

Retour sur l'échec de l'« armée européenne » (1950-1954) : quelles leçons pour demain ?

Version prépublication. Pour citation, prière de se référer à la version publiée dans *Les Champs de Mars* 2017/2 (N° 30), pages 47 – 72 : <https://www.cairn.info/revue-les-champs-de-mars-2017-2-p-47.htm>

Résumé

Alors que nous assistons à une relance de la coopération européenne en matière de défense et que la perspective de la création à terme d'une « armée européenne » a été évoquée par plusieurs dirigeants européens et nationaux, cet article revient sur la première tentative d'intégration des armées nationales sous autorité européenne, la Communauté européenne de défense (CED).

Nous chercherons à éclairer en particulier les causes de l'échec de ce premier projet d'armée européenne. A rebours des explications focalisées sur la dimension idéologique et parlementaire du débat, nous nous concentrerons sur les contraintes militaires qui pesaient alors sur la France afin de comprendre comment un projet jugé viable en 1950 finit par être jugé inapplicable quelques années plus tard.

Nous nous appuyerons sur le concept de dilemme géostratégique pour montrer que la concurrence entre un front est marqué par la menace soviétique d'une part, et un front sud marqué par les crises coloniales en Indochine et en Afrique du Nord d'autre part, est au cœur de l'évolution de la position française à l'égard de la CED.

Enfin, nous montrerons que l'Union européenne actuelle souffre elle aussi d'un dilemme géostratégique, en particulier depuis la crise ukrainienne de 2014, opposant défense territoriale à l'Est et gestion de crise au Sud. Si ce dilemme géostratégique constitue une difficulté majeure pour l'intégration européenne en matière de défense, nous verrons cependant que des transactions institutionnalisées entre Etats ayant des priorités différentes pourraient permettre de le régler tout en posant les bases d'une culture stratégique européenne.

Introduction

« Une armée commune ferait comprendre à la Russie que nous sommes sérieux quand il s'agit de défendre les valeurs de l'Union », déclarait Jean-Claude Juncker le 8 mars 2015¹. En évoquant la possibilité d'une armée européenne, le président de la Commission européenne exhuma un débat clos plus de soixante ans auparavant, lorsque, le 30 août 1954, l'Assemblée nationale française refusa de ratifier le projet de Communauté européenne de défense (CED).

Même si, comme souligné par la ministre allemande de la Défense Ursula von der Leyen, cette perspective correspondait plus à une direction de long terme qu'à un projet concret pour l'Union européenne (UE), l'idée fut largement discutée par la suite². Notamment par les partisans du Brexit, qui s'empressèrent d'agiter le spectre d'une « armée de l'UE » pour effrayer les électeurs britanniques³. Les Premiers ministres tchèques et hongrois quant à eux appelèrent explicitement de leurs vœux la création future d'une « armée européenne »⁴. Et bien que la Coopération structurée permanente (PESCO) en matière de défense négociée fin 2017 par la plupart des Etats membres soit bien loin de l'objectif d'intégration complète naguère envisagé par la CED, la Haute représentante Federica Mogherini n'hésita pas à faire le parallèle entre les deux épisodes, remarquant que l'idée d'une union fondée sur la défense avait échoué dans les années 1950, mais que l'environnement sécuritaire avait changé et justifiait une nouvelle initiative⁵. Enfin, la publication d'un livre entièrement consacré aux positions des 28 Etats membres quant à l'objectif d'une armée européenne, et reproduisant en annexe un large extrait du traité instituant la CED, a achevé de conférer à ce débat un écho bien plus fort que la remarque initiale de Juncker n'aurait pu le laisser présager⁶.

Prenant le parallèle entre hier et aujourd'hui au sérieux, le présent article se propose de réexaminer l'histoire de l'échec de la CED afin d'en tirer des enseignements transposables au débat actuel. Cette méthode consiste à identifier des homologues entre une situation actuelle et une situation passée et à utiliser les explications des échecs passés pour mieux comprendre, *mutatis mutandis*, les défis du présent⁷. Il s'agit aussi d'éclairer le débat sur une option qui n'est pour l'instant qu'une hypothèse (ici l'armée européenne) en étudiant les implications qui sont apparues lorsqu'une solution similaire a été sérieusement tentée⁸.

Le précédent de la CED a souvent été négligé par les chercheurs étudiant la Politique de sécurité et de défense commune (PSDC) de l'UE. D'une part, ce projet n'aboutit pas, ce qui laisse parfois penser qu'il était prématuré et que son histoire aurait donc peu à nous apprendre

¹ « M. Juncker relance l'idée d'une armée européenne », *Le Monde*, 11 mars 2015, p. 6.

² « EU Commission Chief Makes Case for European Army », *Euobserver*, 9 mars 2015.

³ « How the Myth of an EU Army Bolstered the Brexit Vote », *Defense One*, 8 juillet 2016.

⁴ « Czech PM Backs European Army in Talks with Germany's Merkel », *Reuters*, 25 août 2016; « Hungarian PM Orban Calls for Joint European Army », *Reuters*, 26 août 2016.

⁵ « EU's 'Failed' Army Will Be Resurrected this Year, Insists Brussels Foreign Affairs Chief », *Daily Express*, 21 septembre 2017.

⁶ Hans-Peter Bartels, Anna Maria Kellner, Uwe Optenhögel (dir.), *Strategic Autonomy and the Defence of Europe. On the Road to a European Army?*, Bonn, Dietz, 2017; voir aussi Tomas Kucera, « What European Army? Alliance, Security Community or Postnational Federation », *International Politics*, 2017, p. 1–18.

⁷ Voir par exemple Julian Lindley-French, « In the Shade of Locarno? Why European Defence is Failing », *International Affairs*, n° 78, 4, 2002, p. 789–811.

