



DGAP-ANALYSE

Forschungsinstitut der Deutschen
Gesellschaft für Auswärtige Politik

Deutschland, Frankreich
und Europa:
Perspektiven (2)

Januar 2004 • Nr. 27

Zukunftsfähig? Deutsch-französische Beziehungen und ESVP

Quel avenir? Relations franco-allemandes et PESD

Martin Koopmann und Hans Stark



Zukunftsfähig?

Deutsch-französische Beziehungen und ESVP

Quel avenir?

Relations franco-allemandes et PESD

Martin Koopmann und Hans Stark

Das Institut français des relations internationales (Ifri) ist im Bereich der Internationalen Beziehungen das wichtigste unabhängige Institut in Frankreich für Forschung, Information und Diskussion. Das Ifri, gegründet im Jahr 1979 von Thierry de Montbrial, ist eine gemeinnützige Gesellschaft (Gesetz von 1901). Es ist keiner Verwaltungshoheit unterworfen, entscheidet frei über seine Aktivitäten und veröffentlicht regelmäßig seine Forschungsergebnisse. Die in den Veröffentlichungen des Instituts geäußerten Meinungen sind die der Autoren.

Die Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik (DGAP) wurde im März 1955 gegründet und hat nach Ihrer Satzung die Aufgabe, die Probleme der internationalen, besonders der europäischen Politik, Sicherheit und Wirtschaft zu erörtern und ihre wissenschaftliche Untersuchung zu fördern, die Dokumentation über diese Forschungsfragen zu sammeln und das Verständnis für internationale Fragen durch Vorträge, Studiengruppen und Veröffentlichungen anzuregen und zu vertiefen. Sie unterhält zu diesem Zweck ein Forschungsinstitut, eine Dokumentationsstelle und die Zeitschrift "INTERNATIONALE POLITIK". Die Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik bezieht als solche auf Grund ihrer Satzung keine eigene Stellung zu internationalen Problemen. Die in den Veröffentlichungen der Gesellschaft geäußerten Meinungen sind die der Autoren.

Einleitung

Die deutsch-französischen Beziehungen zeichneten sich im letzten Jahr durch ein ambivalentes Erscheinungsbild aus. Einerseits schien seit Herbst 2002 vom alten Motor neue europapolitische Dynamik auszugehen. Es gelang Frankreich und Deutschland, sich noch vor dem Kopenhagener EU-Gipfel bei der umstrittenen Finanzierung der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) zu einigen und damit der Osterweiterung den Weg zu ebnen. Ihre weit auseinander liegenden Vorstellungen zur Institutionenreform führten sie in einem gemeinsamen Konventsvorschlag zusammen. Für ihre Initiative zur Bildung einer Europäischen Sicherheits- und Verteidigungsunion (ESVU) erhielten sie im Konvent in vielen Punkten breite Zustimmung. Die Gemeinsame Erklärung zum 40. Jahrestag des Elysée-Vertrages enthielt begrüßenswerte Vorschläge zur institutionellen Verbesserung der bilateralen Kooperation.

Zugleich ist nicht zu übersehen, dass die Effizienz des deutsch-französischen Motors nachgelassen hat und seine Legitimität zunehmend in Frage gestellt wird. In der Agrarpolitik versäumten es Berlin und Paris, über den bilateralen Minimalkonsens hinaus Impulse für eine nachhaltige Reform zu geben, die auch im Rahmen der WTO-Verhandlungen hätte Bestand haben können. Zweitens hat die im November 2003 unter dem Druck Deutschlands und Frankreichs beschlossene Aussetzung des Stabilitätspakts nicht nur die Kommission geschwächt, sondern könnte beide Länder dazu verführen, unerlässliche Strukturreformen zu verschieben. Parallel zur Scheindebatte über eine bilaterale „Union“ wurden so das Image beider Länder als Antriebskraft der europäischen Integration beschädigt und erneut Ängste vor einem deutsch-französischen Direktorium geschürt.

Zu diesem widersprüchlichen Erscheinungsbild haben das Auftreten Deutschlands und Frankreichs in der Irak-Krise und die gemeinsamen Initiativen für die Ausgestaltung der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) sowie der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) wesentlich beigetragen. Die innereuropäische Spaltung im Irak-Konflikt hat dabei in mehrfacher Hinsicht wie ein Vergrößerungsglas gewirkt, das über die deutsch-französischen Beziehungen und ihre Rolle bei der Entwicklung der ESVP gehalten wurde. So stieß eine begrenzte Einführung von Mehrheitsentscheidungen in GASP und ESVP auf unmissverständliche Ablehnung durch Großbritannien und wurde im Verfassungsentwurf des Konvents nicht berücksichtigt. Darüber hinaus ist der

deutsch-französische ESVU-Vorschlag spätestens seit dem Brüsseler Vierer-Gipfel im April 2003 von dem Vorwurf belastet, auf antiamerikanischem Nährboden entstanden zu sein. Entsprechend kritisch stehen ihm die osteuropäischen künftigen EU-Mitglieder gegenüber. Zugleich fanden sich jedoch mehrere konkrete deutsch-französische Vorschläge im Konventsentwurf wieder, die bei allen alten und neuen Mitgliedern unstrittig sind.

Aus den Entwicklungen im Irak-Konflikt und der anschließenden Debatte über die ESVP ergeben sich zwei wesentliche Anforderungen an die deutsch-französischen Beziehungen:

- 1) *In der erweiterten Union - und insbesondere in der europäischen Außen- und Sicherheitspolitik - wird der deutsch-französische Motor einem konkreten Minorisierungsrisiko ausgesetzt sein. Um mehrheitsfähig zu sein, müssen Deutschland und Frankreich daher die ESVP auf einer permanenten trilateralen Basis mit Großbritannien gründen. Konstruktive Beziehungen zu den USA sind eine unerlässliche Bedingung für den Erfolg einer derartigen Trilateralisierung der Zusammenarbeit.* Eine Weiterentwicklung der ESVP ist aus der Sicht der Mehrheit der EU-Mitgliedsländer (und insbesondere der anderen „großen Staaten“) nur akzeptabel und legitim, wenn sie auf einem Kompromiss zwischen Berlin, Paris und London beruht. Eine transatlantische Blockade zwischen Paris/Berlin und Washington schadet letztlich vor allem deutschen und französischen Interessen. Sowohl die osteuropäischen Staaten als auch mehrere alte EU-Mitglieder werden sich auf absehbare Zeit in einem Prioritätenkonflikt zwischen europäischer Unabhängigkeit und transatlantischer Bündnissolidarität für die zweite Option entscheiden. Nur wenn Berlin und Paris künftig dazu beitragen, die Entstehung derartiger Konflikte zu verhindern, werden sie in der erweiterten EU Partner für eine eigenständige europäische Sicherheitspolitik finden.
- 2) *Das bilaterale Verhältnis zwischen Berlin und Paris in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik ist gekennzeichnet durch konvergierende Bedrohungsanalysen und Streitkräftereformen sowie die gemeinsame Bereitschaft zur partiellen Verge-meinschaftung der ESVP. Dennoch gibt es weiterhin ernstzunehmende Hürden bei der Entwicklung einer tragfähigen bilateralen Grundlage für eine*

von allen Mitgliedstaaten gleichermaßen mitgetragene Sicherheitsstrategie der EU.

So lag bis zum Jahresbeginn 2003 eine französische Beteiligung an einer amerikanischen Militärintervention im Irak durchaus im Bereich des Möglichen. Dies hätte die völlige Isolation Deutschlands in EU und NATO zur Folge gehabt und zu gravierenden Konsequenzen für die deutsch-französischen Beziehungen und ihre Rolle im Verfassungskonvent geführt. Um derartige Risiken, die mit kurzfristig schwer veränderbaren nationalen Traditionen in der Außen- und Sicherheitspolitik zusammenhängen, künftig zu minimieren, müssen Frankreich und Deutschland in einen ernsthaften Strategiedialog miteinander eintreten, um fortbestehende Differenzen zu reduzieren.

1. Sicherung deutsch-französischer Mehrheitsfähigkeit in der ESVP

Der „Brief der Acht“ und die hitzige Auseinandersetzung über die außenpolitische Rolle der Union zwischen Multipolarismus und Multilateralismus spiegelte nicht nur die Kritik am deutsch-französischen Motor wider, sondern auch den Willen der großen Mehrheit der EU-Länder, der Vertiefung von GASP und ESVP gewisse Grenzen zu ziehen, um die Kohäsion des transatlantischen Bündnisses nicht aufs Spiel zu setzen. Doch sollten diese Divergenzen nicht überbewertet werden. Das innereuropäische Zerwürfnis in der Irak-Frage und die Unfähigkeit der EU-15, eine gemeinsame Position dazu zu erarbeiten, haben nicht das Ende der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik eingeläutet. Fest steht, dass keine europäische Regierung bereit ist, die EU zu einer Gegenmacht zu den USA umzuformen und dafür die notwendigen finanziellen Opfer zu bringen. Eine so weitgehende Transformation der Europäischen Union entspricht auch nicht deutschen und französischen Interessen, wenn gleich sich durch die anti-amerikanischen Untertöne während des Berliner Wahlkampfes 2002 und die französische Haltung im UN-Sicherheitsrat im Februar 2003 abzuzeichnen schien, dass Gerhard Schröder und Jacques Chirac eine solche Absicht hegten. Dies entbehrte jedoch in Wirklichkeit jeder Grundlage.

Die traditionell kritische Haltung Frankreichs gegenüber der NATO und das (inzwischen abgeschwächte) Beharren der Bundesregierung auf einer europapolitischen „Emanzipation“ gegenüber Washington belasten zwar weiterhin die Beziehungen zu den Ländern des „neuen Europa“. Die Perspektiven für einen tragbaren Kompromiss bei der Weiterentwicklung der ESVP sind heute jedoch so günstig wie nie zuvor, auch wenn die unter anderem von Deutschland, Frankreich und der italienischen Präsidentschaft im zweiten Halbjahr 2003 unterstützte Einführung von Mehrheitsentscheidungen in der GASP weiterhin auf die Ablehnung Großbritanniens stößt. Dennoch sind insbesondere von Spanien, Großbritannien und Italien positive Signale ausgegangen, die auf eine Annäherung schließen lassen, sofern Deutschland und Frankreich auf sie eingehen.

