ?**

## **RELATIONS FRANCO-ALLEMANDES ET PESD**

**Martin KOOPMANN**

Programme France/relations franco-allemandes, DGAP

et

**Hans STARK**

Comité d'études des relations franco-allemandes (Cerfa), Ifri

***Note du Cerfa n° 8***  
**janvier 2004**

© Ifri – [www.ifri.org](http://www.ifri.org)  
Comité d'études des relations franco-allemandes (Cerfa)  
Institut français des relations internationales (Ifri)  
27, rue de la Procession – 75740 Paris Cedex 15  
Tél. : 33 (0)1 40 61 60 00 – Fax : 33 (0)1 40 61 60 60

## **Quel avenir ?**

### **Relations franco-allemandes et PESD<sup>1</sup>**

Une certaine ambivalence a caractérisé les relations franco-allemandes en 2003. En effet, depuis l'automne 2002, le vieux moteur semble avoir impulsé une nouvelle dynamique politique européenne, et la France et l'Allemagne ont réussi à se mettre d'accord avant le sommet de l'Union européenne de Copenhague sur le financement controversé de la politique agricole commune (PAC), facilitant ainsi l'élargissement à l'Est. À la Convention sur l'avenir de l'Europe, elles ont présenté une proposition commune conciliant leurs idées très éloignées sur la réforme institutionnelle, et de nombreux points de leur initiative ayant trait à la création d'une Union européenne de sécurité et de défense (UESD) ont suscité une large adhésion à la Convention. La déclaration commune faite à l'occasion du 40<sup>e</sup> anniversaire du traité de l'Élysée contenait par ailleurs des propositions bien venues sur l'amélioration institutionnelle de la coopération bilatérale.

Pourtant, il est évident que le moteur franco-allemand, dont la légitimité est de plus en plus remise en question, a perdu en efficacité. Berlin et Paris n'ont pas réussi à dépasser le stade du consensus bilatéral minimal en matière de politique agricole pour inspirer une réforme durable, qui aurait pu s'inscrire dans les négociations de l'Organisation mondiale du commerce (OMC). Ensuite, la suspension du pacte de stabilité et de croissance, décidée en novembre 2003 sous la pression de l'Allemagne et de la France, n'a pas eu pour conséquence le seul affaiblissement de la Commission : elle pourrait pousser les deux pays à reporter les réformes structurelles indispensables. Ces facteurs, conjugués au faux débat sur une « Union » bilatérale, ont écorné l'image des deux pays comme force motrice de l'intégration européenne, tout en réveillant les craintes d'un directoire franco-allemand.

La position adoptée par l'Allemagne et la France dans la crise irakienne et leurs initiatives communes pour façonner la politique étrangère et de sécurité commune (PESC) et la politique européenne de sécurité et de défense (PESD) ont amplement

contribué à alimenter ces contradictions. Les divisions au sein de l'Union dans le conflit irakien ont eu à plusieurs égards un effet de miroir pour les relations franco-allemandes et leur rôle dans l'élaboration de la PESD. La Grande-Bretagne a ainsi rejeté catégoriquement la proposition de mise en œuvre limitée du vote à la majorité pour certaines décisions relevant de la PESC et la PESD, proposition qui n'a pas été reprise dans le projet de Constitution de la Convention. Depuis le sommet quadripartite de Bruxelles, en avril 2003, si ce n'est avant, la proposition franco-allemande sur l'UESD s'est vue taxée d'antiaméricanisme et a été accueillie de façon critique par les pays d'Europe de l'Est qui vont adhérer à l'Union européenne. Le projet de la Convention a toutefois repris plusieurs propositions franco-allemandes concrètes qui ont fait l'unanimité des anciens et des nouveaux membres.

Les relations franco-allemandes sont confrontées à deux difficultés principales eu égard à l'évolution du conflit en Irak et au débat sur la PESD qui s'en est suivi :

1) concrètement, le moteur franco-allemand risque d'être mis en minorité dans une Union élargie, notamment en ce qui concerne la politique étrangère et de sécurité commune. Le dégagement d'une majorité implique que l'Allemagne et la France fondent la PESD sur une base trilatérale permanente associant la Grande-Bretagne. Le succès de cette trilatéralisation de la coopération est subordonné à l'existence de relations constructives avec les États-Unis. La majorité des pays membres de l'Union européenne (et tout particulièrement les autres « grands États ») n'accepteront et ne légitimeront le développement de la PESD que si celle-ci s'appuie sur un compromis entre Berlin, Londres et Paris. Les intérêts allemands et français finiront par être lésés par un blocage transatlantique entre Paris/Berlin et Washington. S'ils doivent choisir entre l'indépendance européenne et la solidarité avec l'Alliance atlantique, les pays d'Europe de l'Est et plusieurs membres actuels de l'Union donneront la priorité, dans un avenir proche, à la seconde option. Paris et Berlin ne trouveront des partenaires pour une politique de sécurité européenne autonome dans l'Union européenne élargie que s'ils contribuent dorénavant à prévenir l'apparition de tels conflits ;

---

<sup>1</sup> Cet article est le produit d'une coopération entre l'Ifri et la DGAP. Il reprend le texte d'une publication commune – *La France, l'Allemagne, l'Europe. Perspectives (2)* - , publié dans les « Notes de l'Ifri » en février 2004. Le manuscrit a été achevé le 15 décembre 2003.