⁸ Voir par exemple Michael D. Bordoy, Lars Jonungz and Agnieszka Markiewicz, « A Fiscal Union for the Euro: Some Lessons from History », *CESifo Economic Studies*, n° 59, 3, 2013, p. 449–488.

pour le présent⁹. D'autre part, l'échec de la CED a eu lieu 45 ans avant les débuts de la PSDC, ce qui incite à penser que les deux contextes n'auraient que peu à voir l'un avec l'autre¹⁰. Pourtant, plusieurs aspects concourent à faire du cas de la CED un terrain idéal pour qui cherche à comprendre les dynamiques de l'intégration européenne en matière de défense. Premièrement, la CED est à ce jour le projet le plus ambitieux qui ait été négocié par les gouvernements européens en matière de défense. Le projet impliquait la création d'une authentique « armée européenne » reposant sur une organisation totalement intégrée, un commandement supranational, un budget propre, des uniformes européens, des écoles militaires européennes etc. Les enjeux et les difficultés liés à l'intégration militaire ont donc toutes les chances d'être particulièrement visibles dans cet épisode. Deuxièmement, ce qui justifie souvent le désintérêt des chercheurs à l'égard de la CED, le fait qu'elle ait échoué, peut aussi paradoxalement se révéler un atout. En effet, cela permet une comparaison diachronique : alors que le gouvernement, le parlement et les chefs d'état-major français soutenaient le projet d'armée européenne en 1950, ils y furent majoritairement hostiles en 1954. Etudier cette évolution peut donc être riche d'enseignements sur les écueils d'une défense européenne intégrée. Troisièmement, c'est la France qui a proposé la CED et l'a rejeté en 1954. Or, la France est aujourd'hui encore (et le sera a fortiori après le Brexit) l'acteur principal de la défense au sein de l'UE. Une approche focalisée sur le cas de la France devrait ainsi favoriser les comparaisons entre les deux contextes historiques.

Idéologie ou contrainte militaire ?

Faire le pari que l'histoire de la CED peut mettre en lumière des régularités de la défense européenne est d'autant plus paradoxal que l'historiographie s'est longtemps concentrée sur des explications contextuelles et contingentes, en particulier le « débat idéologico-politique » au Parlement et dans l'opinion¹¹. Cette focalisation fut inaugurée très tôt avec la parution du livre d'Aron et Lerner¹². Aron y présente la CED comme « la plus grande querelle idéologico-politique que la France ait connue probablement depuis l'affaire Dreyfus »¹³. Il place notamment au premier plan la dimension parlementaire pour expliquer le destin du traité : « Le parti dit “européen” était au pouvoir à l'origine, dans l'opposition au terme de l'entreprise »¹⁴. Quant à Lerner, il estime que la défaite de la CED est due « à une impulsion sentimentale bien plus qu'à un choix éclairé »¹⁵. De façon générale, Vial constate que la focalisation idéologico-politique conduit à faire passer les enjeux de fond, notamment les termes du traité et les questions militaires, au second plan¹⁶. Malgré ses limites et bien qu'ancienne, l'approche d'Aron et Lerner a profondément imprégné les travaux postérieurs, en particulier en science politique. Ainsi, Gaïti parle d'un débat dans lequel « les passions semblent renverser toute rationalité » et qui porte « non pas sur les termes complexes d'un

⁹ Ulrich Krotz, « Momentum and Impediments: Why Europe Won't Emerge as a Full Political Actor on the World Stage Soon », *Journal of Common Market Studies*, n° 47, 3, 2009, p. 555–578, dont p. 557.

¹⁰ Chris J. Bickerton, Bastien Irondele et Anand Menon « Security Co-operation Beyond the Nation-State: The EU's Common Security and Defence Policy », *Journal of Common Market Studies*, n° 49, 1, 2011, p. 1–21, dont p. 8.

¹¹ Philippe Vial, « Redécouvrir la CED », *Matériaux pour l'histoire de notre temps*, n° 29, 1992, p. 9–16, dont p. 12.

¹² Raymond Aron et Daniel Lerner (dirs.), *La querelle de la C.E.D. Essais d'analyse sociologique*, Paris, Armand Colin, 1956.

¹³ *Ibid.*, p. 9.

¹⁴ *Ibid.*, p. 1.

¹⁵ *Ibid.*, p. 190.

¹⁶ Vial, 1992, *op. cit.*, p. 12.

traité militaire, mais sur le patriotisme et sur les sentiments vis-à-vis des Allemands »¹⁷. Et si Gaïti convient qu'il faut dépasser cette approche purement idéologique, c'est pour souligner que le débat sur la CED a été un test opposant tenants et adversaires de la IV^e République. Dans cette analyse, le rejet de la CED n'est plus qu'un effet collatéral de luttes n'ayant aucun rapport et qui auraient pu se greffer à un tout autre sujet. Privilégiant aussi l'approche parlementaire, Parsons considère que la France a dans un premier temps soutenu la CED, alors même que la majorité parlementaire était divisée, essentiellement parce que Robert Schuman, partisan de l'Europe communautaire, était aux commandes de la politique étrangère et était en mesure d'imposer son choix aux partis de la majorité¹⁸. Selon lui, comme pour Aron, alors que la CED aurait pu encore être ratifiée début 1952, le fait décisif fut en mars 1952 le passage des socialistes dans l'opposition, pour des raisons de politique intérieure, les sceptiques de ce parti ne se sentant alors plus tenus de soutenir la politique européenne du gouvernement¹⁹. En somme, le destin de la CED fut totalement contingent.

Plus intéressants furent les travaux d'historiens qui cherchèrent à remettre au premier plan la dimension proprement militaire notamment à travers le point de vue des chefs de l'armée françaises²⁰. Cette approche se révéla fructueuse à un double titre. D'une part, en se focalisant sur des acteurs qui étaient les premiers à être concernés par l'intégration militaire, elle permit de faire porter l'analyse sur le contenu du traité lui-même ainsi que sur ses implications concrètes (en termes d'unités de combat, de nombre d'hommes, de budget etc.). D'autre part, les chefs militaires ayant participé activement au débat public sur la CED, l'étude de leur évolution permet de donner une certaine profondeur aux prises de position parlementaires, qui, loin d'être purement idéologiques, étaient souvent informées et orientées par les considérations « techniques » mises en avant par les militaires.

Cependant, ces historiens, en en restant à l'étude des perceptions des différents acteurs militaires, ne cherchèrent que rarement à dégager des mécanismes généraux rendant compte de l'échec de l'intégration militaire et a fortiori de principes transposables à d'autres contextes. C'est précisément sur ce terrain que se sont aventurés les théoriciens réalistes.

Pour Jones, la CED fut une réponse au dilemme de sécurité que posait en Europe la perspective d'une Allemagne de l'Ouest réarmée²¹. Un dilemme de sécurité est une situation dans laquelle les efforts d'une puissance pour assurer sa sécurité tendent à menacer celle des autres. Une Allemagne de l'Ouest trop puissante aurait ainsi représenté une menace pour ses voisins. La CED visait à désamorcer cette situation en plaçant le réarmement allemand dans

¹⁷ Brigitte Gaïti, *De Gaulle prophète de la cinquième République*, Paris, Presses de la FNSP, 1998, p. 131.

¹⁸ Craig Parsons, *A Certain Idea of Europe*, Ithaca, Cornell University Press, 2003.