Noch im Frühjahr 2003 schienen die Gegensätze unüberwindbar. Die Brüsseler Erklärung zur ESVP, die die Regierungschefs Deutschlands, Frankreichs, Belgiens und Luxemburgs am 29. April abgegeben hatten, war vor allem ein politisches Signal an die übrigen EU-Mitglieder. Der Gipfel fand außerhalb des EU-Rahmens statt und hatte zu einem Zeitpunkt, als die

deutsch-französisch-amerikanische UN-Krise noch in frischer Erinnerung war, die vier europäischen Gegner der amerikanischen Irak-Politik ostentativ zusammengebracht. Aber auch inhaltlich war die Erklärung brisant, denn die Vier überschritten die noch von Bill Clinton gezogene „rote Linie“ der Duplizierung der NATO-Strukturen, indem sie sich für die in der EU zu diesem Zeitpunkt nicht mehrheitsfähige Schaffung eines europäischen Generalstabs im Brüsseler Vorort Tervuren zur Planung und Durchführung von Operationen der künftigen europäischen Eingreiftruppe aussprachen.

Die Brüsseler Erklärung der Vier hatte sicher den Vorteil, dass Frankreich und Deutschland mit Belgien und Luxemburg zwei „kleine“ Partner mit ins Boot zogen und damit den latenten Gegensatz zwischen „kleinen“ und „großen“ EU-Mitgliedern entschärften. Aber die vorgesehene Duplizierung von NATO-Strukturen (wenn auch nur in sehr kleinem Maßstab) drohte die Zerwürfnisse in der EU zu verschärfen und weitere Fortschritte im Konvent in Bezug auf die ESVP zu blockieren, ganz zu schweigen davon, dass in Anbetracht der 1999 anvisierten Headline-Goals die sicherheitspolitische Zusammenarbeit im Kreis dieser Vier ohne einen nennenswerten britischen Beitrag kaum sinnvoll gewesen wäre.

Letztlich waren es aber wohl eher die Form und der Zeitpunkt des Vierergipfels, die zur Kritik Anlass gaben, als der Inhalt der Erklärung (mit Ausnahme des Tervurer EU-Hauptquartiers). Schließlich enthielt diese nicht nur eine transatlantische Solidaritätserklärung, sondern auch eine Reihe von Zielen, die bereits im Konvent diskutiert und weitgehend akzeptiert worden waren, wie etwa das Instrument der „strukturierten Zusammenarbeit“, die Weiterentwicklung der Petersberg-Aufgaben und die Schaffung einer Agentur für die Entwicklung und Bereitstellung militärischer Fähigkeiten. All diese Punkte waren mehrheitsfähig und konstruktiv und wurden unter anderem sowohl von Spanien und Italien als auch von Großbritannien begrüßt.

Die Gemeinsamkeiten, die sich hinter der Erklärung der Vier verbargen, gingen jedenfalls weit genug, um nach einem Dreiergespräch in Berlin zwischen Deutschen, Franzosen und Briten auf dem „Konklave“ der europäischen Außenminister am 29. November 2003 in Neapel einen realen Durchbruch zu erzielen. So sah der von Berlin, Paris und London ausgearbeitete Entwurf eine strukturierte Zusammenarbeit in der ESVP

vor, von der grundsätzlich kein EU-Staat (auch die kleineren bzw. neutralen nicht) ausgeschlossen wird. Voraussetzung einer Teilnahme ist, bis 2007 über bestimmte militärische Fähigkeiten zu verfügen, die im Rahmen der internationalen Krisenbewältigung über einen festgelegten Zeitraum einsetzbar sind. In Neapel wurde ebenfalls eine gegenüber dem Konventsentwurf etwas abgeschwächte Solidaritätsklausel angenommen. Vor allem aber ist der Streit über ein europäisches Hauptquartier beigelegt worden. Auf dieses Projekt haben Deutschland und Frankreich einstweilen verzichtet, auch wenn der Keim eines Hauptquartiers im deutsch-französisch-britischen Kompromiss durchaus angelegt zu sein scheint. Aber das Prinzip der Schaffung einer organisatorischen Einheit beim Militärstab der EU, die die Verantwortung für Planung und Durchführung autonomer europäischer Kampfeinsätze übernehmen wird, wurde trotz vehementen Drucks aus Washington in Neapel angenommen. Allerdings ist der effektive Nutzen eines nur im Ansatz vorhandenen und nur von wenigen Offizieren geleiteten „EU-Hauptquartiers“ im Vergleich zu den mit 13.000 Stellen besetzten NATO-Stäben bei Shape unter Militärexperten sehr umstritten. Die Planung und Durchführung künftiger autonomer Militäroperationen der EU (wie z. B. im Kongo) werden in erster Linie den nationalen Hauptquartieren der EU-Mitgliedsstaaten vorbehalten bleiben.

Der erfolgreiche Abschluss der Verhandlungen über die ESVP darf jedoch nicht zu der Annahme verleiten, dass die übrigen EU-Staaten eine Führungsrolle von Berlin und Paris in der GASP/ESVP zu akzeptieren bereit sind. Das genaue Gegenteil scheint der Fall zu sein, auch wenn die Rolle des deutsch-französischen Tandems als Impulsgeber grundsätzlich begrüßt wird. Das Treffen in Neapel hat erneut bewiesen, dass die deutsch-französische Zusammenarbeit um ihrer Mehrheitsfähigkeit willen keinen exklusiven Charakter haben darf, sondern für weitere EU-Staaten offen bleiben muss. Führung können Deutschland und Frankreich nur beanspruchen, wenn sie gleichzeitig bereit sind, ihren Führungsanspruch zu teilen bzw. zu relativieren. Folgende Schlüsse lassen sich daraus ziehen:

- An die Stelle bilateraler deutsch-französischer Initiativen zur ESVP sollten künftig ausschließlich zwischen Berlin, Paris und London ausformulierte trilaterale Vorschläge treten. Flexiblere Modelle bleiben indes eine Alternative im Fall einer vorübergehenden Blockadehaltung eines der drei Länder. Großbritannien aus der GASP/ESVP auszugrenzen ist ebenso unsinnig, wie weiland eine Währungsunion ohne Deutschland zu schaffen.

London verfügt über die meiste Erfahrung und die größten und modernsten Kapazitäten in Europa auf dem Gebiet der internationalen Krisenbewältigung. Darauf zu verzichten, bedeutete, Großbritannien an die USA zu ketten, Deutschland gegenüber Frankreich in der ESVP in eine Juniorpartnerschaft zu zwingen und vor allem die Spaltung zwischen „altem“ und „neuem“ Europa zu vertiefen. Denn wenn es einer weiteren Bestätigung der Notwendigkeit eines deutsch-französisch-britischen Trios bedurft hätte, dann hat das „Konklave“ in Neapel klar gezeigt, dass auf dem Gebiet der ESVP nur ein trilateraler Kompromiss für die übrigen EU-Mitglieder legitim und akzeptabel ist. Auch aus britischer Sicht ist ein Zusammengehen mit Deutschland und Frankreich wichtig. In der Handels- und Entwicklungspolitik etwa steht Großbritannien mit beiden Beinen in Europa. Außerdem erweist sich die britisch-amerikanische Sonderbeziehung für Tony Blair aus innenpolitischen Gründen als zunehmend problematisch. Die in Neapel erzielte Übereinkunft sowie auch die im Spätherbst lancierte britisch-französische Initiative, EU-Truppen (etwa 1.500 Soldaten) den Vereinten Nationen für internationales Krisenmanagement zur Verfügung zu stellen, erlauben es Tony Blair gegenüber Washington, einen gewissen Abstand zu wahren, ohne seine grundsätzlich proatlantische Orientierung in Frage zu stellen.

- Deutschland und Frankreich sollten das Hauptaugenmerk auf den Stabilitätsexport in geographisch an den EU-Raum grenzende Regionen legen, die von Staatszerfall, Bürgerkrieg und Terrorismus betroffen sind, für die EU eine potentielle Gefahr darstellen und in denen die NATO keine sicherheitspolitische Verantwortung zu übernehmen bereit ist. Die EU darf jedoch nicht den Anspruch erheben, sich zu einem kollektiven Verteidigungsbündnis zu entwickeln. Territoriale Verteidigung bleibt der NATO vorbehalten. Dafür fehlen der Union heute und in Zukunft die finanziellen und militärischen Voraussetzungen. Sowohl die Irak-Krise als auch die jüngsten Bemühungen um eine Vertiefung der ESVP haben gezeigt, dass Fortschritte in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik nur unter der Berücksichtigung der Verpflichtungen möglich sind, die die europäischen NATO-Mitglieder in der Atlantischen Allianz übernommen haben. Dem Willen der großen Mehrheit der EU-Staaten entsprechend sollten die europäischen und transatlantischen Sicherheitsstrukturen so ausgestaltet werden, dass die ESVP eine sinnvolle Ergänzung und nicht eine Schwächung der NATO

darstellt. Nur auf dieser Basis kann der in Neapel erzielte Kompromiss in eine ihren Namen verdienende Europäische Sicherheits- und Verteidigungsunion überführt werden.

- Aus deutscher und französischer Sicht bedeutet dies, dass die seit dem Sommer 2003 angestrebte Normalisierung des während der Irak-Krise stark belasteten Verhältnisses zu den USA weiter betrieben werden muss.

Deutschlands Rolle als „Brücke“ zwischen Paris und Washington sowie zwischen europäischer Integration und atlantischer Allianz gehört der Vergangenheit an. Die Bundesrepublik hat für Amerika nicht mehr die geostrategische Bedeutung, die sie im Kalten Krieg hatte. Als Bündnispartner im Kampf gegen Terrorismus, Staatszerfall und die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen fehlen ihr die militärischen und finanziellen Grundvoraussetzungen. Eine Rückkehr zum Status quo ante der deutsch-amerikanischen Beziehungen ist somit ausgeschlossen. Nichtsdestoweniger kann und sollte Berlin mäßigend auf den in erster Linie kulturell und nicht politisch bedingten französischen Antiamerikanismus einwirken und gleichzeitig im Rahmen seiner Möglichkeiten (wie zum Beispiel in Afghanistan) die USA auch militärisch unterstützen. Die Entscheidung des Bundeskanzlers, keine deutschen Truppen in den Irak zu entsenden, steht dazu nicht im Gegensatz. Die Frage stellt sich aber, ob diese Position aufrechterhalten werden kann, falls es zu einem NATO-Einsatz im Irak kommen sollte. Eine Wiederannäherung an die USA, den inzwischen wichtigsten Handelspartner der Bundesrepublik, ist im ureigensten Interesse Deutschlands.

