

## La France et l'Allemagne face à la relance de la PSDC après le Brexit : Le retour du moteur franco-allemand ?



Par **Delphine DESCHAUX-DUTARD**

*Maître de conférences en science politique*

*chercheuse au CESICE*

*Université Grenoble Alpes*

**Lors de ces vœux pour l'année 2018, le Président de la République Emmanuel Macron a indiqué qu'il « continuerai[t] à travailler avec chacun de nos partenaires européens et tout particulièrement avec l'Allemagne. Ce colloque intime avec nos amis allemands est la condition nécessaire à toute avancée européenne ; elle n'exclut pas le dialogue avec tous nos autres partenaires mais elle est ce par quoi tout commence. [Il a] besoin que nous allions plus loin sur ce plan-là aussi et que nous rompions avec les habitudes passées, que nous retrouvions ce goût en commun d'un avenir dont nous décidons pour nous-mêmes ».**

**Comment alors ne pas s'interroger sur le rôle que pourrait jouer ce couple franco-allemand dans le cadre de la Politique de sécurité et défense commune ?**

**Cet article est l'occasion de démontrer que le couple franco-allemand se présente comme le moteur de cette relance de la défense européenne en multipliant les initiatives bilatérales en vue de les européeniser et de rendre la PSDC plus effective. Un tel bilan ne peut se dresser sans avoir au préalable rappelé que ce rôle de moteur n'est pas nouveau et provient d'un lien historique fort entre le couple franco-allemand et la défense européenne.**

La politique européenne de sécurité et de défense (PSDC) a connu ces deux dernières années un regain d'intérêt, suscité par un contexte politique et géopolitique du continent européen en pleine évolution. La décision britannique de quitter l'UE le 23 juin 2016 (Brexit), suivie de l'élection à la Maison Blanche de Donald Trump, puis l'élection d'Emmanuel Macron en France en mai 2017 ont ouvert une fenêtre d'opportunité inédite pour relancer la défense européenne en panne d'inspiration ces dernières années. Plus précisément, lorsque l'on se penche sur les détails de la relance de la PSDC, il est frappant de constater que celle-ci repose assez largement sur l'activisme politique de la France et de l'Allemagne, au point d'évoquer à nouveau le couple franco-allemand

qui avait depuis le milieu des années 2000 connu une forme d'usure, ou tout au moins de banalisation. Face à un environnement géopolitique mouvant et des menaces accrues (terrorisme, actions russes en Crimée et à l'Est des frontières de l'Union européenne, crise migratoire, etc.), la France et l'Allemagne ont à nouveau endossé leur rôle de moteur en matière de défense européenne, comme cela avait été le cas dans les années 1990 et au début des années 2000. L'incertitude croissante que traduit tant la sortie du Royaume-Uni, partenaire majeur de la France et dans une moindre mesure de l'Allemagne en matière de défense, que l'accession à la présidence américaine d'une personnalité imprévisible et déterminée à réduire la facture de l'engagement militaire américain en

Europe et au sein de l'Alliance atlantique a servi de catalyseur au réveil du couple franco-allemand depuis 2016. Face aux défis de sécurité croissants, l'UE ne semble plus avoir d'autre alternative que de devenir plus efficace en matière de sécurité et de défense. Mais cette situation complexe ouvre également un nouvel univers de possibles : sans le verrou britannique, le chantier de la défense européenne peut être rouvert. Les initiatives visant à rendre l'UE plus crédible et efficace sur le plan militaire ont d'ailleurs fleuri depuis le Brexit, sous une forte impulsion franco-allemande. Si le Brexit est un « coup porté à l'Union européenne », selon les termes employés par la Chancelière Angela Merkel le 24 juin 2016 à Berlin dans son discours suivant le Brexit, il est aussi une occasion unique de réformer la construction européenne, projet que le Président François Hollande partageait en ces termes dans son propre discours du 24 juin 2016 à Paris. Un sondage conduit en avril et juin 2016 auprès de parlementaires français et allemands a d'ailleurs démontré que la défense est le domaine d'action possédant le plus fort potentiel de consensus, loin devant les questions économiques telles que la gouvernance de l'Eurozone ou l'harmonisation des marchés du travail<sup>1</sup>. Le résultat de ce sondage est d'ailleurs cohérent au regard de l'enquête spéciale Eurobaromètre portant sur les questions de sécurité et de défense dans l'UE conduite en 2016 : près de 55% des citoyens européens interrogés se déclarent en faveur de l'idée d'une armée européenne et 75% d'entre eux sont favorables à la PSDC<sup>2</sup>. Dès lors, le couple franco-allemand se présente comme le moteur de cette relance de la défense européenne en multipliant les initiatives bilatérales en vue de

les européaniser et de rendre la PSDC plus effective (II). Pour autant, ce rôle de moteur n'est pas nouveau et provient d'un lien historique fort entre le couple franco-allemand et la défense européenne (I).