¹⁹ *Ibid.*, p. 74–75.

²⁰ Pierre Guillen, « Les chefs militaires français, le réarmement de l'Allemagne et la CED (1950-1954) », *Revue d'histoire de la deuxième guerre mondiale et des conflits contemporains*, n° 129, 1983, p. 3–33 ; Jacques Bariéty « La décision de réarmer l'Allemagne, l'échec de la Communauté Européenne de Défense et les accords de Paris du 23 octobre 1954 vus du côté français », *Revue belge de philologie et d'histoire*, n° 71, 2, 1993, p. 354–383 ; Claude d'Abzac-Epezy et Philippe Vial, « Quelle Europe pour les militaires ? La perception de l'Europe à travers la presse militaire 1947-1954 », *Revue historique des Armées*, n° 193, 1993, p. 80–92 ; François Baudet, « La Communauté européenne de Défense et l'Armée de l'Air », dans René Girault et Gérard Bossuat (dirs.), *Europe brisée, Europe retrouvée*, Paris, Publication de la Sorbonne, 1994, p. 155–174 ; Philippe Vial, « Le militaire et le politique : le maréchal Juin et le général Ely face à la CED (1948-1954) », dans Dumoulin (dir.), 2000, op. cit., p. 135–158 ; François David, « Lâcher la proie pour l'ombre ? La fusion des nouvelles forces allemandes dans l'armée européenne, vue par les autorités militaires françaises (1951-1954) », *Cahiers du Centre d'études d'histoire de la défense*, n° 29, 2006, p. 117–139.

²¹ Seth G. Jones, *The Rise of European Security Cooperation*, Cambridge, Cambridge University Press, 2007.

un cadre européen. Cependant, pour Jones, la principale cause de l'échec de la CED fut la décision des Etats-Unis de maintenir une forte présence militaire sur le continent européen, atteignant plus de 300 000 hommes en 1954, qui eut pour effet de placer l'Allemagne de l'Ouest sous contrôle, de résoudre le dilemme de sécurité, et donc de retirer à la CED sa raison d'être. La conclusion de Jones est que l'intégration européenne en matière de défense n'est possible que dans la mesure où les Etats-Unis se désengagent militairement du continent. Ce serait ainsi le retrait progressif des troupes américaines depuis la fin de la Guerre froide qui aurait stimulé la naissance de la PSDC à la fin des années 1990. La thèse de Rosato est assez proche, mais mène à une conclusion différente²². Selon lui, les Européens ont été incités à centraliser des aspects de leur souveraineté dans les années 1950 afin d'équilibrer efficacement la supériorité écrasante de la puissance soviétique. Et si cette centralisation a pris la forme d'institutions intégrées, ce fut afin de maintenir un équilibre entre la France et l'Allemagne de l'Ouest. Cependant, dans le domaine militaire, Rosato considère que même si la CED était une façon de répondre à la menace soviétique tout en encadrant la puissance allemande, cette solution n'était pas optimale pour la France²³. En effet, la CED impliquait de la part de la France un douloureux abandon de souveraineté dans le domaine militaire. C'est pourquoi, la solution impliquant une forte présence américaine sur le continent et l'admission de l'Allemagne de l'Ouest dans l'OTAN se révéla moins coûteuse. La conclusion générale de Rosato est que l'intégration européenne n'est possible qu'en réponse à une menace écrasante comparable la celle que représentait l'URSS²⁴. Depuis la fin de la Guerre froide, l'intégration européenne, en particulier dans le domaine militaire, aurait perdu toute raison d'être.

Si les variables mises en lumière par les études réalistes (en particulier le rôle de la menace russe et de l'appui américain) sont fondamentales pour la compréhension de l'intégration européenne en matière de défense, elles ne résolvent pas totalement le problème de la CED. En effet, pour Jones comme pour Rosato, le point crucial est l'engagement américain sur le continent européen, qui aurait dispensé la France d'une intégration coûteuse de ses forces dans une armée européenne. Or, de ce point de vue la chronologie pose problème. En effet, dès l'automne 1950, les Américains annoncèrent à leurs alliés à la fois le renforcement durable de leur présence militaire en Europe et leur intention d'armer des divisions allemandes totalement intégrées dans le cadre de l'OTAN, excluant la renaissance d'une *Wehrmacht* autonome²⁵. L'engagement américain à défendre l'Europe tout en contrôlant l'Allemagne de l'Ouest n'était donc pas une donnée nouvelle en 1954. Toute la question est alors de savoir pourquoi les Français préférèrent dans un premier temps avancer leur propre plan de réarmement allemand dans le cadre d'une armée européenne, avant d'y renoncer et de revenir en 1954 à une solution dans le cadre de l'OTAN, très proche de celle proposée par les Américains en 1950.

Le présent article se propose de combler le principal point aveugle des travaux réalistes consacrés à la CED, à savoir l'explication du revirement français. Il s'appuie pour cela sur des études historiques et sur des archives du Service historique de la Défense illustrant en particulier les prises de position des chefs militaires français, ainsi que sur des documents issus des Archives nationales (fonds Bidault) et des Archives diplomatiques (direction

²² Sebastian Rosato, *Europe United: Power Politics and the Making of the European Community*, Ithaca, Cornell University Press, 2011.

²³ Ibid., p. 132.

²⁴ Ibid., p. 245.

²⁵ Edward Fursdon, *The European Defense Community: A History*, New York; St. Martin's Press, 1980, p. 78–80; Marc Trachtenberg et Christopher Gehrz, « America, Europe, and German Rearmament, August–September 1950 », *Journal of European Integration History*, n° 6, 2, 2000, p. 9, 21–22.

d'Europe). Il s'agira de montrer qu'au cœur de l'échec de la CED, se trouve ce que nous appellerons un dilemme géostratégique, c'est-à-dire une concurrence entre des priorités stratégiques situées dans des régions différentes. Au sein d'une alliance, un dilemme géostratégique naît du fait que les Etats membres font face à des risques et à des menaces dont les effets sont asymétriques, c'est-à-dire qu'ils affectent inégalement leurs intérêts. Du fait de leurs positions géographiques différentes, mais aussi de leurs liens politiques et économiques avec des partenaires extérieurs différents, les Etats européens sont sujets à ces effets asymétriques. La tension entre des priorités géographiques divergentes constitue un problème classique de la théorie des alliances²⁶. Les risques les plus fréquents en cas de concurrence entre des priorités géographiques divergentes sont pour un Etat d'être abandonné par ses partenaires ou d'être entraîné dans leurs guerres. Nous verrons, dans le cas de la France face à la CED, que le risque est aussi pour un Etat de voir son effort militaire national entravé par les priorités de l'alliance et par la perte d'autonomie induite par l'intégration de ses forces. Ce problème peut être comparé à celui de d'une union monétaire. Lorsque les Etats membres de la zone euro font face à des chocs asymétriques, c'est-à-dire des difficultés qui n'affectent que certains membres, leur participation à l'union monétaire devient plus coûteuse car elle leur interdit de procéder à une dévaluation au niveau national en vue d'ajuster leur économie²⁷. De même, lorsque des Etats qui placent certaines de leurs capacités militaires en commun font face à des menaces ou à des risques asymétriques, leur participation à l'union militaire devient plus coûteuse car elle limite leur capacité à agir seul.

