
La France, l'Allemagne et la défense européenne : pour plus de pragmatisme et moins de pathos

Claudia Major

Janvier 2013

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.*

Ces « Visions franco-allemandes » sont publiées dans le cadre du « Dialogue d'avenir franco-allemand », un projet mené en coopération par le Comité d'études des relations franco-allemandes de l'Institut français des relations internationales, la Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik et la

Robert Bosch Stiftung

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 du Frankreich-Referat de l'Auswärtiges Amt.



Auswärtiges Amt



Directeurs de collection : Yann-Sven Rittelmeyer, Hans Stark

ISBN : 978-2-36567-118-7

© Ifri – 2013 – 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 : accueil@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

Claudia Major est directrice adjointe du groupe de recherche « Politique de sécurité internationale » à la Stiftung Wissenschaft und Politik.

Titulaire d'un double diplôme de Sciences Po Paris et de l'Université libre de Berlin, elle a obtenu son doctorat à l'université de Birmingham. Elle est chargée d'enseignement à Sciences Po Paris. Depuis 2010, elle est également membre du Conseil pour la prévention civile des crises auprès du ministère fédéral des Affaires étrangères.

Ses domaines de recherche sont notamment la politique de sécurité et de défense en Europe, aussi bien dans le cadre de l'Union européenne (Politique de sécurité et de défense commune, PSDC) que de l'Organisation du traité de l'Atlantique nord (OTAN), les capacités militaires et les capacités civiles ainsi que les *comprehensive approaches* dans la gestion de crises. De plus, elle s'intéresse à la coopération UE/ONU dans la gestion militaire des crises ainsi qu'aux politiques de sécurité et de défense allemande, française et britannique.

Résumé

Alors que le 50^e anniversaire du traité de l'Élysée va être célébré en janvier 2013, la coopération franco-allemande en matière de défense ne vit pas ses heures les plus heureuses. Si la coopération bilatérale est dense et a permis différentes réalisations, elle n'inclut pas tous les domaines et ne semble pas être très efficace. Les incompréhensions prévalent et le réseau tissé entre les deux pays ne permet pas toujours d'aplanir les différences. Les divergences à propos de la culture stratégique, des ambitions sur la scène internationale ou de l'industrie de défense témoignent des priorités différentes des deux pays et les accords sont souvent purement rhétoriques. De plus, dans le contexte actuel de la crise économique, l'attention des gouvernements est mobilisée par d'autres questions que la défense.

Cependant, une meilleure coopération semble indispensable compte tenu des développements internationaux. Le partiel redéploiement américain en Asie et la diminution des budgets de défense dans pratiquement toute l'Europe affaiblissent considérablement les capacités militaires sur le continent ; la relation bilatérale doit donc être poursuivie, mais aussi redynamisée et améliorée. L'auteur formule plusieurs propositions sur le plan politique, militaire ou industriel : par exemple, instaurer un fonds de réinvestissement, créer un escadron aérien franco-allemand, mettre en place un marché pour les équipements militaires en surplus ou établir des objectifs capacitaires régionaux. Il s'agit d'ancrer la coopération dans le cadre européen afin de développer des projets réalisables et mutuellement souhaités, qui permettront à Paris et à Berlin mais aussi à l'Europe de conserver une capacité d'action crédible en matière de sécurité et de défense.

Sommaire

INTRODUCTION	4
L'ETAT DE LA COOPERATION FRANCO-ALLEMANDE EN MATIERE DE DEFENSE : DES REALISATIONS ET BEAUCOUP DE QUERELLES	6
LES NECESSITES DE LA COOPERATION – POURQUOI COOPERER ? ET POURQUOI MAINTENANT ?	16
LES PERSPECTIVES : ALLER PLUS LOIN QUE LA PRESERVATION DE L'ACQUIS.....	22
INITIATIVES POUR SOUTENIR LA NOUVELLE DYNAMIQUE FRANCO-ALLEMANDE	26
ET MAINTENANT ? EN QUETE DE VOLONTE POLITIQUE.....	33

Introduction

La coopération franco-allemande de défense ne vit pas ses heures les plus heureuses. Ce constat, valable depuis plusieurs années, devient de plus en plus évident pour trois raisons.

En premier lieu, la France et l'Allemagne, célébrant le 50^e anniversaire du traité de l'Élysée en janvier 2013, sont en quête de résultats mais aussi de nouvelles idées pouvant être présentés lors de ce jubilé. Ensuite, la relation franco-allemande dans son ensemble est remise en cause en tant que moteur de l'intégration européenne dans de nombreux domaines. Enfin, bien que la pression en faveur de la coopération en matière de défense ne cesse d'augmenter, les avancées dans ce domaine ont été rares ces dernières années et les progrès lents et difficiles.

Les deux gouvernements continuent de se référer à leur relation bilatérale comme à l'axe majeur de leurs politiques de sécurité et de défense, mais en réalité, il existe peu d'objectifs communs, les capacités de coopération restent modestes, la compréhension mutuelle faible et le *leadership* absent à l'échelle européenne. Ce sont plutôt les incompréhensions qui prévalent, ainsi que l'ont montré les débats autour d'une intervention au Mali en 2012 ou la fusion ratée entre EADS et BAE à l'automne 2012.

Ces querelles bilatérales derrière l'amitié de façade sont dangereuses. Les deux pays peinent à saisir que le blocage actuel de leur coopération bilatérale de défense ne porte pas uniquement préjudice à leur propre capacité d'action, mais menace plus généralement les bases politiques et militaires de la coopération européenne de sécurité et de défense, à la fois au sein de l'Organisation du traité de l'Atlantique nord (OTAN) et de l'Union européenne (UE). Aucun pays ne peut faire face seul aux trois défis que constituent la réduction des capacités européennes en matière de défense (conséquence de la crise financière), le « pivot stratégique » américain vers le Pacifique et les risques internationaux pour la sécurité, par exemple au Moyen-Orient et en Afrique. La coopération bilatérale bancal, si elle perdure, apparaît donc comme une option risquée et irresponsable. La France et l'Allemagne doivent prendre une décision claire quant à leur volonté de relever ces défis ensemble ou avec d'autres

partenaires. Dans le cas contraire, elles risquent de perdre leur capacité d'agir sur le plan militaire, à la fois individuellement et au niveau européen.

Le 50^e anniversaire du traité de l'Élysée pourrait constituer l'opportunité pour les deux pays de mettre leurs querelles de côté et d'engager une coopération porteuse de sens. Cet article analyse les questions posées par la coopération franco-allemande de défense en mettant l'accent sur le point de vue du partenaire allemand : qu'est-ce qui a été accompli, quels sont les problèmes en suspens et que doivent faire les deux pays dans cette perspective ? Après près de 50 ans de coopération étroite, Berlin reste – ou redevient – pour Paris un partenaire méconnu et incompris. Il est donc grand temps d'expliquer comment l'Allemagne conçoit les questions de défense, d'exposer les motifs de son comportement et d'évaluer ce que la France peut raisonnablement attendre d'une coopération avec l'Allemagne en matière de sécurité.

Cet article vise à dessiner des perspectives qui permettraient à la France et à l'Allemagne d'exploiter la fenêtre d'opportunité ouverte, aussi bien pour des initiatives immédiates que pour celles qui suivront les élections fédérales en Allemagne à l'automne 2013.

L'état de la coopération franco-allemande en matière de défense : des réalisations et beaucoup de querelles

La coopération franco-allemande de défense peut s'enorgueillir de nombreux succès depuis la signature du traité de l'Élysée en 1963. Problèmes structurels et obstacles conjoncturels ont toutefois engendré des frustrations et empêché cette coopération de donner sa pleine mesure.

Les réalisations : des alliés proches...

La coopération bilatérale en matière de défense englobe plus de domaines que ce qui est communément perçu. Elle se décline ainsi au niveau des politiques, des structures et des personnels¹.

Berlin et Paris ont mis en place un réseau politique très dense. Le forum de coopération le plus important est le Conseil franco-allemand de défense et de sécurité créé en 1988. Il est chargé de développer des concepts conjoints, d'assurer la coordination sur les questions de sécurité européenne, d'améliorer la coopération entre les forces armées et de renforcer la coopération industrielle en matière de défense.

