Les relations franco-allemandes à l'épreuve de la Politique Commune de sécurité et de défense (PCSD) de l'Union européenne

CÉLINE CHAZELAS ET MARC FRINGS*

Depuis le 1er décembre c'est le traité de Lisbonne qui régit le droit communautaire. Par son entrée en vigueur la politique étrangère et de sécurité commune (PESC) a été développée de manière considérable. Bien que la PESC ait conservé sa structure intergouvernementale - les chefs d'Etat et de gouvernement y gardant le dernier mot, la PESC a fait l'objet d'un approfondissement qualitatif considérable. Ce développement récent invite à une analyse des innovations concernant les instruments et l'organisation de la PCSD ainsi que de l'aptitude de la PCSD relever les défis que l'Union européenne doit affronter au niveau mondial. Pour ce faire, il est d'abord essentiel de faire le bilan des bornes de la PCSD et d'examiner les expériences acquises au niveau institutionnel et opératif ainsi que les réformes engagées jusqu'ici. Cette analyse servira de base à l'examen des défis actuels de la PCSD et de l'élaboration de recommandations d'actions.

* Céline Chazelas est doctorante en droit public à l'Université de Cologne et avocate-stagiaire. Marc Frings est doctorant et travaille actuellement pour la Fondation Konrad Adenauer à Jakarta en Indonésie. Le texte n'engage que ses auteurs.

© Ifri

Le processus de réforme interne a été déclenché par l'échec des missions de l'UE aux Balkans. L'idée d'une approche globale lors de l'analyse d'un conflit ainsi que le Helsinki Headline Goal de 2003 ont abouti à l'élaboration de la stratégie de sécurité de l'UE en décembre 2003 dans le cadre de laquelle le haut représentant de la PESC Javier Solana a crée le concept du « multilatéralisme efficace ». Puis, en 2004, le Headline Goal 2010 fut formulé, proposant entre autre la création de groupements tactiques et de l'Agence Européenne de Défense (l'AED). Depuis l'année 2005 deux unités de groupements tactiques sont tenues à disposition de façon permanente sans pour autant avoir jamais été engagées. En revanche, 20 missions civiles et six missions militaires ont été effectuées jusqu'ici. Vu l'idée initiale d'assumer plus de responsabilité internationale dans le domaine de la sécurité et de la défense il est légitime de s'interroger sur les motifs à l'origine de ces missions. Les missions en République démocratique du Congo (ARTEMIS 2003 et EUFOR RD Congo 2006), au Tchad/la République centrafricaine (EUFOR Tchad/RCA 2008/09) et au large de la Somalie (ATALANTA depuis 2008) – des missions en Afrique sans soutien de l'OTAN - se prêtent particulièrement bien à une telle analyse. En 2003, surtout la France était favorable à un engagement en République démocratique du Congo. Les voisins européens étaient faciles à convaincre, ce qui était dû au clivage interne en raison de la guerre en Irak ; dans ce climat de discorde, la mission au Congo venait à point pour les états membres qui souhaitaient présenter l'UE comme acteur constructif de la Communauté internationale. Ce fut le baptême du feu pour la PCSD qui pour la première fois menait une action militaire et démontrait ses facultés d'étalage de force. Devant les élections présidentielles de 2006 imminentes, la Communauté internationale cherchait à prévenir des scénarios d'horreur, tels que des actes de violences des milices du candidat perdant contre la population civile. Après l'échec de la Constitution européenne en 2005, l'UE, faisant face à un déchirement interne, cherchait une autre occasion pour prouver sa capacité d'agir au niveau international. Bien que la France