2) en matière de politique de sécurité et de défense, la relation bilatérale entre Paris et Berlin est caractérisée par une réforme des forces armées et une analyse de la menace convergentes, ainsi que par une volonté commune de communautariser partiellement la PESD. Plusieurs obstacles à ne pas négliger subsistent cependant, qui freinent la constitution d'une base bilatérale acceptable permettant d'élaborer une stratégie de sécurité de l'UE appuyée de la même façon par tous les États membres. Ainsi, une participation de la France à l'opération militaire américaine en Irak n'était pas totalement exclue, du moins jusqu'au début de l'année 2003. Or ceci aurait eu pour conséquence d'isoler complètement l'Allemagne dans l'Union européenne et dans l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord (OTAN), tout en obérant gravement les relations franco-allemandes et leur rôle dans la Convention chargée d'élaborer la Constitution. La France et l'Allemagne doivent nouer un dialogue stratégique sérieux pour réduire les divergences existantes afin de minimiser à l'avenir ces risques, nés de traditions nationales en matière de politique étrangère et de sécurité qu'il sera malaisé de changer rapidement .

### **1. Comment dégager une majorité au sein de la PESD autour de la France et l'Allemagne ?**

La « Lettre des huit » et le vif débat qui s'en est suivi sur le rôle de l'Union en matière de politique étrangère, entre multipolarisme et multilatéralisme, ont non seulement mis en évidence les critiques exprimées vis-à-vis du moteur franco-allemand, mais également démontré la volonté de la grande majorité des pays de l'Union de circonscrire l'approfondissement de la PESC et de la PESD dans le souci de ne pas menacer la cohésion de l'Alliance atlantique. Ces divergences ne doivent toutefois pas être montées en épingle. Les désaccords en Europe sur la question de l'Irak et l'incapacité des Quinze à arrêter une position commune sur ce dossier n'ont pas sonné le glas de la politique étrangère et de sécurité commune. De fait, aucun gouvernement européen n'est disposé à ce que l'Union se transforme en contre-pouvoir des Etats-Unis, ni à faire les sacrifices financiers que cela impliquerait. Une transformation aussi radicale de la nature de l'UE ne correspond pas non plus aux intérêts français et allemands, même si la tonalité anti-américaine de la campagne électorale à Berlin en 2002 et la position exprimée en février 2003 au Conseil de

sécurité des Nations unies par la France pouvaient laisser supposer que telle était l'intention de Jacques Chirac et de Gerhard Schröder.

La position traditionnellement critique de la France vis-à-vis de l'OTAN et l'insistance (moindre entre-temps) du gouvernement allemand pour obtenir l'« émancipation » de la politique européenne vis-à-vis de Washington continuent certes de peser sur les relations avec les pays de la « nouvelle Europe ». Il n'en reste pas moins que, malgré le refus britannique d'introduire le vote à la majorité qualifiée dans le processus de prise de décision relevant de la PESC - une proposition soutenue entre autres par l'Allemagne, la France et la présidence italienne au deuxième semestre 2003 -, les perspectives d'un compromis acceptable pour l'élaboration de la PESD n'ont jamais été aussi favorables. L'Espagne, la Grande-Bretagne et l'Italie ont toutefois envoyé des signaux positifs, qui laissent augurer d'un rapprochement si l'Allemagne et la France y répondent.

Les divergences semblaient encore insurmontables au printemps 2003. La déclaration de Bruxelles sur la PESD, faite le 29 avril par les chefs de gouvernement de l'Allemagne, de la France, de la Belgique et du Luxembourg, se voulait d'abord un message politique à l'intention des autres pays membres. Ce sommet, organisé en marge de l'Union européenne, a eu lieu à un moment où le débat franco-germano-américain aux Nations unies était encore présent dans toutes les mémoires et réunissait de façon ostensible les quatre opposants européens à la gestion américaine de la crise en Irak. Qui plus est, la teneur même de la déclaration était explosive, car les Quatre y franchissaient la « ligne rouge » de duplication des structures de l'OTAN définie par Bill Clinton, en se prononçant en faveur de la création d'un état-major européen dans la ville de Tervuren, près de Bruxelles, chargé de planifier et de réaliser les opérations de la future troupe d'intervention européenne. À l'époque, ces propositions ne rallièrent pas une majorité.