Cet engagement politique se traduit par de nombreux programmes d'échanges de personnels : les officiers français et allemands suivent une partie de leur formation et de leur entraînement en commun, dans le cadre par exemple de la Führungsakademie en Allemagne ou de l'École de guerre en France. En outre, les

¹ Voir par exemple S. Bernhard Gareis et N. Leonhard, « Die deutsch-französische Militärkooperation: Speerspitze europäischer Streitkräfte? », in Deutsch-

fonctionnaires sont régulièrement détachés auprès des ministères du pays partenaire. Enfin, avec l'entrée en service de l'hélicoptère de combat *Tigre* au sein de leurs armées, la France et l'Allemagne ont créé une école franco-allemande qui forme ensemble les pilotes et les techniciens des deux pays.

D'autre part, cette impulsion politique a ouvert la voie à des projets bi- et multilatéraux de coopération militaire. Les initiatives les plus connues à cet égard sont la Brigade franco-allemande (BFA) créée en 1987 et le Centre de commandement européen de transport aérien (European Air Transport Command, EATC), opérationnel depuis 2010. Ce dernier coordonne l'utilisation des moyens de transports aériens français, allemands, néerlandais et belges, permettant ainsi de les utiliser d'une manière plus efficace. Lancé par la France et l'Allemagne, l'EATC a dès le début été conçu comme un projet européen : il est censé répondre au manque de moyens de transport stratégique aérien européens. Des partenaires de l'Union ont successivement rejoint le projet, ce qui leur a permis d'améliorer leurs capacités via leur mutualisation. Ainsi, l'EATC témoigne de la responsabilité franco-allemande en matière de capacité d'action européenne.

La BFA est une formation militaire intégrée unique pour cette taille, puisqu'elle comprend environ 5 500 soldats des deux pays. À travers son haut degré d'interopérabilité, les deux pays se sont familiarisés avec les modes opératoires du partenaire. La BFA a également servi de courroie de transmission : elle a permis à la France de rester en phase avec les standards OTAN, facilitant de ce fait sa réintégration au sein de l'Alliance en 2008.

... mais dépourvus de modèle universel en matière de coopération

Néanmoins, si la coopération bilatérale est très dense, elle n'inclut pas tous les domaines et ne semble pas être très efficace.

C'est d'abord la coopération industrielle qui est négligée par la coopération franco-allemande en matière de défense. EADS constitue une exception, d'ailleurs de plus en plus considérée comme problématique, du point de vue allemand tout au moins. Si le groupe

Französisches Institut (dir.), *Frankreich Jahrbuch 2010*, Wiesbaden, 2011, p. 177-188.

reste une entreprise à direction franco-allemande et un acteur majeur de l'industrie de défense, avec des produits tels que l'avion européen de transport militaire *A400M*, il est également devenu une source de contentieux lorsque son PDG a tenté de limiter l'influence étatique au sein de l'entreprise et qu'il a engagé une fusion avec BAE Systems² en septembre 2012. L'Allemagne a bloqué la fusion, entre autres parce qu'elle craignait une intervention encore plus grande de l'État français dans la nouvelle entreprise.

Au-delà du cas EADS, les perspectives de coopération industrielle en matière de défense à court et moyen terme sont faibles, à l'image de l'industrie navale. Cela est principalement lié aux divergences de perceptions quant au rôle de l'État dans l'industrie : alors que Paris a plutôt une tradition interventionniste, Berlin est adepte du libre marché sans intervention étatique. En outre, les deux industries de défense sont structurées de manière différente. Alors que les PME et les entreprises familiales dominent le paysage en Allemagne, la France compte sur de grands groupes contrôlés ou soutenus par l'État.

La deuxième difficulté tient aux divergences quasi systématiques entre la France et l'Allemagne concernant les opérations. Même lorsque les deux pays sont engagés sur les mêmes théâtres, comme en Afghanistan, ils le sont le plus souvent avec des mandats différents et dans des régions distinctes. C'est l'une des raisons pour lesquelles la BFA n'est pas intervenue dans des scénarios de haute intensité, pour lesquels elle était pourtant entraînée. Les cultures en matière de planification sont par ailleurs différentes d'un pays à l'autre : Berlin ne fait pas de planification « à froid », ce qui complique la préparation des engagements communs. Paris s'est ainsi plaint que la BFA ne soit pas devenue un outil opérationnel, même si elle a certes réussi à améliorer la compréhension mutuelle entre les deux voisins.

En outre, l'Allemagne a souvent le sentiment d'être forcée à se déployer : lorsqu'elle a accepté de diriger la mission EUFOR (Force de l'Union européenne) en République démocratique du Congo (RDC) en 2006, elle a eu l'impression d'être entraînée dans une « aventure africaine » de la France sans vraiment avoir la

² C. Mölling, *EADS und BAE – eine rüstungspolitische Bruchlandung*, Berlin, Stiftung Wissenschaft und Politik, « Kurz gesagt », 12 octobre 2012, <www.swp-berlin.org/de/publikationen/kurz-gesagt/eads-und-bae-eine-ruistungspolitische-bruchlandung.html> (accès le 14 novembre 2012).

possibilité de dire non³. En conséquence, Berlin a refusé de participer – par principe semble-t-il – à la mission EUFOR au Tchad et en République centrafricaine (RCA) en 2008-2009, alors qu'elle correspondait aux critères allemands : coopération avec l'ONU, cadre multilatéral, action humanitaire.

Troisièmement enfin, les clichés et les perceptions biaisées persistent malgré le haut degré d'interaction des deux pays. Au cours des dernières années, on a même semblé assister à un retour en arrière, avec une résurgence des stéréotypes traditionnels (les Français aiment l'Afrique et les opérations, les Allemands privilégient les moyens civils mais refusent la force militaire). La réaction de certains responsables politiques allemands à une potentielle opération de l'UE au Mali à l'automne 2012 souligne cette tendance, puisqu'ils pointaient presque automatiquement le risque d'être entraîné dans une « aventure » française⁴.

La coopération ne vise pas, toutefois, à effacer les différences, mais à les gérer et à les atténuer au fil du quotidien politique en distinguant entre les mythes et les vraies divergences. Or, il semble que le réseau tissé entre les deux pays ne permette pas de concilier des spécificités pourtant connues.

L'une des raisons pourrait tenir à ce que les deux partenaires ont tendance à sous-estimer leurs différences en termes de priorités, de cultures stratégiques et de considérations de politique intérieure. Plutôt que de les aborder ouvertement, les deux partenaires préfèrent souvent les escamoter par des déclarations de bonnes intentions. Pendant des décennies, les deux pays ont chacun implicitement escompté que l'autre évolue et se rapproche de ses propres principes. Concrètement, la France a pensé que l'Allemagne s'accommoderait à la longue de l'usage de la force lors de conflits, peut-être pas de manière aussi naturelle que la France, mais qu'elle adopterait au moins une attitude plus conciliante. L'Allemagne a bien prouvé qu'elle participe aux opérations militaires internationales et qu'elle constitue une force de combat importante, par exemple dans le cadre de l'intervention de l'OTAN en Afghanistan, mais elle reste

³ P. Schmidt, « „Freiwillige vor!“ . Führungsrolle wider Willen: die Bundeswehr und ihr Einsatz im Kongo », *Internationale Politik*, novembre 2006, p. 68-77; C. Major, *EU-UN Cooperation in Military Crisis Management: The Experience of EUFOR RD Congo in 2006*, Paris, Institut d'études de sécurité de l'Union européenne, 2008, « Occasional Paper », 72/2008.

⁴ « Die Angst der Bundeswehr vor dem Abenteuer Mali », *Die Welt*, 25 octobre 2012 ; « Soldaten in Sandalen », *Der Spiegel*, 29 octobre 2012.

dans l'ensemble réticente à l'emploi de la force. Cela démontre que si les habitudes peuvent changer, les comportements fondamentaux perdurent : l'Allemagne n'a pas (encore ?) modifié son approche qui fait des moyens civils une priorité – une approche qui lui a d'ailleurs été imposée par les Alliés après la Seconde Guerre mondiale, mais qu'elle a intériorisée depuis des décennies et qui l'a souvent bien servie.