### I. Retour sur le lien historique entre le couple franco-allemand et la défense européenne

Le partenariat franco-allemand, présenté comme un « couple » du fait de l'intimité amicale qui s'était créée entre Charles de Gaulle et Konrad Adenauer dans les années 1960, puis prolongée entre Valéry Giscard d'Estaing et Helmut Schmidt dans les années 1970, puis François Mitterrand et Helmut Kohl dans les années 1990, est souvent pensé comme le moteur de l'intégration européenne. Une « entente élémentaire » entre les deux États est née peu après le règlement de la seconde Guerre Mondiale, prenant le contre-pied d'une inimitié prétendument héréditaire<sup>3</sup>, et surtout à partir du partenariat établi entre de Gaulle et Adenauer au début des années 1960, puis stimulée dans les années 1980-1990 par les liens personnels forts entre Mitterrand et Kohl. Dès lors, cette amitié bilatérale a vocation de promesse pour l'Europe : symbole contre le passé, la réconciliation franco-allemande est souvent considérée, au moins jusqu'à la fin des années 1990, comme la clef de voûte de la construction européenne.

Dans les années 1990, nombreuses ont été les initiatives communes sur le plan militaire et diplomatique afin de donner corps à ce couple. Il s'agissait d'offrir une base solide à la construction d'une défense européenne ayant

<sup>1</sup> S. Blesse, P. Boyer, F. Heinemann, E. Janeba, "Searching  
[http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/Survey/getSurveyDetail/instruments/SPECIAL/survey/Ky/2173\\_page](http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/Survey/getSurveyDetail/instruments/SPECIAL/survey/Ky/2173_page) consultée le 4 décembre 2017.

<sup>3</sup> On a souvent développé à tort le mythe de la France et de l'Allemagne comme ennemies héréditaires. Or dans la réalité, l'antagonisme franco-allemand n'apparaît en tant que tel qu'avec la guerre franco-prussienne de 1870-1871, réponse à l'expansionnisme napoléonien. Jusqu'à lors, la France et l'Allemagne entretenaient des relations cordiales.

vocation à devenir commune à long terme. Pour bien saisir ces étapes historiques, il importe de revenir au moment de la réunification allemande et de la fin de la guerre froide qui viennent modifier les équilibres antérieurs. La réunification appelle une redistribution des rôles entre les puissances au sein de l'espace européen, notamment dans la relation franco-allemande. Michael Steiner, conseiller diplomatique de Gerhard Schröder entre 1998 et 2002, écrit : « Avant la réunification, la relation franco-allemande était une donnée imposée. Depuis, c'est un processus volontaire »<sup>4</sup>.

### A. L'idée d'une communauté de destin

Le traité de l'Élysée, scellant la réconciliation entre la France et l'Allemagne, a été signé le 22 janvier 1963 à Paris et matérialise l'idée qu'il existe une communauté de destin entre les deux rives du Rhin. Il constitue le cadre dans lequel la coopération de défense s'élabore entre les deux États. « *Contrat de mariage* »<sup>5</sup> issu d'une amitié particulière entre de Gaulle et Adenauer, à l'image de celle qui lie Mitterrand et Kohl deux décennies plus tard, le traité pose des règles précises de coopération en matière de politique étrangère, de défense, et de culture. Le titre du traité est évocateur : *Traité d'amitié et de coopération entre la République Française et la République d'Allemagne*, manifestant solennellement « *la volonté de deux personnages historiques considérables d'engager, d'une façon irréversible pour l'avenir, les relations entre les deux États sur des bases contractuelles*

<sup>4</sup> M. Steiner, « Le Mur n'est pas tombé à Berlin mais à Prague », *Le Monde*, 28 octobre 1998.

<sup>5</sup> Expression d'A.S. Lamblin-Gourdin, « La fragilité du couple franco-allemand » in O. Pirotte (dir.), *Les politiques de défense franco-allemandes*, Paris, Fondation pour les Études de Défense, Coll. « Perspectives stratégiques », 1997, p. 16.

*durables et stables* »<sup>6</sup>. Le Traité instaure trois grands volets de coopération : les Affaires Étrangères, la Défense, l'Éducation et la Jeunesse. Il marque la transition entre la phase de réconciliation entreprise à l'initiative de Monnet et Schuman, relayée par le couple Adenauer-de Gaulle, à la phase d'amitié qui cimentera la construction européenne. En ce qui concerne la défense, le traité de l'Élysée institutionnalise un programme de coopération reposant sur trois points :

- une réflexion en commun sur le plan de la stratégie et de la tactique ;
- des échanges de personnels entre les deux armées, et notamment entre les écoles militaires des deux pays ;
- une coopération plus poussée en matière d'armement<sup>7</sup>.

