
Les Enjeux du dialogue stratégique à l'échelle franco-allemande

Lothar Rühl

Juillet 2012

Comité d'études des relations franco-allemandes



L'Ifri est, en France, le principal centre indépendant de recherche, d'information et de débat sur les grandes questions internationales. Créé en 1979 par Thierry de Montbrial, l'Ifri est une association reconnue d'utilité publique (loi de 1901).

Il n'est soumis à aucune tutelle administrative, définit librement ses activités et publie régulièrement ses travaux.

L'Ifri associe, au travers de ses études et de ses débats, dans une démarche interdisciplinaire, décideurs politiques et experts à l'échelle internationale.

Avec son antenne de Bruxelles (Ifri-Bruxelles), l'Ifri s'impose comme un des rares *think tanks* français à se positionner au cœur même du débat européen.

*Les opinions exprimées dans ce texte
n'engagent que la responsabilité de l'auteur.*

Les activités de recherche, de secrétariat de rédaction et de publication du Cerfa bénéficient du soutien de la Direction de la prospective du ministère des Affaires étrangères et européennes et du Frankreich-Referat de l'Auswärtiges Amt.



Auswärtiges Amt

Directeurs de collection : Yann-Sven Rittelmeyer, Hans Stark

Traduction : Isabelle Bonnefond

ISBN : 978-2-36567-050-0

© Ifri – 2012 – Tous droits réservés

Ifri
27 rue de la Procession
75740 Paris Cedex 15 – FRANCE
Tél. : +33 (0)1 40 61 60 00
Fax : +33 (0)1 40 61 60 60
Email : ifri@ifri.org

Ifri-Bruxelles
Rue Marie-Thérèse, 21
1000 – Bruxelles – BELGIQUE
Tél. : +32 (0)2 238 51 10
Fax : +32 (0)2 238 51 15
Email : info.bruxelles@ifri.org

Site Internet : ifri.org

Auteur

Lothar Rühl est professeur de science politique à l'université de Cologne et chercheur au Zentrum für Europäische Integrationsforschung (ZEI) de Bonn. Il a été secrétaire d'État du ministère de la Défense de la République fédérale d'Allemagne de 1982 à 1989.

Avant d'exercer cette responsabilité, il a fait carrière dans le journalisme en tant que rédacteur en chef adjoint du quotidien *Die Welt*, de 1969 à 1973, puis correspondant à Bruxelles pour la chaîne télévisée allemande ZDF, de 1973 à 1980.

Il est diplômé de Sciences Po Paris et docteur de l'université Paris 1 pour ses recherches sur « La politique militaire de la V^e République » (1971). Il a soutenu son habilitation en 1986 à l'université de Cologne.

Résumé

La France et l'Allemagne ont entamé un nouveau « dialogue stratégique », dont l'objectif est de définir une stratégie politico-militaire commune dans les domaines de la sécurité internationale, de la défense et de la coopération en matière d'armements. Si cela doit logiquement se réaliser dans le cadre de l'Organisation du traité de l'Atlantique nord (OTAN) et de l'Union européenne (UE), Berlin et Paris doivent fournir ensemble un important effort sur les plans politique, conceptuel et pratique pour définir et gérer en commun leurs intérêts stratégiques, contrairement à ce qu'ils ont le plus souvent fait jusqu'à présent.

Plusieurs axes structurent ce dialogue, telle la participation à une défense antimissile de l'OTAN ou la nécessité d'un rapprochement des conceptions française et allemande sur les armes nucléaires. De même, le retour de la France dans le commandement militaire intégré de l'OTAN a modifié le fondement politico-militaire du dialogue et doit donc être pris en compte, au même titre que la participation du Royaume-Uni, ainsi que la gestion des crises, lorsqu'il s'agit d'entreprendre des actions militaires communes.

L'auteur estime que pour la déclaration commune prévue pour janvier 2013, à l'occasion du 50^e anniversaire du traité de l'Élysée, les deux gouvernements doivent s'accorder sur les objectifs politiques, sur les moyens stratégiques, sur les méthodes et sur les solutions. Entre la France et l'Allemagne, des différences de fond doivent être résolues et des principes communs énoncés en matière de sécurité et de défense : transformation de la brigade franco-allemande et de l'« Eurocorps » ; définition d'une répartition des tâches militaires et d'une coopération dans l'armement au sein de l'UE et de l'OTAN ; définition de lignes politiques et mise en place de structures de décision avec l'Espagne et l'Italie pour la défense du flanc sud-européen ; clarification des relations avec Israël et avec la Turquie ; conception d'un « espace stratégique commun » ; et développement d'une réflexion spatiale géopolitique européenne pour la politique extérieure commune.

Sommaire

INTRODUCTION	4
LA FRANCE, LA GRANDE-BRETAGNE ET L'ALLEMAGNE – UN TRIANGLE ISOCELE ?.....	6
L'ENJEU NUCLEAIRE	10
L'IMPACT DU RETOUR DE LA FRANCE DANS LE COMMANDEMENT MILITAIRE INTEGRE DE L'OTAN	12
LES ENJEUX CAPACITAIRES.....	15
LA GESTION DES CRISES	17
CONCLUSION.....	19

Introduction

Paris et Berlin ont entamé un nouveau « dialogue stratégique », dont l'objectif est de définir une stratégie politico-militaire commune dans les domaines de la sécurité internationale, de la défense et de la coopération en matière d'armements. Cela doit se faire au gré des gouvernements et de l'évolution de la situation budgétaire des deux pays, qui pèsent en termes de budgets de défense, de forces armées et d'armements. Cela doit logiquement se réaliser dans le cadre de l'Organisation du traité de l'Atlantique nord (OTAN) et de l'Union européenne (UE), avec la Politique de sécurité et de défense commune (PSDC). La date phare est le mois de janvier 2013, qui marque le 50^e anniversaire du traité de l'Élysée. Un document de principe doit être rédigé d'ici là, avec pour objectif affiché de concrétiser les résultats en matière de coopération bilatérale, d'intégration européenne et de contribution commune à la sécurité internationale.