La mauvaise appréciation de ces divergences peut également expliquer pourquoi les structures de l'amitié franco-allemande ne semblent pas produire des résultats à la hauteur des efforts consentis. De fait, au cours des dernières années, les deux États n'ont pas réussi à développer des projets de coopération substantiels. La relation semble enlisée dans une rhétorique prolixie en déclarations de bonnes intentions et une routine administrative bien rodée. Des réunions ont lieu, des fonctionnaires sont échangés, des déclarations communes sont élaborées – mais pour quels résultats ?

Dans l'« agenda franco-allemand 2020 » adopté début 2010, Paris et Berlin ont formulé des objectifs pour la coopération de défense aux niveaux opérationnel, politique et industriel, mais ils ont été bien en peine de produire des résultats⁵. Un groupe de travail bilatéral sur la question de l'industrie de défense lancé en 2009 n'a jamais vraiment pris son envol⁶. Un espoir d'amélioration existe cependant avec le « processus de Chantilly⁷ » engagé en 2011. Par des échanges plus ouverts, ce processus a permis d'attirer l'attention des deux partenaires sur leurs besoins et leurs contraintes de politique intérieure réciproques. L'un des résultats a été la déclaration du Conseil franco-allemand de défense et de sécurité de février 2012, à la teneur inhabituellement volontariste⁸. L'étape suivante a été une déclaration commune de juin 2012 qui portait spécifiquement sur la

⁵ Gouvernement fédéral, *Deutsch-Französische Agenda 2020*, <www.bundesregierung.de/Content/DE/Artikel/2010/02/2010-02-04-deutsch-franzoesische-agenda-2020.html> (accès le 14 novembre 2012).

⁶ A. Marchetti et L.-M. Clouet, *Incertitudes sur la PSDC – Une nécessaire réflexion franco-allemande*, Paris, Ifri, juillet 2011, « Visions franco-allemandes », n° 19.

⁷ En référence à la ville éponyme. C. Major, *A New Force to Be Reckoned with. What France and Germany Should Do to Save European Defense*, Berlin, Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik, avril 2012, « IP Journal ».

⁸ A. Juppé, G. Westerwelle, G. Longuet et T. de Maizière, « Déclaration sur l'approfondissement du dialogue stratégique franco-allemand. Renforcer les moyens de la sécurité et de la défense européennes », Paris, 6 février 2012.

coopération industrielle de défense⁹. Les deux initiatives attendent toutefois toujours d'être mises en œuvre concrètement.

Problèmes structurels et obstacles conjoncturels

Ces difficultés sont dues à la fois à des problèmes structurels et à des obstacles conjoncturels. L'un des défis structurels majeurs réside dans les différences de culture stratégique entre les deux pays. La culture stratégique d'un État, c'est-à-dire la manière dont il organise ses politiques de sécurité et met en œuvre la force militaire, est en effet conditionnée par son histoire et tend à évoluer très lentement¹⁰.

La politique de sécurité de l'Allemagne reste influencée par la Seconde Guerre mondiale et par la guerre froide. Jusqu'à la fin de la guerre froide, l'Allemagne était marquée par sa réticence envers l'usage de la force militaire, ainsi que par sa forte volonté de s'ancrer dans le bloc occidental et d'intégrer sa politique de défense au cadre de l'OTAN afin de rassurer ses partenaires. C'étaient donc en grande partie des facteurs externes plutôt qu'internes qui influençaient le concept de défense allemand. Ce n'est que récemment que l'Allemagne a commencé à développer une définition indépendante des risques, des intérêts et de l'usage de la force. Trois axes majeurs guident encore aujourd'hui la politique de défense allemande.

- Le multilatéralisme est un objectif à part entière plutôt qu'un moyen d'atteindre des objectifs. L'ancrage ferme au bloc occidental (UE et OTAN) ainsi que la réassurance des partenaires constituent des objectifs en soi. Des initiatives récentes témoignent de cet attachement de l'Allemagne au multilatéralisme, à l'image de celle lancée dans le cadre du Triangle de Weimar en 2010 pour soutenir la Politique de sécurité et de défense commune (PSDC)¹¹ ou de l'article de

⁹ Ministère fédéral de la Défense de la République fédérale d'Allemagne et le ministre de la Défense de la République française, « Absichtserklärung über neue Perspektiven für die deutsch-französische Rüstungskooperation », Paris, 14 juin 2012.

¹⁰ K. Longhurst, *Germany and the Use of Force*, Manchester, Manchester University Press, 2004, p. 17.

¹¹ C. Major et F. Wassenberg, *Warsaw's Ambitious CSDP Agenda*, Berlin, Stiftung Wissenschaft und Politik, septembre 2011, « SWP Comments », C25 ; C. Major,

2012 d'Andreas Schockenhoff et Roderich Kiesewetter sur la sécurité européenne¹².

- Les moyens non militaires sont préférés à la force militaire. La participation de la *Bundeswehr* à des opérations militaires requiert un mandat de l'ONU, un cadre multilatéral et une autorisation du *Bundestag*.
- La pensée militaire se concentre sur les questions opérationnelles plutôt que sur les considérations stratégiques qui les sous-tendent. Pendant la guerre froide, la menace soviétique était la raison même de l'existence de la *Bundeswehr*. Depuis sa création, cette armée a été entraînée à *faire face* à quelque chose et non comme un instrument *au service* de quelque chose, par exemple l'intérêt national au sens large.

Plusieurs signaux semblent indiquer que l'Allemagne est prête à accepter le fait que sa position dominante en Europe, notamment sur le plan économique, pourrait aller de pair avec des responsabilités accrues en matière de sécurité. Il semble cependant qu'il s'agisse plutôt d'un *leadership* par défaut que d'un choix assumé : les partenaires de l'Allemagne appellent ce changement de leurs vœux avec de plus en plus d'insistance, mais Berlin ne se porte pas volontaire. Les « principes directeurs de la politique de défense » édictés en 2011 constituent l'un des indicateurs du timide changement en cours¹³. Une autre indication est donnée par les tentatives du ministre de la Défense, Thomas de Maizière, d'imposer un nouveau discours sur la *Bundeswehr*. Il souligne ainsi que l'armée est une organisation militaire et non une agence d'intervention humanitaire et indique

Viele europäische Soldaten, aber keine europäische Armee, Genshagener Papiere, à paraître, 2013.

¹² A. Schockenhoff et R. Kiesewetter, « Impulse für Europas Sicherheitspolitik », *Internationale Politik*, septembre-octobre 2012, p. 88-97.

¹³ Ministère fédéral de la Défense, *Défendre nos intérêts nationaux – assumer nos responsabilités au niveau international – façonner ensemble la sécurité. Les principes directeurs de la politique de défense*, Berlin, 27 mai 2011 ; pour la version française :

<www.nato.diplo.de/contentblob/3150950/Daten/1318883/VM_deMaiziere_180511_fr_z_DLD.pdf> ; C. Mölling, *Deutsche Verteidigungspolitik. Eckpunkte für eine überfällige Debatte zur militärisch-konzeptionellen Ausrichtung der Bundeswehr*, Berlin, Stiftung Wissenschaft und Politik, mars 2012, « SWP-Aktuell », A18.

qu'elle pourrait être amenée à intervenir en raison de l'appartenance de l'Allemagne à des organisations internationales même si les intérêts allemands ne devaient pas être directement en cause¹⁴.

La deuxième différence structurelle concerne les ambitions sur la scène mondiale. Alors que la France revendique toujours son rôle de moyenne puissance capable de mener des engagements actifs en matière de défense (à l'image des opérations en Libye et en Côte-d'Ivoire en 2011), l'Allemagne a peu d'ambitions en tant qu'acteur international. Par conséquent, Berlin ne partage ni la peur de *déclassement stratégique* de la France, ni sa conception d'une politique de sécurité de portée mondiale. L'Allemagne a une vision nettement plus eurocentrée et se montre réticente face à des ambitions globales.

En troisième lieu, les structures et les pratiques politiques de l'industrie de défense diffèrent considérablement. En France, l'État garde encore le contrôle de segments majeurs de l'industrie de défense, alors qu'en Allemagne celle-ci est entièrement privée. À l'exception d'EADS, de TKMS et de Rheinmetall, les acteurs principaux sont au moins partiellement entre les mains de familles ou de petits groupes d'associés¹⁵.