© Ifri

et la Belgique criaient plus fort pour un engagement de l'UE en RDC, ces derniers n'étaient pas en mesure (la Belgique ne fait pas partie des Etats membres pouvant diriger des missions) ou disposés (la France argumentait qu'elle ne pouvait pas diriger de nouvelle mission à cause de sons engagement en RDC en 2003) à faire suivre l'acte à la parole. En conséquence c'est l'Allemagne qui malgré elle s'est chargée de la direction opérationnelle. La réalisation de la mission EUFOR Tchad, pour laquelle la France s'était vivement engagée et qui avait pour objet la protection les réfugiés soudanais au Tchad, s'explique en revanche par les relations étroites entre Paris et N'Djamena. Bien que le Tchad ait un territoire énorme, seulement 3.700 soldats furent mobilisés, chargés de calmer la situation au Soudan marqué par la guerre civile. L'Allemagne n'avait approuvé cette mission qu'avec réticence, finalement animée par le souci de ne pas surmener les relations franco-allemandes déjà abimées auparavant. Malgré ce dernier souci, la contribution personnelle et financière de l'Allemagne restait pourtant très limitée. Cependant, la mission ATALANTA destinée à protéger les routes commerciales contre les attaques de pirates dans le golfe d'Aden a fait l'unanimité. L'un des facteurs-clé du succès de cette mission était le retour aux valeurs traditionnelles de la politique économique de l'UE tel que l'engagement pour la libre circulation des personnes et des marchandises au niveau mondial. Pourtant, la justification stratégique d'engagements militaires à des fins économiques reste un sujet épineux, comme l'a récemment illustré la réaction publique aux propos du Président allemand sortant Horst Köhler.

En somme, l'engagement de l'UE en Afrique repose sur une base hétérogène : y jouent un rôle des intérêts de politique nationale, articulés surtout par des pays comme la France, des soucis de solidarité et d'aide humanitaire ainsi que des intérêts géostratégiques face aux nouveaux acteurs émergents sur le terrain comme le Brésil et la Chine. Et c'est bien ce mélange d'intérêts qui empêche l'UE de trouver une position stratégique claire envers l'Afrique. Ce portrait de

© Ifri

l'engagement européen en Afrique illustre de manière exemplaire l'échec de l'approche globale conçue en 1999, visant à lier des mesures civiles et militaires de règlement de conflits. Devant ce bilan, Javier Solana, dans son rapport d'évaluation publié en décembre 2008, a exigé de l'UE plus de cohérence et plus de coopération avec les organisations internationales face à la situation mondiale actuelle. Or, l'approche supranationale n'est pas sans alternative ; les missions de l'UE en Afrique ont aussi montré qu'une coopération intergouvernementale peut mener au but. Dans cette logique, la Coopération Structurée Permanente (CSP) introduite par le traité de Lisbonne permet aux Etats aptes et disposés de faire avancer la coopération dans le domaine militaire. L'Agence européenne de défense, née en 2004 d'une initiative franco-britannique, joue un rôle important dans la CSP.[1] L'AED a pour objet de promouvoir et de développer la PCSD, surtout dans les domaines de la gestion de crises, de la coopération en matière d'armement et de la recherche. De plus, L'AED s'engage à développer un marché de l'armement compétitif à l'intérieur de l'UE et à implémenter le mécanisme de développement des capacités, c'est-à-dire l'évaluation et la détermination des capacités militaires. Quoique les suggestions de l'AED ne soient pas juridiquement contraignantes, l'AED sert à sensibiliser les Etats membres sur les questions de l'armement d'après la France et le Royaume-Uni, ses soutiens principaux. L'AED est dotée d'instruments utiles, dont en particulier le mécanisme d'évaluation des progrès réalisés par chaque Etat membre permettant de dénoncer les bénéficiaires et les profiteurs du système. Dans ce contexte, il est à noter que l'Allemagne, dont la capacité de règlement des conflits dépend largement d'une intégration internationale et qui est donc clairement intéressée au succès de la coopération communautaire en matière de défense, a un budget

[1] L'AED est sous l'autorité de la Haute Représentante, qui agit en tant que sa Présidente. Le Conseil des ministres de la Défense a des fonctions consultatives.