La déclaration franco-allemande de Paris du 6 février 2012, intitulée *Renforcer les moyens de la sécurité et de la défense européennes*, précise que l'intention des deux pays vise à « garantir, en matière de sécurité et de défense, une contribution déterminante de l'Europe à une Alliance atlantique forte et à améliorer la relation entre l'OTAN et l'UE¹ ». Elle fait référence à deux problèmes anciens : le déficit de capacités militaires des partenaires européens de l'OTAN et le déficit de coopération entre l'OTAN et l'UE. La déclaration estime par ailleurs que « la Politique de sécurité et de défense commune [PSDC] est un outil crédible et opérant de gestion des crises ». Dans le cadre d'une « coopération plus étroite en matière capacitaire », « la mutualisation et le partage de capacités » sont des « leviers clés pour éviter les incohérences capacitaires et assurer la mise à disposition de capacités adéquates » – ils sont donc considérés comme une solution aux problèmes. Ainsi, la concurrence des contributions des forces armées de l'OTAN et de la PSDC et les redondances des structures militaires n'est pas évoquée explicitement, alors même qu'elle transparaît en filigrane. Ce problème fondamental peut-il toutefois être véritablement traité et résolu, compte tenu de la pénurie des ressources ? Le retour de la France dans le commandement militaire intégré de l'OTAN a rendu

¹ *Renforcer les moyens de la sécurité et de la défense européennes*, 14^e Conseil des ministres franco-allemands, Paris, 6 février 2012, disponible sur : <http://www.france-allemande.fr/IMG/pdf/120206_Decla_BMVG-Defense_fr.pdf>.

cela nécessaire. Il prive la PSDC de son caractère de solution de rechange et l'empêche de faire concurrence à l'OTAN sur le plan politique ; reste à éliminer la concurrence des moyens.

Ce dialogue est un processus dynamique qui doit se poursuivre après l'anniversaire du traité de l'Élysée, afin d'actualiser le projet d'accord global. Cela revient à s'adapter aux changements attendus et à mobiliser efficacement les moyens financiers et les forces militaires nécessaires dans le double cadre euro-atlantique. Or, cela est impossible en Europe si l'Allemagne et la France ne montrent pas l'exemple. Mais les interrogations qui sous-tendent la déclaration d'intention perdurent, ce qui conduit à deux séries d'observations. D'abord, quelles seront les réactions politiques des autres partenaires européens de l'UE et des alliés de l'OTAN aux initiatives franco-allemandes ? Celles-ci seront-elles perçues comme une tentative de domination ou bien comme l'exercice d'un *leadership* légitime et exemplaire, au service de la défense d'intérêts communs ? La position officielle de Berlin est que les « petits » partenaires ouest-européens et les nouveaux membres de l'OTAN et de l'UE à l'est et au sud-est accepteraient volontiers de se faire représenter par l'Allemagne et se féliciteraient des initiatives allemandes si elles font l'objet d'une concertation préalable. Cette hypothèse reste à démontrer au cas par cas. Ensuite, plus concrètement, comment ramener à un dénominateur commun les relations franco-allemandes, franco-britanniques et anglo-américaines dans le but de renforcer la coopération multilatérale, d'accroître les capacités militaires et d'améliorer l'économie des moyens dans la répartition des ressources ?

La France, la Grande-Bretagne et l'Allemagne – un triangle isocèle ?

L'OTAN constate globalement que la France a tout intérêt à coopérer directement avec les États-Unis pour peser à sa mesure dans les structures politico-militaires de l'OTAN comme allié majeur de l'Amérique en Europe et dans le monde. Dans le domaine militaire, Paris a par ailleurs intérêt à coopérer directement avec la Grande-Bretagne. Dans la perspective bruxelloise, la politique française d'alliances est à la recherche d'un équilibre avec l'Allemagne sur le plan économique – prioritairement dans l'UE – et avec la Grande-Bretagne sur le plan militaire – prioritairement dans l'OTAN. Cela constitue un triangle euro-atlantique et stratégique mondial avec les États-Unis et également une relation bilatérale et trilatérale en dehors de l'Alliance, dans des situations à caractère international dans lesquelles l'OTAN n'intervient pas. Paris estime qu'il ne faut pas exclure l'Allemagne mais il semble – par exemple à Bruxelles – que la « culture de retenue » de Berlin dans les conflits, qui n'a pas évolué, ainsi que ses réticences renouvelées quant à l'utilisation de la force militaire dans des crises et les limites fixées à la participation de soldats allemands font qu'elle n'est pas considérée comme un partenaire à part entière et totalement fiable – notamment aux premiers stades d'une crise qui appelle une action rapide, et dans les conflits graves nécessitant l'intervention de forces armées offensives dotées d'armements lourds. Cela a une importance cruciale, car la mutualisation et le partage de capacités reposent sur une confiance réciproque absolue et sur la volonté et la capacité d'agir des partenaires concernés. Il est donc logique que la Grande-Bretagne soit devenue le partenaire européen naturel de la France, comme le démontre l'exemple de la Libye en mars 2011. Le document officiel daté de février 2012 et intitulé *La France face aux évolutions du contexte international et stratégique*, qui traite de « l'actualisation » du Livre blanc rédigé en 2008 par le gouvernement français, y fait référence de façon très explicite². Ce document de 2012 contient plusieurs phrases clés faisant référence aux deux accords franco-britanniques de Lancaster House³ du 2 novembre 2010 : l'un est

² *La France face aux évolutions du contexte international et stratégique : document préparatoire à l'actualisation du Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale*, Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale, 2012, disponible sur : <http://www.sgdsn.gouv.fr/IMG/pdf/Doc_preparatoire_LBDSN-2012_.pdf>.