La déclaration des Quatre de Bruxelles a certainement présenté l'avantage, aux yeux de la France et de l'Allemagne, d'associer deux « petits » partenaires et de désamorcer ainsi les oppositions latentes entre « petits » et « grands » États membres de l'Union européenne. Le projet de duplication des structures de l'OTAN (bien que très modeste) a toutefois menacé d'aggraver les dissensions au sein de

l'Union et de bloquer de nouveaux progrès sur la PESD à la Convention. À cela s'ajoute le fait qu'en regard aux objectifs globaux fixés en 1999, une coopération en matière de politique de sécurité dans le cercle des Quatre perd presque tout son sens si la Grande-Bretagne ne fournit pas une contribution de poids.

Ce sont en définitive plus la forme et la date du sommet des Quatre qui auront suscité des critiques que le contenu de la déclaration proprement dit (à l'exception de la proposition relative à l'état-major général de l'Union à Tervuren). En effet, ce texte ne se cantonnait pas à une déclaration de solidarité transatlantique, mais énonçait toute une série d'objectifs qui avaient déjà été discutés et acceptés dans une large mesure par la Convention, parmi lesquels l'instrument des « coopérations structurées », la reformulation des missions de Petersberg et la création d'une Agence européenne de développement et d'acquisition de capacités militaires. Tous ces points constructifs étaient susceptibles de réunir une majorité et ont de plus été accueillis favorablement, tant par l'Espagne et l'Italie que par la Grande-Bretagne.

Les points communs de la déclaration des Quatre allaient en tout cas suffisamment loin pour que l'entretien tripartite à Berlin entre Allemands, Français et Britanniques soit suivi d'une véritable percée, réalisée lors du « conclave » des ministres européens des Affaires étrangères le 29 novembre 2003, à Naples. Le projet de Berlin, Paris et Londres prévoit ainsi une coopération structurée dans le domaine de la PESD, ouverte à tous les membres de l'Union européenne (y compris les petits États et les pays neutres). La participation à cette coopération est subordonnée à la possession, d'ici 2007, de capacités militaires susceptibles d'être déployées pendant une période définie dans le cadre de la gestion internationale des crises. Une clause de solidarité légèrement édulcorée par rapport au projet de la Convention a en outre été adoptée à Naples, mais le plus important a été le règlement du désaccord sur l'état-major européen. L'Allemagne et la France ont renoncé provisoirement à ce projet, même si l'embryon d'un commandement européen apparaît dans le compromis franco-germano-britannique. Malgré les fortes pressions exercées par les États-Unis, Naples a adopté le principe de la création d'un noyau de planification et de conduite d'opérations militaires européennes autonomes auprès du commandement militaire de l'Union. L'utilité réelle d'un « état-major de l'Union » encore au stade du projet et dirigé par une poignée d'officiers reste très controversée

chez les experts militaires face aux états-majors de l'OTAN au Commandement suprême des forces alliées en Europe (Supreme Headquarters of the Allied Powers in Europe, SHAPE), qui emploient 13 000 personnes. La planification et la conduite d'opérations militaires autonomes de l'Union (comme par exemple au Congo) resteront d'abord réservées aux commandements nationaux des États membres.

Le succès des négociations sur la PESD ne signifie pas pour autant que les autres États de l'Union européenne acceptent que Berlin et Paris jouent un rôle dominant dans la PESC/PESD, bien au contraire. La rencontre de Naples a de nouveau mis en évidence le fait que la coopération franco-allemande ne peut être exclusive et doit rester ouverte aux autres États de l'Union si elle veut dégager une majorité. L'Allemagne et la France ne peuvent prétendre au leadership qu'en acceptant de partager ou de réduire leurs exigences en la matière. Ceci nous inspire plusieurs conclusions :

- les initiatives bilatérales franco-allemandes concernant la PESD devront être remplacées par des propositions trilatérales formulées entre Berlin, Paris et Londres exclusivement. Dans le cas d'un blocage provisoire de l'un des trois pays, on pourra envisager un format plus flexible. La mise à l'écart de la Grande-Bretagne pour la PESC/PESD serait aussi absurde que l'aurait été la création d'une Union monétaire sans l'Allemagne ;
- c'est Londres qui a le plus d'expérience et les capacités les plus importantes et les plus modernes d'Europe en matière de gestion internationale des crises, et renoncer à ces acquis reviendrait à lier la Grande-Bretagne aux États-Unis, à faire de l'Allemagne un partenaire de seconde zone de la PESD par rapport à la France, et surtout à aggraver les divisions entre l'« ancienne » et la « nouvelle » Europe. La nécessité d'un trio franco-germano-britannique a de nouveau été clairement mise en évidence par le « conclave » de Naples, qui a montré que seul un compromis trilatéral était légitime et acceptable dans le domaine de la PESD pour les autres membres de l'Union. La Grande-Bretagne a également intérêt à faire cause commune avec l'Allemagne et la France : en matière de politique commerciale et de développement, Londres a les deux pieds en Europe et, qui plus est, les relations spéciales américano-britanniques posent de plus en plus de problèmes à Tony Blair pour des raisons de politique intérieure. L'accord conclu à Naples et l'initiative franco-britannique lancée à la fin de l'automne visant à mettre des troupes de l'Union

européenne (environ 1 500 hommes) à la disposition des Nations unies pour la gestion internationale des crises permettent au Premier ministre de garder une certaine distance vis-à-vis de Washington, sans pour autant remettre en cause son orientation fondamentalement atlantiste ;