Nous verrons que si la guerre de Corée a en 1950 poussé les décideurs français, tant militaires que politiques, à donner la priorité au front est, justifiant le projet de CED, la montée en intensité des conflits coloniaux en Indochine puis en Afrique du Nord a conduit à l'inverse à privilégier le front sud et la défense de l'Union française. Cette évolution a rendu le projet d'armée européenne de plus en plus contraignant, tant du point de vue humain que sur le plan budgétaire, et explique largement l'abandon du projet par les chefs militaires puis par les politiques.

La littérature consacrée à la PSDC s'est jusqu'à présent largement focalisée sur le niveau politique, que ce soit les relations transatlantiques pour les réalistes²⁸, les cultures stratégiques des élites politiques nationales pour les constructivistes²⁹, les calculs électoraux des gouvernants pour les libéraux³⁰, ou l'activisme des élites bruxelloises pour les institutionnalistes³¹. L'intérêt du détour par l'histoire de la CED est de mettre davantage en avant des considérations plus strictement militaires, notamment en termes de priorité

²⁶ Glenn H. Snyder, « The Security Dilemma in Alliance Politics », *World Politics*, n° 36,4, 1984, p. 461–495 ; Charles A. Kupchan, « NATO and the Persian Gulf: Examining Intra Alliance Behavior », *International Organization*, n° 42, 2, 1988, p. 317–346 ; Victor D. Cha, « Abandonment, Entrapment, and Neoclassical Realism in Asia: the United States, Japan, and Korea », *International Studies Quarterly*, 44 (2), 2000, p. 261–291 ; Galia Press-Barnathan, « Managing the Hegemon: NATO Under Unipolarity », *Security Studies*, n° 15, 2, 2006, p. 271–309 ; Tongfi Kim, « Why Alliances Entangle but Seldom Entrap States », *Security Studies*, n° 20, 3, 2011, p. 350–377.

²⁷ Paul Krugman, « Revenge of the Optimum Currency Area », *NBER Macroeconomics Annual 2012*, n° 27, 2013, p. 439–448.

²⁸ Tom Dyson et Theodore Konstadinides, *European Defence Cooperation in EU Law and IR Theory*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2013.

²⁹ Christoph O. Meyer, *The Quest for a European Strategic Culture: Changing Norms on Security and Defence in the European Union*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2006.

³⁰ Benjamin Pohl, *EU Foreign Policy and Crisis Management Operations: Power, Purpose and Domestic Politics*, London, Routledge, 2014.

³¹ Hylke Dijkstra, « Agenda-Setting in the Common Security and Defence Policy: an Institutionalist Perspective », *Cooperation and Conflict*, n° 47, 4, 2012, p. 454–472.

stratégique et de moyens humains et matériels. Le cas de la CED s'avère d'autant plus riche d'enseignements pour le présent que la politique de défense actuelle de l'UE est, en particulier depuis la crise ukrainienne de 2014, largement marquée par un dilemme géostratégique entre front est et front sud. Ce dilemme constitue une entrave concrète pour les missions de l'UE, et sa résolution constituera un enjeu crucial pour l'avenir de la PSDC.

Le front est et la naissance du projet d'armée européenne

Le projet d'armée européenne qui fut proposé par la France en 1950 était entièrement lié à la menace soviétique en Europe. Elle trouve son origine dans l'invasion de la Corée du Sud par la Corée du Nord le 25 juin 1950. Dans la mesure où cette offensive devait avoir été approuvée par Moscou, les dirigeants occidentaux craignirent qu'elle ne soit le prélude à une offensive en Europe, voire qu'elle ne soit qu'une manœuvre de diversion³². Ces craintes étaient renforcées par l'énorme déséquilibre des forces présentes en Europe : il était ainsi estimé que 12 divisions de l'OTAN faisaient face à 210 divisions soviétiques³³. L'offensive communiste en Corée poussait à prendre au sérieux la possibilité d'une offensive du même ordre en Allemagne.

Or, depuis la seconde guerre mondiale, l'Allemagne de l'Ouest avait été désarmée et le Chancelier Adenauer venait de signer le 22 novembre 1949 le Protocole de Petersberg où il s'engageait à coopérer à la politique de démilitarisation de son territoire. De leur côté, les Français étaient particulièrement attachés au maintien de ce désarmement comme garantie de leur sécurité. Le ministre des Affaires étrangères Robert Schuman avait déclaré le 15 novembre 1949 que « l'Allemagne de l'Ouest ne sera ni réarmée ni incluse dans le Pacte atlantique »³⁴. Cependant, le Chancelier Adenauer voyait déjà dans l'intégration européenne une façon de reconquérir la souveraineté de son pays en contournant les interdictions imposées par les Alliés. Ainsi, il répondit le 3 décembre 1949 à un journaliste du *Cleveland Plain Dealer* qui l'interrogeait sur la perspective d'une participation allemande à la défense de l'Europe occidentale qu'il était opposé à ce que des Allemands servent comme supplétifs dans les armées des Alliés mais qu'il pourrait accepter un contingent allemand dans le cadre d'une armée européenne³⁵. Sachant que les Alliés ne comptaient pas l'autoriser à se doter d'une armée nationale, le Chancelier allemand préférait encore la participation de son pays à une armée européenne que l'enrôlement de troupes allemandes dans des armées étrangères, ce qui aurait constitué la négation la plus grave de sa souveraineté. Mais cette proposition se heurtait alors au refus de la France et Robert Schuman réaffirma le 7 décembre 1949 devant la commission des Affaires étrangères du Conseil de la République qu'il n'était pas question de réarmer l'Allemagne de l'Ouest « même pas sous la forme d'une armée européenne dont nous sommes encore très loin »³⁶.