³ Voir les traités signés lors de ce sommet : <<http://tinyurl.com/7lfaqd5>>.

relatif à la coopération en matière de défense et l'autre aux « installations radiographiques et hydrodynamiques communes » dans le contexte de la « dissuasion » pratiquée par les deux pays ; il s'agit, en d'autres termes, du soutien à l'utilisation des forces nucléaires. En toute logique, les forces nucléaires sont la colonne vertébrale stratégique des deux pays, et donc de la politique de sécurité commune, de la défense et des interventions militaires lors de conflits et de crises internationales, tout en jouant un rôle de trait d'union avec les États-Unis. L'Allemagne ne peut jouer de rôle dans une coopération aussi poussée, car elle n'a pas d'armements nucléaires et a les mains liées en ce qui concerne les traités. Le document français va à l'encontre de la position allemande, en reconnaissant aux armes nucléaires d'aujourd'hui et de demain une fonction de soutien stratégique – qui permet aux deux pays d'agir librement sur le plan militaire en cas de crise – et le rôle d'un « garant ultime » de la sécurité nationale. L'Allemagne ne peut faire front sur ce point critique.

La France et la Grande-Bretagne se situent tout en haut de la hiérarchie des alliances sur les plans politique et militaire et, en tant que puissances nucléaires, elles entretiennent des relations particulières avec les États-Unis, la Russie et la Chine, dans le cadre du traité sur la non-prolifération des armes nucléaires (TNP). Leur situation est mise à profit pour ancrer et conforter la position particulière que les deux pays occupent en Europe, ainsi que leur statut de membres permanents du Conseil de sécurité des Nations unies. Cette intention est réaffirmée dans une phrase du document cité plus haut, *La France face aux évolutions du contexte international et stratégique*, qui précise que ces accords représenteraient un « rapprochement sans précédent entre les deux principales puissances militaires européennes ». Ces deux puissances, qui « ont des capacités, des ambitions et des intérêts similaires », auraient l'intention de « mettre en commun, sans perte de souveraineté, les ressources des deux pays afin de maintenir leurs capacités au meilleur niveau » (p. 73). Avec le Royaume-Uni, on « fait le constat qu'il n'y avait pas de situation dans laquelle les intérêts vitaux de l'un seraient menacés sans que les intérêts de l'autre le soient aussi ». La dissuasion nucléaire « apporte la garantie ultime » pour réagir en cas d'agression contre les « intérêts vitaux » de la France (p. 57).

Berlin doit donc s'interroger sur ce que l'Allemagne peut et doit faire pour participer en tiers actif à un triangle stratégique de puissances européennes et pour défendre ses intérêts dans un contexte européen. Cela est d'autant plus nécessaire que Paris maintient son objectif d'une « défense européenne autonome » (p. 73) au-delà de l'horizon 2025. Le postulat retenu est que les États-Unis « demeurent la seule puissance globale » (p. 50). Quoi qu'on en pense, une stratégie militaire et politique commune et à long terme entre Paris et Berlin, pour des espaces stratégiques et des cadres géopolitiques, est indispensable si l'on veut que le « dialogue

stratégique » entre les deux pays soit porteur de sens. Comment ce dialogue peut-il dès lors être étoffé et utilisé politiquement ? Cela ne sera pas possible sans forces armées conventionnelles et opérationnelles considérables, sans structures militaires communes pour les crises et la résolution des conflits et sans forces expéditionnaires d'intervention.

La France considère la région méditerranéenne – avec l'Afrique du Nord et le Proche et le Moyen-Orient – comme une région en crise et d'une importance vitale pour elle-même et pour l'Europe. Les révoltes arabes ont enclenché une « dynamique de longue durée » de nature à modifier durablement les équilibres régionaux, avec des répercussions « à l'échelle mondiale ». « Ces bouleversements placent la Méditerranée au cœur des enjeux stratégiques » (p. 8) et « placent les pays du Sud de la Méditerranée au cœur des préoccupations stratégiques de la France » (p. 34). À cet égard, la référence aux intérêts stratégiques communs dans la zone du Sahel, dans la Corne de l'Afrique et en Somalie est insuffisante dans la déclaration franco-allemande de Paris de février 2012. Le Maghreb dans son ensemble doit être pris en compte, et l'Égypte, avec le canal de Suez et le passage par la mer Rouge, Djibouti, le Proche-Orient avec la Jordanie, la Syrie, Israël, le Liban, la Libye et la Mauritanie ne peuvent disparaître de l'horizon stratégique commun, et encore moins d'un « espace stratégique commun ». Il s'agit d'une problématique qui dépasse le cadre d'une simple analyse stratégique et qui s'inscrit en réalité dans celui d'une action et d'une conception stratégiques. Cela ouvre au bilatéralisme franco-allemand des perspectives géopolitiques qui vont au-delà du territoire de l'Alliance, tout en posant des limites à sa capacité d'agir. Cette constatation vaut globalement pour toutes les relations bilatérales, quoique moins pour les relations américano-canadiennes et anglo-américaines. L'intérêt des États-Unis pour l'Europe et l'OTAN sera déterminant. Les plus hauts responsables militaires de l'OTAN estiment que la France de l'ancien président Nicolas Sarkozy s'est efforcée d'améliorer les relations entre la France et les États-Unis à ce niveau.

