



OBSERVATOIRE de l'Allemagne

RELANCER LES INSTANCES DE COOPÉRATION FRANCO-ALLEMANDES EN MATIÈRE DE DÉFENSE

8 propositions pour une architecture de coopération
bilatérale plus efficace dans le domaine de la défense

Sven Arnold / Chercheur invité, Stiftung Wissenschaft und Politik
Gaspard Schnitzler / Directeur de recherche, IRIS

Mai 2024



PRÉSENTATION DES AUTEURS



Sven Arnold / Chercheur invité, Stiftung Wissenschaft und Politik

Sven Arnold est chercheur invité à la Stiftung Wissenschaft und Politik (Institut allemand pour les affaires internationales et de sécurité). Auparavant, il occupait le poste de chargé de mission Allemagne et Europe centrale à la Direction générale des relations internationales et de la stratégie (DGRIS) au ministère des Armées.



Gaspard Schnitzler / Directeur de recherche, IRIS

Gaspard Schnitzler est directeur de recherche à l'IRIS, spécialisé sur les questions de défense européennes et d'industrie de l'armement. Il est responsable du Programme Industrie de défense et de sécurité et co-directeur de l'Observatoire de l'Allemagne.

PRÉSENTATION DE L'OBSERVATOIRE DE L'ALLEMAGNE

L'Observatoire de l'Allemagne cherche à animer les débats et la réflexion en apportant un éclairage aux pouvoirs publics, aux professionnels du secteur privé et au grand public, sur l'évolution de l'Allemagne contemporaine et son impact sur la coopération franco-allemande et l'Union européenne. Il a pour ambition de peser sur les débats publics et d'accompagner les décideurs dans leur compréhension des processus politiques, économiques et sociétaux en Allemagne, par la publication d'analyses et par l'organisation d'évènements.

L'Observatoire veille à faire appel à des contributeurs et intervenants français et allemands, issus d'horizons divers afin d'offrir un regard croisé et original sur les problématiques traitées. Il est co-dirigé par **Jacques-Pierre Gougeon**, professeur des universités, directeur de recherche à l'IRIS, et **Gaspard Schnitzler**, chercheur à l'IRIS. Il s'inscrit dans le cadre du Programme Europe, stratégie, sécurité de l'IRIS.



PROGRAMME
**EUROPE,
STRATÉGIE &
SÉCURITÉ**

Le programme Europe, Stratégie, Sécurité s'attache à décrypter les mutations de l'Europe et de son environnement régional sur le plan politique et stratégique. Reconnu pour son expertise tant au niveau national qu'international, l'IRIS est partenaire et coordinateur de projets internationaux avec les principaux centres de recherche en Europe, qui permettent à l'Institut de tisser des liens forts avec les décideurs. Les champs d'intervention de ce programme sont multiples : animation du débat stratégique ; réalisation d'études, rapports et notes de consultance ; organisation de conférences, colloques, séminaires ; formation sur mesure.

INTRODUCTION

Alors que le contexte international exige un moteur franco-allemand fort, uni, et à l'initiative pour renforcer la défense européenne, un éloignement stratégique et des divergences de plus en plus marquées caractérisent aujourd'hui la relation entre la France et l'Allemagne. Si durant les décennies post-seconde guerre mondiale la coopération franco-allemande était guidée par un objectif clair et sans équivoque – celui de la réconciliation, après trois conflits fratricides – elle semble aujourd'hui davantage motivée par une forme d'habitude, voire parfois même d'impératif, que par un réel projet politique commun. Illustration de cet « essoufflement » et d'une relation en quête de sens, la sous-utilisation des instances de coopération bilatérales et notamment du Conseil franco-allemand de défense et de sécurité (CFADS). S'il est évident qu'à elles seules ces instances ne peuvent régler les difficultés susmentionnées, elles apparaissent comme un outil propice à l'élaboration d'une vision commune franco-allemande sur un certain nombre de sujets majeurs. Au-delà du cadre stratégique qu'elles permettent de fixer, elles garantissent également le maintien d'une cohérence d'ensemble des nombreuses initiatives en cours. C'est pourquoi, convaincus de leur importance, les auteurs de cet article proposent une liste de huit recommandations pour relancer et réformer les instances de coopération bilatérales en matière de défense, afin de les rendre plus efficaces et éviter qu'elles ne deviennent un jour des « coquilles vides ».