- l'Allemagne et la France devront privilégier l'exportation de la stabilité dans les régions proches géographiquement de l'Union touchées par l'effondrement des structures étatiques, les guerres civiles et le terrorisme, qui représentent un danger potentiel pour elle et dans lesquelles l'OTAN n'est pas disposée à assumer de responsabilités en matière de sécurité. L'Union européenne ne doit cependant pas vouloir se transformer en une alliance de défense collective. La défense territoriale restera l'apanage de l'OTAN, car l'Union n'a et n'aura pas les moyens financiers et militaires nécessaires pour répondre à une menace « classique ». La crise irakienne et les tentatives récentes de renforcement de la PESD ont montré que les progrès en matière de politique de sécurité et de défense passent par la prise en compte des obligations incombant aux membres européens de l'OTAN dans l'Alliance atlantique. La grande majorité des États de l'Union souhaitent que les structures de sécurité européennes et transatlantiques soient conçues de sorte que la PESD complète utilement l'OTAN et ne l'affaiblisse pas. Ces critères doivent impérativement être respectés pour que le compromis de Naples donne naissance à une Union de la sécurité et de la défense européenne digne de ce nom ;

- ceci signifie pour l'Allemagne et la France qu'elles doivent poursuivre la normalisation, intervenue à l'été 2003, de leurs relations avec les États-Unis, fortement dégradées depuis la crise d'Irak.

Le rôle de l'Allemagne comme « passerelle » entre Paris et Washington et entre l'intégration européenne et l'Alliance atlantique appartient au passé. La République fédérale a perdu l'importance géostratégique qu'elle avait, du temps de la guerre froide, pour les États-Unis. Elle n'a pas les moyens militaires et financiers d'être un partenaire de l'Alliance dans la lutte contre le terrorisme, l'effondrement des États et la prolifération des armes de destruction massive. On peut donc exclure un retour des relations germano-américaines au statu quo ante. Berlin peut et doit néanmoins modérer l'antiaméricanisme français, au premier chef culturel et non dicté par des considérations politiques, tout en soutenant militairement les États-Unis dans la limite de ses possibilités (comme par exemple en Afghanistan). La décision du chancelier de ne pas envoyer de troupes allemandes en Irak a beau ne pas être en



contradiction avec cette position, on peut légitimement se demander s'il pourra maintenir ce cap en cas d'intervention de l'OTAN dans ce pays. Un rapprochement avec les États-Unis, aujourd'hui premier partenaire commercial de la République fédérale, est tout à fait dans l'intérêt de l'Allemagne.

Paris a aussi adopté un ton plus conciliant vis-à-vis de Washington, ce qui s'explique entre autres par le fait que le bien-fondé du scepticisme français face aux motivations premières de la politique irakienne des États-Unis s'est avéré justifié, ce que les Américains ont fini par admettre du bout des lèvres. La France ne souhaite pas un échec des États-Unis en Irak et n'a pas bloqué les récents efforts de Washington pour faire légitimer sa politique dans ce pays par le Conseil de sécurité des Nations unies. Bien qu'un rapprochement entre la France et l'OTAN ne soit pas encore d'actualité, il n'en reste pas moins que Paris participe à la structure de commandement alliée « Allied Command Transformation » (ACT) basée à Norfolk, qui réfléchit à une restructuration de l'Organisation. La France participera en outre, à hauteur de 1 700 hommes, à la troupe d'intervention rapide de 21 000 hommes de l'OTAN, créée à l'automne 2003. La participation aux structures réformées de l'OTAN permet certes à Paris de renforcer le projet de PESD, mais cette interpénétration parallèle des structures de sécurité européennes et transatlantiques est dans l'intérêt de tous les gouvernements européens, et contribue ainsi à surmonter les clivages intra-européens. Tout comme la PESD se doit de ne pas concurrencer l'OTAN, Paris et Berlin ne peuvent pas jouer un rôle dominant en Europe contre la volonté de Washington.

- Si, au contraire, l'approfondissement de la coopération franco-allemande était le prélude à une « Europe puissance » dirigée contre les intérêts américains, qui maintiendrait une équidistance par rapport à Moscou, Pékin, Washington et New Delhi dans un « monde multipolaire », cela susciterait une vive résistance des autres pays membres de l'Union européenne, et isolerait l'Allemagne et la France au sein de l'Union. Bien que le dialogue avec l'actuel gouvernement américain (surtout du point de vue britannique) soit difficile, la plupart des Européens acceptent de toute évidence plus facilement l'« hyperpuissance » américaine qu'un leadership franco-allemand dans l'Union européenne. Ceci a été démontré clairement par l'échec du sommet européen du 13 décembre 2003 à Bruxelles.