Toute relation bilatérale entre deux États, dans un système de sécurité ou dans une alliance à caractère multilatéral, revêt un caractère particulier, bien que ce ne soit pas une exception dans le cas franco-allemand. Depuis sa création, l'Alliance a connu ces partenariats spéciaux formant un réseau imbriqué dans ses structures. Plusieurs accords similaires de défense antimissile ont également été conclus avec des alliés (Pologne, République tchèque, Roumanie et Turquie). Un accord multilatéral général pourrait primer sur ces accords dans le cas où la totalité du territoire européen de l'OTAN aurait à mettre en œuvre une défense antimissile contre des missiles de portées différentes, des missiles de croisière et des drones, conformément à la décision prise au plus haut niveau de l'Alliance en avril 2008 à Bucarest. Cette décision a été confirmée en 2010 à Lisbonne par une décision sur l'architecture de la défense antimissile en Europe. Cette intention fut réitérée à Chicago, en

mai 2012, lors du sommet de l'OTAN. Cette perspective semble d'autant plus inévitable qu'un commandement central chargé de la défense antimissile et de la reconnaissance, lié aux États-Unis, devra être créé. Seul le Grand quartier général des puissances alliées en Europe (Supreme Headquarters Allied Powers in Europe, SHAPE), où le Commandant suprême des forces alliées en Europe (SACEUR) assure son commandement, entre en ligne de compte. En outre, les partenaires de l'OTAN ont déjà validé ce principe. Un commandement opérationnel spécial lui serait subordonné.

L'enjeu nucléaire

La France, l'Allemagne et l'ensemble des alliés européens doivent de toute évidence participer à une défense antimissile de l'OTAN, qui ne doit pas être confondue avec la composante de la défense antimissile stratégique nationale des États-Unis pour l'Amérique du Nord, stationnée en Méditerranée et actuellement en construction en Europe. Cette dernière s'appuie aujourd'hui sur les navires de guerre américains et sur quelques bases radar situées en Israël ; elle s'appuiera demain sur la Turquie et la Roumanie et ultérieurement sur des systèmes d'interception situés dans le Sud-Est et dans le centre de l'Europe. Il paraît nécessaire d'établir des liaisons techniques directes et immédiates, ainsi qu'une structure de commandement commune, entre le parapluie de défense de l'OTAN pour l'Europe et le parapluie des États-Unis pour l'Amérique du Nord, avec des composantes en Europe, au Proche-Orient et en mer Méditerranée. Cela pose un problème politique de taille pour les partenaires européens, d'autant plus qu'Israël y participerait, ainsi peut-être que l'Égypte et l'Arabie Saoudite, Washington leur ayant proposé une coopération dans ce sens.

Reste à voir si la participation de l'Égypte à ce projet est envisageable politiquement, après la rébellion arabe de 2011. Les États-Unis devront de toute façon protéger Israël et les États arabes du Golfe, dont ils sont proches, contre la menace nucléaire iranienne, même si Téhéran opte pour l'option militaire sans fabriquer de têtes nucléaires. Un tel projet devra également englober les forces d'intervention américaines et la défense antimissile des États-Unis, en particulier contre les missiles à courte portée. Le programme de défense antimissile américain prévoit une protection des bases américaines à l'étranger, des corps expéditionnaires américains à l'étranger et des pays alliés. Cela rend également nécessaire l'établissement de liens entre la défense antiaérienne européenne – ou peut-être uniquement de la défense antimissile – de l'OTAN et les pays du Proche et du Moyen-Orient. C'est seulement si Israël change la donne en procédant à une frappe préventive contre l'Iran qu'une situation politique différente verra le jour, notamment en ce qui concerne les relations avec Israël et avec les États arabes.

Paris et Berlin devront s'entendre le plus rapidement possible sur ces questions et sur les armes nucléaires – notamment françaises – de l'OTAN en Europe et en mer à proximité de l'Europe. Jusqu'à présent, l'Allemagne exige que toutes les armes nucléaires soient éloignées du sol européen, ce qui concerne au premier chef

les États-Unis puis la France. Cette revendication, non fondée sur le plan stratégique et contre-productive au regard de la politique de sécurité, a beau être motivée par des impératifs idéologiques et de politique intérieure – qu'on retrouve pour l'essentiel dans le programme du Parti libéral-démocrate (Freie Demokratische Partei, FDP), actuellement partenaire de la coalition au pouvoir en Allemagne –, elle recueille un large soutien dans l'opinion publique allemande. Elle contredit par ailleurs l'engagement, pris en mars 2009 à Riga par le Conseil de l'Atlantique nord vis-à-vis des alliés, de maintenir les capacités nucléaires de l'OTAN, qui doit, selon la ministre américaine des Affaires étrangères Hillary Clinton, rester une « alliance nucléaire » pour être efficace. L'axe Paris-Berlin bute donc sur un obstacle de taille à la mise en œuvre de stratégies militaires et d'alliances communes.

L'Allemagne a confirmé en 1990 les traités spéciaux conclus avec les États-Unis, la Grande-Bretagne et la France sur le stationnement de leurs troupes sur le territoire allemand, ainsi que les accords passés avec les États-Unis sur le stockage d'armes nucléaires et sur la mise à disposition d'avions de combat pouvant emporter des charges nucléaires sous contrôle américain. L'avenir de l'aviation allemande est lié au *Tornado*, chasseur capable d'effectuer une frappe nucléaire, et à ses éventuels successeurs. Or un éventuel accord avec la Russie pourrait déboucher sur le retrait d'Europe de tous les avions de chasse pouvant emporter des charges nucléaires et de tous les missiles nucléaires air-sol de part et d'autre. Bien que la France ne soit pas liée de la même façon, elle reste en pratique tributaire des États-Unis pour tous les objectifs militaires et techniques de la dissuasion nucléaire, même si elle est moins dépendante que la Grande-Bretagne ou l'Allemagne en ce qui concerne le volet nucléaire en général et plus particulièrement les consultations sur l'emploi d'armes nucléaires en cas de conflit. En revanche, la France dépend des États-Unis et de la coordination avec les forces nucléaires américaines pour la reconnaissance stratégique en temps de crise et de conflit. La France ne pourrait plus pratiquer la « neutralité nucléaire » en Europe et à la périphérie européenne en Méditerranée et en Afrique du Nord si une guerre venait à menacer. La situation, bien que légèrement différente en raison de l'éloignement, est similaire pour le Proche et le Moyen-Orient.

