

A stylized map of Europe composed of a grid of grey dots, with several dots highlighted in red to represent France, Germany, and other key locations.

La France, l'Allemagne et l'Europe de la défense

Réponse à Jean-Pierre Maulny (mars 2016)

DETLEF PUHL
Octobre 2016

- De nouvelles idées pour relancer la politique commune de défense européenne sont actuellement en discussion. L'Allemagne et la France ont publié en septembre à Bratislava un document sur le « renouvellement de la PSDC ». En mars déjà, Jean-Pierre Maulny (IRIS) avait appelé à une initiative franco-allemande visant à la création d'une « véritable zone défense » en Europe sur le modèle de la zone euro. Ces débats nécessaires ont lieu pendant une période de crises d'intégration plurielles qui remettent en question l'essence même de l'Union européenne.
- A l'image des difficultés inhérentes à l'organisation de la zone euro ou de la protection des frontières extérieures de l'UE, le renouvellement de la politique de défense ne sera pas possible sans une réorganisation claire et pertinente des responsabilités. C'est un sujet démocratique central et incontournable dans l'hypothèse d'une intégration de la politique de défense européenne à un niveau supérieur à celui d'une simple coopération militaire ad hoc.
- De même, les propositions pratiques et concrètes actuelles sur le renforcement de la politique de défense européenne restent vaines si la question du sens même de l'intégration européenne n'est pas prise en considération. Le regroupement des capacités militaires ne fonctionnera pas tant que les cahiers des charges des pays en matière d'armement, notamment pour la réalisation de grands projets communs, resteront trop différents en raison d'approches discordantes dans le domaine de la politique d'intervention extérieure.
- Si la France et l'Allemagne sont et restent les moteurs de l'intégration européenne, ils doivent aujourd'hui prendre l'initiative et notamment fournir une définition politique commune du rôle de l'Europe dans la politique de sécurité internationale et, dans ce contexte, de la hiérarchie des responsabilités au sein du système européen.

Dans son analyse « La France, l'Allemagne et l'Europe de la Défense », Jean-Pierre Maulny (IRIS) propose que Paris et Berlin aillent non seulement « plus loin dans le niveau de l'intégration de nos politiques de défense », mais prennent également l'initiative de « créer une véritable zone de défense » à l'image de la zone euro. Pour ce faire, il propose trois étapes concrètes. Plus récemment, la France et l'Allemagne ont présenté une déclaration commune sur « la relance de la PSDC » qui aurait vocation à ouvrir la voie à une « Europe de la Défense compréhensive, réaliste et crédible ». Voici ma réponse à Jean-Pierre Maulny.

L'Union européenne se trouve dans une phase de crises multiples et fondamentales qui se renforcent mutuellement : crise de l'euro, crise des réfugiés, Brexit, renationalisation des décisions politiques, voire montée des mouvements politiques nationalistes et même racistes. Dans ce contexte, les questions de l'Europe de la Défense doivent être portées dans le débat public. Ce débat est urgent et demande du courage en ce sens qu'il touche au cœur même de l'intégration européenne : qu'est-ce que l'Union européenne ? Un cadre pour une « Union sans cesse plus étroite », comme le dit le traité de Lisbonne ?

De quelle sorte d'union serait-il question dans ce débat ? D'une union politique d'Etats membres capable d'assumer un rôle sur la scène internationale aux côtés des grandes puissances ? Ou « seulement » d'une union économique et monétaire dont la puissance économique ferait d'elle un acteur global par essence ? Ou ne serait-elle tout simplement qu'un grand marché commun dont l'objectif serait de renforcer et garantir les richesses et le bien-être de ses Etats membres ? Bien sûr, ces questions ont depuis toujours fait partie des débats sur l'intégration européenne. Jusqu'à maintenant, il a toujours été possible de trouver des méthodes de travail pour concilier les ambitions et les conceptions différentes des membres de l'Union au sein de celle-ci. Or, les progrès réalisés par l'Union depuis ses premiers jours rendent de plus en plus difficile, sinon impossible, le contournement de décisions devenues essentielles aujourd'hui. La politique de sécurité et de défense commune (PSDC), que la France et l'Allemagne ont contribué à promouvoir depuis 25 ans, se trouve aujourd'hui au confluent de ces crises d'intégration.

Demander à la France et l'Allemagne de se concentrer sur la création d'une « véritable zone défense » de l'UE est une proposition tout à fait séduisante. Pourtant, l'idée de prendre la zone euro pour modèle laisse déjà percevoir la complexité des problèmes qui se poseraient.