UN ORGANE MÉCONNU ET POURTANT ESSENTIEL : LE CONSEIL FRANCO-ALLEMAND DE DÉFENSE ET DE SÉCURITÉ (CFADS)

Établi par le Protocole additionnel au Traité de l'Élysée de 1988, le Conseil franco-allemand de défense et de sécurité (CFADS), dont la dernière édition vient de se tenir à Berlin le 28 mai 2024, offre un cadre de dialogue au plus haut niveau politique dans le domaine de sécurité et de défense entre la France et l'Allemagne. Selon les textes, le CFADS réunit les chefs d'État et de gouvernement français et allemands, les ministres des Affaires étrangères et de la Défense des deux pays, ainsi que l'inspecteur général de la *Bundeswehr* et le chef d'état-major des armées. Il a notamment pour missions d'élaborer des conceptions communes, d'assurer la concertation entre les deux pays sur les questions intéressant la sécurité de l'Europe, d'adopter les décisions concernant la coopération militaire, d'améliorer l'interopérabilité entre les deux armées, ainsi que d'approfondir la coopération en matière d'armement.¹ Pour ce faire, il dispose d'un secrétariat dédié et est organisé autour de quatre groupes de travail :

¹ Protocole au Traité entre la République fédérale d'Allemagne et la République française sur la coopération franco-allemande en date du 22 janvier 1963, article 4.

Coopération militaire (GFACM), Coopération armement (GTCA), Stratégie et désarmement (GTSD), ainsi que Questions juridiques et conventionnelles (GTQJC). (Cf. graphique en annexe)

Plus de trois décennies après la mise en place du CFADS, un élément saute aux yeux : le décalage entre les textes et la réalité de la pratique. Ainsi, alors que le protocole de 1988 prévoyait la tenue de deux CFADS par an, dans la pratique, depuis 2008, les CFADS se sont tenus tout au plus à un rythme annuel et ce malgré le fait qu'ils aient été élevés au rang d'« organe politique de pilotage des engagements réciproques » par le Traité d'Aix-la-Chapelle en 2019. De plus, certaines instances créées en 1988 ont *de facto* cessé d'exister. C'est notamment le cas de la Commission franco-allemande de défense et de sécurité, du Secrétariat du Conseil - dont le rôle de préparation des rencontres est pourtant essentiel - ainsi que de trois des quatre groupes de travail (Coopération armement, Questions juridiques et conventionnelles, ainsi que Stratégie et désarmement). Enfin, les différentes instances fonctionnent aujourd'hui en totale indépendance les unes par rapport aux autres, nuisant ainsi à leur cohérence d'ensemble. Face à ce constat, il apparaît essentiel de réformer ces instances afin d'aboutir à une architecture plus cohérente et *in fine* plus efficace.

RECOMMANDATIONS

1. Décorréliser le Conseil franco-allemand de défense et de sécurité (CFADS) du Conseil des ministres franco-allemands (CMFA)

Depuis la mise en place des Conseils des ministres franco-allemands (CMFA) en 2003, le CFADS est adossé à ces derniers. Si pour des raisons pratiques et organisationnelles, il peut apparaître opportun de rassembler ces deux formats, cela semble se faire au détriment de l'efficacité de ces organes. Ainsi, la diminution du rythme des CMFA observée au cours des dernières années entraîne *de facto* une diminution du nombre de CFADS. Par ailleurs, lorsque les CFADS se tiennent en marge des CMFA, le temps est trop limité pour tenir des échanges approfondis sur les nombreux sujets d'intérêt stratégique qui nécessitent une attention particulière. Aussi, il semblerait plus opportun de séparer les séquences afin de garantir la tenue régulière de CFADS dont la longueur permettrait des échanges fructueux sur l'ensemble des sujets nécessitant d'être abordés.