L'impact du retour de la France dans le commandement militaire intégré de l'OTAN

Deux axes des relations d'alliances franco-allemandes et du dialogue stratégique entre Paris et Berlin sont ainsi posés. Le troisième axe a été créé par le retour de la France dans le commandement militaire intégré de l'OTAN et dans le commandement allié en Europe. Ce retour de la France est le fondement politico-militaire du dialogue. Tant que la France ne participait pas au commandement militaire intégré, ce dialogue et la coopération militaire franco-allemande étaient très restreints en pratique, malgré l'« espace stratégique commun » des deux pays voisins (selon les termes employés en 1985 par Charles Hernu, ancien ministre de la Défense français). Ce troisième axe est caractérisé par la situation géostratégique de l'Europe et des deux pays sur le continent européen : la France est, comme nous l'avons vu, sur un front atlantique à l'ouest et méditerranéen au sud, tandis que l'Allemagne est présente à l'ouest et en Europe centrale et au-delà de la Baltique, avec une nette orientation vers le nord-est en direction de l'Europe du Nord, de la Pologne et des pays baltes.

La réalité qui s'est instaurée depuis la réunification en 1990 a eu comme conséquence, d'une part, l'intérêt prononcé de l'Allemagne pour le « triangle de Weimar » qu'elle forme avec la France et la Pologne et, d'autre part, pour un « partenariat stratégique » durable de l'OTAN et de l'UE avec la Russie, avec laquelle elle veut avoir un statut privilégié. La « république de Berlin » diffère donc de la « république de Bonn » d'avant 1990 sur les plans géopolitique et psychologique. Le document français de février 2012 souligne l'importance du « triangle de Weimar », bien que Paris et l'OTAN estiment que cette importance est plutôt politique que stratégique en Europe. Sur le plan stratégique, Varsovie regarde davantage en direction de Washington, afin d'assurer sa protection contre la Russie. Les relations franco-allemandes resteront-elles des relations privilégiées sur le plan politique à long terme ? Il n'est pas possible de répondre à cette question, depuis que l'ancien chancelier Helmut Kohl a mis sur un pied d'égalité les relations avec la Pologne et celles avec la France.

Dans les années 1990, le « triangle de Weimar » a tenu compte de cette réalité complexe dans son approche de la politique de sécurité. Cette dernière pourrait être utile à une coopération

politico-militaire entre la France, l'Allemagne et la Pologne, ainsi qu'au sein de la PSDC avec la Suède, la Finlande et les pays baltes. La sécurisation des flancs orientaux de l'Alliance atlantique est de toute évidence vitale et seul le soutien américain permet d'assurer la sécurité tant avec la Russie que contre elle. C'est d'ailleurs la raison d'être de l'OTAN, qui explique les limitations de finalité de la PSDC et de l'ensemble des systèmes de sécurité européens. Il convient par ailleurs de souligner, dans le contexte du retour de la France dans le commandement intégré de l'OTAN, que les relations franco-britanniques et franco-allemandes ont été considérablement revalorisées politiquement par la « déclaration conjointe sur la sécurité et la défense », formulée à Londres⁴ le 17 février 2012. Les « intérêts globaux et les responsabilités » des deux « partenaires naturels en matière de sécurité et de défense » et les « installations nucléaires militaires communes » ont été mis en exergue, avec l'intention d'« assumer nos responsabilités de membres permanents du Conseil de sécurité des Nations unies et de *leaders* au sein de l'UE et de l'OTAN ».

Cette inflexion politique, clairement en direction de l'ensemble des alliés européens et des États membres de l'UE, est explicitée dans la déclaration par le « tournant décisif » de la coopération bilatérale dans l'opération libyenne de 2011. Cette dernière est complétée par la Force expéditionnaire commune interarmées (*Combined Joint Expeditionary Force*) décidée en novembre 2010, qui regroupe des composantes de l'armée de Terre, de la Marine et de l'aviation des deux pays, à laquelle la déclaration de 2012 fait référence dans le contexte de l'opération conjointe en Libye. La déclaration mentionne également un État-major de forces interarmées déployable (*Deployable Combined Joint Force Headquarters*) pour conduire des expéditions et le projet de mise en place d'un groupe aéronaval autour d'un programme de coopération de porte-avions, ainsi que la « coopération nucléaire », avec des dépôts de munitions nucléaires communs. Bien sûr, le caractère exclusif de cette coopération militaire franco-britannique est limité et relatif. Il peut s'ouvrir dans certains domaines à d'autres partenaires. En pratique, toutefois, l'Allemagne ne pourrait participer pleinement aux « forces rapidement déployables » et avoir son mot à dire sur leurs interventions que si le Bundestag se montrait nettement moins réservé à cet égard. Mais est-ce vraiment envisageable ?

La coopération franco-britannique peut prendre de l'importance pour l'OTAN et pour l'UE, en raison de la réduction des forces armées terrestres américaines et donc des moyens militaires de soutien basés en Europe, ainsi qu'en raison de la réorientation des intérêts stratégiques vitaux des États-Unis au-delà de la Méditerranée

⁴ Déclaration conjointe de Nicolas Sarkozy et David Cameron sur la sécurité et la défense, Paris, 17 février 2012, disponible sur : <<https://pastel.diplomatie.gouv.fr/editorial/actual/ael2/bulletin.asp?liste=20120217.html#Chapitre4>>.

et du Moyen-Orient, l'accent étant mis sur l'Extrême-Orient. La sécurité de l'Europe, surtout à sa périphérie sud et sud-est, ne peut être assurée qu'au prix de plus gros investissements militaires, en raison du transfert des forces américaines hors du territoire européen. Toutefois, le regain d'intérêt des États-Unis pour l'Afrique, où ils sont en concurrence avec la Chine, s'est traduit par l'installation à Stuttgart du commandement stratégique US Africa Command, à proximité de l'US European Command. Il entraîne un rapprochement politique entre les États-Unis et l'Europe, dont les intérêts stratégiques africains peuvent et doivent être défendus sur l'autre rive de la Méditerranée et au-delà de l'Afrique du Nord. Un corps expéditionnaire européen déployable et réellement opérationnel peut et doit être formé à partir de l'« Eurocorps », dont le rôle a jusqu'à présent été mineur. La participation du Royaume-Uni à ce corps paraît indispensable. Les intérêts stratégiques européens et les objectifs politiques dans des situations concrètes doivent quant à eux être définis ensemble.