A l'instar de l'organisation de la zone euro, il serait tout d'abord indispensable de définir de manière claire et précise les compétences et les responsabilités nouvelles dans ce domaine. Dans une société démocratique, un cadre constitutionnel et légal légitime est une condition sine qua non de l'action de tout acteur politique censé assumer une responsabilité aussi importante que celle du contrôle des monnaies (euro), du contrôle du territoire (Schengen) et de la capacité de défense (forces armées). Dans le cas de la zone euro, une grande partie de cette responsabilité a été transférée au niveau européen, en particulier à la BCE – sans pour autant s'appliquer de la même manière à toute l'Union et sans répondre pleinement aux besoins d'une véritable Union économique et monétaire. Les appels à la création d'un ministre européen des finances ou d'un gouvernement économique européen n'ont pas été entendus. Ces propositions ont été réitérées en vain dans le contexte de la crise financière actuelle, laquelle est encore loin d'être résolue. Ce n'est donc pas un exemple pertinent pour une zone défense.

Le transfert de compétences relevant de la protection des frontières extérieures de l'UE au sein du système Schengen n'a pas été réglé. Ce système ainsi que celui établi par les accords de Dublin ont de fait échoué face à la crise des réfugiés, qui n'est pas encore résolue non plus. La chancelière Angela Merkel vient de l'avouer indirectement dans une interview qu'elle a accordée récemment au quotidien « Süddeutsche Zeitung » : elle y confirme que l'Allemagne a également refusé d'adopter des règles, qui, pour garantir une meilleure protection des frontières extérieures de l'UE, auraient conduit à une limitation de la souveraineté nationale. Selon ses mots, « cela n'est pas possible ». On ne peut qu'espérer que les décisions prises récemment pour renforcer le rôle de l'agence de protection des frontières « Frontex » améliorent la situation dans ce domaine. Mais c'est très loin d'être acquis. Les Etats membres doivent encore donner la preuve de leur volonté de transférer des compétences à l'UE ou de les partager avec elle. Ce n'est pas étonnant dans la mesure où il s'agit, comme dans le cas de la monnaie, d'un domaine clé de la souveraineté nationale. Cela est d'autant plus vrai pour la politique de défense.

Que ce soit en France ou en Allemagne, ni les parlements ni les gouvernements ne sont prêts à abandonner des compétences au profit d'une « zone défense », et encore moins au profit de « Bruxelles ». Qui d'ailleurs serait « Bruxelles » dans ce cas ? Les institutions communautaires comme le Parlement européen, le Conseil et la Commission ? Le traité de Lisbonne ne le permet pas. Et ni Paris, ni Berlin ne veulent entendre parler d'une révision du traité. Ou bien le Conseil européen qui, dans le cadre du traité de Lisbonne, a vocation à donner des orientations pour la PSDC, mais qui n'est soumis, dans ce domaine, à aucun contrôle parlementaire ? Cela ne peut pas être la solution d'un problème aussi sensible que celui de l'organisation de la défense et des forces armées. La responsabilité de l'intervention des forces armées ne se partage pas. Le Conseil européen n'ayant pas de mandat pour assumer une telle responsabilité, celle-ci appartient exclusivement aux nations. En Allemagne, l'emploi des forces armées nationales doit être autorisé au préalable par le Bundestag quelles que soient les circonstances ; en France, il est décidé par le président de la République qui n'a besoin d'une autorisation de l'Assemblée nationale qu'après quatre mois d'intervention. Dans d'autres Etats membres, les parlements nationaux sont aussi impliqués d'une manière ou d'une autre.

Personne ne peut faire l'impasse de cette question démocratique centrale. Elle ne peut et ne doit pas être esquivée si la PSDC doit être plus qu'un processus ad hoc visant à coordonner la coopération des forces armées nationales. Sur cette question, un débat profond s'impose au niveau des sociétés de nos Etats membres. Personne ne devrait prétendre connaître une formule magique permettant d'éviter ce débat.