Tout changea avec le déclenchement de la guerre de Corée. Dès le 25 juillet 1950, le haut-commissaire américain en Allemagne John McCloy déclara : « Il faudra bien donner aux Allemands les moyens de se défendre si une agression a lieu contre eux³⁷. » Pour le Président

³² Fursdon, 1980, op. cit., p. 67-72.

³³ Ibid., p. 71.

³⁴ Cité dans Raymond Poidevin « Aux origines de la CED », dans Dumoulin (dir.), 2000, op. cit., p. 21.

³⁵ Konrad Adenauer, *Mémoires 1945-1953*, Paris, Hachette, 1965, p. 342.

³⁶ Cité dans Poidevin, 2000, op. cit., p. 22.

³⁷ Cité dans Jean Monnet, *Mémoires*, Paris, Fayard – Le Livre de Poche, 1976, p. 490.

Truman : « Sans l'Allemagne, la défense de l'Europe était un combat d'arrière-garde sur les rivages de l'océan Atlantique. Avec l'Allemagne on pouvait avoir une défense en profondeur, suffisamment puissante pour offrir une résistance effective à une agression venue de l'Est³⁸. » Au cours d'une réunion à trois à New York le 12 septembre 1950, le secrétaire d'Etat Acheson déclara que les Etats-Unis comptaient envoyer des renforts en Europe mais à condition que les européens arment soixante divisions « dont dix pourraient être allemandes » : « Il ne s'agit pas de refaire une *Wehrmacht*, mais de verser ces unités dans l'OTAN³⁹. » Au Comité de Défense du Pacte atlantique d'octobre 1950, les Américains précisèrent leur plan. D'une part, des divisions allemandes seraient créées, qui seraient recrutées par une Agence fédérale allemande. D'autre part, ces divisions seraient intégrées à des corps d'armée de l'OTAN, leur nombre serait limité à 20% du nombre total de divisions alliées présentes en Europe et l'Agence fédérale, dirigée par un civil, n'aurait que des attributions administratives⁴⁰.

Les Français s'opposèrent fermement à cette perspective mais se trouvèrent isolés et sous pression⁴¹. Ils durent faire face à l'idée que le réarmement allemand aurait lieu, avec eux ou contre eux. C'est à cette occasion qu'ils reprirent à leur compte la proposition d'armée européenne déjà défendue par Adenauer, comme alternative au risque d'une puissance allemande échappant à leur contrôle. Le Commissaire au Plan Jean Monnet qui avait déjà été à l'origine du Plan Schuman en vue de bâtir une Communauté européenne du Charbon et de l'Acier, travailla à ce nouveau projet avec l'aide du juriste Paul Reuter. Ce dernier estimait que le réarmement de l'Allemagne de l'Ouest la conduirait à l'hégémonie en Europe (Gavin, 2009, p. 75). Dans un mémorandum du 14 octobre 1950 adressé au président du Conseil René Pleven, Monnet écrivit :

Si nous laissons les choses aller, tôt ou tard nous serons amenés à nous rallier à une solution de compromis (priorité consentie [par les Etats-Unis] à la France, mais armée allemande de petites unités) qui ne sera qu'une illusion. La reconstitution de l'armée allemande se fera par cette voie détournée. Notre résistance n'aura servi à rien⁴².

Il recommandait au gouvernement de réitérer son opposition irréductible à la reconstitution d'une armée allemande et de proposer que la solution soit recherchée dans la constitution d'une armée européenne unifiée du point de vue de son commandement, de son organisation, de son équipement et de son financement et placée sous la direction d'une Autorité supranationale. Ces propositions constituèrent la base du plan Pleven, présenté le 24 octobre à l'Assemblée nationale qui l'approuva. Pour assurer la « défense de l'Europe occidentale » tout en évitant la « résurrection du militarisme allemand », Pleven proposa ainsi « la création, pour la défense commune, d'une armée européenne rattachée à des institutions politiques de l'Europe unie » réalisant « une fusion complète des éléments humains et matériels qu'elle rassemble sous une autorité européenne unique, politique et militaire »⁴³. Par rapport au plan américain qui intégrait directement l'Allemagne de l'Ouest dans l'OTAN, l'enjeu était de maximiser le contrôle français sur les troupes allemandes. Il s'agissait d'éviter que les

³⁸ Cité dans Fursdon, 1980, op. cit., p. 83.

³⁹ Cité dans Monnet, 1976, op. cit., p. 497.

⁴⁰ Guillen, 1983, op. cit., p. 8-9.

⁴¹ Fursdon, 1980, op. cit., p. 83.

⁴² Cité dans Monnet, 1976, op. cit., p. 502.

⁴³ *JO*, Assemblée nationale, 24 octobre 1950.

Américains ne finissent par reconstituer une Allemagne puissamment armée, représentant pour la France une rivale au sein de l'OTAN, voire à terme, une menace.

Le gouvernement reçut à ce stade le soutien des chefs militaires. Lorsque, le 24 juillet 1951, il demanda au Comité des Chefs d'état-major si le réarmement allemand devait se réaliser sous les auspices de la CED, le Comité affirma que cette option était en effet préférable à l'entrée directe de l'Allemagne de l'Ouest dans l'OTAN qui affaiblirait le poids de la France⁴⁴. Le général Juin, président du Comité des chefs d'état-major poussait encore, à l'automne 1951, le gouvernement à tout faire pour faire réussir le projet en mettant en avant les « graves » conséquences d'un possible échec.⁴⁵ Et il affirma devant le Comité de Défense nationale du 24 avril 1952 soutenir cette option « parce qu'il est indispensable de renforcer tout de suite la défense de l'Europe occidentale et qu'une position négative aurait conduit à la reconstitution de l'armée allemande, avec la complicité des Etats-Unis »⁴⁶. Loin d'être purement idéologique, la position des chefs militaires allait s'avérer étroitement liée aux à l'évolution des contraintes militaires.

Le dilemme géostratégique est-sud

Si l'intégration européenne était apparue séduisante au gouvernement français en 1950 pour faire face à crise est-ouest un autre théâtre d'opération allait s'avérer beaucoup plus contraignant pour l'armée française en termes humains et financiers : les guerres coloniales. Or, non seulement ces conflits outre-mer ne favorisaient pas l'intégration européenne du fait de leur caractère asymétrique, mais au contraire, en plaçant la France face à des engagements qui concurrençaient directement son investissement européen, ils rendaient la perspective d'une armée européenne de plus en plus coûteuse en termes de perte de marge de manœuvre.