Les enjeux capacitaires

Cet axe est le quatrième d'un dialogue stratégique franco-allemand sensé. Il englobe les actions communes en Afrique du Nord et dans l'Afrique subsaharienne, ainsi que la problématique de la présence et des interventions militaires, à l'instar de la mission de sécurisation des élections au Congo. L'Afrique du Nord a changé la donne, et le cas de la Libye a montré que seule une action rapide et déterminée avec des forces suffisantes et des moyens adaptés peut réussir. Berlin accuse ici un grand déficit politique, comme l'a montré le cas de l'intervention en Libye en mars 2011. Si l'on veut qu'une stratégie réponde à un objectif rationnel international, les gouvernements ne doivent pas faire d'économies aux dépens de la sécurité et de la capacité d'agir en temps de crise, et les coupes budgétaires ne doivent pas être décidées d'après les budgets de défense et d'après la taille des forces armées. Il faut toujours concevoir la stratégie à long terme, en se fixant des objectifs réalistes avec une nécessaire économie de moyens.

Les solutions aux problèmes de financement qui touchent l'ensemble des pays européens ne peuvent être trouvées qu'ensemble par une division du travail, une standardisation militaire et une uniformisation des industries d'armement. La réussite ne sera au rendez-vous que si les partenaires européens harmonisent leurs politiques technologiques et industrielles. Dans ce domaine critique, la France et l'Allemagne peuvent montrer l'exemple et être le ferment de l'intégration en Europe. Contrairement à une idée répandue, ce n'est pas l'euro qui garantit la paix, mais uniquement les capacités de défense et de maîtrise des crises par des moyens militaires et civils. L'Afghanistan en est un exemple révélateur, en bien comme en mal, tout comme les Balkans et, plus récemment, la guerre civile en Libye. Sans faculté d'intervention, il ne peut y avoir d'action européenne efficace et de politique européenne réussie. Ces scénarios peuvent se reproduire dans le reste du Maghreb, en Afrique de l'Ouest et au Proche et Moyen-Orient. Commentant ses tentatives de médiation en 1973, à la suite de la guerre du Proche-Orient, Henry Kissinger, alors ministre des Affaires étrangères des États-Unis, avait déclaré que la diplomatie sans les armes était un exercice difficile. On comprendra donc que Washington se réserve la possibilité d'explorer toutes les options, même en cas de crises aiguës. Qu'on estime cela fondé ou non, lorsqu'une crise dégénère en conflit ouvert, à l'instar de la Libye ou de la Syrie, la politique européenne doit disposer d'options militaires et être capable de mettre sur pied une coalition militaire avec ses partenaires stratégiques pour œuvrer à la maîtrise des crises.

La France et la Grande-Bretagne ont préservé leurs capacités et ont l'énergie politique pour les utiliser, ce qui pose de grandes difficultés dans les relations franco-allemande et germano-britannique. Celles-ci sont apparues au grand jour en mars 2011, lorsque Paris a pris l'initiative d'une intervention aérienne pour sauver la rébellion dans la ville assiégée de Benghazi. La France, dans le cadre d'une coalition avec les États-Unis, la Grande-Bretagne et l'Italie, a empêché d'autres offensives des troupes du régime de Tripoli et a permis l'intervention de l'OTAN, ce qui a mis fin au conflit grâce à des opérations efficaces de soutien aérien aux rebelles. L'abstention de l'Allemagne au Conseil de sécurité des Nations unies et son refus de participer à la mise en œuvre militaire de la résolution 1973 adoptée à la majorité ont été commentés en termes prudents par le ministre français des Affaires étrangères, Alain Juppé, qui a déclaré qu'il aurait aimé voir « les Allemands nous accompagner ». Ces propos conciliants cachent non seulement de réelles dissensions sur les actions à mener mais cachent également les conséquences politiques, désastreuses pour l'UE et l'OTAN, de la division entre les pays ayant participé à la coalition des volontaires et les autres. L'impuissance de l'Europe à adopter une position et à se prononcer sur l'utilisation des moyens nécessaires à la défense commune est apparue au grand jour, tout comme ses difficultés à définir des intérêts de sécurité communs au Maghreb et dans le reste de l'Afrique du Nord, ainsi qu'au Proche et Moyen-Orient. La neutralisation de l'ensemble européen dans l'Alliance et l'affaiblissement de son influence sur le plan international, à l'ONU, au Moyen-Orient et en Asie centrale et du Sud-Ouest fut la conséquence logique de cette situation. Or des thèmes d'importance stratégique demeurent pour la France et l'Allemagne, si l'on songe notamment aux relations que les deux pays entretiennent avec leurs alliés turcs et israéliens, dont le traitement est un sujet de discorde entre les deux partenaires depuis le général de Gaulle ; ces dissensions ont été aggravées par un discours prononcé par la chancelière Angela Merkel devant la Knesset à Jérusalem, qui a fait de la « sécurité d'Israël » un « élément de la raison d'État de la République fédérale d'Allemagne ». Cette promesse, qui mériterait d'être précisée, peut être un obstacle de taille à une politique proche-orientale commune.