Certes, le document présenté par la France et l'Allemagne sur la relance de la PSDC est un élément important de ce débat. On y trouve ainsi un certain nombre d'idées utiles comme la proposition de cibler davantage le développement des capacités vers les besoins d'équipement des missions de formation en cours ou bien de renforcer l'efficacité du soutien des services médicaux pour les opérations PSDC en créant un Commandement européen des services médicaux. On note également un renforcement des capacités de transport stratégique et le partage plus important des images de satellites. Enfin, la proposition d'augmenter le financement commun des missions militaires PSDC est intéressante, même s'il reste à voir comment celui-ci doit être organisé et géré concrè-

tement. Cependant, un grand nombre d'éléments de ce texte ne vont pas plus loin que la promesse de prendre des mesures qui semblent aller de soi, comme celle d'appliquer des décisions prises il y a quelques années ou de mieux utiliser des institutions ou des structures déjà existantes, comme le Collège européen de Défense, le Commandement européen de transport ou l'Eurocorps. De la même manière, l'idée, maintes fois répétée, d'utiliser les groupements tactiques de l'UE ou d'appliquer les clauses du traité de Lisbonne introduisant la « coopération structurée permanente » reste peu convaincante aussi longtemps que nos gouvernements n'expliquent pas pourquoi ils croient utile de faire ces propositions aujourd'hui alors qu'ils se sont prononcés contre jusqu'à maintenant.

Cela semble clair : sans une réorganisation des compétences et une adaptation des procédures dans le cadre de l'UE, la PSDC restera ce qu'elle est – une coopération ad hoc entre des forces armées nationales, uniquement activée dans les cas où un intérêt politique commun justifierait ce mode d'intervention. Il est possible que cette situation convienne aux responsables politiques – soit parce que ce niveau de coopération leur suffit, soit parce que tout ce qui le dépasse leur semble trop compliqué. Dans ce cas, un débat sur une politique de défense commune ou même une « armée européenne » ne mène nulle part. Aussi, une réorganisation des compétences dans le domaine de la défense n'a de sens que si nos gouvernements veulent établir une politique européenne de sécurité et de défense qui soit véritablement commune et qui ait vocation à aller au-delà d'une coordination occasionnelle des politiques extérieures nationales. Une coordination permanente de ces politiques au sein de l'UE suppose que nos nations veuillent faire de l'UE une union politique et qu'elles soient prêtes à la doter des compétences et des règles nécessaires. Faut de compétences et de règles claires, l'Europe de la Défense restera insignifiante ou deviendra l'élément déclencheur d'une nouvelle crise, ce dont l'Europe n'a vraiment pas besoin.

Nous n'avons pas vraiment le choix. Les trois étapes concrètes visant à créer une « véritable zone défense » ne peuvent pas non plus être franchies sans tenir compte de cette question fondamentale : Quel genre d'union voulons-nous ?

1. Oui, développer une méthodologie pour permettre au dialogue franco-allemand de déboucher sur des initiatives communes est une première étape utile et nécessaire. Les efforts entrepris dans le cadre du Conseil franco-allemand de défense et de sécurité (CFADS) ou d'autres formats de la coopération franco-allemande, déjà bien étroite et établie depuis longtemps, n'ont manifestement pas été suffisants pour développer et mettre en œuvre cette méthodologie. Même des projets réalisés comme la création de la brigade franco-allemande ou – dans un cadre plus large — des groupements tactiques de l'UE, n'ont abouti à rien. Aucune de ces formations militaires n'a jamais été utilisée en tant que telle. Le dialogue systématique proposé par l'IRIS et la SWP entre les autorités militaires, les organismes chargés de l'acquisition et de la conduite des programmes d'armement et les industriels des deux pays serait certainement utile mais resterait insuffisant. Quand, il y a quelques années, les deux ministères de la Défense avaient créé un « groupe d'impulsion » des représentants de leurs directions des affaires stratégiques, de politique militaire et d'armement afin de relancer la coopération franco-allemande face à la crise financière et aux contraintes budgétaires qui en découlaient, il était rapidement devenu évident que des efforts visant à coordonner et donc améliorer l'efficacité de la planification des besoins et de l'acquisition d'armement tourneraient dans le vide en l'absence de planification politico-stratégique commune, d'analyses et d'accords communs concernant les défis stratégiques, et d'idées partagées sur les réponses que l'emploi des forces armées doit et peut donner à ces défis stratégiques.