2. Maintenir un rythme régulier pour le CFADS, boussole de la relation franco-allemande en matière de défense, tout en veillant à préserver une certaine souplesse

Si le rythme initial de deux CFADS par an paraît aujourd'hui ambitieux, en raison de la lourdeur administrative de ce dernier et compte tenu du nombre élevé de cadres d'échange existants par ailleurs, des rencontres exclusivement *ad hoc* nuisent à l'efficacité de la coopération. Il

paraît donc pertinent de veiller à conserver une certaine régularité dans la tenue du CFADS, voire de définir une période fixe dans l'année pour la tenue du Conseil. Une rencontre par an apparaît comme un rythme souhaitable. Bien évidemment, des CFADS « d'opportunité » pourraient être organisés lorsque cela est nécessaire, notamment en cas de crise ou d'évènement majeur nécessitant une étroite coordination entre Paris et Berlin. Ces CFADS ponctuels pourraient le cas échéant se tenir en format restreint. Garantir un Conseil annuel permettrait de maintenir l'impulsion politique nécessaire à la coopération bilatérale et de fixer le cap à suivre, tout en préservant la souplesse et la flexibilité requises.

3. Harmoniser les calendriers des différents organes subordonnés au CFADS et renforcer leur coopération afin de garantir une meilleure cohérence d'ensemble

Dans la pratique, les groupes de travail subordonnés au CFADS fonctionnent de manière décorrélée, aussi bien vis-à-vis du Conseil qu'entre eux. Il apparaît indispensable d'introduire une cohérence entre l'ensemble de ces organes de coopération. Ainsi, suivant le modèle du Groupe franco-allemand de coopération militaire (GFACM) - seule instance à se réunir selon les modalités initialement prévues - il serait pertinent que les autres groupes de travail se réunissent également à un rythme biannuel. De nombreux sujets transverses étant communs à plusieurs groupes de travail, il est essentiel de créer des synergies entre ces derniers. Si un pilotage par le haut (du CFADS vers les groupes de travail) est indispensable pour fixer les grandes orientations stratégiques, l'inverse, c'est-à-dire l'émission de recommandations des groupes de travail vers le CFADS, l'est tout autant pour éclairer le Conseil et aider à la prise de décision des hautes autorités politiques.

4. Réactiver le Secrétariat du Conseil, organe indispensable à la coordination entre ministères français et allemand

Dans l'esprit des textes, le secrétariat du Conseil (co-dirigé par un diplomate allemand de l'*Auswärtiges Amt* et un militaire français du ministère des Armées²) a une fonction de coordination entre ministères et joue un rôle essentiel dans la préparation des CFADS. Or, malheureusement, le Secrétariat a *de facto* disparu et ne s'est pas réuni depuis plus d'une décennie. Ses missions ont été reprises par les administrations nationales mais sa centralité dans le dispositif et son caractère binational ne peuvent être totalement remplacées. Il serait nécessaire de réactiver ce dernier. Une réflexion devrait également être menée sur sa composition. Doté de davantage de moyens (incluant des représentants des ministères chargés des Affaires étrangères et de la défense des deux pays), le Secrétariat pourrait jouer un rôle utile dans le suivi de l'avancée des groupes de travail et la coordination de ces derniers.

² Habituellement le Directeur adjoint de la Direction des relations internationales et de la stratégie du ministère des Armées.