La gestion des crises

Le cinquième axe du dialogue stratégique est la gestion des crises et, à cet égard, les relations franco-britanniques sont plus simples et plus naturelles que les relations franco-allemandes lorsqu'il s'agit d'entreprendre des actions militaires communes, tout comme les relations franco-américaines. La réintégration de la France dans le commandement militaire intégré de l'OTAN a levé le principal obstacle à une communauté militaire avec les États-Unis et la Grande-Bretagne. Les priorités françaises sont désormais prises en compte au sein de l'OTAN et par les chefs militaires allemands. Un des représentants de haut niveau du gouvernement français a récemment résumé le problème en quelques mots : Paris est dans l'action avec Londres et dans une réflexion de long terme avec Berlin : en d'autres termes, la France est active plutôt que passive et raisonne en termes de *Realpolitik* pragmatique et non de philosophie politique. L'utilité d'une coopération franco-allemande dans les domaines de la défense et de la sécurité et d'un rapprochement stratégique s'en trouve ainsi relativisée, tout comme l'utilité de la construction européenne et de la PSDC comme instrument au service d'une action européenne autonome en cas de crise. Ces dernières peuvent être utiles avec les États-Unis, voire même nécessaires, pour lutter contre le terrorisme international et contre la piraterie, pour maintenir l'accès au canal de Suez avec le passage par la mer Rouge, la mer d'Arabie et le golfe Persique, afin d'assurer l'approvisionnement en pétrole de l'Europe et la sécurité des routes maritimes internationales, par lesquelles transitent 90 % environ du commerce international et près de 60 % des exportations allemandes.

Bien que la PSDC puisse être employée dans ce but et soutenir l'OTAN dans le cadre d'autres actions, ainsi que pour mener à bien des missions de maintien de la sécurité internationale dans des cas moins « lourds », elle ne peut remplacer l'OTAN dans les situations nécessitant l'emploi de moyens importants. Les milieux officiels l'ont pris en compte en 1999 lorsque le Conseil européen, réuni en juin à Cologne, a créé la Politique européenne de sécurité et de défense (PESD), qui se fondait sur la déclaration franco-britannique de Saint-Malo de décembre 1998. La France et la Grande-Bretagne sont redevenues les principaux alliés des États-Unis en Europe et, en tant que puissances nucléaires, elles bénéficient des privilèges du TNP et disposent d'un droit de veto au Conseil de sécurité des Nations unies. Depuis la fin de l'affrontement Est-Ouest en Europe et depuis la réunification de l'Allemagne dans les

frontières d'après-guerre au sein de l'OTAN et dans l'UE, l'Allemagne est devenue, en deux décennies, un allié bien moins important sur le plan stratégique : en effet, sa position sur le continent n'est plus menacée et l'Europe de l'Ouest ne dépend plus de la protection accordée à l'Allemagne. Depuis qu'elle a réintégré le commandement militaire intégré de l'OTAN, la France est en position plus favorable dans le Sud ; la situation de la Grande-Bretagne reste inchangée, tout comme celle de l'Italie, qui est une base centrale dans la Méditerranée et pour l'Afrique du Nord, comme l'a démontré l'intervention en Libye. La position de la Turquie, puissance située à la périphérie de l'Alliance, s'est renforcée depuis 1991 ; soucieuse de préserver son indépendance, elle reste toutefois un allié clé des États-Unis, à la jonction des Balkans, de la mer Noire, du Caucase et des routes vers l'Asie centrale, le Proche et le Moyen-Orient et la région du Golfe tout entière. Ces alliés ont tous, pour l'avenir, une plus grande importance géostratégique et militaire que l'Allemagne, dont les faiblesses politiques, psychologiques et culturelles apparaissent aujourd'hui de façon plus nette. Berlin a donc tout intérêt à préserver son ancrage à l'ouest en coopération avec la Pologne et en entretenant de bonnes relations avec la Russie. Ces États constituent une garantie en cas d'incidents internationaux. Les relations étroites que l'Allemagne entretenait avec les États-Unis se sont distendues du côté américain. Les intérêts stratégiques des États-Unis ne sont plus en Europe mais en Asie, dans une région qui s'étend de l'Atlantique nord au Pacifique. Berlin dépend aujourd'hui plus qu'avant de ses voisins européens mais regagne de l'influence dans cette région, à condition de rester une grande puissance économique et d'en jouer, de renforcer ses moyens militaires au service de projections de forces pour défendre les intérêts européens et d'être disponible politiquement. La position de la France comme soutien et partenaire de l'Allemagne s'en trouve renforcée. Après l'opération libyenne, on ne pourra toutefois plus parler de *leadership* allemand, tant que Berlin ne manifestera pas l'énergie politique nécessaire sur le plan national et européen. Malgré tout, la participation à des initiatives communes ou pilotées par la France et le Royaume-Uni reste envisageable dans l'intérêt commun et dans l'intérêt de chacun. Il faudra toutefois que la perception de l'Allemagne change positivement en matière de sécurité internationale et de solidarité euro-atlantique. La politique allemande, qui continue d'accorder trop d'importance au désarmement et au contrôle des armements, au détriment de la prévention militaire et de la capacité à réagir en temps de crise, doit profondément évoluer. Le traitement des questions ayant trait à la sécurité internationale et aux relations euro-atlantiques, très inspiré par les thèses pacifistes, doit être abandonné au profit d'une politique étrangère et de sécurité réaliste à long terme, fondée sur des relations franco-allemandes dynamiques. La fin annoncée de l'engagement militaire actif en Afghanistan ne rendra pas les choses plus simples pour autant.

Conclusion

Berlin et Paris doivent fournir ensemble un gros effort sur les plans politique, conceptuel et pratique pour définir et gérer en commun leurs intérêts stratégiques, contrairement à ce qu'ils ont fait le plus souvent jusqu'à présent. Les deux gouvernements ne doivent plus se retrancher derrière les mots mais s'accorder sur les objectifs politiques, les moyens stratégiques, les méthodes et les solutions. Cela ne peut se faire que dans le cadre du « dialogue stratégique » ouvert fin 2011 entre les ministères de la Défense et des Affaires étrangères. La déclaration de principe commune qui sera publiée en janvier 2013 à l'occasion du 50^e anniversaire du traité de l'Élysée ne devrait pas se cantonner à une litanie de lieux communs.