2. La deuxième étape censée « rapprocher les capacités qui relèvent des intérêts de sécurité que l'on sait communs à nos deux pays » est également nécessaire et utile. Mais la réalisation d'un projet commun comme le futur concept d'un char de combat a-t-elle des chances d'aboutir ? Les expériences de grands projets d'armement que nous avons eues dans le passé, tels que l'A400M, le Tigre et le NH90, ne nous encouragent guère. Avant d'entamer cette deuxième étape, il serait par conséquent nécessaire d'analyser systématiquement tout ce qui n'a pas marché dans la réalisation de ces projets : gestion des programmes, méthodes de certification technique et d'autorisation d'utilisation des systèmes, relations entre représentants de l'Etat et de l'industrie, processus d'acquisition et considérations politiques dans la définition des besoins des systèmes. Cette analyse doit être faite en commun et viendrait compléter les efforts nationaux

entrepris dans ce domaine. Dans un deuxième temps, la France et l'Allemagne devraient réexaminer leurs différences, voire même leurs contradictions dans leurs approches de la politique d'armement. La position française, qui fait de l'industrie de l'armement une industrie d'intérêt stratégique ne pouvant fonctionner exclusivement selon les règles du marché international, est une position tout à fait valable. Cela implique nécessairement une influence de l'Etat sur l'industrie – une idée qui n'est pas complètement étrangère à l'Allemagne et qui a notamment été développée dans le nouveau Livre blanc de la défense allemand. Cependant, de manière générale, cette approche ne correspond pas outre-Rhin à l'idée selon laquelle l'Etat n'est pas censé s'immiscer dans les affaires industrielles. L'Etat doit-il être propriétaire d'une industrie afin de garantir son influence ? Si pendant longtemps, la France en a eu la conviction, elle est, également depuis un certain temps, disposée à appliquer d'autres modèles. Les deux pays pourraient chacun en tirer des leçons utiles. La position allemande selon laquelle la Bundeswehr occupe avant tout un rôle de client d'une industrie de l'armement privée lui permettant ainsi de profiter de la compétition entre les entreprises du secteur, est, en principe, également valable. Pour autant, il ne serait pas pertinent de se reposer, dans le cas d'armements sophistiqués, sur l'achat « off the shelf » et d'ignorer ainsi la signification stratégique politique du développement de la haute technologie et de la logistique nécessaire pour la mettre en œuvre. Les intérêts commerciaux des entreprises d'armement privées et internationales peuvent tout à fait être en contradiction avec les intérêts stratégiques de nos nations. Ces approches politiques fondamentalement différentes sur les questions d'armement et d'équipement militaire (« les Français ne s'intéressent qu'à notre argent pour relancer leur industrie de l'armement » vs. « l'industrie allemande ne voit son intérêt que sur le marché international où elle s'accorde de préférence avec les Américains ») doivent être délestées de leur poids idéologique pour qu'une coopération efficace puisse se développer. Mais cette deuxième étape restera une impasse si la France et l'Allemagne n'essaient pas de trouver ensemble, de manière plus systématique et plus concrète, une définition politique commune de ce que sont leurs intérêts de sécurité propres et de ce qui pourraient ensuite constituer leurs intérêts communs.

3. La troisième étape proposant d'« aller plus loin dans la mise en commun de nos capacités militaires » est la suite logique. Contrairement à ce qui se passe en France, cette idée a même pris en Allemagne la forme d'un appel à la création d'une « armée européenne ». Evidemment, cette orientation touche directement à la disponibilité réelle de forces armées compatibles, équipées et formées de manière compatible, qui doit non seulement être intégrée dans la planification des forces mais aussi être appliquée dans le respect des règles constitutionnelles des deux pays. En conséquence, les besoins des capacités militaires disponibles et les conditions de leur emploi doivent également être déterminés en commun afin que les armées puissent être équipées et formées en conséquence. Il est vrai que même des pays militairement aussi puissants que la France ou la Grande Bretagne ne peuvent plus maintenir seules tout le spectre des forces armées modernes. Mais il est pourtant peu concevable qu'un pays puisse, comme proposé, mettre à la disposition d'un autre pays « des équipements militaires lors des opérations extérieures » sans qu'il s'agisse d'une opération extérieure commune. Non, une mise en commun des matériels ne sera pas possible sans politique commune et sans responsabilité commune vis-à-vis des fins et des moyens de cette politique. Cela ne serait d'ailleurs pas souhaitable.

Sans aucun doute, la France et l'Allemagne sont et demeurent le moteur de l'intégration politique en Europe. La Grande Bretagne ne l'a jamais été. Par conséquent, ce sont Paris et Berlin qui ont à la fois l'opportunité et la responsabilité de s'engager publiquement et avec force pour une relance d'une politique de la défense européenne commune – si tant est qu'ils le souhaitent. Au-delà des discours, rien ne semble changer. En présentant un document commun visant à lancer des propositions nouvelles et à mettre en place une feuille de route censée préparer les décisions à venir, Paris et Berlin viennent de prendre une initiative qui donne de l'espoir et constitue une nouvelle promesse. Pourtant, ils ne pourront ni ne voudront entraîner avec eux tous les Etats membres de l'UE. Mais ils doivent enfin avoir la volonté d'appliquer les clauses du traité de Lisbonne introduisant une « coopération structurelle permanente », ce qu'ils ont refusé de faire jusqu'à maintenant. Pour ce faire, ils devraient préparer quelques propositions concrètes qui justifient le recours à une CSP.