Le texte prévoit des rencontres régulières des chefs d'État, des Ministres de la Défense et des Chefs d'État-Major des Armées, sommets préparés au niveau national par une commission interministérielle, dans le but de développer « *des conceptions communes* » et « *une action identique* ». C'est d'ailleurs dans ce cadre qu'a eu lieu la rencontre franco-allemande du 13 juillet 2017 ayant abouti à l'annonce par le Président Emmanuel Macron et la chancelière Angela Merkel, entre autres, de la volonté de créer dans les années à venir un avion de combat commun aux deux États.

<sup>6</sup> D. Colard, « Limites et perspectives de la coopération franco-allemande depuis 1963 » in Ministère de la Défense, *Bilan et perspective de la coopération militaire franco-allemande de 1963 à nos jours*, Actes du colloque tenu à Paris les 2 et 3 novembre 1998, Paris, CEHD, ADDIM, 1999 p. 13.

<sup>7</sup> C'est dans le cadre de cette coopération qu'interviennent les programmes de construction des missiles anti-chars Milan et Hot, le système anti-aérien Roland, l'avion Alpha-Jet et C-160, ou encore l'hélicoptère Tigre dans les années 1980. En 1970, le Bureau de Programme Franco-Allemand (BPFA) a été créé en vertu de ce volet du traité ainsi qu'un groupe d'intérêt mixte : Euromissile, interlocuteur du BPFA.

La base d'accord entre les deux États repose toutefois sur des points de vue divergents, en particulier en ce qui concerne la relation avec les États-Unis en matière de sécurité et de défense. Ces divergences sont à l'origine du préambule ajouté au texte initial par le Bundestag le 16 mai 1963 et rappelant la primauté de l'OTAN et de l'allié américain pour la défense allemande. Dès lors, la coopération en matière de défense instituée par le traité de l'Élysée entre dans une phase de léthargie, ponctuée par les divergences de vues doctrinales et stratégiques des deux côtés du Rhin. Il faut attendre 1982-1983 pour voir le couple franco-allemand relancer la coopération militaire bilatérale, dans une double configuration de turbulences stratégiques et d'arrivée au pouvoir de deux personnages clefs : François Mitterrand et Helmut Kohl.

La relance du couple franco-allemand est due certes aux fluctuations de l'environnement géostratégique international, auxquelles la coopération franco-allemande tâche de répondre en s'adaptant, mais aussi à l'arrivée au pouvoir de deux hommes d'État unis dans une même volonté de faire évoluer le binôme et avancer la construction européenne en matière de sécurité et de défense. L'élection de François Mitterrand à la Présidence de la République en mai 1981 et d'Helmut Kohl à la Chancellerie en 1982 ouvre la voie à la fin de la « période de gel »<sup>8</sup> de la coopération militaire franco-allemande en dormance depuis les années 1960. Par ailleurs, l'amitié constitue un ressort puissant du couple Mitterrand-Kohl : les deux hommes ont connu la guerre qui a forgé en eux une foi inébranlable en la réconciliation de leurs deux nations, et en la construction européenne comme garantie de paix et de stabilité pour l'avenir.

<sup>8</sup> P. Jardin, « Les sommets franco-allemands depuis 1963 » in *Bilan et perspectives de la coopération militaire franco-allemande de 1963 à nos jours*, op. cit., p. 49.

## B. Une multiplication des initiatives franco-allemandes en matière de défense européenne après la guerre froide

Le dialogue franco-allemand se renoue sur les questions défensives et stratégiques à partir de 1977, date à laquelle l'Union Soviétique déploie sur le territoire de l'Europe orientale une nouvelle arme menaçant directement l'Europe occidentale, les SS 20, fusées à trois têtes de portée intermédiaire, ce qui les exclut des accords SALT conclus avec les États-Unis<sup>9</sup>. Le discours symbolique du Président Mitterrand devant le Bundestag le 20 janvier 1983 met en avant la communauté de destin entre la France et l'Allemagne et permet de relancer la coopération militaire bilatérale tant au niveau politique qu'opérationnel. Plusieurs réalisations voient le jour sous ces auspices dans les années 1980, ouvrant la voie vers la mise en place de la Brigade Franco-Allemande puis de l'Eurocorps.

<sup>9</sup> Les accords SALT I (1969-1972) et II (1979) signés entre Washington et Moscou portent sur la limitation du nombre de vecteurs intercontinentaux à la disposition de chaque partie.