Auch Frankreich gibt sich wieder konzilianter gegenüber den USA, nicht zuletzt weil sich die französische Skepsis gegenüber den ursprünglichen Motiven der amerikanischen Irak-Politik als berechtigt erwiesen hat, was inzwischen, wenn auch zögerlich, von den Amerikanern eingestanden wird. Paris ist nicht an einem Scheitern der USA im Irak interessiert und hat die jüngsten Bemühungen der USA, ihre Irak-Politik durch den UN-Sicherheitsrat legitimieren zu lassen, nicht blockiert. Eine Annäherung Frankreichs an die NATO steht zwar nicht auf der Tagesordnung, aber immerhin beteiligt es sich an der NATO-Befehlsstruktur „Allied Command Transformation“ (ACT) in Norfolk, die über eine Umgestaltung der NATO nachdenkt. Außerdem wird sich Paris mit 1.700 Soldaten an der 21.000 Mann starken schnellen Eingreiftruppe der NATO

beteiligen, die im Herbst 2003 geschaffen worden ist. Aus französischer Sicht ist die Anbindung an die erneuerten Strukturen der NATO ein Mittel, um das Projekt der ESVP zu stärken. Gleichzeitig führt dies aber auch zu einer Verflechtung der europäischen und transatlantischen Sicherheitsstrukturen, was im Interesse aller europäischen Regierungen ist und damit zur Überwindung der innereuropäischen Spaltung beiträgt. Ebenso wie die ESVP nicht in Konkurrenz zur NATO errichtet werden kann, können Deutschland und Frankreich nicht gegen den Willen Washingtons eine führende Rolle in Europa einnehmen.

- Sollte die Vertiefung der deutsch-französischen Zusammenarbeit hingegen als Keim einer gegen die amerikanischen Interessen gerichteten „Europe puissance“ gedacht sein und in einer „multipolaren“ Welt gegenüber Moskau, Peking, Washington und Neu Delhi auf Äquidistanz gebettet sein, würde dies auf den entschiedenen Widerstand der übrigen EU-Mitgliedsstaaten treffen und Deutschland und Frankreich in der EU isolieren. So schwierig der Dialog mit der jetzigen US-Administration auch ist (insbesondere aus britischer Sicht), so wenig lässt sich die Tatsache verleugnen, dass es den meisten Europäern viel leichter fällt, die amerikanische „Hyperpuissance“ (auch unter Bush jr.) zu akzeptieren als einen deutsch-französischen Führungsanspruch innerhalb der EU. Dies hat sich auch im Scheitern des EU-Gipfels vom 13. Dezember 2003 in Brüssel deutlich gezeigt.

2. Die europäische Sicherheitsstrategie: deutsch-französische Perspektiven

Im September 2002 legte die US-Administration eine neue Nationale Sicherheitsstrategie (NSS) vor, die die konzeptionelle Zerstrittenheit der Europäer in der Verteidigungspolitik einmal mehr deutlich an den Tag treten ließ. Die erste Anwendung des Konzepts der „Präemption“ im Irak-Krieg zeigte, abgesehen von Auseinandersetzungen über dessen völkerrechtliche Absicherung, welches Konfliktpotential unilaterale Entscheidungen über das Vorliegen einer unmittelbaren Bedrohung und die Durchführung vorbeugender militärischer Maßnahmen in sich tragen. Verbunden mit der Erkenntnis, keinen nennenswerten Einfluss auf den Entscheidungsprozess der Bush-Regierung zu haben, führte dies zum Auftrag des Europäischen Rats an den Hohen Vertreter der GASP, eine europäische Gesamtstrategie auszuarbeiten. In dem unter der Verantwortung von Javier Solana erarbeiteten Papier versucht die EU, wie zuvor die USA in der NSS, mögliche Antworten auf die neuen asymmetrischen Bedrohungen zu geben. Es trägt zwei charakteristische Züge: Zum einen ist es ein Konsenspapier, mit dem alle Mitgliedstaaten leben können. Nachhaltige präventive Maßnahmen (stärkere Konditionalisierung von Entwicklungspolitik, gezielte handelspolitische Maßnahmen, präventive Nichtverbreitungspolitik) stehen gleichberechtigt neben der Forderung nach erhöhten Verteidigungsausgaben und dem Bekenntnis dazu, dass der Einsatz militärischer Mittel in bestimmten Situationen erforderlich sein kann. Zum anderen ist es ein durchaus europäischer Entwurf, der als wesentliche Ziele die Stabilisierung eines demokratischen und prosperierenden Sicherheitsgürtels jenseits der Unionsgrenzen sowie die Etablierung eines „funktionsfähigen multilateralen Systems“ nennt.

Die Annahme der europäischen Strategie im Dezember 2003 war eine wichtige Etappe in der Entwicklung der noch jungen GASP/ESVP. Gleichwohl wird ein europäisches außen- und sicherheitspolitisches Konzept, trotz des Strebens nach einem Maximum an Kohärenz, noch auf lange Sicht ein Kompromiss nationaler Interessen bleiben. Gerade deswegen wird es in Zukunft bei internationalen Konflikten von der Größenordnung des Irak-Kriegs darauf ankommen, inwieweit die großen EU-Staaten ihre nationalen Traditionen und Reflexe dem Paradigma einer gemeinsamen europäischen Außen- und Sicherheitspolitik unterordnen oder weiterhin als souveräne Nationalstaaten handeln.

Viel wird davon abhängen, ob sich Frankreich und Deutschland als verlässliche Förderer einer europäi-

schen Strategie erweisen. Es gibt durchaus Indikatoren, die eine solche Perspektive als nicht ausgeschlossen erscheinen lassen. Dazu zählt an erster Stelle das Bekenntnis der Bundesregierung zur veränderten Risikolage und den daraus notwendigerweise zu ziehenden Konsequenzen. Von der Überzeugung ausgehend, dass das deutsche Staatsgebiet auf absehbare Zeit nicht mehr durch konventionelle Streitkräfte eines anderen Staates oder Bündnisses gefährdet sein wird, hat Berlin den Abschied vom Primat der Territorialverteidigung vollzogen und den Umbau der Bundeswehr zu einer flexiblen Kriseninterventionsarmee in Angriff genommen.

Damit hat die Bundesregierung eine fundamentale strategische Wende vollzogen, die in Frankreich allerdings bereits Mitte der Neunzigerjahre eingeläutet wurde. Aufbauend auf das Weißbuch von 1994, das der neuen geostrategischen Lage nach dem Ende des Kalten Krieges Rechnung trug, und dem Abschied von der Wehrpflicht zugunsten einer Berufsarmee wurden von Paris bereits mit dem Gesetz zur Streitkräfteentwicklung 1997-2002 konzeptionell die Weichen für die Zukunft gestellt. Im Zentrum der verteidigungspolitischen Neuausrichtung Frankreichs stehen, wie auch in Deutschland, die Verkleinerung und Professionalisierung der Streitkräfte sowie deren „Projektionsfähigkeit“. Auch Paris geht davon aus, dass militärische Einsätze zur Durchsetzung der Sicherheitsinteressen des Landes in Zukunft vorwiegend jenseits der französischen und europäischen Grenzen stattfinden werden. Die durch die Kohabitation lange Zeit nur begrenzt mögliche Umsetzung der notwendigen Streitkräftereform soll durch das im September 2002 verabschiedete Planungsgesetz für die Streitkräfteentwicklung 2003-2008 vorangetrieben werden. Die prekäre Haushaltslage setzt jedoch einige Fragezeichen hinter dieses ambitionöse Projekt, das 2015 abgeschlossen sein soll.

Darüber hinaus haben sich beide Länder bereits im November 2002 für eine Vergemeinschaftung der ESVP bei der Entwicklung militärischer Fähigkeiten, einer europäischen Rüstungspolitik und multinationaler Streitkräfte ausgesprochen – ein Vorschlag, der im Konvent unter anderem an Großbritannien scheiterte.

Diese positiven Ansätze sind eine notwendige Voraussetzung für kohärentes gemeinsames Handeln – eine Garantie hierfür sind sie nicht. Trotz einer unbestreitbaren Annäherung bestehen wichtige Unterschiede zwischen beiden Partnern fort:

Berlin akzentuiert deutlicher als Paris den zivilen präventiven Charakter seiner Sicherheitspolitik. In der Zivilmacht-Tradition der alten Bundesrepublik werden politische und diplomatische Initiativen sowie wirtschaftliche, entwicklungspolitische, rechtsstaatliche und humanitäre Maßnahmen auch künftig in der deutschen Sicherheitspolitik eine herausgehobene Rolle spielen. Auch wenn sich Frankreich ebenfalls grundsätzlich zu einer zivilen Präventionspolitik bekennt, wird der Begriff der Prävention auf französischer Seite militärischer interpretiert, etwa im Sinne verbesserter Aufklärung.

Es bestehen zweitens weiterhin divergierende Grundeinstellungen zum transatlantischen Bündnis. Zwar ist während des Irak-Konflikts der Eindruck einer deutschen Annäherung an französische Vorstellungen einer „Europe puissance“ entstanden. Und tatsächlich ist Berlin außenpolitisch flexibler geworden. Dennoch gilt der überwiegenden Mehrheit der politischen Akteure in Deutschland die transatlantische Partnerschaft weiterhin als Fundament eigener Sicherheit. Selbst innerhalb der Bundesregierung gibt es unterschiedliche Ansichten, wie das Dreiecksverhältnis Berlin-Paris-Washington austariert werden sollte. Dies betraf auch den erst im Spätherbst 2003 beigelegten Konflikt über ein militärisches Hauptquartier der EU.

Frankreich arbeitet drittens seit mehreren Jahren an einer neuen Nukleardoktrin, die – in Analogie zur NSS – den veränderten Bedrohungsszenarien gerecht werden soll und deren genauere Ausrichtung erst im Oktober 2003 bekannt wurde. Die Anschaffung einer neuen Generation von Trägerraketen und nuklearen Sprengköpfen („mini-nukes“) ist Ausdruck des französischen Strebens nach strategischer und operativer Unabhängigkeit von den USA *und* den europäischen Partnern. Die Nukleardoktrin wurde weder mit den EU-Partnern insgesamt noch mit Deutschland allein abgestimmt.

Schließlich erweist sich die äußerst zähe Umsetzung der deutschen Streitkräftereform in zunehmendem Maße als Hemmschuh europäischer Militärkooperation. Im Mittelpunkt steht die vieldiskutierte Reform der Wehrverfassung. Während Frankreich sich bereits 1996 für die Freiwilligenarmee entschieden hat, scheint die Abschaffung der Wehrpflicht in Deutschland zwar nur eine Frage der Zeit zu sein. Dennoch ist eine dafür ausreichende parlamentarische Mehrheit nicht in Sicht. Bei den zunehmenden Auslandseinsätzen der Bundeswehr, von denen Wehrpflichtige ausgeschlossen sind, führt dies zu Planungsproblemen und Verzögerungen. Eine weitere Konsequenz ist die mangelhafte

Berechenbarkeit der deutschen Reformbestrebungen aus Sicht der europäischen Partner. Zusammen mit der unzureichenden finanziellen Ausstattung der Bundeswehr hat das eine Schwächung des neben Frankreich und Großbritannien wichtigsten ESVP-Akteurs zur Folge, die zügig behoben werden muss, wenn die europäische Strategie mehr sein soll als eine reine Absichtserklärung.