5. Réactiver le groupe de travail « Coopération Armement » (GTCA) pour sortir de la logique de programme qui prévaut actuellement et adopter une approche transverse

Depuis l'introduction des *steering committees* pour piloter les programmes capacitaires franco-allemands (MGCS, SCAF³...), au niveau du Délégué général pour l'Armement (DGA) et du Secrétaire d'État armement, le groupe de travail « Coopération armement » (GTCA) ne se réunit plus. Or, le GTCA est essentiel dans la mesure où il permet d'aborder la coopération capacitaire dans son ensemble et de prendre de la hauteur sur ces sujets, là où les *steering committees* ne sont dédiés qu'à un programme et ne permettent donc pas d'élaborer une vision d'ensemble, ni même de traiter des sujets communs aux différents programmes dans une approche plurielle. Ainsi, il est urgent, tout en maintenant les *steering committees*, de réactiver le GTCA en menant une réflexion sur sa composition et la potentielle inclusion des entités des états-majors des armées français et allemands en charge de la planification capacitaire. En effet, les sujets nécessitant une approche commune ne manquent pas. Ainsi, alors que l'UE vient de se doter de sa première stratégie industrielle de défense (EDIS), le GTCA pourrait par exemple travailler à l'élaboration d'une vision commune de l'avenir de la Base industrielle et technologique de défense européenne (BITDE) et proposer une approche commune pour atteindre les objectifs fixés dans cette stratégie. Enfin, depuis le Covid-19, il n'existe plus de « format 2+2 », réunissant à la fois les directeurs de la planification (EMA et *Abteilung Planung*) et les directeurs de l'armement (DGA et BAAINBw⁴), français et allemand. Relancer un tel format permettrait de disposer d'un cadre de réflexion propice à la préparation de projets capacitaires d'avenir.

6. Ajuster le groupe de travail « Stratégie et désarmement » (GTSD)

Si des réunions de haut niveau sont régulièrement organisées entre les ministères en charge des Affaires étrangères et de la Défense sur les questions stratégiques et de maîtrise des armements, le groupe de travail « Stratégie et désarmement » (GTSD) ne se réunit plus formellement sous cette dénomination. Compte tenu du contexte, le GTSD pourrait utilement être réintroduit comme organe formel de coopération pour proposer des réflexions en format « 2+2 » (ministères des Affaires étrangères et de la Défense) sur des sujets stratégiques, tels que la future architecture de sécurité européenne, le renforcement du pilier européen de l'OTAN, ou encore le rôle de la dissuasion nucléaire.

³ *Main Ground Combat System* et Système de combat aérien du futur

⁴ *Bundesamt für Ausrüstung, Informationstechnik und Nutzung der Bundeswehr.*

7. *Ajuster la composition du CFADS au cas par cas*

S'il n'apparaît pas indispensable de modifier la structure prévue par les traités, il semblerait pertinent d'avoir une approche flexible quant à la composition des Conseils, permettant ainsi d'ajuster le format selon les priorités propres à chaque CFADS. À titre d'exemple, en cas de Conseil centré essentiellement sur la coopération industrielle, la présence du Délégué général pour l'armement (DGA) français et de son homologue allemand, le Secrétaire d'État *Ausrüstung*, serait particulièrement utile.

8. *Inclure davantage les parlements nationaux dans les travaux du CFADS*

Il pourrait être utile de mener une réflexion sur l'inclusion des parlements nationaux aux réflexions et travaux du CFADS, notamment des commissions en charge des questions de défense, ainsi que du groupe de travail « Politique étrangère et de défense » de l'Assemblée parlementaire franco-allemande (APFA). En effet, le rôle clé du *Bundestag* dans le processus décisionnel allemand sur les questions de défense et le rôle croissant auquel aspirent les commissions en charge des questions de défense au Sénat et à l'Assemblée nationale, invitent à un échange étroit et régulier avec ces institutions. La participation occasionnelle des présidents de commissions nationales et du groupe de travail de l'APFA à certaines sessions des CFADS pourrait être envisagée selon la pertinence des sujets.