### Principales réalisations franco-allemandes en matière de coopération militaire dans les années 1980

- **1982** : création d'un Comité chargé de préparer des réunions trimestrielles, alternativement en France et en Allemagne. Son secrétariat siège à Paris.
- **octobre 1984** : réactivation de l'Union de l'Europe Occidentale (UEO). Les dernières restrictions imposées à l'Allemagne en matière d'armements classiques sont levées par le Conseil de l'UEO.
- **22 octobre 1982** : mise en place d'un Comité franco-allemand pour coordonner les politiques de défense et la coopération militaire et en matière d'armement, et avec la volonté d'associer d'autres partenaires européens à cette coopération pour éviter les incompatibilités de matériel avec l'OTAN.
- **1984** : la France crée une Force d'Action Rapide (FAR) dans la perspective d'être en mesure de projeter rapidement des troupes en Allemagne et d'intervenir sur le théâtre d'action centre-européen. La FAR satisfait le désir germanique de voir le voisin français s'impliquer rapidement à l'avant en cas de bataille à l'Est. Forte de 47 000 hommes, la FAR est constituée d'un commandement, de trois divisions et de deux divisions légères.
- **24 septembre 1987** : manœuvre commune « Moineau Hardi » en Bavière, réunissant 20 000 soldats français et 55 000 soldats allemands dans cette étape supplémentaire de la coopération militaire franco-allemande. La conférence de presse accordée par le Président Mitterrand à l'issue de l'exercice projette déjà la coopération vers l'avenir en annonçant l'intention de mettre en le Conseil franco-allemand et la Brigade.

Ainsi, la coopération militaire franco-allemande est à l'origine de plusieurs unités militaires bi- et multinationales. La première d'entre elles est la Brigade Franco-allemande (BFA), créée le 2 octobre 1989, et unique au monde. Elle visait en fait, pour Mitterrand et Kohl, à fournir le noyau dur de l'Eurocorps. L'Eurocorps, créé le 22 mai 1992, est le symbole même de la vocation européenne de la coopération militaire franco-allemande. Il constitue aujourd'hui une *High Readiness Force* (HRF) labellisée par l'OTAN et pouvant être mise à disposition de l'UE ou de l'OTAN. La Force Navale Franco-Allemande est, elle, une force temporaire de composition variable activée chaque année depuis 1992 pour conduire des exercices de formation et d'entraînement mais aussi des missions opérationnelles. Les acteurs politiques des deux

États ont d'ailleurs décidé d'en faire une vitrine de l'harmonie bilatérale en l'activant lors de la présidence française de l'Union européenne au second semestre 2008. Dès lors, le partenariat militaire entre la France et l'Allemagne se présente politiquement comme un socle pour le développement de la politique européenne de défense en participant, à travers les unités militaires créées, aux opérations militaires de l'UE et de l'OTAN comme la KFOR (1999), puis Altha en Bosnie (2004), la FIAS en Afghanistan dont l'Eurocorps a pris le commandement en 2004, ou l'EUFOR en République Démocratique du Congo (2006). En outre, les deux pays ont développé des programmes d'échanges d'officiers et de personnels, et d'échanges de formation. Ainsi, en 2005, le Président Jacques Chirac a inauguré



l'École mixte du Luc-en-Provence qui vise à former les pilotes français et allemands de l'hélicoptère commun Tigre. Ces nombreux échanges, exercices et manœuvres ont vocation à fournir un laboratoire à la politique européenne de défense. C'est de cette pratique de la coopération bilatérale que sont issues les prémisses de la politique européenne de défense à Maastricht en 1991, puis que la Politique européenne de sécurité et de défense (PESD ; ancêtre de la PSDC) fut officiellement lancée à Cologne en juin 1999, à la suite du ralliement de Londres au projet lors du sommet franco-britannique de Saint-Malo en décembre 1998.

Dès lors, le rôle de moteur de la France et de l'Allemagne dans le développement de la défense européenne n'est pas nouveau, et repose sur un socle historique solide qui permet au Président Emmanuel Macron et à la Chancelière Angela Merkel de saisir l'opportunité, ouverte tant par le Brexit que par les risques de désengagement américain en matière de sécurité européenne suite à l'élection de Donald Trump en 2016, de relancer la PSDC et de faire de la défense européenne la pierre angulaire de la relance de l'intégration européenne plus largement.

## II. Une fenêtre d'opportunité pour la relance de la défense européenne par le couple franco-allemand depuis 2016

La France et l'Allemagne se sont saisies de cette fenêtre d'opportunité pour réformer la construction européenne, en matière de sécurité et de défense en particulier, en multipliant les initiatives bilatérales visant à promouvoir l'approfondissement de la PSDC. Ces initiatives bilatérales de haut niveau se sont plus précisément concentrées sur deux aspects fondamentaux visant à rendre la PSDC plus

efficace : les capacités militaires et les questions budgétaires. Ces domaines techniques permettent de relancer la politique européenne de défense tout en faisant l'économie d'une réflexion politique plus ardue concernant ce que les Européens entendent vraiment faire d'une défense européenne (certains rêvant à une armée européenne utopique, à l'image de Jean-Claude Juncker en 2016, tandis que d'autres préfèrent voir l'UE se concentrer sur ses capacités civiles de gestion de crise).