## **2. La stratégie européenne de sécurité : les perspectives franco-allemandes**

En septembre 2002, le gouvernement américain a présenté sa nouvelle stratégie de sécurité nationale (National Security Strategy, NSS), qui a mis de nouveau en exergue les divergences de conceptions des Européens en matière de politique de défense. La mise en œuvre, pour la première fois, du concept de « prévention » dans la guerre contre l'Irak a montré, abstraction faite des désaccords sur sa légitimité au regard du droit international, que les décisions unilatérales, fondées sur la présence d'une menace directe et sur la mise en œuvre de mesures militaires préventives, sont une source potentielle de conflits. C'est en partant de cette constatation, et fort de la certitude de ne pas exercer d'influence notable sur les décisions de l'Administration Bush, que le Conseil européen a confié au Haut Représentant pour la PESC la mission d'élaborer une stratégie européenne globale. Dans le papier rédigé sous l'égide de Javier Solana, l'Union européenne s'efforce, comme les États-Unis l'ont fait avec la NSS, de donner des débuts de réponse aux nouvelles menaces asymétriques. Ce document présente deux particularités. D'une part, il est consensuel, et acceptable par tous les États membres : les mesures préventives durables (renforcement de la conditionnalité de la politique d'aide au développement, mesures ciblées en matière d'échanges, politique de non-prolifération) ont la même importance que l'augmentation réclamée des dépenses de défense et que la constatation qu'il peut être nécessaire dans certains cas d'avoir recours aux moyens militaires. D'autre part, c'est un projet purement européen, dont les principaux objectifs sont la stabilisation d'une ceinture de sécurité démocratique et prospère autour des frontières de l'Union et la mise en place d'un « système multilatéral efficace ».

L'adoption de la stratégie européenne en décembre 2003 a représenté une étape importante sur la voie du développement de la PESC et de la PESD, qui sont encore récentes. Tout projet européen de politique étrangère et de sécurité restera cependant, à long terme, le fruit de compromis nationaux, malgré le souci de garantir la meilleure cohérence possible. C'est précisément pour cela que, dans le cas de conflits internationaux de la dimension de la guerre d'Irak, tout dépendra des grands États de l'Union, qui peuvent décider de mettre sous le boisseau leurs traditions et

leurs habitudes nationales pour se rallier au paradigme d'une politique étrangère et de sécurité européenne, ou au contraire de continuer d'agir comme des États souverains.

Le succès de la stratégie européenne de sécurité dépendra largement du soutien que lui accorderont la France et l'Allemagne. Ce soutien se traduit d'ores et déjà par le fait le gouvernement fédéral admet que la nature des risques a évolué, et qu'il faut en tirer les conséquences. S'appuyant sur la conviction que le territoire allemand ne sera plus menacé prochainement par des forces armées conventionnelles d'un autre État ou d'une autre alliance, Berlin ne fait plus de la défense territoriale sa première priorité et a entrepris de restructurer la Bundeswehr pour en faire une armée d'intervention flexible pour les cas de crise.

Le gouvernement fédéral a ainsi opéré un tournant stratégique fondamental, déjà initié par la France dès le milieu des années 1990. Paris a préparé l'avenir avec sa loi de programmation militaire pour la période 1997-2002 en s'appuyant sur le Livre blanc de 1994, qui prend en compte la nouvelle situation géostratégique après la fin de la guerre froide et la suppression du service militaire au profit de la professionnalisation des forces armées. La réduction de leurs effectifs et leur professionnalisation, ainsi que leur « capacité de projection », sont au centre des nouvelles orientations de défense tant de la France que de l'Allemagne. Paris postule aussi que les interventions militaires visant à garantir la sécurité du pays se dérouleront à l'avenir principalement en dehors du territoire national et européen. La mise en œuvre de la réforme des forces armées, bridée pendant longtemps par la cohabitation, va se poursuivre avec la loi de programmation militaire adoptée en septembre 2002, qui s'applique à la période 2003-2008. Les difficultés budgétaires laissent toutefois planer quelques incertitudes sur ce projet ambitieux, qui doit s'achever en 2015.

En outre, les deux pays se sont déjà prononcés, en novembre 2002, pour une communautarisation de la PESD en ce qui concerne le développement de capacités militaires, d'une politique d'armement européenne et de forces armées multinationales. L'opposition de la Grande-Bretagne explique notamment l'échec de cette proposition à la Convention.

Ces prémices positives sont une condition nécessaire, mais non suffisante, pour une action commune cohérente. Il subsiste des différences importantes entre les deux partenaires malgré un rapprochement indiscutable.

Premièrement, Berlin met plus l'accent que Paris sur le caractère préventif civil de sa politique de sécurité. L'ancienne République fédérale d'Allemagne a une tradition de puissance civile, qui confère un rôle de premier plan aux initiatives politiques et diplomatiques ainsi qu'aux mesures relevant de l'économie, du développement, du droit et de l'humanitaire dans sa politique de sécurité. Même si la France défend également une politique de prévention civile, elle interprète la notion de prévention en termes militaires, entendant par là notamment l'amélioration de la reconnaissance.