Les stéréotypes allemands sur le paysage industriel français dans le domaine de la défense constituent un obstacle important à la consolidation industrielle. La question la plus importante reste la volonté supposée de l'État français d'intervenir dans les entreprises multinationales afin d'empêcher les arrangements internationaux et de sauvegarder l'intérêt national. Les interférences politiques au sein d'EADS sont ainsi constamment mises en avant. Des exemples tirés du secteur civil appuient ces critiques : la fusion – très contestable du point de vue allemand – de Sanofi-Aventis en 2004 a des répercussions encore aujourd'hui.

En outre, l'Allemagne estime que Paris compromet des solutions inspirées par le marché en maintenant à flot des industries inefficaces par le biais de subventions directes, à l'image de Giat-Nexter. En conséquence, le milieu de la défense allemand s'estime

¹⁴ Plusieurs observateurs ont parlé de *Bündnispatritismus* ou « patriotisme d'alliance ». Voir par exemple J. Bittner, « Schlanke Bundeswehr », *Die Zeit*, n° 44, 27 octobre 2011.

¹⁵ Diehl est une fondation familiale à 100 %, 25 % des actions de Thyssen-Krupp sont contrôlées par une fondation familiale, KMW est une entreprise familiale à 100 % et Heckler & Koch est dirigée par des associés.

victime des pratiques politiques et commerciales de la France. Du point de vue allemand, la consolidation industrielle ne dépendrait pas uniquement d'une diminution *de facto* du rôle de l'État français dans les industries de défense, mais impliquerait également de combattre les préjugés et de rétablir la confiance.

Une quatrième difficulté structurelle réside dans le fonctionnement différent des deux États. La France est habituée à une approche *top-down* qui correspond à son système politique centralisé et qui garantit une prise de décision rapide, alors que l'Allemagne est caractérisée par une approche *bottom-up* plus consensuelle. La recherche d'un accord peut ainsi être plus laborieuse, mais la décision prise jouit généralement d'un soutien plus large. Ces rythmes de décision différents peuvent toutefois conduire à des situations asymétriques, avec l'un des partenaires attendant que l'autre prenne une décision ou l'autre partenaire se sentant pressé de trancher.

Ces différences sont particulièrement aiguës dans le cas des forces armées : les forces françaises sont placées sous la responsabilité du président, avec une chaîne de commandement directe qui contourne le ministre de la Défense et le Parlement. À l'inverse, le chancelier allemand ne peut pas envoyer des troupes au combat sans l'aval du Parlement. Ces spécificités conduisent souvent à des malentendus et à des attentes incompatibles.

En plus de ces obstacles structurels, de récents développements de politique intérieure ont compliqué la relation. Le point le plus important est aussi simple que décisif : les questions de défense ne sont pas au sommet de l'agenda pour les deux pays. C'est plutôt la crise financière et ses conséquences qui absorbent l'attention et les efforts des deux gouvernements.

En conséquence, les défis auxquels la défense doit actuellement faire face ne sont pas pris en compte à leur juste mesure. Alors qu'il est crédible d'envisager une Europe sans défense d'ici une décennie – conséquence de la crise financière et des problèmes accumulés sur le plan de la défense depuis la fin de la guerre froide – , les décideurs politiques semblent toujours réticents à prendre les

décisions nécessaires mais douloureuses qui s'imposent afin d'éviter un tel scénario¹⁶.

Par ailleurs, la politique de défense allemande est actuellement dans une situation critique : la réforme de la défense en cours, en particulier la réorganisation du ministère de la Défense, a absorbé beaucoup de l'énergie du ministre depuis 2010 au détriment d'autres chantiers. Il est possible que la nouvelle organisation ne soit pas complètement opérationnelle avant 2013. Il paraît difficile de prendre des décisions audacieuses si l'architecture institutionnelle ne fonctionne pas de manière optimale.

Enfin, les élections se transforment régulièrement en obstacles. L'Allemagne commence à préparer les élections fédérales de l'automne 2013. Une fois que la campagne électorale aura été lancée, il paraît peu probable que le gouvernement engage des projets majeurs. La célébration du traité de l'Élysée début 2013 marquera ainsi le début d'une période d'hibernation pour la politique étrangère en général, qui risque de ne prendre fin qu'une fois le nouveau gouvernement allemand installé fin 2013. En considérant le fait que la France a également suspendu ses activités en raison de l'élection de 2012, il se sera écoulé une assez longue période au cours de laquelle aucun des deux gouvernements n'aura été pleinement opérationnel.

¹⁶ N. Witney, *How to Stop the Demilitarisation of Europe*, Londres, Conseil européen des relations extérieures (European Council on Foreign Relations, ECFR), novembre 2011, « Policy Brief », 40.

Pourquoi coopérer ? Et pourquoi maintenant ?

Bien que les raisons évoquées ci-dessus permettent certainement d'expliquer les blocages actuels, elles semblent constituer un luxe au regard des problèmes auxquels sont confrontés les deux pays. Ces défis – réorientation américaine vers l'Asie ou encore renationalisation des politiques étrangères couplées à une moindre capacité d'action en tant qu'État-nation – appellent une action coordonnée. Si la coopération agitée des dernières années était jusqu'à présent gênante mais non nuisible, elle devient plus en plus irresponsable.

La démilitarisation silencieuse de l'Europe appelle à la coopération

Le premier défi concerne la démilitarisation silencieuse de l'Europe. C'est le résultat de deux évolutions : les programmes d'austérité qui imposent des coupes dans les budgets de défense de pratiquement tous les États européens et l'incapacité de ces derniers à gérer ces réductions.

Dès les premières répercussions de la crise financière, la quasi-totalité des États européens ont pris la décision de réduire les dépenses de défense rapidement, drastiquement et de manière permanente afin d'aider à combler les déficits budgétaires. Ces coupes ont rarement été accompagnées de considérations stratégiques sur les intérêts et les risques que présentent de telles mesures. Les ressources financières déterminent de plus en plus clairement les objectifs militaires des États européens ainsi que les ressources disponibles pour assurer leurs politiques de défense et de sécurité (et par extension celles de l'UE et de l'OTAN) : les finances deviennent un facteur stratégique en politique de sécurité et défense.

Au cours des prochaines années, les grands États comme le Royaume-Uni ont prévu de réduire leurs budgets de défense de 8 % et la majorité des États de taille moyenne de 10 % à 15 % (les chiffres de référence étant ceux de 2009, antérieurs à la crise). Les

coupes les plus importantes, qui pourront aller jusqu'à 30 %, ont été décidées, et en partie déjà implémentées, dans les petits États comme la Bulgarie¹⁷. Comme la quasi-totalité des pays européens ont dépensé trop peu en matière de défense au cours des deux dernières décennies, très peu d'entre eux conservent des marges de manœuvre. Dans les faits, de nombreux États de petite et moyenne taille ont vidé de leur substance leurs forces armées, se retrouvant avec des unités en sous-effectif et dotées d'un équipement obsolète.

L'Allemagne a promis de réaliser des coupes de 8,3 milliards d'euros d'ici 2015, mais a gelé ces dernières en 2012. Pour 2013, le budget de défense est même en légère hausse. Néanmoins, la réforme a déjà permis d'abandonner la conscription, de réduire les effectifs de 250 000 à 185 000 soldats, d'allonger, d'étaler et de réduire les commandes de matériel. Alors que la France a jusqu'ici dans une large mesure maintenu ses budgets militaires, des coupes sévères sont attendues dans la prochaine loi de programmation militaire au printemps 2013, laquelle suivra la présentation du nouveau *Livre blanc sur la défense*¹⁸, prévu pour début 2013.

À moyen terme, aucun État européen ne pourra éviter des restrictions budgétaires dans son secteur de défense, la pression sur les finances publiques en Europe étant vouée à rester très forte à long terme. La Commission européenne estime que pour ramener la dette aux niveaux d'avant 2008, chaque État de l'UE devra dédier 1 % de son produit intérieur brut (PIB) au remboursement des intérêts de la dette pendant les 20 prochaines années¹⁹.