Depuis 1946, la France était engagé dans un conflit colonial en Indochine contre les forces du Viêt Minh. Cette guerre entraînait des besoins croissants en hommes. Alors que jusqu'en 1950, les effectifs des Forces terrestres d'extrême orient engagés en Indochine étaient encore inférieurs à 100 000 hommes, ils s'établirent à plus de 120 000 hommes à partir de 1951⁴⁷. La guerre d'Indochine aboutit à la défaite de Dien Bien Phu le 7 mai 1954, et à la signature des accords de Genève le 21 juillet 1954. Cependant, les forces françaises restèrent présentes dans le Sud Viet Nam encore jusqu'en 1956⁴⁸. Par ailleurs, une autre crise éclata outre-mer au cours de la période, la révolte des protectorats d'Afrique du Nord. En Tunisie, le leader du parti nationaliste Néo-Destour, Habib Bourguiba, fut arrêté en janvier 1952 ce qui déclencha des émeutes et des attentats à la bombe, suivis par des opérations de guérilla dans les campagnes. Dans le même temps, en 1952, des émeutes éclatèrent également au Maroc, poussant les Français à dissoudre le parti nationaliste de l'Istiqlal. En 1953, le Sultan Sidi Mohammed ben Youssef fut déposé par les autorités françaises, ce qui entraîna une vague de manifestations hostiles. Et comme en Indochine, la crise en Afrique du Nord poussa la France à renforcer sa présence militaire : alors que 16 000 hommes étaient déjà en Tunisie, deux

⁴⁴ David, 2006, op. cit., p. 119.

⁴⁵ Ibid., p. 121.

⁴⁶ Cité dans Guillen, 1983, op. cit., p. 9.

⁴⁷ Michel Bodin, *La France et ses soldats, Indochine, 1945–1954*, Paris, L'Harmattan, 1996, p. 36.

⁴⁸ Ivan Cadeau, « 1954–1956, le départ du corps expéditionnaire français d'Extrême-Orient », *Revue historique des Armées*, n° 258, 2010, p. 67–81.

divisions d'infanterie furent envoyées en renfort en 1954 ; et au Maroc, les effectifs passèrent de 45 000 hommes en 1952 à 100 000 en 1956⁴⁹.

Du point de vue du projet d'armée européenne, le point central est que ces crises engendraient un dilemme géostratégique entre le front est et le front sud. Ainsi, le 23 août 1951, le Comité des chefs d'état-major précisa les points sur lesquels il appelait le gouvernement à la fermeté lors de la négociation du traité sur la CED : d'une part, la France devait garder sous commandement national une partie de ses forces pour assurer sa présence en Indochine et, en Afrique du Nord et en cas de difficulté dans l'Union française, elle devait pouvoir effectuer des prélèvements sur ses forces intégrées à l'armée européenne ; mais d'autre part, la France devait aussi affecter à l'armée européenne des forces supérieures aux forces allemandes pour que le commandant en chef ne puisse qu'être un français⁵⁰. En effet, si l'armée européenne avait été composée en majorité de contingents allemands, une grande partie des troupes françaises aurait risqué de se retrouver intégrée à une armée sous *leadership* allemand. Cette solution aurait risqué de devenir bien plus favorable à l'Allemagne de l'Ouest que la solution américaine proposée dans le cadre de l'OTAN, tout en étant nettement plus contraignante pour les Français. Le général Juin, encore favorable au projet, précisa ainsi à Georges Bidault, ministre de la Défense, dans une lettre du 5 septembre 1951 : « Il ne fait aucun doute en effet que si, fin 1952, nous n'arrivions pas à nous présenter en Europe avec une armée majoritaire, tant en quantité qu'en qualité, c'est aux Allemands qu'iraient, sans que nous puissions nous y opposer, priorités et faveurs », sous-entendu des Américains⁵¹. Or, ces deux exigences simultanées, maintenir suffisamment de troupes hors de l'armée européenne pour agir outre-mer, tout en y intégrant suffisamment de troupes pour équilibrer l'Allemagne de l'Ouest, risquaient en fait d'être contradictoires car plus l'armée française aurait besoin de faire face aux révoltes anticoloniales, moins elle serait en mesure d'affecter plus, voire même autant de forces à l'armée européenne que l'Allemagne de l'Ouest. Le lien entre la CED et la question coloniale fut identifiée dès le début des négociations par le gouvernement français qui demanda le soutien des Américains dans la guerre d'Indochine en insistant sur le lien étroit entre ce conflit et les chances de succès de l'armée européenne⁵².

En effet, le dilemme entre front est et front sud se manifestait à la fois d'un point de vue humain et financier. Du point de vue des effectifs, les Etats-Unis demandaient une contribution allemande équivalant à 12 divisions américaines, soit 540 000 hommes ; or, si la France avait dû fournir autant d'hommes pour ne pas concéder la majorité aux Allemands, cela aurait constitué « un effort incompatible avec ses charges extérieures », c'est-à-dire avec la nécessité de maintenir des forces suffisantes en Indochine et en Afrique du Nord.

Le même problème se posait dans le domaine budgétaire. Fin novembre 1951 à Londres, les alliés s'entendirent pour demander à l'Allemagne de l'Ouest d'attribuer à la défense une part de son revenu national comparable à celle des autres Etats occidentaux, c'est-à-dire 10%, soit 12 milliards de marks pour l'année 1952–1953, dont 5 milliards pour les frais d'occupation américains et britanniques et 7 milliards pour l'éventuelle armée européenne. Par ailleurs, les Français tenaient à ce que les contributions financières de la France et de l'Allemagne de l'Ouest à l'armée européenne soient égales afin d'éviter que l'Allemagne de l'Ouest ne puisse

⁴⁹ Serge Cattet, *La Tourmente 1830–1964: La France en Afrique du Nord*, Paris, ECPAD, 2010, p. 37.

⁵⁰ Guillen, 1983, op. cit., p. 11–12.

⁵¹ Cité dans Vial, 2000, op. cit., p. 143.

⁵² Jasmine Aïmaq, « Rethinking the EDC: Failed Attempt at Integration or Strategic Leverage? », dans Dumoulin (dir.), 2000, op. cit., p. 91–134; François David, « Deux théâtres, un même conflit ? Le poids de l'Union française sur l'intégration atlantique 1952-1956 », *Revue historique des Armées*, n° 236, 2004, p. 18–32.

revendiquer une autorité plus grande que les Français⁵³. Or, le budget militaire français était de 950 milliards de francs, mais une fois déduites les dépenses affectées aux troupes non intégrées à l'armée européenne et notamment aux troupes d'Outre-mer, il n'aurait plus dépassé 290 milliards de francs, soit 3,5 milliards de marks, c'est-à-dire la moitié de la contribution allemande potentielle⁵⁴. Comme le souligna le général Juin dans une lettre au président de la République, le 5 mars 1952 : « Le déficit de notre budget militaire, par rapport à ce qui serait souhaitable, correspond à peu près aux dépenses nécessitées par la guerre que nous supportons en Indochine dans l'intérêt commun »⁵⁵.