Deuxièmement, il subsiste encore des divergences de fond sur l'Alliance atlantique. Certes, l'Allemagne a donné l'impression qu'elle se rapprochait de la position française d'une « Europe puissance » pendant la guerre contre l'Irak, et Berlin affiche effectivement une plus grande souplesse en matière de politique étrangère. L'immense majorité des acteurs politiques en Allemagne continuent toutefois de penser que le partenariat transatlantique reste le socle de la sécurité de leur pays. Les avis sont partagés au sein même du gouvernement fédéral quant à l'équilibre à trouver dans la relation Berlin-Paris-Washington, ce qui est apparu lors du désaccord sur l'état-major de l'Union européenne, réglé à la fin de l'automne 2003.

Troisièmement, la France travaille depuis plusieurs années à une nouvelle doctrine nucléaire, qui, comme la NSS, prend en compte les modifications des scénarios de menaces, et dont les orientations n'ont été précisées qu'en octobre 2003. La décision de se doter d'une nouvelle génération de missiles longue portée et d'ogives nucléaires (« mini-nukes ») témoigne de la volonté française d'affirmer son indépendance vis-à-vis des États-Unis et de ses partenaires européens sur les plans stratégique et opérationnel. La doctrine nucléaire française n'a été définie ni globalement avec les partenaires de l'Union, ni avec la seule Allemagne.

Pour finir, la coopération militaire européenne est de plus en plus freinée par les très grandes difficultés rencontrées par l'Allemagne dans la réforme de ses forces armées : la restructuration très discutée de leur organisation est au centre du débat. Alors que la France a opté dès 1996 pour une armée de métier, la suppression du service militaire semble n'être plus qu'une question de temps en Allemagne, mais ne paraît pas pour l'instant réunir une majorité parlementaire suffisante. L'incertitude qui en résulte quant à la structure définitive des forces armées allemandes, ce qui entraîne des problèmes de planification et des retards. En outre, cette situation rend les tentatives de réformes en Allemagne trop imprévisibles aux yeux de ses partenaires européens. Ces facteurs, conjugués à l'insuffisance de moyens financiers de la Bundeswehr, affaiblissent l'un des principaux acteurs de la PESD avec la France et la Grande-Bretagne. Il convient d'y remédier rapidement pour que la stratégie européenne ne reste pas au stade des déclarations d'intention.

Ces divergences sont-elles importantes ? On ne peut occulter le fait qu'il reste beaucoup à faire pour élaborer une véritable stratégie européenne commune. Les convergences entre la France et l'Allemagne en matière d'analyse de la menace, et la reconnaissance de la nécessité qui en découle de restructurer les forces armées permettent toutefois d'espérer de nouveaux progrès. Ces derniers ne se réaliseront toutefois que si plusieurs conditions sont réunies :

- la France et l'Allemagne doivent se mettre d'accord sur les intérêts de l'Union européenne, ce qui concerne non seulement l'organisation des relations transatlantiques et une répartition optimale des ressources, mais surtout la définition des régions présentant un intérêt particulier pour la PESD. L'évolution démocratique et la prospérité économique du Maghreb sont des enjeux aussi importantes pour l'Allemagne (ou pour la Pologne) que pour la France. Paris (ou Londres) a autant intérêt que Berlin à ce que l'Union ait une politique cohérente vis-à-vis de ses nouveaux voisins d'Europe de l'Est. Le premier semestre 2004 est tout indiqué pour que la France et l'Allemagne contribuent de façon constructive à la mise en œuvre du modèle préparé par la Commission d'une « Europe élargie », relatif aux nouveaux voisins de l'Union, en exprimant des propositions et des avis communs ;
- l'Allemagne et la France devront à l'avenir présenter des contributions communes pour le développement de la stratégie de sécurité européenne. Les initiatives franco-allemandes sur l'Europe ont généralement été couronnées de

succès lorsque les intérêts des pays étaient divergents au départ. Berlin et Paris sont ainsi tenus de faire converger leurs priorités stratégiques de prévention civile et d'intervention militaire. Un Livre blanc commun des deux ministères de la Défense pourrait servir à harmoniser les conceptions stratégiques et les planifications militaires des deux pays. Ces derniers, sans faire renaître l'image d'une Union exclusive, pourraient ainsi convenir d'un minimum d'obligations bilatérales qui représenteraient une véritable plus-value pour la PESD. La transparence et l'ouverture vis-à-vis de leurs partenaires sont en l'occurrence des facteurs importants pour le succès de cette entreprise ;