### A. Des initiatives bilatérales visant à améliorer les capacités militaires européennes

Les initiatives franco-allemandes en matière capacitaire ont fleuri depuis le Brexit, en vue de doter l'UE de capacités militaires crédibles et de lui permettre d'aller vers l'autonomie stratégique mise en avant par la Stratégie Globale de Sécurité européenne de juin 2016. Ainsi la proposition conjointe des ministres des Affaires étrangères Jean-Marc Ayrault et Frank-Walter Steinmeier du 28 juin 2016 intitulée « Une Europe forte dans un monde d'insécurité » vise à exhorter les partenaires européens de la France et de l'Allemagne ainsi que la Haute Représentante de l'UE Federica Mogherini à mettre en œuvre un agenda de sécurité européen afin de pouvoir prévenir les menaces tant internes qu'externes. Le document se réfère d'ailleurs à la longue tradition de coopération franco-allemande en matière de sécurité et de défense et met en avant la communauté de destin entre les deux États qui fait d'eux la nécessaire locomotive de l'Union en matière de sécurité et de défense<sup>10</sup>. Les deux ministres écrivent que « L'Allemagne et la France vont dès lors soutenir une politique extérieure et de sécurité intégrée de l'UE qui

<sup>10</sup> <http://www.diplomatie.gouv.fr/en/french-foreign-policy/european-union/events/article/a-strong-europe-in-a-world-of-uncertainties-28-06-16>, page consultée le 4 décembre 2017

réunisse tous les instruments politiques de l'UE »<sup>11</sup>, et qui s'appuie sur une vision partagée de l'Europe comme union de sécurité.

Quelques semaines plus tard, une autre initiative conjointe des deux ministres de la Défense Jean-Yves Le Drian et Ursula von der Leyen intitulée « Pour une défense au sein de l'UE globale, réaliste et crédible »<sup>12</sup> est adressée à Federica Mogherini ainsi qu'aux autres États membres de l'UE. Celle-ci fait porter l'accent sur l'idée de mettre en œuvre une Union européenne de Sécurité et de Défense, idée déjà proposée dans les années 2000. Cette initiative conjointe insiste sur l'importance pour l'UE de se doter des capacités d'agir comme un acteur de sécurité internationale en soulignant en particulier la nécessité de créer une capacité de commandement européenne permettant à l'UE de déployer des opérations militaires sans avoir à recourir aux capacités de l'OTAN (à travers les accords de « Berlin Plus ») ou à celles des États membres. L'idée d'un état-major de commandement européen remonte en réalité à la proposition formulée en 2003 à Tervuren par la France, l'Allemagne, la Belgique et les Pays-Bas, dans le contexte de la guerre en Irak et de la division européenne sur le sujet, lors du « Sommet des Chocolatiers » ; l'initiative avait alors été bloquée par le Royaume-Uni, soucieux de limiter la capacité de l'UE à agir militairement sans l'OTAN. Dès lors, le Brexit a permis de relancer cette idée. Le Président Hollande et la Chancelière Angela Merkel s'en sont d'ailleurs saisis lors du sommet informel de Bratislava le 16 septembre 2016, puis lors du Conseil européen du 15 décembre 2016, en proposant à leur tour d'établir une structure de commandement militaire unique au sein de l'UE qui permettrait de planifier et déployer des

missions militaires européennes telles que les opérations Sophia ou Atalante, et accroîtrait ainsi l'autonomie stratégique de l'UE. Cette proposition bilatérale a porté ses fruits et s'est traduite par la décision adoptée par le Conseil européen du 6 mars 2017 de mettre en place une capacité de planification et de conduite d'opérations militaires (MPCC) pour la conduite d'opérations non-exécutives, soit les prémisses d'un état-major d'opérations européen<sup>13</sup>. Cet embryon de structure de commandement a d'ailleurs été créé lors du Conseil européen du 8 juin 2017 et aura pour tâche de gérer les opérations de formation et d'entraînement militaire de l'UE au Mali, en Somalie et en République centrafricaine<sup>14</sup>.

Si la création de cet embryon d'état-major concrétise le poids du moteur franco-allemand sur la PSDC, il ne faut néanmoins pas occulter les divergences de points de vue existant à son sujet entre les États européens : ni la France, ni l'Allemagne, ni aucun autre État membre n'a pour l'instant émis l'idée d'en faire un état-major permettant de planifier des opérations européennes exécutives. Ainsi l'euphémisation de la proposition franco-allemande initiale s'appuie plutôt sur un plus petit dénominateur commun que sur un enthousiasme débordant de leurs partenaires européens.

Par ailleurs, les diverses initiatives politiques franco-allemandes en matière de PSDC insistent également sur la nécessité d'utiliser réellement les groupements tactiques européens jamais déployés encore à ce jour<sup>15</sup>, ou encore le

<sup>13</sup> <http://www.consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2017/03/06-conclusions-security-defence/>, page consultée le 4 décembre 2017.