Après la signature du traité le 27 mai 1952, la tension est-sud ne fit que s'amplifier du fait d'abord de l'aggravation de la situation en Indochine. Le gouvernement fut conduit à rabaisser ses prévisions pour les effectifs français de l'armée européenne, ce qui donnait pour 1954 un contingent terrestre allemand supérieur de 114 000 hommes au contingent français, et pour 1956, une force aérienne tactique allemande supérieure aux forces françaises intégrées⁵⁶. Et lorsqu'il envisagea de réduire le niveau des forces allemandes pour le rapprocher de la contribution française, il se heurta au Comité des chefs d'état-major, début 1953 : « Sur le plan militaire, il n'est pas possible de réduire l'apport allemand sous peine de compromettre la défense occidentale⁵⁷. » Les chefs d'état-major envisagèrent alors de prélever des effectifs en Afrique du Nord, mais en 1952–1953 les émeutes en Tunisie et au Maroc nécessitèrent au contraire l'envoi de troupes supplémentaires prélevées sur les effectifs européens⁵⁸. Et le problème qui se posait en termes d'effectifs se posait toujours, en parallèle, en termes budgétaires. Ainsi, en juillet 1953, alors qu'était anticipée pour 1954 une contribution financière allemande à la CED s'élevant au minimum à 500 milliards de francs, il fut jugé « indispensable que la participation française soit du même ordre⁵⁹ », d'autant plus que cette évaluation était déjà jugée « très faible ». Or, le chef d'état-major général de la marine, le vice-amiral d'escadre Nomy, fit observer dans une note qu'une participation financière française à la CED de 500 milliards, à prélever sur des crédits de la Défense nationale fixés à 836 milliards, supposait « une option politique : faire passer les besoins européens avant les besoins OTAN et Indochine⁶⁰ », point sur lequel il appelait une « réflexion approfondie ». L'armée française se retrouvait devant un dilemme : menacer le maintien de l'ordre en Afrique du Nord ou maintenir le déséquilibre en faveur de l'Allemagne de l'Ouest au sein de la CED⁶¹.

La priorité au front sud et l'échec de l'armée européenne

⁵³ Raymond Poidevin, « La France devant le problème de la CED : incidences nationales et internationales (été 1951 à été 1953) », *Revue d'histoire de la deuxième guerre mondiale et des conflits contemporains*, n° 129, 1983, p. 35–57, dont p. 42.

⁵⁴ Guillen, 1983, op. cit., p. 15–16.

⁵⁵ Lettre de Juin à Auriol, 4 mars 1952, citée dans Vial, 2000, op. cit., p. 144.

⁵⁶ Guillen, 1983, op. cit., p. 22.

⁵⁷ Ibid.

⁵⁸ Ibid., p. 23.

⁵⁹ Service historique de la Défense (SHD), Fiche pour le Comité des chefs d'état-major, 20 juillet 1953, GR 8 S 239.

⁶⁰ SHD, Note au Major Général des Forces Armées, 16 juillet 1953, GR 8 S 239.

⁶¹ SHD, Lettre du secrétariat général permanent de la Défense nationale au ministre de la Défense, 6 Octobre 1953, GR 1 Q 65, annexe II, 2-3.

Pour sortir du dilemme que posait l'armée européenne, une première option aurait consisté à privilégier clairement le front est sur le front sud, au risque d'affaiblir les positions coloniales de la France. Cependant, l'Union française était encore perçue comme un facteur de puissance essentiel pour la France. Une note du directeur politique du Quai d'Orsay du 28 janvier 1953 souligna ainsi :

C'est avant tout par l'Union française que la France demeure une grande puissance. C'est par l'Union française que nous pouvons faire équilibre à la puissance renaissante de l'Allemagne. Or, il a été amplement démontré que la Communauté européenne de défense comporte les plus grands risques pour la cohésion de l'Union française⁶².

La direction d'Europe du Quai d'Orsay soulignait également que la CED entraînerait des « difficultés extrêmes dans le système de notre défense des territoires d'Outre-mer » et à plus long terme « l'écroulement de l'Union française, sans laquelle la France n'est rien sur le plan mondial »⁶³.

Une autre solution aurait été de confier à l'armée européenne la défense des territoires français d'Outre-mer. Pour les chefs d'état-major de l'Armée de l'Air, il convenait de mettre en place une autorité politique européenne, susceptible de prendre « à son compte les charges extérieures françaises pour la défense des pays d'Outre-mer de l'Union française⁶⁴ ». Cependant, dans un contexte de Guerre froide, il était peu probable que les partenaires de la France soient prêts à s'engager militairement pour la défense des colonies françaises. Cette idée n'eut aucune suite.

Restait la possibilité de donner clairement la priorité au front sud et donc de se désengager du projet d'armée européenne. Cette option fut rendue possible par l'apaisement des tensions est-ouest à partir de 1953. En effet, après le décès de Staline le 5 mars 1953, la nouvelle direction soviétique inaugura la doctrine de la « coexistence pacifique », se fixant comme objectif prioritaire de mettre un terme à la guerre de Corée. L'armistice signé à Panmunjom le 27 juillet 1953 consacra le retour au *statu quo*. Par ailleurs, les Soviétiques, inquiets de la perspective du réarmement allemand dans le cadre de la CED, cherchèrent à se rapprocher de la France en soutenant un règlement pacifique en Indochine⁶⁵. La CED qui répondait à l'urgence du réarmement, qui prévoyait l'intégration dans la perspective d'une offensive soviétique en Europe, ne devenait-elle pas disproportionnée en contexte de détente⁶⁶ ? Et si le risque de guerre s'éloignait en Europe, plus rien ne retenait les troupes françaises sur le front est, alors que les besoins ne faisaient qu'augmenter sur le front sud.

Le début de la crise en Afrique du Nord en 1952-1953 joua un rôle crucial car si beaucoup de militaires étaient prêts à accepter un désengagement d'Indochine, l'Afrique était considérée comme une pièce essentielle de la puissance française. C'était particulièrement vrai pour le général Juin (devenu maréchal en 1952). Ce dernier était né en Algérie et avait servi plusieurs

⁶² Archives nationales, Note sur la CED, 28 janvier 1953, 457AP/34.