Par conséquent, si, en théorie, les armées européennes couvrent encore un large spectre de capacités, en pratique, de nombreux

¹⁷ C. Mölling et S.-C. Brune, *The Impact of the Financial Crisis on European Defence*, Strasbourg, Parlement européen, sous-commission pour la sécurité et la défense, avril 2011.

¹⁸ C. Grand, « France », in C.M. O'Donnell (dir.), *The Implications of Military Spending Cuts for NATO's Largest Members*, Washington, The Brookings Institution, juillet 2012, « Analysis Paper » ; audition de l'amiral Édouard Guillaud, commission de la défense nationale et des forces armées, Assemblée nationale, 10 octobre 2012, compte rendu n° 8, <www.assemblee-nationale.fr/14/cr-cdef/12-13/c1213008.asp> (accès le 14 novembre 2012).

¹⁹ Commission européenne, *Annual Growth Survey*, Bruxelles, 12 janvier 2011, <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0011:FIN:EN:PDF>> (accès le 14 novembre 2012).

pays en ont été réduits à posséder des armées « bonsai²⁰ » : tout juste suffisantes pour préserver l'illusion de la souveraineté, mais incapables d'apporter des contributions sérieuses aux opérations de l'UE ou de l'OTAN.

Les conséquences des coupes budgétaires vont toutefois au-delà de la perte de capacités et de moyens humains. D'une part, elles pourraient menacer la base industrielle de défense en Europe d'ici cinq à dix ans, puisque l'industrie de défense va de plus en plus s'orienter vers des clients à l'export si les budgets de défense fondent en Europe et croissent dans le reste du monde. D'autre part, dans 20 ans, l'Europe pourrait aussi perdre son *leadership* dans le domaine de la recherche et des technologies, car la réduction des budgets de recherche risque d'entraîner une diminution des nouvelles technologies pour les applications de défense.

À long terme, la possibilité d'une Europe démilitarisée incapable d'agir par elle-même est réelle. Les opérations de gestion de crise, comme les déploiements en Libye en 2011 ou en Afghanistan depuis 2003, deviendraient pratiquement impossibles, de même que la défense territoriale. Par conséquent, la France et l'Allemagne, et l'Europe dans son ensemble, risqueraient de perdre une importante capacité d'action.

L'intervention de l'OTAN en Libye a démontré que ce scénario n'est pas une hypothèse encore lointaine mais au contraire prévisible à court terme. Les Européens ont éprouvé des difficultés à projeter une puissance militaire substantielle en Libye. Un certain nombre de pays ont été à court de munitions de précision. L'Italie a retiré son porte-avions *Garibaldi* au milieu des opérations. Des experts de l'OTAN indiquent que 90 % des opérations ont nécessité une aide militaire américaine sous une forme ou une autre, les communications, la reconnaissance, le ciblage et les munitions de précision étant particulièrement demandés.

Afin de faire face aux effets des mesures d'austérité sur la défense, les membres de l'UE et de l'OTAN ont initié en 2010 plusieurs projets visant à accroître la coopération, la spécialisation et la priorisation, dans le cadre de ce qu'on appelle le *pooling and sharing* (pour l'UE) et la *smart defence* (dans le cas de l'OTAN)²¹. En

²⁰ C. Mölling, *Europe Without Defense*, Berlin, Stiftung Wissenschaft und Politik, novembre 2011, « SWP Comments », C38.

²¹ C. Major, C. Mölling et T. Valasek, *Smart but Too Cautious: How NATO Can Improve its Fight against Austerity*, Londres, Centre for European Reform, mai 2012,

partageant des infrastructures et des services ou en groupant l'achat et la maintenance des armements de prochaine génération, les États cherchent à préserver des capacités qui seraient autrement perdues du fait des coupes budgétaires.

La majorité des États restent pourtant réticents à l'idée de s'engager sérieusement dans la spécialisation, la mutualisation et le partage de capacités. Bien que la plupart des États européens aient perdu la capacité de conduire des guerres par eux-mêmes depuis des dizaines d'années, ils restent attachés à la faculté de pouvoir décider souverainement quand, où et comment utiliser leurs armées. En outre, ils ne font pas entièrement confiance à leurs partenaires : ils craindraient, en mettant en place des unités conjointes avec un autre pays, de ne pas pouvoir en user librement lors d'une crise ou d'être entraînés contre leur volonté dans des conflits. La création d'unités conjointes requiert souvent des fonds supplémentaires durant la période initiale, avant d'entraîner des économies à un second stade. Or, les ministres de la Défense sont réticents à cet investissement initial alors que les ministres des Finances leur demandent des coupes budgétaires immédiates. Au final, et sans surprise, de nombreux pays choisissent l'inaction plutôt que la coopération.

L'Europe laissée à elle-même – l'impact du pivot stratégique américain vers l'Asie

Cette inaction devient encore plus critique dans un contexte de pressions accrues pour un engagement européen au service de la sécurité internationale, conséquence de la réorientation américaine vers l'Asie (même si celle-ci reste modeste pour le moment)²². À l'avenir, les Européens seront dans une large mesure livrés à eux-mêmes sur le Vieux Continent, non par choix, mais parce que les Américains se seront retirés²³.

Les États-Unis sont eux-mêmes touchés par la crise financière. Le Pentagone doit économiser 487 milliards de dollars au

« Policy Brief » ; C. Mölling, *Pooling und Sharing in EU und NATO*, Berlin, Stiftung Wissenschaft und Politik, mai 2012, « SWP-Aktuell », A25.

²² H. Clinton, « America's Pacific Century », *Foreign Policy*, novembre 2011.

²³ F. Heisbourg *et alii*, *All alone? What US Retrenchment Means for Europe and NATO*, Londres, Centre for European Reform, février 2012.

cours des dix prochaines années²⁴ ; la plus grande puissance militaire veut donc établir des priorités dans ses choix. En outre, l'Europe est en train de perdre son importance stratégique aux yeux des États-Unis. D'un point de vue américain, les évolutions les plus importantes sur les plans politique, sécuritaire et économique ont lieu en Asie, alors que l'Europe est passée d'un statut de consommateur de sécurité à un statut de producteur de sécurité. Par conséquent, les États-Unis réduisent leur présence sur le Vieux Continent, augmentent leur empreinte en Asie et adaptent leur doctrine militaire aux défis en mer de Chine²⁵.

Les Américains sont donc plus déterminés que jamais à voir les Européens prendre davantage de responsabilités militaires, en particulier dans leur propre arrière-cour. Washington ne remet pas en cause ses obligations de défense mutuelle (les « guerres par nécessité » – « *wars of necessity* » –, ancrées dans l'article V de l'OTAN), mais demandera de plus en plus souvent à l'Europe de conduire des guerres « discrétionnaires », c'est-à-dire menées par exemple au nom de la défense des Droits de l'homme plus que pour la défense du territoire. Les États-Unis interviendront si leurs intérêts stratégiques sont en jeu, mais il y aura certainement moins de « guerres par choix » (« *wars of choice* »).

Les États-Unis considèrent que la sécurité de l'Europe est maintenant solidement établie et ils attendent qu'elle garantisse elle-même la paix dans cette région du monde et soit autonome, tout particulièrement dans son environnement immédiat. Même si Washington n'a jamais remis en question ses obligations découlant de l'article V de l'OTAN et devrait veiller à accomplir ses devoirs vis-à-vis de l'Alliance, l'administration américaine espère à présent que ses alliés européens pourront mener leurs propres missions, surtout en territoire européen, et là où les intérêts américains ne sont pas directement en jeu.

En termes militaires, les États-Unis pourraient refuser de continuer à porter le plus lourd fardeau au sein de l'OTAN et de pallier les lacunes capacitaires européennes. Washington a certes tenu ce discours pendant des années sans conséquence réelle pour

²⁴ A. Grissom, « The United States », in C.M. O'Donnell *et alii*, *op. cit.*, p. 24-29.

²⁵ Voir entre autres *Joint Operational Access Concept* ; « NATO's Sea of Troubles », *The Economist*, 31 mars 2012 ; L. Panetta, « The US Rebalance Towards the Asia-Pacific », discours, 11^e IISS Asia Security Summit, Shangri-La Dialogue, Singapour, 2 juin 2012.

l'Europe, mais son engagement limité et tout en retenue lors de la campagne de Libye en 2011 a montré que les paroles seraient désormais suivies d'effets²⁶.