- il conviendra de mieux coordonner les stratégies nationales des États membres et la stratégie européenne pour rendre la PESD plus crédible. La force de frappe réformée ne pourra jouer pleinement son effet dissuasif que si les partenaires européens la reconnaissent comme une option de la politique de sécurité européenne. L'Union dispose de tous les instruments nécessaires pour gravir les échelons de l'escalade, de la pression politique à la menace d'un recours à la force militaire conventionnelle et nucléaire, en passant par les sanctions économiques. Ces instruments ne seront pleinement opérationnels que s'ils sont coordonnés sur le plan communautaire et intégrés dans une stratégie commune, compte tenu de la grande hétérogénéité qui caractérise l'ensemble des structures de la PESD/PESC.
- en Allemagne, la réforme de la Bundeswehr (qui inclut la suppression du service militaire) doit être menée rapidement à son terme. Il est de l'intérêt, tant de Berlin que de ses partenaires européens, de pouvoir planifier le plus tôt possible et avec une sécurité maximale la contribution allemande aux futures capacités de défense européennes. Il faudra par ailleurs envisager à moyen terme une augmentation du budget de la défense européenne en termes absolus, mais on peut déjà envisager à court terme la restructuration des moyens existants, en les redéployant du poste « personnel » vers les secteurs « recherche et développement » et « acquisitions ». La mise au point d'une stratégie européenne ne peut être crédible que si les conditions opérationnelles sont réunies pour l'établissement d'un concept commun.

### **3. Les maximes du futur bilatéralisme franco-allemand**

La France et l'Allemagne vont être confrontées à deux défis majeurs en matière de politique européenne de sécurité et de défense :

- l'Union européenne des 25 se trouve devant un dilemme, tout comme l'Allemagne et la France. Une mésentente entre Paris et Berlin peut bloquer toute évolution de l'Union, mais les autres États membres opposent une vive résistance lorsque les deux pays affichent constamment leur accord sur la politique européenne et font valoir leur poids démographique. Ceci peut être un obstacle sérieux à l'intégration et une menace véritable et durable pour le dégagement d'une majorité autour de la France et de l'Allemagne ;
- malgré le rapprochement intervenu dans les questions institutionnelles de la PESD, d'une part, et la mise au point d'une stratégie européenne, de l'autre, les relations bilatérales entre Paris et Berlin manquent encore d'une base solide pour élaborer un projet commun en matière de politique de sécurité et de défense.

Paris et Berlin doivent définir leurs orientations autour de trois maximes qui dépassent le seul cadre de la PESD et qui sont transposables à d'autres questions européennes afin, d'une part, de pallier la faiblesse latente des relations franco-allemandes et, d'autre part, de résoudre le dilemme entre la nécessité d'un leadership franco-allemand et la prise en compte des préoccupations de leurs partenaires européens face à un directoire bilatéral.

#### *Un bilatéralisme réformé*

La France et l'Allemagne doivent ouvrir leurs relations bilatérales à des coopérations flexibles. Contrairement aux projets de « noyau européen » (ou « noyau dur ») de Wolfgang Schäuble et Karl Lamers ou d'« avant-garde » de Jacques Delors, ces coopérations ne s'articuleraient pas autour d'un groupe fixe de membres couvrant tous les domaines, mais plutôt, en fonction du secteur, autour de partenariats différents avec pour fil conducteur une présence systématique de la France et de l'Allemagne. Ils pourraient favoriser l'élaboration de positions susceptibles de réunir une majorité à l'échelle de l'Union. Plusieurs formats sont ainsi envisageables : le groupe des six pays fondateurs, les trois plus grands pays – à savoir l'Allemagne, la

France et la Grande-Bretagne –, le triangle de Weimar. La trilatéralisation du moteur franco-allemand, qui devra largement associer la Grande-Bretagne, est un préalable au futur développement de la PESD. Il convient par ailleurs de ne pas oublier que les grands partenaires européens du moteur franco-allemand ne participeront pas à une coopération constructive si les relations transatlantiques ne se décrispent pas et que ladite coopération constructive est indispensable pour réunir une majorité en Europe.

Il ne faudra pas pour autant renoncer à l'avenir aux accords purement bilatéraux. C'est précisément dans les secteurs où les deux pays défendent traditionnellement des intérêts opposés (par exemple la politique agricole et les institutions) qu'il est indispensable de défricher au préalable le terrain dans la plus grande discrétion et d'élaborer des positions communes. Paris et Berlin doivent procéder avec une très grande prudence sur le projet d'« Union » franco-allemande. Les critiques sévères vis-à-vis de l'attitude franco-allemande dans la crise du pacte de stabilité et de croissance et l'échec du sommet de Bruxelles sur la Constitution européenne en décembre 2003 témoignent du fait que le couple franco-allemand suscite une grogne importante au sein de l'Union. Toute initiative franco-allemande sera à l'avenir examinée de façon très critique. Si l'idée d'« Union » lancée par Paris se veut un avertissement aux autres pays membres réticents aux compromis et un « plan B » applicable en cas d'échec de la CIG, il ne faut pas s'étonner qu'elle rencontre une opposition résolue des autres États membres de l'Union européenne. Le terme « Union » prête d'ailleurs à confusion dans la mesure où il rappelle fortement l'« Union des États ». La France ne souhaite pas la fusion des deux États et le gouvernement fédéral n'est pas prêt à créer un État fédéral franco-allemand.