« Le rôle de l'Europe » dans la politique internationale de sécurité pourrait constituer la base de réflexion sur laquelle construire ces propositions. Qui a vocation à jouer ce rôle ? Quels rapports les nations de l'UE envisagent-elles avec l'UE d'une part et avec l'OTAN et les USA de l'autre ? Quel genre de rapports envisagent la France et l'Allemagne dans ce contexte ? Est-ce que Paris et Berlin ont vraiment vocation à établir un « plan de convergence de nos politiques étrangères et de défense », comme cela est proposé ? Cela impliquerait que Paris et Berlin confirment définitivement, clairement et sans équivoque leur volonté d'établir une union politique et prennent des initiatives concrètes en ce sens.

Ainsi, le grand défi consiste aujourd'hui à dessiner les grandes lignes de ce projet, même si le contexte politique national et international ne semble pas favorable à une telle démarche. Dans leur déclaration sur la relance de la PSDC, nos gouvernements n'osent pas franchir le pas. Le slogan politique du « plus d'Europe » est tout aussi vide que l'injonction d'avancer seulement « pas à pas ». Si refuser de dessiner un grand tableau d'ensemble conduit nécessairement à se perdre dans une multitude de petites mosaïques, l'accepter signifie devoir relancer avec d'autres une réflexion profonde et durable sur des nouvelles esquisses qui permettront de construire quelque chose de cohérent. Cela ne produira pas de résultats du jour au lendemain. Le document franco-allemand est un élément utile permettant de faciliter la discussion, mais n'ira pas au-delà. Les crises actuelles de l'intégration européenne ne nous laissent pourtant pas le choix. Français et Allemands doivent avoir cette audace, même si d'autres ne sont pas encore prêts à les rejoindre. L'avenir et l'ambition de l'intégration européenne, qui a connu tant de succès, est à ce prix. Si l'on considère que la défense fait partie de ce projet et en constitue même un élément moteur, alors la France et l'Allemagne n'ont pas d'autre choix que de présenter ensemble des propositions concrètes et courageuses et de prendre elles-mêmes des initiatives qui, dans le domaine de la politique de sécurité et de défense, dépassent véritablement les limitations du système hybride européen en place.



Auteur

Detlef Puhl est expert en politique de sécurité et ancien adjoint au Directeur de la DAS (Direction aux affaires stratégiques) au ministère de la Défense français.

Editeur

Friedrich-Ebert-Stiftung Paris | 41 bis, bd. de la Tour-Maubourg
75007 Paris | France

Tel. +33 1 45 55 09 96
www.fesparis.org

Contact:
fes@fesparis.org

L'utilisation commerciale des publications de la Friedrich-Ebert-Stiftung n'est autorisée qu'avec l'accord préalable de la FES.

La Fondation Friedrich-Ebert (FES) est une fondation politique dont l'action est guidée par les valeurs fondamentales de la social-démocratie : la liberté, la justice et la solidarité. Organisation à but non lucratif, la FES travaille de manière autonome et indépendante.

La FES a un réseau de plus de 100 bureaux dans le monde et de 15 bureaux régionaux en Allemagne.

Le bureau parisien de la FES a été fondé en 1985. Il a pour objectif de renforcer le dialogue franco-allemand entre les acteurs de la société civile et les décideurs politiques.

Autres publications de la FES Paris à télécharger sur le site <http://fesparis.org/publications.html>

La France, l'Allemagne et l'Europe de la défense par **Jean-Pierre Maulny**

Si la France et l'Allemagne poursuivent le même objectif en matière de politique de défense, leurs motivations sont différentes. Leurs décisions en vue de l'élaboration d'une politique européenne de défense en sont une illustration. Seule une initiative franco-allemande permettra de relancer la politique de défense européenne.

Jean-Pierre Maulny élabore des propositions à partir de la perspective française, visant à faire progresser la politique de défense commune par le biais de la création d'une « zone de la défense » inspirée du modèle de la zone euro et l'instauration d'une méthodologie permettant la définition de capacités communes.

<http://library.fes.de/pdf-files/bueros/paris/12639.pdf>

L'opinion exprimée dans cette analyse n'engage pas nécessairement la position de la FES.