CONCLUSION

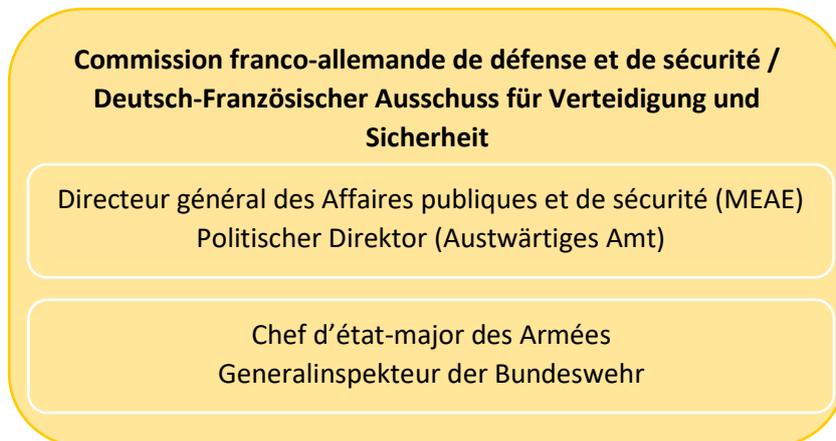
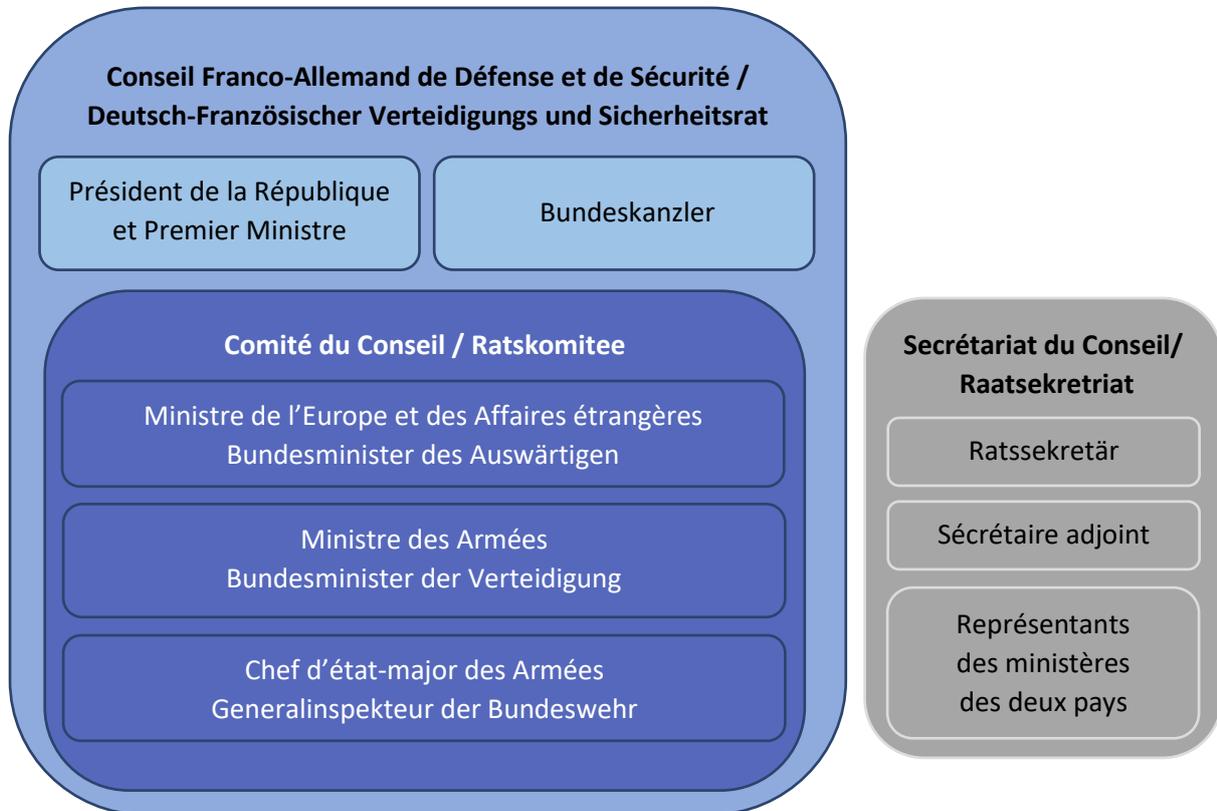
Si une nouvelle architecture de coopération franco-allemande en matière de défense, plus fluide, plus cohérente et mieux adaptée aux réalités de la coopération est souhaitable, elle ne pourra se faire sans volonté politique et sans ceux qui portent cette coopération au quotidien. Ainsi, elle suppose une compréhension mutuelle des différents systèmes institutionnels de part et d'autre du Rhin et implique d'entretenir un vivier d'experts des deux pays pour garantir une transmission continue des connaissances de la coopération franco-allemande, en dépit des rotations régulières de personnels dans les administrations nationales.