<sup>14</sup> <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2017/06/08-military-mpcc-planning-conduct-capability/>, page consultée le 4 décembre 2017.

<sup>15</sup> Les groupements tactiques de l'UE résultent d'une initiative franco-britannique rapidement adoptée par l'Allemagne en juin 2004 et à la suite du retour d'expérience de l'opération Artémis conduit par l'UE en

<sup>11</sup> *Ibid.*

<sup>12</sup> <https://www.france-allemande.fr/article9346.html>, page consultée le 4 décembre 2017.

mécanisme de coopération structurée permanente pour les pays souhaitant coopérer plus étroitement en matière de défense. Ainsi, le Conseil européen de décembre 2016 insiste dans ses conclusions sur l'importance d'utiliser les instruments de la PSDC et les possibilités inscrites dans les traités européens en matière de défense, avec une attention particulière au mécanisme de coopération structurée permanente. De même, le Conseil européen du 22 juin 2017 a décidé de lancer la création d'une coopération structurée permanente, en s'appuyant sur une liste de critères communs que les États membres ont été invités à définir à l'été 2017<sup>16</sup>. Celle-ci a vu le jour le 11 décembre 2017 avec le lancement officiel d'une coopération structurée permanente par le Conseil européen entre vingt-trois des Vingt-Sept membres de l'UE<sup>17</sup>. Ce mécanisme permettra notamment aux États participants de développer davantage de capacités militaires communes, en se donnant un cadre de règles mutuelles contraignantes visant à garantir une hausse régulière leurs budgets de défense et le développement de projets industriels communs. Pour autant, il subsiste une divergence de vue entre la France et l'Allemagne concernant la portée de cette coopération structurée permanente : si la France la souhaite ambitieuse et permettant si besoin de conduire des opérations militaires européennes, l'Allemagne l'envisage de façon plus inclusive et circonscrite et basée davantage sur les aspects industriels et logistiques.

---

République Démocratique du Congo en 2003. Il en existe 13 au sein de l'UE, constitués chacun de 1500 hommes et basés sur le principe de la multinationnalité. Deux groupements tactiques sont en alerte permanente pour six mois, selon un système de rotation.

<sup>16</sup> <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2017/06/22-euco-security-defence/>, page consultée le 23 juin 2017.

<sup>17</sup> Décision (PESC) 2017/2315 du 11 décembre 2017 établissant une coopération structurée permanente (CSP) et fixant la liste des États membres participants, JOUE n° L 331 du 14 décembre 2017, p. 57.

En outre, le Conseil européen du 22 juin 2017 a adopté l'idée selon laquelle le déploiement des groupements tactiques européens, pour devenir effectif, devrait s'appuyer sur le mécanisme Athéna permettant de mutualiser les coûts communs afférents aux opérations européennes<sup>18</sup>.

Dans le domaine aérien enfin, une autre lettre d'intention franco-allemande publiée le 4 octobre 2016 par les ministres de la Défense Jean-Yves Le Drian et Ursula von der Leyen vise à définir les possibilités de créer une flotte commune d'avions de transports C130J (Hercules) qui pourrait être utilisée tant par l'Armée de l'Air française que par la Luftwaffe. Ainsi, la France a acquis quatre avions C130J et l'Allemagne quatre également en 2016, qui seront positionnés sur la base aérienne d'Orléans-Bricy, en attendant la création d'une base aérienne commune à Evreux d'ici 2021. De même, le Président Emmanuel Macron et la Chancelière Angela Merkel ont annoncé le 13 juillet 2017 à l'issue du sommet franco-allemand leur volonté de créer un avion de combat en commun, qui pourrait servir de base au développement d'un appareil européen. Là encore, l'objectif dépasse la seule coopération bilatérale et vise à nourrir la défense européenne. Dans le domaine aérien, la France et l'Allemagne avaient notamment initié en 2006 le *European Air Transport Command* (EATC) installé à Eindhoven en 2010 et rejoint par cinq autres partenaires européens. De plus, la France et l'Allemagne ont proposé en septembre 2016 de développer une plateforme logistique pour le transport militaire stratégique en Europe basée sur plusieurs aspects clefs pour la PSDC : développer un commandement médical permettant une meilleure interopérabilité entre les États européens ; développer le transport stratégique européen sur terre, sur mer et dans

---

<sup>18</sup> *Ibid.*



les airs ; diminuer la dépendance européenne aux avions Antonov et faire de l'A400M le premier avion de transport militaire en Europe.

Toutes ces initiatives, citées ici de façon non exhaustive, montrent combien la France et l'Allemagne se conçoivent à nouveau, dans un contexte géopolitique mouvementé, comme le moteur de la défense européenne, à l'image de la situation de l'après guerre froide en Europe.