© Ifri

militaire qui ne correspond qu'à environs 1,27 % de son PIB tandis que la France et le Royaume-Uni ont un taux de 2,32 % chacun.[2] Tout de même, se pose la question de savoir si l'AED a jusqu'ici rempli l'objectif fixé lors de sa mise en place. Si on la considère comme agence d'armement, cela facilite la quantification de son apport et parle alors en sa faveur, car il suffit de compter le nombre de coopérations en matière d'armement que l'AED a rendu possibles.

En somme, le Headline Goal 2010 reste une vision en 2010. Malgré des progrès dans le domaine des groupements tactiques ou de l'AED la PCSD manque toujours de capacité d'engagement militaire cohérente, efficace et flexible. Le plus grand défi de la PCSD est la nécessité pour les Etats membres de se mettre d'accord afin de construire l'Europe de la défense ensemble. Le traité de Lisbonne a posé des jalons importants pour la réalisation de cet objectif, surtout en introduisant des instruments pour l'amélioration de la cohérence. Outre la clause de solidarité en cas d'attaque terroriste contre un Etat membre et l'extension des missions de Petersberg, la CSP compte parmi les innovations clé permettant aux Etats membres disposés à faire avancer l'intégration en matière de défense et ainsi de faire fonction de moteur pour l'Europe de la défense. La CSP se prête à de multiples domaines d'application, comme par exemple la Politique européenne de voisinage ou la coopération avec des pays candidats comme la Turquie. De plus, dans le climat actuel de crise financière qui oblige les Etats à adopter des budgets rigides, la CSP est un instrument utile créant des effets de synergie en permettant aux Etats membres de regrouper leurs moyens et de coopérer de manière plus efficace tout en promouvant l'intégration européenne. Pourtant, la crise financière pose aussi le risque que les Etats, confrontés aux difficultés de financement, ôtent leur priorité à la politique de défense.

---

[2] Voici les dépenses par rapport au budget total: Allemagne 2,92%, France 4,41%, Royaume-Uni 4,86% (Source : Defence Data of EDA participating Member States in 2008).

© Ifri

Dans ce contexte, il convient de surveiller les projets de réforme du ministre allemand de la défense zu Guttenberg avec attention. D'une part, il sera possible que l'Allemagne se retire de la scène internationale en raison de la nécessité de consolider son budget. D'autre part, il est également envisageable que les réformes structurelles prévues contribuent à une professionnalisation de la Bundeswehr de sorte qu'elle sera davantage capable d'assumer de la responsabilité au niveau international. Décidément, l'un des obstacles majeurs à un transfert de compétences plus ample au niveau communautaire est pourtant l'exigence constitutionnelle d'un mandat parlementaire pour chaque mission de l'armée allemande. Pour le moment, il est difficile d'anticiper la position future de l'Allemagne dans la PCSD. Une raison d'être optimiste à ce sujet est pourtant la déclaration de Berlin de prendre en compte les obligations internationales de l'Allemagne, surtout en ce qui concerne l'OTAN, lors de la réorganisation de la Bundeswehr ; une armée réduite mais entièrement capable de participer à des opérations internationales pourrait être un signal positif en ce sens. De plus, en tant que membre non permanent du conseil de sécurité de l'ONU à partir de 2011, l'Allemagne sera obligée de s'engager davantage dans tous les domaines de la coopération internationale.