Dans le même temps, le monde n'est pas devenu un endroit plus sûr. Si l'Europe vit effectivement en paix, sa périphérie demeure instable, que ce soient les Balkans, le Moyen-Orient, l'Afrique du Nord ou le Sahel. Le président russe Vladimir Poutine ambitionne de renforcer son armée mais se montre peu empressé d'améliorer la relation de Moscou avec l'OTAN et le monde occidental. Le terrorisme, les États fragiles ou la cyberguerre constituent des menaces toujours d'actualité.

Il est évident que ces défis ne peuvent pas être relevés par un État seul. Une augmentation des budgets militaires européens paraît aussi peu probable qu'un réengagement massif des États-Unis en Europe ou qu'une disparition des risques et des menaces pesant sur la sécurité et sur les valeurs du Vieux Continent. Si la France et l'Allemagne (et donc l'Europe) veulent conserver leur potentiel militaire et une politique de défense et de sécurité crédible, elles vont devoir travailler ensemble.

²⁶ C. Major, *Mehr Europa in der NATO*, Berlin, Stiftung Wissenschaft und Politik, septembre 2012, « SWP-Aktuell », A52.

Les perspectives : aller plus loin que la préservation de l'acquis

Continuer à entretenir une relation bilatérale peu satisfaisante est une option de plus en plus coûteuse et frustrante : le temps, les ressources humaines, l'énergie et l'argent qu'elle consomme pourraient être mieux employés. Les deux États doivent décider si leur relation bilatérale constitue l'outil le plus adapté pour relever les défis actuels ou s'il serait plus efficace de développer des coopérations avec d'autres partenaires, comme le Royaume-Uni.

L'hypothèse soutenue ici est que la France et l'Allemagne devraient redynamiser leur relation en matière de défense. Pour cela, reconnaître qu'il y a une fracture dans leur relation constitue une première étape nécessaire. Plutôt que de ressasser inlassablement les mêmes refrains éculés sur l'amitié franco-allemande et les mêmes appels à s'engager pour l'Europe – dont les dernières années ont démontré l'échec –, les deux pays devraient s'atteler à une triple tâche : analyser les raisons pour lesquelles leur coopération est nécessaire ; se demander si la logique même de leur relation doit être remise en cause ; s'efforcer de développer des projets pertinents, réalisables et voulus par les deux partenaires (par opposition aux projets souhaitables et symboliques).

La France et l'Allemagne ont toujours besoin d'une relation bilatérale...

La coopération entre la France et l'Allemagne ne devrait pas se poursuivre simplement en vertu d'une force d'inertie ou parce qu'elle représente un héritage de la Seconde Guerre mondiale. Elle doit reposer sur la conviction qu'elle est le meilleur moyen de répondre aux difficultés rencontrées par la défense dans les deux pays. Il s'agit d'aller au-delà de la rhétorique traditionnelle sur l'amitié et de formuler les raisons pragmatiques qui justifient la coopération.

Plusieurs raisons plaident en faveur d'une redynamisation de la relation. Premièrement, l'étroite coopération déjà existante en

matière de défense constitue une base solide. Les partenariats alternatifs ne se sont pas révélés être plus fiables ou plus efficaces en termes de résultats. Bien qu'étant complémentaires, ils ne peuvent pas remplacer cette relation bilatérale. Cela s'applique aussi bien au traité franco-britannique de Lancaster House de 2010 qu'aux initiatives multilatérales telles que le Triangle de Weimar et l'Initiative de Gand ou aux cadres plus traditionnels comme l'UE ou l'OTAN²⁷.

Deuxièmement, malgré leurs différences politiques, les deux pays continuent de partager une conviction pro-européenne qui va au-delà du domaine économique et concerne la sphère politique. Paris et Berlin soutiennent tous deux le projet politique européen, auquel contribuent les dimensions économique, financière et sécuritaire. Cette convergence de fond offre une base de coopération solide sur le long terme qui n'est pas partagée par tous les partenaires européens (notamment le Royaume-Uni).

Troisièmement, la coopération franco-allemande est plus susceptible d'inspirer le reste de l'Europe que d'autres partenariats. La crise financière a confirmé cette évidence historique : malgré leurs différends, les deux pays ont fait avancer l'UE dans son ensemble et les autres pays ont accepté leur *leadership*, même si cela a souvent été de mauvaise grâce. En coopérant sur la défense, les deux pays seraient plus efficaces que d'autres constellations pour entraîner leurs partenaires européens.

Quatrièmement, au-delà des considérations sur la romance bilatérale, les deux partenaires ont besoin l'un de l'autre. L'Allemagne et la France continuent à être des poids lourds économiques, politiques et militaires en Europe. Une initiative européenne, comme le *pooling and sharing*, à laquelle Paris ne s'associe pas, risque davantage d'échouer que dans le cas d'une participation française. De même, l'absence de Berlin dans un projet affecte l'importance politique, le caractère européen et la crédibilité de ce dernier.

²⁷ Pour un résumé et une description des initiatives récentes, voir C. Mölling et S.-C. Brune, *The Impact of the Financial Crisis on European Defence*, Strasbourg, Parlement européen, sous-commission pour la sécurité et la défense, avril 2011, p. 43-51; pour Lancaster House : D. Zandee, *Franco-British Defence Cooperation as the Core of European Military Capabilities*, Clingendael Policy Brief, n° 10, juillet 2012 ; pour le Triangle de Weimar : C. Major et F. Wassenberg, *Warsaw's Ambitious CSDP Agenda*, Berlin, Stiftung Wissenschaft und Politik, septembre 2011, « SWP Comments », C25.

Sans l'appui politique et économique de son partenaire allemand, la France peinera à maintenir sa force militaire et les deux pays risqueraient de perdre leur crédibilité politique. L'Allemagne a besoin du soutien politique de la France pour assumer un *co-leadership* en Europe parce qu'elle hésite à endosser seule les responsabilités (et les critiques) de décisions difficiles. La France a besoin de l'Allemagne car le déclin de ses capacités l'empêche d'agir seule. Les estimations prévoyant que l'Allemagne aura le plus important budget de défense en Europe vers 2015-2020 contribuent à faire de Berlin une option de plus en plus séduisante. Ne disposant guère d'alternatives crédibles, les deux partenaires ont donc tout intérêt à conjuguer leurs forces.

... mais devraient changer la logique de leur coopération : les paramètres d'une nouvelle donne franco-allemande

Pour qu'une nouvelle donne franco-allemande intégrant les nécessités de la coopération énoncées plus haut voie le jour, les deux pays doivent libérer leur relation des attentes normatives qui la dominent actuellement, reconnaître leurs différences au lieu de les escamoter et accepter leur interdépendance plutôt que discourir sur leur amitié.

Trois postulats de base déterminent la nouvelle logique bilatérale. Tout d'abord, la culture stratégique des deux pays ne va pas évoluer rapidement, et des stratégies communes franco-allemandes seront donc lentes à émerger. L'Allemagne peut bien espérer que la France développe une approche plus civile et multilatérale à l'instar des pays nordiques, ou qu'elle accepte plus volontiers les inhibitions liées à la politique intérieure allemande. La France, quant à elle, peut bien rêver d'un partenaire idéal qui combinerait les références pro-européennes de l'Allemagne avec la culture stratégique britannique. Cela restera des vœux pieux.

Ensuite, les deux parties n'arriveront pas à tomber d'accord avant longtemps dans certains domaines (comme les questions nucléaires ou certains aspects opérationnels). Cela ne devrait pas pour autant empêcher la coopération dans d'autres domaines : il n'y a pas de modèle universel en la matière.

Enfin, la relation ne doit pas être exclusive mais explicitement ouverte à d'autres pays. D'autres partenaires pourraient jouer un rôle plus important dans certains domaines, comme le Royaume-Uni sur les questions nucléaires pour la France. Des accords complé-

mentaires bilatéraux ou multilatéraux peuvent compléter et enrichir la coopération bilatérale.