Welche Bedeutung kommt diesen Divergenzen zu? Zum einen ist nicht zu übersehen, dass bis zu einer wirklich *gemeinsamen* europäischen Strategie noch ein weiter Weg zurückzulegen sein wird. Die Übereinstimmung zwischen Frankreich und Deutschland in der Bedrohungsanalyse und der daraus folgenden Einsicht in die Notwendigkeit fundamentaler Streitkräfte-reformen lässt andererseits auf weitere Fortschritte hoffen. Diese werden sich aber nur dann einstellen, wenn bestimmte Bedingungen erfüllt sind:

- Frankreich und Deutschland müssen sich gemeinsam über europäische Interessen verständigen. Dazu zählt nicht nur die Ausgestaltung des transatlantischen Verhältnisses oder die Frage möglichst effizienter europäischer Ressourcenallokation. Das betrifft vor allem auch die Definition von Regionen, die für die europäische Außen- und Sicherheitspolitik von besonderem Interesse sind. Die demokratische Entwicklung und wirtschaftliche Prosperität des Maghreb ist für Deutschland (oder Polen) ebenso wichtig wie für Frankreich. Eine kohärente Nachbarschaftspolitik der EU gegenüber den neuen Nachbarn in Osteuropa betrifft Paris (oder London) in gleicher Weise wie Berlin. Gerade in der ersten Jahreshälfte 2004 könnten Frankreich und Deutschland bei der Implementierung des von der Europäischen Kommission erarbeiteten Modells eines „Größeren Europa“ durch gemeinsame Stellungnahmen und Vorschläge konstruktive Arbeit leisten.
- Deutschland und Frankreich sollten künftig gemeinsame Beiträge zur Fortentwicklung der europäischen Sicherheitsstrategie leisten. Deutsch-französische Europainitiativen waren in der Regel immer dann erfolgreich, wenn sie von unterschiedlichen Interessen beider Länder ausgingen. So sind Berlin und Paris geradezu verpflichtet, ihre strategischen Prioritäten von ziviler Prävention und militärischer Intervention zusammenzuführen. Ein gemeinsames Weißbuch der beiden Verteidigungsministerien könnte eine geeignete Klammer bilden, um die strategischen Konzeptionen und militärischen Planungen beider Länder zu harmonisieren. Ohne das Bild einer exklusiven Union erneut zu bemühen,

würde so ein Mindestmaß an bilateraler Verbindlichkeit mit erkennbarem Mehrwert für die ESVP geschaffen. Transparenz und Offenheit gegenüber den Partnern sind in diesem Zusammenhang wichtige Erfolgsfaktoren.

- Um die Glaubwürdigkeit der ESVP zu stärken, müssen nationale und europäische Strategieentwicklung künftig stärker miteinander verbunden werden. Die reformierte Force de frappe wird nur dann ihre abschreckende Wirkung voll entfalten können, wenn sie von den europäischen Partnern als eine Option europäischer Sicherheitspolitik anerkannt wird. Die EU verfügt über alle notwendigen Instrumente, um von politischem Druck über wirtschaftliche Sanktionen bis hin zur Drohung eines Einsatzes konventioneller und nuklearer militärischer Mittel alle Stufen der Eskalationsleiter abzurufen. Dies kann in dem immer noch sehr heterogen strukturierten Gesamtrahmen von GASP/ESVP jedoch nur dann in effizienter Weise geschehen, wenn alle Instrumente auf EU-Ebene koordiniert und in eine gemeinsame Strategie integriert werden.
- In Deutschland muss die Bundeswehrreform (inklusive einer Abschaffung der Wehrpflicht) zügig realisiert werden. Es liegt im Interesse sowohl Berlins als auch seiner europäischen Partner, so bald wie möglich ein Maximum an Planungssicherheit hinsichtlich des deutschen Beitrags zu künftigen europäischen Verteidigungskapazitäten herzustellen. Hinsichtlich des finanziellen Aufwands für die europäische Verteidigung geht es mittelfristig zwar auch um eine Steigerung der absoluten Summe. Kurzfristig ist indes eine Umschichtung der vorhandenen Mittel etwa vom Personalbereich in die Sektoren „Forschung und Entwicklung“ und „Beschaffung“ anzustreben. Europäische Strategieentwicklung ist nur dann glaubwürdig, wenn die operativen Voraussetzungen für die Umsetzung des gemeinsamen Konzepts erfüllt sind.

3. Maximen des künftigen deutsch-französischen Bilateralismus

Frankreich und Deutschland werden sich künftig in der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik mit zwei wesentlichen Herausforderungen konfrontiert sehen:

- Die EU-25 steht ebenso wie Deutschland und Frankreich vor einem Dilemma. Einigen sich Berlin und Paris nicht, ist die weitere Entwicklung der Union blockiert. Andererseits regt sich gerade dann breiter Widerstand in den übrigen Mitgliedsländern, wenn beide Länder permanent europapolitische Einigkeit demonstrieren und mit dem Pfund ihres demographischen Gewichts wuchern. Auch dies kann den Integrationsprozess ernsthaft behindern und die Mehrheitsfähigkeit deutsch-französischer Positionen auf lange Sicht gefährden.
- Dem bilateralen Verhältnis zwischen Berlin und Paris fehlt trotz einer Annäherung in institutionellen Fragen der ESVP einerseits und der europäischen Strategieentwicklung andererseits noch die solide Basis eines tragfähigen gemeinsamen sicherheits- und verteidigungspolitischen Konzepts.

Um der latenten Schwäche der deutsch-französischen Beziehungen einerseits sowie dem Dilemma zwischen der Notwendigkeit deutsch-französischer Führung und den Sorgen der europäischen Partner vor einem bilateralen Direktorium andererseits begegnen zu können, sollten sich Paris und Berlin an drei Maximen orientieren, die über den Rahmen der ESVP hinausweisen und grundsätzlich auch auf andere Bereiche der europapolitischen Agenda anwendbar sind.

Reformierter Bilateralismus

Frankreich und Deutschland müssen ihre bilateralen Beziehungen öffnen für flexible Kooperationen. Im Unterschied zu den Konzeptionen eines „Kerneuropa“ (Schäuble-Lamers) oder einer „Avantgarde“ (Delors) ist hierbei nicht eine feste Gruppe von Mitgliedern gemeint, die generell allein vorangeht. Vielmehr wird, je nach Politikbereich, an unterschiedliche Partnerschaften mit steter deutsch-französischer Beteiligung als Kontinuum gedacht, die Impulse für mehrheitsfähige Positionen auf EU-Ebene geben können. Hierfür kommen zum Beispiel folgende Formate in Frage: die Gruppe der sechs Gründerstaaten, die drei größten Mitglieder Deutschland, Frankreich und Großbritannien, das Weimarer Dreieck. Grundvoraussetzung für eine Weiterentwicklung der ESVP wird die Trilateralisierung des deutsch-französischen Motors durch die konsequente Einbindung Großbritanniens sein. Ferner

gilt, dass sich die großen europäischen Partner des deutsch-französischen Motors ohne eine Entspannung des transatlantischen Verhältnisses nicht in eine konstruktive Kooperation einbinden lassen werden – was wiederum die unbedingte Voraussetzung für dessen Mehrheitsfähigkeit in Europa ist.

Dies bedeutet nicht, dass künftig auf die rein bilaterale Abstimmung verzichtet werden sollte. Gerade in Politikbereichen, in denen beide Länder traditionell entgegengesetzte Interessen vertreten (z.B. Agrarpolitik, Institutionen), ist eine vertrauliche Vorklärung und die Erarbeitung einer gemeinsamen Grundposition unverzichtbar. In der Frage einer deutsch-französischen „Union“ sollten Berlin und Paris indes behutsamer vorgehen. Die harsche Kritik am deutsch-französischen Vorgehen in der Krise um den Stabilitätspakt, aber auch das Scheitern des Brüsseler Gipfels zur EU-Verfassung im Dezember 2003 zeigen, dass sich in der EU inzwischen großer Unmut über das Tandem angestaut hat. Jede deutsch-französische Initiative wird künftig zunächst sehr kritisch betrachtet werden. Sollte die von Paris lancierte Unions-Idee als Warnung an die übrigen EU-Länder vor mangelnder Kompromisswilligkeit und als „Plan B“ für den Fall des Scheiterns der Regierungskonferenz entworfen worden sein, darf es nicht überraschen, wenn sie auf den entschiedenen Widerstand der übrigen EU-Mitgliedsstaaten trifft. Der Begriff „Union“ ist irreführend, erinnert er doch stark an den der „Staatenunion“. Nur wünscht weder Frankreich eine Fusion beider Staaten, noch ist die Bundesregierung zur Schaffung eines deutsch-französischen Bundesstaates bereit.

Weitere neue Institutionen sind in den deutsch-französischen Beziehungen verzichtbar. Die politischen Verantwortlichen treffen ebenso wie die Vertreter der politischen Administrationen in den unterschiedlichsten Gremien mehrmals im Jahr zusammen. Durch die seit Jahrzehnten bestehenden persönlichen Kontakte haben sich Netzwerke herausgebildet, die im internationalen Vergleich einzigartig sind. Die Einrichtung der Beauftragten für die deutsch-französische Zusammenarbeit und ihrer jeweiligen Arbeitsstäbe eröffnet auf operativer Ebene neue Möglichkeiten konstruktiver Kooperation. Diese Instrumente müssen nur sinnvoll eingesetzt werden. So ist es sehr zu wünschen, dass die Arbeitsstäbe der Beauftragten, ergänzt durch externe Expertise, auch für die Sicherheits- und Verteidigungspolitik zukunftsorientierte Konzepte entwickeln.

Konsenspolitik

Deutschen und französischen Positionen in Angelegenheiten europäischer Sicherheit und Verteidigung darf künftig weder ein „deutscher Weg“ noch eine „indépendance française“ zugrunde liegen. Eine derartige Politik würde den Zusammenhalt nicht nur innerhalb der EU sondern auch zwischen Berlin und Paris bedrohen und damit den europapolitischen Interessen beider Länder schaden. Wichtigstes Kriterium für gemeinsame deutsch-französische Initiativen muss deren Mehrheitsfähigkeit unter den EU-Mitgliedern sein.