Cette déclaration, ou tout autre document contraignant – et pourquoi pas un nouveau traité ? –, ne peuvent produire un effet positif que s'ils résolvent les différences de fond au lieu de les masquer et s'ils formulent des principes communs d'action en matière de défense et de sécurité :

- la « brigade franco-allemande » doit être transformée en unité opérationnelle de gestion commune de crise ; un accord politique doit en définir les modalités d'emploi en tenant compte des impératifs de lieux et de calendriers ;

- cette approche doit ensuite être étendue à l'« Eurocorps », qui pourrait, le cas échéant, être remplacé par une autre structure de taille plus importante dans le cadre de l'OTAN et de la PSDC ;

- les modalités d'une répartition des tâches militaires et d'une coopération efficace dans le domaine des armements dans le cadre européen doivent être définies au sein de l'OTAN et de l'UE ;

- cette approche, qui posera bien évidemment des difficultés pour la coopération avec les États-Unis et la Grande-Bretagne, pourrait sonner l'heure de vérité quant à la possibilité de conclure une alliance euro-atlantique et des coalitions internationales avec des « partenaires stratégiques ». Cet enjeu se présentera en 2013 et en 2014 sur les plans tant militaire que politique, notamment pour l'International Security Assistance Force (ISAF) en Afghanistan et pour la politique commune en Asie centrale et du Sud-Est ;

- il est nécessaire de définir des lignes directrices communes et de mettre en place des structures de décision politiques et militaires avec l'Espagne et l'Italie pour assurer la défense du flanc

sud-européen de l'OTAN sur la côte nord-africaine de la Méditerranée ;

– il faut préciser les relations entretenues avec Israël dans le cadre des conflits internationaux, ainsi que les relations avec l'allié turc. Ces deux États ne peuvent pas disparaître de l'agenda franco-allemand ou européen, pas plus que le Maroc et l'Algérie au Maghreb, la Mauritanie, la Libye, l'Égypte et l'ensemble du Proche et du Moyen-Orient ;

– enfin, il est donc nécessaire de concevoir un « espace stratégique commun » et d'avoir une réflexion spatiale géopolitique européenne pour la politique extérieure commune. Les deux pays – et l'Allemagne probablement plus que la France – devront fournir un gros effort pour se mettre d'accord sans éluder de points importants – abstraction faite des changements de politique intérieure susceptibles d'intervenir dans les deux pays.

Notes du Cerfa

Publiée depuis 2003 à un rythme mensuel, cette collection est consacrée à l'analyse de l'évolution politique, économique et sociale de l'Allemagne contemporaine : politique étrangère, politique intérieure, politique économique et questions de société. Les « Notes du Cerfa » sont des textes concis, à caractère scientifique et de nature *policy-oriented*. À l'instar des « Visions franco-allemandes », les « Notes du Cerfa » sont accessibles sur le [site Internet du Cerfa](#), où elles peuvent être consultées et téléchargées gratuitement.

Dernières publications du Cerfa

Daniela Schwarzer, *L'Europe face à la crise de la dette : les débats politiques allemands*, Paris, Ifri, juin 2012, « Note du Cerfa », n° 95.

Pervenche Berès, *La Crise et la gouvernance économique européenne*, Paris, Ifri, avril 2012, « Note du Cerfa », n° 94b.

Sylvie Goulard, *La France et l'Allemagne face à la crise : doute sur le diagnostic et la méthode*, Paris, Ifri, mars 2012, « Note du Cerfa », n° 94a.

Brigitte Knopf, Hendrik Kondziella, Michael Pahle, Mario Götz, Thomas Bruckner et Ottmar Edenhofer, *La Sortie du nucléaire en Allemagne : scénarios de politique énergétique*, Paris, Ifri, février 2012, « Note du Cerfa », n° 93.

Andreas Mehler et Christian von Soest, *La Politique africaine de l'Allemagne : quelles convergences avec la France ?*, Paris, Ifri, janvier 2012, « Note du Cerfa », n° 92.

Hans-Georg Ehrhart, *L'Interaction civilo-militaire dans la politique de sécurité allemande : le cas de l'Afghanistan*, Paris, Ifri, décembre 2011, « Note du Cerfa », n° 91.

Le Cerfa

Le Comité d'études des relations franco-allemandes (Cerfa) a été créé en 1954 par un accord gouvernemental entre la république fédérale d'Allemagne et la France. Le Cerfa bénéficie d'un financement paritaire assuré par le ministère des Affaires étrangères et européennes et l'Auswärtiges Amt ; son conseil de direction est constitué d'un nombre égal de personnalités françaises et allemandes.

Le Cerfa a pour mission d'analyser les principes, les conditions et l'état des relations franco-allemandes sur le plan politique, économique et international ; de mettre en lumière les questions et les problèmes concrets que posent ces relations à l'échelle gouvernementale ; et de trouver et de présenter des propositions et des suggestions pratiques pour approfondir et harmoniser les relations entre les deux pays. Cette mission se traduit par l'organisation régulière de rencontres et de séminaires réunissant hauts fonctionnaires, experts et journalistes, ainsi que par des travaux de recherche menés dans des domaines d'intérêt commun.

Hans Stark assure le secrétariat général du Cerfa depuis 1991. Yann-Sven Rittelmeyer est chercheur au Cerfa et responsable de la publication des « Notes du Cerfa » et des « Visions franco-allemandes ». Nele Wissmann travaille au Cerfa comme assistante de recherche et est chargée de mission dans le cadre du projet « Dialogue d'avenir ».