Accepter ces paramètres constitue la première étape en vue d'éviter les déceptions et les attentes irréalistes. La nouvelle donne dans les relations franco-allemandes serait guidée moins par des considérations abstraites sur l'amitié bilatérale que par la prise en compte pragmatique d'une réalité : sans coopération bilatérale, il sera encore plus difficile de surmonter la crise de la défense et des capacités militaires et de répondre aux attentes internationales d'une prise de responsabilité accrue de l'Europe. Un tel pragmatisme n'est pas négatif en soi. Éviter le scénario d'une Allemagne, d'une France et d'une Europe paralysées par des querelles de sécurité peut constituer une motivation plus puissante que l'idée normative et paralysante d'une amitié franco-allemande comme moteur de l'Europe.

Initiatives pour soutenir la nouvelle dynamique franco-allemande

Des projets réussis peuvent à la fois convaincre les deux pays des bénéfices de la coopération bilatérale et créer un climat de confiance, nécessaire pour accepter l'interdépendance qui résulte d'une coopération étroite. C'est seulement lorsque les deux voisins percevront à nouveau leur relation bilatérale comme un cadre utile que les conditions du débat stratégique nécessaire (et plus sensible) sur les objectifs communs et le futur rôle de la coopération bilatérale au sein de l'UE et de l'OTAN seront réunies. Un point crucial consiste à ancrer la relation bilatérale au sein de l'Europe : il ne s'agit pas uniquement de générer des avantages pour les deux pays, mais pour l'Union dans son ensemble.

Il existe toute une série de sujets sur lesquels le *leadership* franco-allemand peut avoir une valeur ajoutée. Cela inclut – entre autres – la gestion des effets de long terme de la crise de la dette sur la défense ; les scénarios possibles pour les forces militaires européennes en 2030 ; l'avenir des organisations de défense (UE et OTAN) ; les modalités de la consolidation de l'industrie de défense ; les leçons pouvant être tirées de l'Afghanistan pour la mutualisation et le partage des capacités, en particulier dans les domaines de la logistique et du C4²⁸ ; les scénarios d'opérations potentielles. Certains exemples de cette liste pourraient être transformés en initiatives franco-allemandes dès à présent.

²⁸ C4/STAR est l'acronyme utilisé pour désigner un groupe de fonctions militaires qui permet la coordination des opérations : C⁴ (*command, control, communications, computers*), I (*military intelligence*) et STAR (*surveillance, target acquisition, and reconnaissance*).

Prendre le leadership européen au sein de l'UE

Les deux pays devraient utiliser la préparation du sommet de l'UE sur la défense, prévu pour décembre 2013, pour élaborer des suggestions visant à renforcer la défense européenne dans ses dimensions politique, militaire et industrielle. Une telle initiative pourrait être lancée avant le sommet, en concertation avec les principaux partenaires de l'UE, et communiquée à la Haute Représentante afin d'augmenter ses chances d'être adoptée.

Aspects politiques

Les deux pays devraient formuler une position commune sur le rayon d'action de la PSDC, ses ambitions civiles et militaires (en comparaison par exemple avec le niveau d'ambition de 2008) et son lien avec l'OTAN. Un résultat tangible pourrait se matérialiser par l'adoption d'un niveau d'ambition plus réaliste, partagé par tous les États membres de l'UE.

Aspects militaires

Les deux partenaires devraient traduire le niveau politique de leurs ambitions en termes militaires. Combien d'opérations, de quelle taille et de quelle durée l'Union est-elle désireuse (et capable) de lancer, et où ? En outre, en s'appuyant sur les 12 projets qui ont été avalisés par le Conseil européen en mars 2012, la France et l'Allemagne devraient mettre en œuvre des projets utiles en termes de mutualisation et de partage de capacités (voir plus loin). Ces derniers devraient être coordonnés avec les efforts au sein de l'OTAN.

Aspects industriels

Les deux pays devraient s'efforcer d'élaborer un cadre politique et juridique pour la restructuration et la consolidation du paysage industriel de défense en Europe. Le cœur d'un tel effort pourrait être la définition d'un grand objectif commun en matière d'industrie de défense pour 2030 (« *Defence-Industrial Headline Goal 2030* »). Dans l'optique de trouver des dénominateurs communs pour une approche cohérente des politiques d'armement et des politiques industrielles de défense, les deux pays devraient répondre aux questions suivantes : de quelle base industrielle et technologique l'UE a-t-elle besoin ? Quelles sur- et sous-capacités existent et pourraient apparaître à l'avenir ? Quels secteurs sont compétitifs sur les marchés mondiaux ? Quelles dépendances sont acceptables au sein

de l'UE et à l'extérieur de l'UE ? Quels éléments clés d'une politique industrielle de défense sont nécessaires pour fournir ces capacités ? Quel est le rôle de l'industrie de défense dans ces perspectives ?

Prendre le leadership européen au sein de l'OTAN

En parallèle, l'Allemagne et la France devraient être en première ligne pour coordonner une réponse européenne à la demande américaine d'une responsabilité accrue de l'Europe.

Aspects politiques

C'est la définition de l'alliance avec l'UE et les États-Unis qui est en jeu. Une dé-américanisation de l'OTAN est actuellement en cours, qui s'accompagne de manière concomitante d'une européanisation par défaut. Emmenés par Berlin et Paris, les membres européens de l'Alliance devraient se demander s'il n'y a pas là une opportunité de :

- développer un véritable pilier européen au sein de l'OTAN, dans lequel les Européens prendraient à leur compte plus de responsabilités à la fois politiques et militaires ;
- engager un partage du fardeau entre l'Alliance et l'UE, la seconde se chargeant de la gestion de crise civile et de faible et moyenne intensité et la première prenant la responsabilité de la défense et des conflits de haute intensité ;
- imaginer des solutions radicalement différentes, c'est-à-dire la fusion progressive de l'UE et de l'OTAN. Un tel rapprochement institutionnel paraît être une chimère. Néanmoins, les structures de la PSDC ont été modelées sur celles de l'OTAN et les représentants au sein des deux comités militaires portent pour la plupart la double casquette. La coopération renforcée

peut conduire à l'intégration sur la (très longue) durée²⁹.

Il dépend des Européens de remplir le vide (politique et militaire) laissé par le départ américain. Cela implique de s'interroger sur le ciment politique de l'Alliance – pour quelles raisons exactement les alliés ont-ils besoin de celle-ci ? Cela implique également de rééquilibrer le niveau d'ambition de l'OTAN. Au vu des capacités réduites, l'objectif actuel de conduire deux opérations importantes et six opérations de moindre ampleur en même temps ne paraît plus réaliste.

Aspects militaires

Il s'agit de définir ce que l'Europe pourrait offrir aux États-Unis en termes de capacités et ce que les États-Unis pourraient garantir s'ils ne sont pas prêts à être en première ligne. Le point de départ de la réflexion consisterait à passer en revue les capacités européennes et les plans de l'OTAN, afin de définir ce que l'Alliance peut concrètement faire sans le soutien américain ou avec un soutien limité. Cela inclut la nécessité de présenter des projets européens tangibles de *Smart Defence* (voir ci-dessous).

Assurer le leadership dans la mise en œuvre du pooling and sharing au sein de l'UE et de l'OTAN

Paris et Berlin devraient lancer les initiatives suivantes dans le but d'améliorer la mise en œuvre de la mutualisation et le partage de capacités au sein de l'UE et de l'OTAN³⁰ :

- **mettre en place un fonds de réinvestissement.** Les ministres de la Défense et des Finances devraient se mettre d'accord pour allouer les ressources économisées par la mise en œuvre de projets collaboratifs à un « fonds de réinvestissement » spécial. Cet argent pourrait financer de futurs achats

²⁹ Cette idée a été relancée par Jolyon Howorth, *CSDP and NATO Post-Libya: Towards the Rubicon?*, Bruxelles, Egmont Institute, juillet 2012, « Security Policy Brief », n° 35.

³⁰ Voir également C. Major, C. Mölling et T. Valasek, *op. cit.*

communs de matériel. Les pays pourraient postuler pour ces financements, avec une priorité accordée aux achats qui répondent aux besoins capacitaires de l'UE et de l'OTAN les plus pressants. Les moyens du fonds demandés par un État pour un projet ne devraient pas excéder sa propre contribution.