Trotz britischer Bedenken sollten sich Frankreich und Deutschland weiterhin für die Einführung von Entscheidungen mit qualifizierter Mehrheit in außenpolitischen Fragen einsetzen. Diese sollten, entsprechend der deutsch-französischen Konventsinitiative, auch den Prozess der verstärkten Zusammenarbeit auf sicherheits- und verteidigungspolitischen Terrain auslösen. Die europäischen Staaten werden ihren Interessen als internationale Akteure nur gemeinsam Geltung verschaffen können. Das Vetorecht jedes einzelnen Mitgliedstaates wird unweigerlich zur außen- und sicherheitspolitischen Lähmung der EU führen. Die Aufrechterhaltung des Einstimmigkeitsprinzips widerspricht den Interessen auch derjenigen Länder, die es weiterhin vehement verteidigen. Das Mehrheitsprinzip hingegen zwingt alle Mitglieder, ihren Einfluss zugunsten einer gemeinsamen Konsensposition einzusetzen. Bei einer reinen Verweigerungshaltung steigt für jeden Staat dagegen das Risiko, von einer Mehrheit überstimmt zu werden, ohne dass seine Interessen in ausreichendem Maße berücksichtigt worden wären.

Im Rahmen der ESVP bedeutet Konsensorientierung, dass Frankreich und Deutschland sich über eine gemeinsame Umsetzung der im Dezember 2003 beschlossenen europäischen Sicherheitsstrategie verständigen müssen. Durch ein deutsch-französisches Weißbuch könnten unterschiedliche Traditionen, wie etwa das deutsche Selbstverständnis als Zivilmacht und die französische Bereitschaft zu globaler Intervention, zusammengeführt werden. Ein gemeinsames Weißbuch sollte vom Grundsatz ausgehen, dass die *Raison d'être* europäischer Außen- und Sicherheitspolitik nicht darin liegt, Europa als Gegengewicht zu den USA zu etablieren. Die NATO muss weiterhin der wesentliche Garant europäischer Sicherheit bleiben. Zu einer unnötigen Doppelung von Strukturen darf es durch die Weiterentwicklung von GASP und ESVP nicht kommen. Wenn Frankreich und Deutschland diese Position gemeinsam vertreten, wird es ihnen leichter fallen, ihre europäischen Partner dafür zu gewinnen, von den USA die Einhaltung multilateraler Mechanismen und eine Kooperation „auf Augenhöhe“ einzuklagen.

Komplementarität

Konsensorientierung darf nicht zum Verzicht auf etablierte nationale Kompetenzen (politischer und militärischer Art) führen. Auf EU-Ebene sollte die Priorität auf Konfliktprävention und damit auf einen klassischen Kompetenzbereich deutscher Außenpolitik gelegt werden. Zugleich muss die EU jedoch in der Lage sein, regionale Konflikte durch den Einsatz eigener militärischer Mittel zu befrieden. Die Entsendung von Soldaten in Kriegsgebiete wird auf absehbare Zeit in Deutschland zu stärkeren innenpolitischen Auseinandersetzungen führen als in Frankreich. Ohne Deutschland der Pflicht zu einem größeren militärischen Beitrag zur ESVP zu entheben, ist es sinnvoll, die vorhandenen militärischen Mittel und politischen Möglichkeiten komplementär einzusetzen. Die Ausrichtung der Afghanistan-Friedenskonferenz auf dem Petersberg sowie die von Frankreich geführte EU-Eingreiftruppe im Kongo haben in diesem Zusammenhang durchaus Modellcharakter.

Hinsichtlich des transatlantischen Bündnisses bedeutet Komplementarität jedoch auch, dass die EU die militärische Überlegenheit der USA auf lange Sicht akzeptieren muss. Durch die notwendigen und sinnvollen Anstrengungen der Europäer, ihre militärischen Planungen zu koordinieren und ihre Kapazitäten zu poolen, wird der Rückstand auf die USA auf absehbare Zeit nur verkürzt, keinesfalls jedoch aufgeholt werden können. Dies muss weder für Frankreich und Deutschland noch für die EU insgesamt von Nachteil sein. Berlin und Paris sollten sich gegenüber den europäischen Partnern dafür einsetzen, die gerade im Irak deutlich sichtbare Schwäche der Amerikaner beim Aufbau stabiler gesellschaftlicher und demokratischer Strukturen („nation building“) als Chance der Europäer zu begreifen. Die Bedrohung des Weltfriedens durch „failing states“ wird der EU auch in Zukunft noch genug Gelegenheit bieten, ihr Kapital als Zivilmacht einzusetzen und die eigene internationale Rolle, auch gegenüber den USA, aufzuwerten.

Dr. Martin Koopmann
Programm Frankreich / deutsch-französische Beziehungen
der DGAP

Dr. Hans Stark
Comité d'études des relations franco-allemandes (CERFA)
am Ifri

Introduction

Une certaine ambivalence a caractérisé les relations franco-allemandes en 2003. En effet, depuis l'automne 2002, le vieux moteur semble avoir impulsé une nouvelle dynamique politique européenne, et la France et l'Allemagne ont réussi à se mettre d'accord avant le sommet de l'Union européenne de Copenhague sur le financement controversé de la politique agricole commune (PAC), facilitant ainsi l'élargissement à l'Est. À la Convention sur l'avenir de l'Europe, elles ont présenté une proposition commune conciliant leurs idées très éloignées sur la réforme institutionnelle, et de nombreux points de leur initiative ayant trait à la création d'une Union européenne de sécurité et de défense (UESD) ont suscité une large adhésion à la Convention. La déclaration commune faite à l'occasion du 40e anniversaire du traité de l'Élysée contenait par ailleurs des propositions bien venues sur l'amélioration institutionnelle de la coopération bilatérale.

Pourtant, il est évident que le moteur franco-allemand, dont la légitimité est de plus en plus remise en question, a perdu en efficacité. Berlin et Paris n'ont pas réussi à dépasser le stade du consensus bilatéral minimal en matière de politique agricole pour inspirer une réforme durable, qui aurait pu s'inscrire dans les négociations de l'Organisation mondiale du commerce (OMC). Ensuite, la suspension du pacte de stabilité et de croissance, décidée en novembre 2003 sous la pression de l'Allemagne et de la France, n'a pas eu pour conséquence le seul affaiblissement de la Commission : elle pourrait pousser les deux pays à reporter les réformes structurelles indispensables. Ces facteurs, conjugués au faux débat sur une « Union » bilatérale, ont écorné l'image des deux pays comme force motrice de l'intégration européenne, tout en réveillant les craintes d'un directoire franco-allemand.

La position adoptée par l'Allemagne et la France dans la crise irakienne et leurs initiatives communes pour façonner la politique étrangère et de sécurité commune (PESC) et la politique européenne de sécurité et de défense (PESD) ont amplement contribué à alimenter ces contradictions. Les divisions au sein de l'Union dans le conflit irakien ont eu à plusieurs égards un effet de miroir pour les relations franco-allemandes et leur rôle dans l'élaboration de la PESD. La Grande-Bretagne a ainsi rejeté catégoriquement la proposition de mise en œuvre limitée du vote à la majorité pour certaines décisions relevant

de la PESC et la PESD, proposition qui n'a pas été reprise dans le projet de Constitution de la Convention. Depuis le sommet quadripartite de Bruxelles, en avril 2003, si ce n'est avant, la proposition franco-allemande sur l'UESD s'est vue taxée d'antiaméricanisme et a été accueillie de façon critique par les pays d'Europe de l'Est qui vont adhérer à l'Union européenne. Le projet de la Convention a toutefois repris plusieurs propositions franco-allemandes concrètes qui ont fait l'unanimité des anciens et des nouveaux membres.

Les relations franco-allemandes sont confrontées à deux difficultés principales eu égard à l'évolution du conflit en Irak et au débat sur la PESD qui s'en est suivi :

- 1) *concrètement, le moteur franco-allemand risque d'être mis en minorité dans une Union élargie, notamment en ce qui concerne la politique étrangère et de sécurité commune. Le dégageant d'une majorité implique que l'Allemagne et la France fondent la PESD sur une base trilatérale permanente associant la Grande-Bretagne. Le succès de cette trilatéralisation de la coopération est subordonné à l'existence de relations constructives avec les États-Unis.* La majorité des pays membres de l'Union européenne (et tout particulièrement les autres « grands États ») n'accepteront et ne légitimeront le développement de la PESD que si celle-ci s'appuie sur un compromis entre Berlin, Londres et Paris. Les intérêts allemands et français finiront par être lésés par un blocage transatlantique entre Paris/Berlin et Washington. S'ils doivent choisir entre l'indépendance européenne et la solidarité avec l'Alliance atlantique, les pays d'Europe de l'Est et plusieurs membres actuels de l'Union donneront la priorité, dans un avenir proche, à la seconde option. Paris et Berlin ne trouveront des partenaires pour une politique de sécurité européenne autonome dans l'Union européenne élargie que s'ils contribuent dorénavant à prévenir l'apparition de tels conflits ;
- 2) *en matière de politique de sécurité et de défense, la relation bilatérale entre Paris et Berlin est caractérisée par une réforme des forces armées et une analyse de la menace convergentes, ainsi que par une volonté commune de communautariser partiellement la PESD. Plusieurs obstacles à ne pas négliger subsistent cependant, qui freinent la constitution d'une base bilatérale acceptable permettant d'élaborer une*

stratégie de sécurité de l'UE appuyée de la même façon par tous les États membres. Ainsi, une participation de la France à l'opération militaire américaine en Irak n'était pas totalement exclue, du moins jusqu'au début de l'année 2003. Or ceci aurait eu pour conséquence d'isoler complètement l'Allemagne dans l'Union européenne et dans l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord (OTAN), tout en obérant gravement les relations franco-allemandes et leur rôle dans la Convention chargée d'élaborer la Constitution. La France et l'Allemagne doivent nouer un dialogue stratégique sérieux pour réduire les divergences existantes afin de minimiser à l'avenir ces risques, nés de traditions nationales en matière de politique étrangère et de sécurité qu'il sera malaisé de changer rapidement .

1. Comment dégager une majorité au sein de la PESD autour de la France et l'Allemagne ?

La « Lettre des huit » et le vif débat qui s'en est suivi sur le rôle de l'Union en matière de politique étrangère, entre multipolarisme et multilatéralisme, ont non seulement mis en évidence les critiques exprimées vis-à-vis du moteur franco-allemand, mais également démontré la volonté de la grande majorité des pays de l'Union de circonscrire l'approfondissement de la PESD et de la PESD dans le souci de ne pas menacer la cohésion de l'Alliance atlantique. Ces divergences ne doivent toutefois pas être montées en épingle. Les désaccords en Europe sur la question de l'Irak et l'incapacité des Quinze à arrêter une position commune sur ce dossier n'ont pas sonné le glas de la politique étrangère et de sécurité commune. De fait, aucun gouvernement européen n'est disposé à ce que l'Union se transforme en contre-pouvoir des Etats-Unis, ni à faire les sacrifices financiers que cela impliquerait. Une transformation aussi radicale de la nature de l'UE ne correspond pas non plus aux intérêts français et allemands, même si la tonalité anti-américaine de la campagne électorale à Berlin en 2002 et la position exprimée en février 2003 au Conseil de sécurité des Nations unies par la France pouvaient laisser supposer que telle était l'intention de Jacques Chirac et de Gerhard Schröder.