## B. Des initiatives en matière de budget de défense européen

La question des dépenses militaires constitue l'un des sujets les plus épineux en matière de défense européenne, y compris au sein du couple franco-allemand. En effet, en matière de dépenses militaires ces vingt dernières années, si la France a tâché de maintenir un cap visant à s'approcher du standard des 2% de PIB consacré à la défense préconisé par l'OTAN avec une part de PIB autour de 1,7% ces dernières années, l'Allemagne a jusqu'en 2016 plutôt fait figure de mauvais élève, avec une part de PIB consacrée aux dépenses militaires autour de 1,2%. Pour autant, le gouvernement allemand a, depuis 2016 et l'expérience des attentats sur le sol allemand, annoncé une augmentation inédite du budget de défense, et même un objectif de 2% du PIB dans les années à venir, même si cela reste un point de controverse interne fort au sein de la classe politique outre-Rhin<sup>19</sup>. Dès lors, et ce pour répondre aux critiques de Donald Trump sur le

<sup>19</sup> Le gouvernement allemand avait annoncé à l'été 2017 une volonté d'augmenter le budget de défense allemand de près de 10 milliards d'euros sur les quatre années à venir. Cette annonce pourrait être largement remise en cause par les difficultés inédites rencontrées par l'Allemagne au lendemain des élections législatives de septembre 2017 et de la difficulté à composer un gouvernement stable. <https://www.latribune.fr/entreprises-finance/industrie/aeronautique-defense/budget-de-defense-la-france-le-reve-l-allemand-le-fait-628012.html>, page consultée le 4 décembre 2017.

manque d'investissement des États européens dans leur défense, la France et l'Allemagne ont, depuis le Conseil européen de décembre 2016, plaidé ardemment en faveur d'une augmentation des dépenses de défense des États européens.

Par ailleurs, l'autre aspect fondamental concernant la question budgétaire concerne le financement des opérations européennes. Vouloir faire de l'UE un acteur de sécurité internationale capable d'une plus forte autonomie stratégique ne peut pas aller sans lui donner des capacités de financer ses opérations. Jusqu'à ce jour, les opérations civiles de l'UE sont certes prises en charge par le budget communautaire affecté à la PESC, mais il en va autrement pour les opérations militaires de l'UE qui relèvent du financement par les États. En effet, la majeure partie des coûts afférents à ces opérations sont supportés par les États membres participants selon le même principe de coûts individuels qu'à l'OTAN (« *costs lie where they fall* »). Une partie des coûts communs de ces opérations – à hauteur de 10% environ – est mutualisée et prise en charge par un mécanisme de financement spécifique créé en 2004 : le mécanisme Athéna, permettant d'éviter de créer une structure de financement *ad hoc* pour chaque opération<sup>20</sup>. Trois ans ont été nécessaires pour définir la liste de ces coûts communs (stockage, exercices, personnel, transport, casernement), tant le sujet est politiquement sensible entre les États. C'est pourquoi la France et l'Allemagne ont proposé, dans leur initiative conjointe du 16 septembre 2016 lors du sommet informel des ministres de la Défense européens à Bratislava, de mettre en œuvre davantage de financement commun pour les missions de l'UE dans le cadre de la PSDC. Deux idées principales ont ainsi été reprises au niveau européen lors du Conseil

<sup>20</sup> Créé par l'action commune 2004/197/PESC du 23/02/2004, révisée par les décisions du Conseil 2004/925/PESC du 22/12/2004 et 2005/68/PESC du 24/01/2005.

européen de décembre 2016 : l'idée d'un Fonds commun pour la défense au sein de l'UE et la nécessité pour les États membres de poursuivre l'objectif budgétaire de 2% du PIB affecté aux dépenses de défense dans les années à venir. L'initiative du Fonds européen de défense provient plus précisément d'une double impulsion franco-allemande et de la Commission (dans une communication du 30 novembre 2016) : Thierry Breton, ancien ministre français des Finances, avait dès janvier 2016 proposé la création de ce fonds en s'appuyant sur la coopération militaire franco-allemande, et dans le but de mutualiser une partie des dépenses militaires des États de l'Eurozone et d'aller au-delà du mécanisme Athéna utilisé seulement pour les opérations militaires européennes<sup>21</sup>. Ce projet avait d'ailleurs été accueilli tant par le Président français que par la Chancelière allemande et par le Président de la Commission européenne Jean-Claude Juncker. Le Conseil des ministres de la Défense de l'UE a ainsi accepté le projet le 6 mars 2017 et la Commission européenne a pu lancer le Fonds européen de Défense en juin 2017. Ce Fonds, qui devrait être doté de 5.5 milliards d'euros par an à l'horizon de 2020, a pour objectif à la fois de favoriser la mutualisation des capacités militaires (*pooling and sharing*), la recherche et le développement en matière d'industrie militaire. Il permettra également de donner un contenu concret au mécanisme de coopération structurée permanente en faisant bénéficier les États qui proposeraient des projets de développement de capacités militaires dans ce cadre des avantages en matière de co-financement. L'enjeu à moyen terme est de pouvoir impulser la constitution d'un marché européen de défense, permettant de résister à la concurrence industrielle internationale en la

matière, tout en faisant entrer connectant les industries de défense au processus d'intégration communautaire puisque le Fond est un outil géré par la Commission européenne qui fait ainsi une incursion remarquable dans la PSDC<sup>22</sup>.