Pour le lancement du fonds, les États contribueraient avec un paiement initial unique fixé sur la base de leur taille et de leur puissance économique. Par conséquent, les grands États contribueraient davantage que les petits États. Toutefois, les grands pays en retireraient également un avantage : en proposant un bon projet, ils pourraient potentiellement recevoir plus d'argent du fonds que leur contribution initiale. Même si les subventions devaient principalement profiter aux petits États, les plus importants pourraient aussi en bénéficier puisque leur investissement permettrait aux petits pays de combattre à leurs côtés dans le cadre de futures opérations. L'inverse est également vrai – sans coopération, les petits États perdraient certaines de leurs capacités à contribuer à la défense et à la sécurité collectives, laissant peser en cas d'opérations un fardeau disproportionné sur les épaules des alliés les plus importants, comme la France ou l'Allemagne.

▪ **Combiner symboles et synergies : créer un escadron aérien franco-allemand.** Les avions de combat français et allemands – respectivement *Rafale* et *Eurofighter* – formeraient les deux escadrilles d'un escadron. De telles unités mixtes refléteraient une réalité qui existe déjà en opérations, où un petit nombre d'unités de types différents est déployé (comme en Libye en 2011, où les *Typhoon* participaient à côté des *Gripen* et *Rafale*). En outre, cela forcerait les pilotes et le personnel au sol à coopérer au quotidien tout en facilitant l'harmonisation logistique. Enfin, une intégration en profondeur permettrait aux escadrilles française et allemande de coopérer ensemble plutôt que côte à côte. À la différence des formations existantes telles que la BFA, cet escadron aurait des tâches permanentes dès sa création, c'est-à-dire également pour les périodes de paix. Pendant que l'une des escadrilles franco-allemandes s'entraî-

nerait ensemble, l'autre pourrait sécuriser l'espace aérien européen. À moyen terme, ces tâches pourraient être élargies. En cas de besoin, les escadrilles pourraient être renationalisées. Si la France désirait déployer ses *Rafale* dans une opération à laquelle l'Allemagne refuserait de participer, les *Eurofighter* allemands pourraient prendre le relais de ces derniers pour assurer les missions de police de l'air. L'escadron devrait être conçu comme un projet européen dès sa genèse. Paris et Berlin devraient inviter d'autres partenaires à les rejoindre, que ce soit le Royaume-Uni ou de la Pologne dans le cadre du Triangle de Weimar. En termes militaires, il serait particulièrement utile d'intégrer les petites nations qui ne peuvent d'ores et déjà plus s'offrir des aéronefs, soit sous la forme de *leasing* d'avions, soit en leur transférant du matériel en surplus. Les enseignements tirés de l'entraînement conjoint et des opérations communes pourraient contribuer à la définition des futurs besoins militaires, comme la prochaine génération d'avions de combat. À long terme, la possibilité de développer conjointement la prochaine génération d'avions de combat devrait permettre aux Européens de pallier la diversité actuelle en la matière.

- **Mettre en place un marché pour les équipements militaires en surplus.** De nombreux pays d'Europe centrale peinent à moderniser leur équipement âgé datant de l'époque soviétique. Dans le même temps, les pays occidentaux ont commandé trop d'équipements, à l'image des hélicoptères *NH-90*. Les pays qui ont des équipements en surplus espèrent généralement les exporter vers l'Asie et le Moyen-Orient pour récupérer des liquidités, mais comme les budgets ont fondu partout ailleurs en Europe, de nombreux pays sont en compétition pour les mêmes marchés à l'export. Au lieu de vendre leur équipement à l'extérieur de l'Europe à des prix bradés, ces pays devraient envisager de les transférer aux pays européens les plus touchés par la crise, qui s'engageraient en retour à passer des marchés de maintenance, d'entraînement et de modernisation avec les pays donateurs. L'utilisation d'équipements similaires permettrait d'améliorer l'interopérabilité et les pays donateurs

tireraient profit de contrats de maintenance et d'entraînement. Les pays donateurs et les pays bénéficiaires pourraient viser des gains d'efficacité supplémentaires en créant des unités conjointes autour de leurs équipements communs et en partageant les coûts afférents. À long terme, ce processus de « modernisation par le don » réduirait le nombre de types différents d'équipements militaires au sein des armées européennes et encouragerait les industriels de défense à la consolidation. L'initiative de l'Agence européenne de défense (AED) de lancer un marché en ligne de gouvernement à gouvernement (*e-equip*) pour les équipements redondants ou en surplus peut constituer un bon point de départ.

▪ **Créer des objectifs capacitaires régionaux.**

Aujourd'hui, chaque pays définit unilatéralement ses engagements nationaux de défense. Prises ensemble, ces contributions sont supposées atteindre un niveau de forces suffisant pour répondre aux ambitions de l'OTAN ou de l'UE. Des objectifs régionaux pousseraient davantage différents pays à fusionner en partie leurs armées que le modèle existant. Cela pourrait constituer le point de départ d'une spécialisation choisie des forces armées européennes (à la différence de la spécialisation par défaut qui se produit déjà en Europe). Une impulsion initiale pourrait être donnée par le lancement franco-germano-polonais d'objectifs capacitaires de Weimar, dans lesquels les États composant le Triangle de Weimar ou Weimar Plus³¹ se mettraient d'accord sur les équipements, leur quantité et les stratégies d'achat pour les prochaines années. D'autres groupes, comme le Groupe de Visegrad³², pourraient suivre ensuite.

³¹ Les fondateurs du Triangle de Weimar (France, Allemagne, Pologne), plus l'Italie et l'Espagne.

³² Le Groupe de Visegrad, aussi appelé « V4 », se compose de la Hongrie, la Pologne, la République tchèque et la Slovaquie.

Et maintenant ?

En quête de volonté politique

Les solutions proposées plus haut sont principalement d'ordre technique. Si elles sont mises en œuvre, elles auraient néanmoins un impact politique énorme : elles permettraient à la France et à l'Allemagne, ainsi qu'à l'Europe, de garder une capacité d'action crédible en matière de sécurité et de défense.

L'histoire a montré que les positions divergentes des deux pays ne sont pas nécessairement problématiques tant que le *leadership* politique les transforme en force pour nourrir le processus de coopération. C'était précisément ce qui faisait le dynamisme de la relation franco-allemande des premiers temps en Europe. En effet, l'une des leçons du blocage actuel reste le besoin de *leadership* pour dépasser l'inertie administrative et la rhétorique traditionnelle sur l'amitié et pour exploiter tout le potentiel de la relation bilatérale. L'initiative d'une nouvelle donne franco-allemande doit donc être prise au plus haut niveau politique..

La France et l'Allemagne devraient utiliser le 50^e anniversaire du traité de l'Élysée comme un jalon vers une nouvelle coopération plus réaliste. Pour un « vieux couple » comme celui que forment les deux États de part et d'autre du Rhin, dépasser la crise de la cinquantaine n'est pas chose aisée. Il y a pourtant tout à gagner de cette relation si les responsables politiques en décident ainsi.

Visions franco-allemandes

Publiée depuis 2004, cette collection est consacrée à une analyse croisée de l'évolution politique, économique et sociale de l'Allemagne et de la France contemporaines : politique étrangère, politique intérieure, politique économique et questions de société. Les « Visions franco-allemandes » sont des textes à caractère scientifique et de nature *policy oriented*. À l'instar des « Notes du Cerfa », les « Visions franco-allemandes » sont accessibles sur le site Internet du Cerfa, où elles peuvent être consultées et téléchargées gratuitement.

Dernières publications du Cerfa

Roderick Parkes, *Les relations germano-britanniques à l'heure de vérité*, « Note du Cerfa », n° 99, novembre 2012.

Hannes Adomeit, *German-Russian relations : Balance sheet since 2000 and perspectives until 2025*, « Note du Cerfa », n° 98, octobre 2012.

Stephan Klecha, *La mutation du système des partis allemands : bientôt des pirates à bord ?*, « Note du Cerfa », n° 97, septembre 2012.

Lothar Rühl, *Les enjeux du dialogue stratégique à l'échelle franco-allemande*, « Note du Cerfa », n° 96, juillet 2012.

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

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

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

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 ; 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 en tant que chargée de mission dans le cadre du projet « Dialogue d'avenir ».