Enfin, les instances de coopération ne sont évidemment pas une finalité en soit mais bien les instruments d'une ambition politique franco-allemande au service d'une Europe plus forte. Aussi, il est indispensable que Paris et Berlin retrouvent une ambition commune, construite autour d'un intérêt mutuel. Plus de 60 ans après le traité de l'Élysée et 35 ans après la chute du mur de Berlin, il est temps de démontrer une nouvelle fois la pertinence de cette relation si singulière et d'ouvrir un nouveau chapitre de la coopération bilatérale. Le président de la République et le chancelier fédéral se sont engagés à développer un agenda commun ambitieux pour renforcer la souveraineté stratégique européenne dans les domaines de

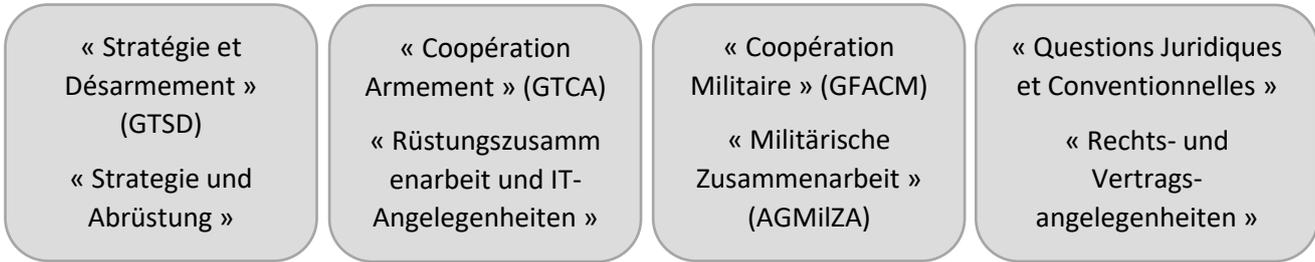
l'économie, de l'innovation ou encore du changement climatique.⁵ Il est essentiel d'entreprendre également une telle réflexion sur les questions de défense et de sécurité, en y associant le cas échéant les partenaires, afin que le moteur franco-allemand s'inscrive dans un cadre européen plus large, renforçant par la même sa légitimité.

⁵ *A new agenda to boost competitiveness and growth in the European Union*, 28 mai 2024. [Lien](#).

ANNEXE : LES INSTANCES DE LA COOPÉRATION FRANCO-ALLEMANDE EN MATIÈRE DE DÉFENSE ET DE SÉCURITÉ



Groupes de travail / Arbeitsgruppen



L'expertise stratégique en toute indépendance



PROGRAMME
EUROPE,
STRATÉGIE &
SÉCURITÉ



2 bis, rue Mercœur - 75011 PARIS / France

+ 33 (0) 1 53 27 60 60

contact@iris-france.org

iris-france.org



L'IRIS, association reconnue d'utilité publique, est l'un des principaux think tanks français spécialisés sur les questions géopolitiques et stratégiques. Il est le seul à présenter la singularité de regrouper un centre de recherche et un lieu d'enseignement délivrant des diplômes, via son école IRIS Sup', ce modèle contribuant à son attractivité nationale et internationale.

L'IRIS est organisé autour de quatre pôles d'activité : la recherche, la publication, la formation et l'organisation d'évènements.