La position traditionnellement critique de la France vis-à-vis de l'OTAN et l'insistance (moindre entre-temps) du gouvernement allemand pour obtenir l'« émancipation » de la politique européenne vis-à-vis de Washington continuent certes de peser sur les relations avec les pays de la « nouvelle Europe ». Il n'en reste pas moins que, malgré le refus britannique d'introduire le vote à la majorité qualifiée dans le processus de prise de décision relevant de la PESD - une proposition soutenue entre autres par l'Allemagne, la France et la présidence italienne au deuxième semestre 2003 -, les perspectives d'un compromis acceptable pour l'élaboration de la PESD n'ont jamais été aussi favorables. L'Espagne, la Grande-Bretagne et l'Italie ont toutefois envoyé des signaux positifs, qui laissent augurer d'un rapprochement si l'Allemagne et la France y répondent.

Les divergences semblaient encore insurmontables au printemps 2003. La déclaration de Bruxelles sur la PESD, faite le 29 avril par les chefs de gouvernement de l'Allemagne, de la France, de la Belgique et du Luxembourg, se voulait d'abord un message politique à l'intention des autres pays membres. Ce sommet, organisé en marge de l'Union européenne, a eu lieu à un moment où le débat franco-germano-américain aux Nations unies était encore présent dans toutes les mémoi-

res et réunissait de façon ostensible les quatre opposants européens à la gestion américaine de la crise en Irak. Qui plus est, la teneur même de la déclaration était explosive, car les Quatre y franchissaient la « ligne rouge » de duplication des structures de l'OTAN définie par Bill Clinton, en se prononçant en faveur de la création d'un état-major européen dans la ville de Tervuren, près de Bruxelles, chargé de planifier et de réaliser les opérations de la future troupe d'intervention européenne. À l'époque, ces propositions ne rallièrent pas une majorité.

La déclaration des Quatre de Bruxelles a certainement présenté l'avantage, aux yeux de la France et de l'Allemagne, d'associer deux « petits » partenaires et de désamorcer ainsi les oppositions latentes entre « petits » et « grands » États membres de l'Union européenne. Le projet de duplication des structures de l'OTAN (bien que très modeste) a toutefois menacé d'aggraver les dissensions au sein de l'Union et de bloquer de nouveaux progrès sur la PESD à la Convention. À cela s'ajoute le fait qu'en égard aux objectifs globaux fixés en 1999, une coopération en matière de politique de sécurité dans le cercle des Quatre perd presque tout son sens si la Grande-Bretagne ne fournit pas une contribution de poids.

Ce sont en définitive plus la forme et la date du sommet des Quatre qui auront suscité des critiques que le contenu de la déclaration proprement dit (à l'exception de la proposition relative à l'état-major général de l'Union à Tervuren). En effet, ce texte ne se cantonnait pas à une déclaration de solidarité transatlantique, mais énonçait toute une série d'objectifs qui avaient déjà été discutés et acceptés dans une large mesure par la Convention, parmi lesquels l'instrument des « coopérations structurées », la reformulation des missions de Petersberg et la création d'une Agence européenne de développement et d'acquisition de capacités militaires. Tous ces points constructifs étaient susceptibles de réunir une majorité et ont de plus été accueillis favorablement, tant par l'Espagne et l'Italie que par la Grande-Bretagne.

Les points communs de la déclaration des Quatre allaient en tout cas suffisamment loin pour que l'entretien tripartite à Berlin entre Allemands, Français et Britanniques soit suivi d'une véritable percée, réalisée lors du « conclave » des ministres européens des Affaires étrangères le 29 novembre 2003, à Naples. Le projet de Berlin, Paris et Londres prévoit ainsi une coopération structurée dans le domaine de la PESD, ouverte à tous les membres de l'Union européenne (y compris les

petits États et les pays neutres). La participation à cette coopération est subordonnée à la possession, d'ici 2007, de capacités militaires susceptibles d'être déployées pendant une période définie dans le cadre de la gestion internationale des crises. Une clause de solidarité légèrement édulcorée par rapport au projet de la Convention a en outre été adoptée à Naples, mais le plus important a été le règlement du désaccord sur l'état-major européen. L'Allemagne et la France ont renoncé provisoirement à ce projet, même si l'embryon d'un commandement européen apparaît dans le compromis franco-germano-britannique. Malgré les fortes pressions exercées par les États-Unis, Naples a adopté le principe de la création d'un noyau de planification et de conduite d'opérations militaires européennes autonomes auprès du commandement militaire de l'Union. L'utilité réelle d'un « état-major de l'Union » encore au stade du projet et dirigé par une poignée d'officiers reste très controversée chez les experts militaires face aux états-majors de l'OTAN au Commandement suprême des forces alliées en Europe (Supreme Headquarters of the Allied Powers in Europe, SHAPE), qui emploient 13 000 personnes. La planification et la conduite d'opérations militaires autonomes de l'Union (comme par exemple au Congo) resteront d'abord réservées aux commandements nationaux des États membres.

Le succès des négociations sur la PESD ne signifie pas pour autant que les autres États de l'Union européenne acceptent que Berlin et Paris jouent un rôle dominant dans la PESD/PESC, bien au contraire. La rencontre de Naples a de nouveau mis en évidence le fait que la coopération franco-allemande ne peut être exclusive et doit rester ouverte aux autres États de l'Union si elle veut dégager une majorité. L'Allemagne et la France ne peuvent prétendre au leadership qu'en acceptant de partager ou de réduire leurs exigences en la matière. Ceci nous inspire plusieurs conclusions :

- les initiatives bilatérales franco-allemandes concernant la PESD devront être remplacées par des propositions trilatérales formulées entre Berlin, Paris et Londres exclusivement. Dans le cas d'un blocage provisoire de l'un des trois pays, on pourra envisager un format plus flexible. La mise à l'écart de la Grande-Bretagne pour la PESD/PESC serait aussi absurde que l'aurait été la création d'une Union monétaire sans l'Allemagne ;
- c'est Londres qui a le plus d'expérience et les capacités les plus importantes et les plus modernes d'Europe en matière de gestion internationale des crises, et

renoncer à ces acquis reviendrait à lier la Grande-Bretagne aux États-Unis, à faire de l'Allemagne un partenaire de seconde zone de la PESD par rapport à la France, et surtout à aggraver les divisions entre l'« ancienne » et la « nouvelle » Europe. La nécessité d'un trio franco-germano-britannique a de nouveau été clairement mise en évidence par le « conclave » de Naples, qui a montré que seul un compromis trilatéral était légitime et acceptable dans le domaine de la PESD pour les autres membres de l'Union. La Grande-Bretagne a également intérêt à faire cause commune avec l'Allemagne et la France : en matière de politique commerciale et de développement, Londres a les deux pieds en Europe et, qui plus est, les relations spéciales américano-britanniques posent de plus en plus de problèmes à Tony Blair pour des raisons de politique intérieure. L'accord conclu à Naples et l'initiative franco-britannique lancée à la fin de l'automne visant à mettre des troupes de l'Union européenne (environ 1 500 hommes) à la disposition des Nations unies pour la gestion internationale des crises permettent au Premier ministre de garder une certaine distance vis-à-vis de Washington, sans pour autant remettre en cause son orientation fondamentalement atlantiste ;

- l'Allemagne et la France devront privilégier l'exportation de la stabilité dans les régions proches géographiquement de l'Union touchées par l'effondrement des structures étatiques, les guerres civiles et le terrorisme, qui représentent un danger potentiel pour elle et dans lesquelles l'OTAN n'est pas disposée à assumer de responsabilités en matière de sécurité. L'Union européenne ne doit cependant pas vouloir se transformer en une alliance de défense collective. La défense territoriale restera l'apanage de l'OTAN, car l'Union n'a et n'aura pas les moyens financiers et militaires nécessaires pour répondre à une menace « classique ». La crise irakienne et les tentatives récentes de renforcement de la PESD ont montré que les progrès en matière de politique de sécurité et de défense passent par la prise en compte des obligations incombant aux membres européens de l'OTAN dans l'Alliance atlantique. La grande majorité des États de l'Union souhaitent que les structures de sécurité européennes et transatlantiques soient conçues de sorte que la PESD complète utilement l'OTAN et ne l'affaiblisse pas. Ces critères doivent impérativement être respectés pour que le compromis de Naples donne naissance à une Union de la sécurité et de la défense européenne digne de ce nom ;

- ceci signifie pour l'Allemagne et la France qu'elles doivent poursuivre la normalisation, intervenue à l'été 2003, de leurs relations avec les États-Unis, fortement dégradées depuis la crise d'Irak.

Le rôle de l'Allemagne comme « passerelle » entre Paris et Washington et entre l'intégration européenne et l'Alliance atlantique appartient au passé. La République fédérale a perdu l'importance géostratégique qu'elle avait, du temps de la guerre froide, pour les États-Unis. Elle n'a pas les moyens militaires et financiers d'être un partenaire de l'Alliance dans la lutte contre le terrorisme, l'effondrement des États et la prolifération des armes de destruction massive. On peut donc exclure un retour des relations germano-américaines au *statu quo ante*. Berlin peut et doit néanmoins modérer l'antiaméricanisme français, au premier chef culturel et non dicté par des considérations politiques, tout en soutenant militairement les États-Unis dans la limite de ses possibilités (comme par exemple en Afghanistan). La décision du chancelier de ne pas envoyer de troupes allemandes en Irak a beau ne pas être en contradiction avec cette position, on peut légitimement se demander s'il pourra maintenir ce cap en cas d'intervention de l'OTAN dans ce pays. Un rapprochement avec les États-Unis, aujourd'hui premier partenaire commercial de la République fédérale, est tout à fait dans l'intérêt de l'Allemagne.