<sup>21</sup> [https://www.lesechos.fr/11/01/2016/LesEchos/22104-005-ECH\\_thierry-breton-plaide-pour-un-fonds-europeen-pour-la-defense.htm](https://www.lesechos.fr/11/01/2016/LesEchos/22104-005-ECH_thierry-breton-plaide-pour-un-fonds-europeen-pour-la-defense.htm), page consultée le 4 décembre 2017.

<sup>22</sup> Voir F. Santopinto, « Fonds européen de la défense. L'UE au secours de l'industrie », *Les rapports du GRIP*, 2017/5, 30 juin 2017, 36 pages.

## Conclusion

L'ensemble des initiatives franco-allemandes en faveur de la défense européenne depuis 2016 a connu une concrétisation rapide à l'échelle européenne, démontrant que le couple franco-allemand connaît actuellement un regain de vitalité. Il importe néanmoins pour terminer de nuancer la portée de ce retour du moteur franco-allemand<sup>23</sup>. En effet, si le contexte politique des derniers mois (Brexit, élection de Donald Trump et mise en retrait des États-Unis, élection d'Emmanuel Macron en France) ouvre pour l'UE et en particulier pour sa politique de défense une fenêtre historique d'opportunité, il ne s'agit pas pour autant de se bercer d'illusions. La PSDC connaît certes une relance inédite et qui pourrait être durable, mais les points de divergence profonds qui continuent de diviser les États européens perdurent. Il n'y a pas, à ce jour, d'accord à l'échelle européenne sur l'usage de la force militaire, ni même sur ce que signifie, au fond, une véritable défense européenne. Dès lors comment envisager d'utiliser les groupements tactiques européens en opération lorsque le Président peut décider de l'usage de la force à très brève échéance en France, tandis que la Chancellerie doit auparavant bénéficier de l'approbation du parlement allemand qui peut prendre plusieurs semaines selon l'intensité des débats<sup>24</sup> ? De même, si la Stratégie Globale de Sécurité de l'UE permet de souligner l'importance d'accroître l'autonomie stratégique de l'Union, elle n'efface pas les divergences de

perception des menaces entre les États européens, certains percevant la menace Russe comme la priorité (États baltes, Pologne notamment), tandis que d'autres font du terrorisme et des enjeux migratoires le premier enjeu de sécurité européenne. Toutes les avancées récentes de la PSDC ne peuvent en quelques mois mettre à distance des décennies de culture stratégique nationale pour les États européens, qui impliquent encore largement des analyses différenciées des menaces et des défis militaires rencontrés par l'UE. Si le Président Emmanuel Macron a récemment plaidé en faveur du développement d'une culture stratégique européenne et d'un Erasmus militaire lors de son discours à la Sorbonne le 26 septembre 2017, force est de constater que cette culture stratégique européenne n'est au mieux encore qu'embryonnaire, car c'est sur le temps long et à travers la pratique qu'une telle culture peut se construire et venir se juxtaposer aux cultures militaires des États façonnées par l'histoire. En outre, lorsqu'on lit le dernier Livre blanc allemand de la défense publié en juillet 2016 et la Revue stratégique française publiée en octobre 2017, il est frappant de constater qu'en dehors de la défense européenne, les deux États ont finalement peu de similitudes dans leurs doctrines stratégiques.

Enfin, le contexte politique de l'Allemagne à la suite des élections de septembre 2017 et la difficulté majeure de la Chancellerie à constituer un gouvernement de coalition risque de conduire à un ralentissement de l'activisme franco-allemand début 2018, et ce d'autant plus qu'en dehors de la défense européenne, de fortes divergences persistent entre les deux rives du Rhin sur la gouvernance de la zone euro par exemple, ou la lutte contre le terrorisme et la place de l'outil militaire au sein de cette lutte. Au fond, si le couple franco-allemand apparaît bien comme le nécessaire aiguillon d'une défense

<sup>23</sup> D. Deschaux-Beaume, « Le couple franco-allemand dans la Politique Européenne de Sécurité et de Défense : mythes et réalités. », *Allemagne d'aujourd'hui*, premier trimestre 2010, pp. 50-60.

<sup>24</sup> D. Deschaux-Dutard, « Usage de la force et contrôle démocratique : le rôle des arènes parlementaires en France et en Allemagne. », *Revue Internationale de Politique Comparée*, à paraître fin 2017.

européenne plus aboutie, il ne saurait en être le seul moteur. La défense européenne, pour

avancer, a besoin d'une locomotive mais ne peut se passer de ses wagons.