Les relations franco-allemandes n'ont pas besoin de nouvelles institutions. Les responsables politiques et les représentants des appareils politiques se rencontrent plusieurs fois par an dans différentes enceintes. Les contacts personnels noués depuis des décennies ont permis de créer des réseaux uniques sur le plan international. La nomination des secrétaires généraux pour la coopération franco-allemande et de leurs équipes ouvre de nouvelles possibilités de coopération constructive sur le plan opérationnel. Reste à bien employer ces instruments, et il est hautement souhaitable que les équipes des secrétaires généraux, appuyées par des



experts extérieurs, mettent également au point des projets d'avenir pour la politique de sécurité et de défense.

### *Une politique du consensus*

À l'avenir, les positions allemandes et françaises en matière de défense et de sécurité européennes ne doivent s'appuyer ni sur une « voie allemande » ni sur une « indépendance française ». Cette politique menacerait la cohésion non seulement au sein de l'Union, mais aussi entre Paris et Berlin, nuisant ainsi aux intérêts européens des deux pays. Le principal critère des initiatives franco-allemandes doit être leur capacité à réunir une majorité parmi les membres de l'Union européenne.

La France et l'Allemagne doivent continuer à œuvrer, malgré les réticences britanniques, en faveur du vote à la majorité qualifiée en matière de politique étrangère. Ce mode de prise de décision devrait également être adopté pour le lancement des coopérations renforcées pour la sécurité et la défense, ce qui serait dans le droit fil de l'initiative franco-allemande à la Convention. Les États européens ne pourront défendre leurs intérêts sur le plan international qu'en agissant de concert. Le droit de veto dont dispose chaque État membre entraînera inévitablement une paralysie de l'Union en matière de politique étrangère et de sécurité. Le maintien du principe d'unanimité va à l'encontre des intérêts des pays qui le défendent avec véhémence, contrairement au vote à la majorité qui contraint tous les membres à user de leur influence pour dégager un consensus. Si un État fait de l'obstruction, il aura alors plus de risques d'être mis en minorité et de ne pas voir ses intérêts suffisamment pris en compte.

La recherche du consensus dans la PESD signifie que la France et l'Allemagne doivent agir ensemble pour mettre en œuvre la stratégie de sécurité européenne adoptée en décembre 2003. Un Livre blanc franco-allemand pourrait concilier les traditions différentes des pays : ainsi, l'Allemagne se considère comme une puissance civile, tandis que la France a une propension à l'intervention globale. Ce Livre blanc commun devrait s'appuyer sur un principe : la raison d'être de la politique étrangère et de sécurité européenne n'est pas de faire de l'Europe un contrepoids aux États-Unis. L'OTAN doit rester le principal garant de la sécurité européenne, et

le développement de la PESC et de la PESD ne doit pas déboucher sur une duplication inutile des structures. Si Paris et Berlin défendent ensemble cette position, il leur sera plus facile de convaincre leurs partenaires européens de réclamer de Washington le respect des mécanismes multilatéraux et une coopération « entre égaux ».

### *La complémentarité*

La recherche d'un consensus n'implique pas une renonciation aux compétences nationales de nature politique et militaire. Au niveau de l'Union européenne, la priorité doit être donnée à la prévention des conflits, qui est un domaine de compétence traditionnel de la politique étrangère allemande. L'Union doit cependant pouvoir régler les conflits régionaux en ayant recours à ses propres capacités militaires. L'envoi de soldats dans les zones de guerre entraînera dans un avenir proche des conflits de politique intérieure plus forts en Allemagne qu'en France. Il ne s'agit pas pour autant de dispenser Berlin d'améliorer sa contribution militaire à la PESD, mais il paraît judicieux d'organiser la complémentarité des moyens militaires et des possibilités politiques disponibles. L'organisation de la conférence pour la paix en Afghanistan à Petersberg et le commandement français de la troupe d'intervention de l'Union européenne au Congo sont exemplaires à cet égard.

Concernant l'Alliance atlantique, qui dit complémentarité dit acceptation durable, par l'Union, de la supériorité militaire des États-Unis. Les efforts nécessaires et utiles des Européens pour coordonner leurs capacités et leurs planifications militaires permettront de réduire le retard sur les États-Unis, mais en aucun cas de le combler dans un avenir proche, ce qui n'est d'ailleurs pas forcément préjudiciable à la France ou à l'Allemagne, ni à l'Union européenne dans son ensemble. Allemands et Français doivent convaincre leurs partenaires européens que les difficultés rencontrées par les Américains dans la mise sur pied des structures démocratiques et sociales stables (nation building), notamment en Irak, sont une chance pour les Européens. Les « États faillis » (failed states) qui menacent la paix dans le monde donneront suffisamment d'occasions à l'Union européenne d'agir en tant que puissance civile et de valoriser son rôle international, notamment vis-à-vis des États-Unis.