Paris a aussi adopté un ton plus conciliant vis-à-vis de Washington, ce qui s'explique entre autres par le fait que le bien-fondé du scepticisme français face aux motivations premières de la politique irakienne des États-Unis s'est avéré justifié, ce que les Américains ont fini par admettre du bout des lèvres. La France ne souhaite pas un échec des États-Unis en Irak et n'a pas bloqué les récents efforts de Washington pour faire légitimer sa politique dans ce pays par le Conseil de sécurité des Nations unies. Bien qu'un rapprochement entre la France et l'OTAN ne soit pas encore d'actualité, il n'en reste pas moins que Paris participe à la structure de commandement alliée « Allied Command Transformation » (ACT) basée à Norfolk, qui réfléchit à une restructuration de l'Organisation. La France participera en outre, à hauteur de 1 700 hommes, à la troupe d'intervention rapide de 21 000 hommes de l'OTAN, créée à l'automne 2003. La participation aux structures réformées de l'OTAN permet certes à Paris de renforcer le projet de PESD, mais cette interpénétration parallèle des structures de sécurité européennes et transatlantiques est dans l'intérêt de tous les gouvernements eu-

ropéens, et contribue ainsi à surmonter les clivages intra-européens. Tout comme la PESD se doit de ne pas concurrencer l'OTAN, Paris et Berlin ne peuvent pas jouer un rôle dominant en Europe contre la volonté de Washington.

- Si, au contraire, l'approfondissement de la coopération franco-allemande était le prélude à une « Europe puissance » dirigée contre les intérêts américains, qui maintiendrait une équidistance par rapport à Moscou, Pékin, Washington et New Delhi dans un « monde multipolaire », cela susciterait une vive résistance des autres pays membres de l'Union européenne, et isolerait l'Allemagne et la France au sein de l'Union. Bien que le dialogue avec l'actuel gouvernement américain (surtout du point de vue britannique) soit difficile, la plupart des Européens acceptent de toute évidence plus facilement l'« hyperpuissance » américaine qu'un leadership franco-allemand dans l'Union européenne. Ceci a été démontré clairement par l'échec du sommet européen du 13 décembre 2003 à Bruxelles.

2. La stratégie européenne de sécurité : les perspectives franco-allemandes

En septembre 2002, le gouvernement américain a présenté sa nouvelle stratégie de sécurité nationale (*National Security Strategy*, NSS), qui a mis de nouveau en exergue les divergences de conceptions des Européens en matière de politique de défense. La mise en œuvre, pour la première fois, du concept de « prévention » dans la guerre contre l'Irak a montré, abstraction faite des désaccords sur sa légitimité au regard du droit international, que les décisions unilatérales, fondées sur la présence d'une menace directe et sur la mise en œuvre de mesures militaires préventives, sont une source potentielle de conflits. C'est en partant de cette constatation, et fort de la certitude de ne pas exercer d'influence notable sur les décisions de l'Administration Bush, que le Conseil européen a confié au Haut Représentant pour la PESC la mission d'élaborer une stratégie européenne globale. Dans le papier rédigé sous l'égide de Javier Solana, l'Union européenne s'efforce, comme les États-Unis l'ont fait avec la NSS, de donner des débuts de réponse aux nouvelles menaces asymétriques. Ce document présente deux particularités. D'une part, il est consensuel, et acceptable par tous les États membres : les mesures préventives durables (renforcement de la conditionnalité de la politique d'aide au développement, mesures ciblées en matière d'échanges, politique de non-prolifération) ont la même importance que l'augmentation réclamée des dépenses de défense et que la constatation qu'il peut être nécessaire dans certains cas d'avoir recours aux moyens militaires. D'autre part, c'est un projet purement européen, dont les principaux objectifs sont la stabilisation d'une ceinture de sécurité démocratique et prospère autour des frontières de l'Union et la mise en place d'un « système multilatéral efficace ».

L'adoption de la stratégie européenne en décembre 2003 a représenté une étape importante sur la voie du développement de la PESC et de la PESD, qui sont encore récentes. Tout projet européen de politique étrangère et de sécurité restera cependant, à long terme, le fruit de compromis nationaux, malgré le souci de garantir la meilleure cohérence possible. C'est précisément pour cela que, dans le cas de conflits internationaux de la dimension de la guerre d'Irak, tout dépendra des grands États de l'Union, qui peuvent décider de mettre sous le boisseau leurs traditions et leurs habitudes nationales pour se rallier au paradigme d'une politique étrangère et de sécurité européenne, ou au contraire de continuer d'agir comme des États souverains.

Le succès de la stratégie européenne de sécurité dépendra largement du soutien que lui accorderont la France et l'Allemagne. Ce soutien se traduit d'ores et déjà par le fait le gouvernement fédéral admet que la nature des risques a évolué, et qu'il faut en tirer les conséquences. S'appuyant sur la conviction que le territoire allemand ne sera plus menacé prochainement par des forces armées conventionnelles d'un autre État ou d'une autre alliance, Berlin ne fait plus de la défense territoriale sa première priorité et a entrepris de restructurer la Bundeswehr pour en faire une armée d'intervention flexible pour les cas de crise.

Le gouvernement fédéral a ainsi opéré un tournant stratégique fondamental, déjà initié par la France dès le milieu des années 1990. Paris a préparé l'avenir avec sa loi de programmation militaire pour la période 1997-2002 en s'appuyant sur le *Livre blanc* de 1994, qui prend en compte la nouvelle situation géostratégique après la fin de la guerre froide et la suppression du service militaire au profit de la professionnalisation des forces armées. La réduction de leurs effectifs et leur professionnalisation, ainsi que leur « capacité de projection », sont au centre des nouvelles orientations de défense tant de la France que de l'Allemagne. Paris postule aussi que les interventions militaires visant à garantir la sécurité du pays se dérouleront à l'avenir principalement en dehors du territoire national et européen. La mise en œuvre de la réforme des forces armées, bridée pendant longtemps par la cohabitation, va se poursuivre avec la loi de programmation militaire adoptée en septembre 2002, qui s'applique à la période 2003-2008. Les difficultés budgétaires laissent toutefois planer quelques incertitudes sur ce projet ambitieux, qui doit s'achever en 2015.

En outre, les deux pays se sont déjà prononcés, en novembre 2002, pour une communautarisation de la PESD en ce qui concerne le développement de capacités militaires, d'une politique d'armement européenne et de forces armées multinationales. L'opposition de la Grande-Bretagne explique notamment l'échec de cette proposition à la Convention.

Ces prémices positives sont une condition nécessaire, mais non suffisante, pour une action commune cohérente. Il subsiste des différences importantes entre les deux partenaires malgré un rapprochement indiscutable.

Premièrement, Berlin met plus l'accent que Paris sur le caractère préventif civil de sa politique de sécurité.

L'ancienne République fédérale d'Allemagne a une tradition de puissance civile, qui confère un rôle de premier plan aux initiatives politiques et diplomatiques ainsi qu'aux mesures relevant de l'économie, du développement, du droit et de l'humanitaire dans sa politique de sécurité. Même si la France défend également une politique de prévention civile, elle interprète la notion de prévention en termes militaires, entendant par là notamment l'amélioration de la reconnaissance.

Deuxièmement, il subsiste encore des divergences de fond sur l'Alliance atlantique. Certes, l'Allemagne a donné l'impression qu'elle se rapprochait de la position française d'une « Europe puissance » pendant la guerre contre l'Irak, et Berlin affiche effectivement une plus grande souplesse en matière de politique étrangère. L'immense majorité des acteurs politiques en Allemagne continuent toutefois de penser que le partenariat transatlantique reste le socle de la sécurité de leur pays. Les avis sont partagés au sein même du gouvernement fédéral quant à l'équilibre à trouver dans la relation Berlin-Paris-Washington, ce qui est apparu lors du désaccord sur l'état-major de l'Union européenne, réglé à la fin de l'automne 2003.

Troisièmement, la France travaille depuis plusieurs années à une nouvelle doctrine nucléaire, qui, comme la NSS, prend en compte les modifications des scénarios de menaces, et dont les orientations n'ont été précisées qu'en octobre 2003. La décision de se doter d'une nouvelle génération de missiles longue portée et d'ogives nucléaires (« mini-nukes ») témoigne de la volonté française d'affirmer son indépendance vis-à-vis des États-Unis et de ses partenaires européens sur les plans stratégique et opérationnel. La doctrine nucléaire française n'a été définie ni globalement avec les partenaires de l'Union, ni avec la seule Allemagne.

Pour finir, la coopération militaire européenne est de plus en plus freinée par les très grandes difficultés rencontrées par l'Allemagne dans la réforme de ses forces armées : la restructuration très discutée de leur organisation est au centre du débat. Alors que la France a opté dès 1996 pour une armée de métier, la suppression du service militaire semble n'être plus qu'une question de temps en Allemagne, mais ne paraît pas pour l'instant réunir une majorité parlementaire suffisante. L'incertitude qui en résulte quant à la structure définitive des forces armées allemandes, ce qui entraîne des problèmes de planification et des retards. En outre, cette situation rend les tentatives de réformes en Allemagne trop imprévisibles aux yeux de ses partenaires européens. Ces facteurs, conjugués à l'insuffisance de moyens financiers de la Bundeswehr, affaiblissent l'un

des principaux acteurs de la PESD avec la France et la Grande-Bretagne. Il convient d'y remédier rapidement pour que la stratégie européenne ne reste pas au stade des déclarations d'intention.

Ces divergences sont-elles importantes ? On ne peut occulter le fait qu'il reste beaucoup à faire pour élaborer une véritable stratégie européenne *commune*. Les convergences entre la France et l'Allemagne en matière d'analyse de la menace, et la reconnaissance de la nécessité qui en découle de restructurer les forces armées permettent toutefois d'espérer de nouveaux progrès. Ces derniers ne se réaliseront toutefois que si plusieurs conditions sont réunies :

- la France et l'Allemagne doivent se mettre d'accord sur les intérêts de l'Union européenne, ce qui concerne non seulement l'organisation des relations transatlantiques et une répartition optimale des ressources, mais surtout la définition des régions présentant un intérêt particulier pour la PESD. L'évolution démocratique et la prospérité économique du Maghreb sont des enjeux aussi importantes pour l'Allemagne (ou pour la Pologne) que pour la France. Paris (ou Londres) a autant intérêt que Berlin à ce que l'Union ait une politique cohérente vis-à-vis de ses nouveaux voisins d'Europe de l'Est. Le premier semestre 2004 est tout indiqué pour que la France et l'Allemagne contribuent de façon constructive à la mise en œuvre du modèle préparé par la Commission d'une « Europe élargie », relatif aux nouveaux voisins de l'Union, en exprimant des propositions et des avis communs ;
- l'Allemagne et la France devront à l'avenir présenter des contributions communes pour le développement de la stratégie de sécurité européenne. Les initiatives franco-allemandes sur l'Europe ont généralement été couronnées de succès lorsque les intérêts des pays étaient divergents au départ. Berlin et Paris sont ainsi tenus de faire converger leurs priorités stratégiques de prévention civile et d'intervention militaire. Un *Livre blanc* commun des deux ministères de la Défense pourrait servir à harmoniser les conceptions stratégiques et les planifications militaires des deux pays. Ces derniers, sans faire renaître l'image d'une Union exclusive, pourraient ainsi convenir d'un minimum d'obligations bilatérales qui représenteraient une véritable plus-value pour la PESD. La transparence et l'ouverture vis-à-vis de leurs partenaires sont en l'occurrence des facteurs importants pour le succès de cette entreprise ;
- il conviendra de mieux coordonner les stratégies nationales des États membres et la stratégie européen-

ne pour rendre la PESD plus crédible. La force de frappe réformée ne pourra jouer pleinement son effet dissuasif que si les partenaires européens la reconnaissent comme une option de la politique de sécurité *européenne*. L'Union dispose de tous les instruments nécessaires pour gravir les échelons de l'escalade, de la pression politique à la menace d'un recours à la force militaire conventionnelle et nucléaire, en passant par les sanctions économiques. Ces instruments ne seront pleinement opérationnels que s'ils sont coordonnés sur le plan communautaire et intégrés dans une stratégie commune, compte tenu de la grande hétérogénéité qui caractérise l'ensemble des structures de la PESC/PESD.