Puis, il est à noter que d'autres Etats membres – poursuivant eux-aussi des intérêts différents – se positionnent de plus en plus aux côtés de l'Allemagne, la France et du Royaume-Uni. Il se peut donc que le triangle de Weimar (France-Allemagne-Pologne) remplace bientôt le tandem franco-allemand en tant que forum sur des questions de politique de défense. En outre, on a pu observer que des Etats membres « neutres » se soucient de l'image de l'UE dans le monde : récemment, les Etats scandinaves ont critiqué le fait que certains Etats membres poursuivent leurs intérêts nationaux en Afrique sous l'égide de l'UE. Une entrave générale à l'approfondissement de l'Europe de la défense sont les intérêts nationaux fondés sur la souveraineté de l'Etat-nation : aucun Etat

© Ifri

renonce de bon gré à son autonomie en matière de défense nationale. Notamment la France, jouissant d'un statut spécial et tant que puissance nucléaire et membre permanent du conseil de sécurité de l'ONU, tend à poursuivre des intérêts nationaux pas forcément compatibles aux intérêts de l'UE. Par ailleurs, même des projets de partage de compétences militaires entre de grands Etats membres ont récemment échoués dans la phase de réalisation, comme par exemple le projet de construction d'un porte-avion franco-britannique. A moyen terme, on ne peut alors s'attendre à une substitution entière des forces armées nationales par une armée communautaire. Néanmoins, l'idée d'une armée européenne compte de nombreux partisans en Allemagne dans tous les partis politiques.

A part l'approfondissement structurel, l'UE manque encore d'un profil clairement défini et d' « argument clé de vente » pour se faire percevoir comme acteur mondial et pour se distinguer des autres acteurs présents. Certes, l'UE profite déjà du fait que certains Etats la considèrent comme plus susceptible pour des missions civiles et militaires que les Etats-Unis, plutôt connus pour leur seul pouvoir militaire. Mais la création consensuelle d'un profil commun s'avère difficile ; les différences considérables entre les politiques nationales de défenses se sont manifestées lors de la guerre en Irak de 2003. Or, si l'UE laisse échapper l'occasion d'affiner son profil à temps, elle risque d'affaiblir sa position et de perdre son influence au niveau mondial, surtout en ce qui concerne son image de puissance militaire. Pourtant, l'UE a déjà en partie réussi à se profiler en tant que puissance civile et militaire lors des missions au Congo, où l'UE est venue en aide à l'ONU ainsi mettant en œuvre l'idée du multilatéralisme effectif susmentionné. En revanche, l'UE a échoué au Tchad malgré ses avantages vis-à-vis d'autres acteurs internationaux. Tant que l'UE n'arrive pas à exprimer de volonté commune, les Etats membres puissants sont obligés de se charger des missions au nom de l'UE, ce qui a été mis en évidence lors de l'implémentation de la mission EUFOR RD Congo, où l'Allemagne a

© Ifri

été forcée de prendre le rôle de dirigeant. De plus, une des raisons de l'échec du couple franco-allemand au Tchad était le manque de volonté des Européens de regrouper leurs forces de manière efficace, laissant l'impression qu'il s'agissait juste d'une contribution à la politique extérieure de la France ; cette impression nuisible pour l'image de l'UE aurait pu être évitée par un engagement plus ferme de l'Allemagne. Toutefois, les européens ont réussi à exprimer une volonté commune dans la mission ATALANTA pour combattre la piraterie au large de la Somalie.

Les défis militaires et diplomatiques surgis ces dernières années soulignent le besoin d'agir de l'UE. Les attentats terroristes de Madrid (2004) et de Londres (2005) ainsi que les actes de piraterie contre des entreprises européennes ont révélé la vulnérabilité de l'UE qui doit s'attendre à une aggravation de la menace globale dans les années qui viennent. Cette nouvelle situation mondiale, apparente depuis plusieurs années, est caractérisée d'une côté par l'émergence de nouveaux acteurs étatiques et non étatiques et de l'autre part par le déclin de la prédominance des Etats-Unis. Cela étant, l'UE doit se préparer à assumer plus de responsabilité au niveau mondial.

Les relations transatlantiques elles aussi laissent beaucoup à désirer dans le domaine de la politique de défense, marquée par la déception des Etats-Unis envers l'engagement et la fiabilité de son partenaire européen. L'UE ne parle toujours pas d'une seule voix et étant donné que l'engagement militaire de la plupart des Etats européens reste en dessous des exigences américaines, on ne peut guère s'attendre à un engagement plus fort de l'UE même. Pour prendre l'exemple de l'Allemagne, Washington a du mal à comprendre le refus de Berlin de s'engager au sud de l'Afghanistan.

En outre, l'UE doit prouver sa fiabilité à l'OTAN. Alors que la France vient de souligner son engagement au sein de l'OTAN en faisant des efforts pour la revitalisation de l'accord Berlin Plus, le

© Ifri

dialogue entre l'UE et l'OTAN reste une plateforme faible, qu'il conviendrait de développer davantage. Ici aussi, la crise financière pourrait avoir des effets de synergie bénéfiques. La PCSD ne veut pas entrer en concurrence avec l'OTAN, elle veut la compléter et cherche à coopérer avec elle ; dans ce cadre, il est envisageable à l'avenir que l'UE plutôt que l'OTAN se charge des questions de son voisinage régional.

Le processus de définition et d'affinement du profil de l'UE ainsi que du développement de la PCSD mettra en évidence si le modèle européen a un avenir. Dans ce cadre, l'UE doit se poser la question de savoir si elle peut supporter que certains Etats très actifs en ce qui concerne l'approfondissement de la PCSD poursuivent des intérêts nationaux en même temps. Ce dernier phénomène a récemment été illustré par le sommet franco-britannique du 2 novembre 2010, qui d'ailleurs pour la première fois avait aussi pour objet une coopération dans le domaine du nucléaire. En outre, les deux Etats se sont mis d'accord sur une coopération en matière d'armement et sur un regroupement de moyens infrastructurels et personnels. Lors d'une conférence de presse, le Président Sarkozy a souligné les conditions à la base de cette coopération : la France et le Royaume-Uni sont des pouvoirs nucléaires, membres permanents du conseil de sécurité de l'ONU, qui ensemble alimentent la moitié du budget militaire de l'UE entière. Il est apparent que la France est à la recherche de partenaires engagés et motivés au sein de l'UE. Par leur déclaration, le Premier Ministre britannique et le Président français ont prouvé que la crise financière et ses conséquences budgétaires n'obligent pas forcement les Etats à se retirer de la coopération internationale. Se pose toutefois la question de la place de la PCSD dans les projets franco-britanniques, car la dernière n'a pas été abordée dans la déclaration commune. Surtout l'Allemagne doit alors surveiller l'initiative franco-britannique avec attention pour ne pas perdre de terrain, ni au niveau politique, ni au niveau économique en vue de l'accord sur le développement de drones.

© Ifri

L'avenir de la PCSD dépend toujours fortement de l'engagement et de la France et de l'Allemagne. La France devrait pourtant essayer d'éviter des actions indépendantes non convenues avec ses partenaires européens tandis que l'Allemagne doit prendre garde de ne pas décevoir ses partenaires européens – dont surtout la France – par un manque d'engagement. Sinon, l'Allemagne devra faire face à un affaiblissement de sa position au sein de la PCSD. A long terme, Berlin ne présente un intérêt pour Paris dans ce domaine qu'à condition que l'Allemagne renforce son engagement militaire, ce qui devrait aussi se manifester par une augmentation de son budget militaire. En plus, l'Allemagne devrait dorénavant faire part à son partenaire d'outre-Rhin de manière plus claire qu'elle est intéressée par la stabilité de l'Afrique et qu'elle souhaite participer à la résolution des problèmes auxquels la France s'y voit confronté : l'influence croissante d'organisations terroristes comme Al-Qaïda au Maghreb ou la bataille pour les matières premières du continent africain. Ces conflits risquent en effet d'atteindre une ampleur mondiale à court ou moyen terme de sorte que l'UE a intérêt à s'engager dès maintenant à y trouver des solutions.

© Ifri