- en Allemagne, la réforme de la Bundeswehr (qui inclut la suppression du service militaire) doit être menée rapidement à son terme. Il est de l'intérêt, tant de Berlin que de ses partenaires européens, de pouvoir planifier le plus tôt possible et avec une sécurité maximale la contribution allemande aux futures capacités de défense européennes. Il faudra par ailleurs envisager à moyen terme une augmentation du budget de la défense européenne en termes absolus, mais on peut déjà envisager à court terme la restructuration des moyens existants, en les redéployant du poste « personnel » vers les secteurs « recherche et développement » et « acquisitions ». La mise au point d'une stratégie européenne ne peut être crédible que si les conditions opérationnelles sont réunies pour l'établissement d'un concept commun.

3. Les maximes du futur bilatéralisme franco-allemand

La France et l'Allemagne vont être confrontées à deux défis majeurs en matière de politique européenne de sécurité et de défense :

- l'Union européenne des 25 se trouve devant un dilemme, tout comme l'Allemagne et la France. Une mésentente entre Paris et Berlin peut bloquer toute évolution de l'Union, mais les autres États membres opposent une vive résistance lorsque les deux pays affichent constamment leur accord sur la politique européenne et font valoir leur poids démographique. Ceci peut être un obstacle sérieux à l'intégration et une menace véritable et durable pour le dégagement d'une majorité autour de la France et de l'Allemagne ;
- malgré le rapprochement intervenu dans les questions institutionnelles de la PESD, d'une part, et la mise au point d'une stratégie européenne, de l'autre, les relations bilatérales entre Paris et Berlin manquent encore d'une base solide pour élaborer un projet commun en matière de politique de sécurité et de défense.

Paris et Berlin doivent définir leurs orientations autour de trois maximes qui dépassent le seul cadre de la PESD et qui sont transposables à d'autres questions européennes afin, d'une part, de pallier la faiblesse latente des relations franco-allemandes et, d'autre part, de résoudre le dilemme entre la nécessité d'un leadership franco-allemand et la prise en compte des préoccupations de leurs partenaires européens face à un directoire bilatéral.

Un bilatéralisme réformé

La France et l'Allemagne doivent ouvrir leurs relations bilatérales à des coopérations flexibles. Contrairement aux projets de « noyau européen » (ou « noyau dur ») de Wolfgang Schäuble et Karl Lamers ou d'« avant-garde » de Jacques Delors, ces coopérations ne s'articuleraient pas autour d'un groupe fixe de membres couvrant tous les domaines, mais plutôt, en fonction du secteur, autour de partenariats différents avec pour fil conducteur une présence systématique de la France et de l'Allemagne. Ils pourraient favoriser l'élaboration de positions susceptibles de réunir une majorité à l'échelle de l'Union. Plusieurs formats sont ainsi envisageables : le groupe des six pays fondateurs, les trois plus grands pays – à savoir l'Allemagne, la France et la Grande-Bretagne –, le triangle de Weimar. La trilatéralisation du

moteur franco-allemand, qui devra largement associer la Grande-Bretagne, est un préalable au futur développement de la PESD. Il convient par ailleurs de ne pas oublier que les grands partenaires européens du moteur franco-allemand ne participeront pas à une coopération constructive si les relations transatlantiques ne se décrispent pas et que ladite coopération constructive est indispensable pour réunir une majorité en Europe.

Il ne faudra pas pour autant renoncer à l'avenir aux accords purement bilatéraux. C'est précisément dans les secteurs où les deux pays défendent traditionnellement des intérêts opposés (par exemple la politique agricole et les institutions) qu'il est indispensable de défricher au préalable le terrain dans la plus grande discrétion et d'élaborer des positions communes. Paris et Berlin doivent procéder avec une très grande prudence sur le projet d'« Union » franco-allemande. Les critiques sévères vis-à-vis de l'attitude franco-allemande dans la crise du pacte de stabilité et de croissance et l'échec du sommet de Bruxelles sur la Constitution européenne en décembre 2003 témoignent du fait que le couple franco-allemand suscite une grogne importante au sein de l'Union. Toute initiative franco-allemande sera à l'avenir examinée de façon très critique. Si l'idée d'« Union » lancée par Paris se veut un avertissement aux autres pays membres réticents aux compromis et un « plan B » applicable en cas d'échec de la CIG, il ne faut pas s'étonner qu'elle rencontre une opposition résolue des autres États membres de l'Union européenne. Le terme « Union » prête d'ailleurs à confusion dans la mesure où il rappelle fortement l'« Union des États ». La France ne souhaite pas la fusion des deux États et le gouvernement fédéral n'est pas prêt à créer un État fédéral franco-allemand.

Les relations franco-allemandes n'ont pas besoin de nouvelles institutions. Les responsables politiques et les représentants des appareils politiques se rencontrent plusieurs fois par an dans différentes enceintes. Les contacts personnels noués depuis des décennies ont permis de créer des réseaux uniques sur le plan international. La nomination des secrétaires généraux pour la coopération franco-allemande et de leurs équipes ouvre de nouvelles possibilités de coopération constructive sur le plan opérationnel. Reste à bien employer ces instruments, et il est hautement souhaitable que les équipes des secrétaires généraux, appuyées par des experts extérieurs, mettent également au point des projets d'avenir pour la politique de sécurité et de défense.

Une politique du consensus

À l'avenir, les positions allemandes et françaises en matière de défense et de sécurité européennes ne doivent s'appuyer ni sur une « voie allemande » ni sur une « indépendance française ». Cette politique menacerait la cohésion non seulement au sein de l'Union, mais aussi entre Paris et Berlin, nuisant ainsi aux intérêts européens des deux pays. Le principal critère des initiatives franco-allemandes doit être leur capacité à réunir une majorité parmi les membres de l'Union européenne.

La France et l'Allemagne doivent continuer à œuvrer, malgré les réticences britanniques, en faveur du vote à la majorité qualifiée en matière de politique étrangère. Ce mode de prise de décision devrait également être adopté pour le lancement des coopérations renforcées pour la sécurité et la défense, ce qui serait dans le droit fil de l'initiative franco-allemande à la Convention. Les États européens ne pourront défendre leurs intérêts sur le plan international qu'en agissant de concert. Le droit de veto dont dispose chaque État membre entraînera inévitablement une paralysie de l'Union en matière de politique étrangère et de sécurité. Le maintien du principe d'unanimité va à l'encontre des intérêts des pays qui le défendent avec véhémence, contrairement au vote à la majorité qui contraint tous les membres à user de leur influence pour dégager un consensus. Si un État fait de l'obstruction, il aura alors plus de risques d'être mis en minorité et de ne pas voir ses intérêts suffisamment pris en compte.

La recherche du consensus dans la PESD signifie que la France et l'Allemagne doivent agir ensemble pour mettre en œuvre la stratégie de sécurité européenne adoptée en décembre 2003. Un *Livre blanc* franco-allemand pourrait concilier les traditions différentes des pays : ainsi, l'Allemagne se considère comme une puissance civile, tandis que la France a une propension à l'intervention globale. Ce *Livre blanc* commun devrait s'appuyer sur un principe : la raison d'être de la politique étrangère et de sécurité européenne n'est pas de faire de l'Europe un contrepoids aux États-Unis. L'OTAN doit rester le principal garant de la sécurité européenne, et le développement de la PESD et de la PESD ne doit pas déboucher sur une duplication inutile des structures. Si Paris et Berlin défendent ensemble cette position, il leur sera plus facile de convaincre leurs partenaires européens de réclamer de Washington le respect des mécanismes multilatéraux et une coopération « entre égaux ».

La complémentarité

La recherche d'un consensus n'implique pas une renonciation aux compétences nationales de nature politi-

que et militaire. Au niveau de l'Union européenne, la priorité doit être donnée à la prévention des conflits, qui est un domaine de compétence traditionnel de la politique étrangère allemande. L'Union doit cependant pouvoir régler les conflits régionaux en ayant recours à ses propres capacités militaires. L'envoi de soldats dans les zones de guerre entraînera dans un avenir proche des conflits de politique intérieure plus forts en Allemagne qu'en France. Il ne s'agit pas pour autant de dispenser Berlin d'améliorer sa contribution militaire à la PESD, mais il paraît judicieux d'organiser la complémentarité des moyens militaires et des possibilités politiques disponibles. L'organisation de la conférence pour la paix en Afghanistan à Petersberg et le commandement français de la troupe d'intervention de l'Union européenne au Congo sont exemplaires à cet égard.

Concernant l'Alliance atlantique, qui dit complémentarité dit acceptation durable, par l'Union, de la supériorité militaire des États-Unis. Les efforts nécessaires et utiles des Européens pour coordonner leurs capacités et leurs planifications militaires permettront de réduire le retard sur les États-Unis, mais en aucun cas de le combler dans un avenir proche, ce qui n'est d'ailleurs pas forcément préjudiciable à la France ou à l'Allemagne, ni à l'Union européenne dans son ensemble. Allemands et Français doivent convaincre leurs partenaires européens que les difficultés rencontrées par les Américains dans la mise sur pied des structures démocratiques et sociales stables (nation building), notamment en Irak, sont une chance pour les Européens. Les « États faillis » (failed states) qui menacent la paix dans le monde donneront suffisamment d'occasions à l'Union européenne d'agir en tant que puissance civile et de valoriser son rôle international, notamment vis-à-vis des États-Unis.

Martin Koopmann
Programme France / relations franco-allemandes, DGAP

Hans Stark
Comité d'études des relations franco-allemandes (CERFA), Ifri