⁶³ Archives diplomatiques, Note de la direction d'Europe, 31 janvier 1953, Europe généralités, 70.

⁶⁴ Note du 9 juillet 1952, citée par Baudet, 1994, op. cit., p. 170.

⁶⁵ Céline Marangé, « Coexistence pacifique et décolonisation: Au commencement d'un dilemme. La question indochinoise dans la politique étrangère soviétique de la mort de Staline à la chute de Dien Bien Phu (mars 1953-mai 1954) », *Revue d'histoire diplomatique*, n° 123, 1, 2009, p. 37-54.

⁶⁶ Gilles Cophornic, « Les interférences entre construction européenne et détente », *Relations internationales*, n° 71, p. 257-272.

fois en Afrique du Nord. Il s'était ainsi fait de longue date l'avocat d'un système intégrant l'Afrique du Nord française à la défense de l'Europe, dans la continuité de l'expérience de la seconde guerre mondiale qui avait vu le Comité français de libération nationale s'établir à Alger en 1943.⁶⁷ Il avait également été résident général au Maroc de 1947 à 1951, au moment où les tensions nationalistes apparaissaient déjà. Or, la CED écartelait justement de plus en plus la France entre son engagement européen et son engagement africain. Dans ces conditions, le maréchal Juin finit ainsi par choisir son camp. A l'occasion d'un discours prononcé à Strasbourg le 3 janvier 1953, il critiqua publiquement la CED, soulignant notamment que la France se mettait dans une situation de dépendance à l'égard de ses partenaires, qui auraient eu un droit de regard sur le « transfert de forces de la Communauté pour l'exécution de missions hors des territoires couverts par l'OTAN où les forces françaises eussent été les seules visées en raison de nos obligations extérieures ». ⁶⁸ En conséquence :

Avec le tour déjà pris par nos affaires d'Indochine et celui qui se dessinait en Afrique du Nord, nous n'en serions jamais sortis, et les Allemands, ce qui n'avait pas été prévu à l'origine, se fussent bientôt trouvés largement majoritaires.

Plus généralement, l'année 1953 constitua un tournant dans l'attitude des chefs militaires. D'une part, avant cette date, des publications et des conférences plus ou moins soutenues par le Comité des chefs d'état-major avaient participé à informer les cadres de l'armée au sujet de la CED, voire à en faire ouvertement la propagande⁶⁹. Le général de Larminat, négociateur du traité, avait ainsi publié en 1952 un article intitulé « Pourquoi une armée européenne et comment ? » dans la *Revue militaire d'information*⁷⁰. Or, cette campagne fut ensuite interrompue, signe d'un malaise croissant⁷¹. D'autre part, des personnalités prestigieuses invoquèrent fréquemment la menace que représentait la CED pour la position mondiale de la France. Le général de Gaulle lors d'une conférence de presse le 25 février 1953 accusa ainsi la CED de « tuer » l'Union française : « Quel Africain, quel Asiatique, voudrait croire en effet que, dans l'état présent du monde, le sort de son propre pays doive être dorénavant associé à celui d'une France qui n'aurait même plus d'armée à elle, chez elle ? ». Le 16 janvier 1953, devant l'Assemblée consultative du Conseil de l'Europe, le général Koenig, ancien gouverneur militaire de la zone d'occupation française en Allemagne, prononça un discours contre la CED qui fut repris dans les journaux, déclarant : « La France ne peut accepter que l'Union française soit coupée en deux parties⁷². » Et le général Gérardot, ancien chef d'état-major de l'Armée de l'air, rédigea un article dans la *Revue de Défense nationale* de décembre 1953 où il affirmait :

Associant notre pays, puissance eurafricaine, dont l'avenir réside essentiellement dans l'Union française, à l'Allemagne puissance uniquement européenne et dont les regards sont, depuis les chevaliers teutoniques, constamment tournés vers l'Est, le traité de la CED est conçu dans le sens des préoccupations germaniques et entraîne ainsi la France dans une voie qui n'est plus la sienne⁷³.

⁶⁷ Vial, 2000, op. cit., p. 141.

⁶⁸ Alphonse Juin, *Mémoires*, tome 2, Paris, Arthème Fayard, 1960, p. 260–261.

⁶⁹ Abzac-Epezy et Vial, 1993, op. cit., p. 86–89.

⁷⁰ SHD, *Revue militaire d'information* n° 191, 25 mars 1952, GR1Q 65.

⁷¹ Guillen, 1983, op. cit., p. 26–28

⁷² SHD, « Le général Koenig se prononce contre le projet d'armée européenne », 28 janvier 1953, GR 1 Q 65.

⁷³ SHD, *L'armée européenne et le réarmement allemand*, GR 1 Q 65, 8.

Enfin, les arguments des militaires furent repris par les élites politiques. Dès 1952, le député gaulliste Philippe Barrès affirma ainsi dans une question à Robert Schuman : « Nous pouvons nous trouver freinés par les problèmes d'Indochine et nous verrons l'Allemagne aller en flèche et être beaucoup plus puissante que nous sur le terrain de l'armée européenne⁷⁴. » Le gouvernement chercha à répondre à ce problème et parvint à faire signer aux cinq partenaires européens du traité de Paris des protocoles additionnels, présentés comme étant principalement motivés par les répercussions de la guerre d'Indochine⁷⁵. Ces protocoles, signés le 24 mars 1953, facilitaient notamment le retrait de forces intégrées pour faire face à une crise outre-mer.⁷⁶ Mais alors qu'en 1952, l'Assemblée nationale soutenait encore l'idée d'armée européenne⁷⁷, l'opposition publiquement affichée des chefs militaires à partir de 1953, et notamment celle du maréchal Juin, dont l'influence était grande au parlement, joua un rôle décisif⁷⁸. La question de l'Outre-mer fut ainsi au cœur des arguments des opposants, lors des débats de ratification de l'Assemblée nationale, en août 1954. Le rapporteur de la commission des Affaires étrangères, le socialiste Jules Moch recommanda en effet le rejet en soulignant que, n'ayant pas de mission à assurer hors d'Europe, les Allemands seraient nécessairement majoritaires dans l'armée européenne et finiraient par disposer du plus grand nombre de voix au Conseil⁷⁹. Le gaulliste Raymond Triboulet, rapporteur pour la commission de Défense résuma à son tour le problème central : « Ainsi, la France, même après la fin de la guerre d'Indochine, ne pourra pas, en raison de ses missions mondiales, suivre un accroissement sensible des forces européennes, dont l'Allemagne deviendra alors l'élément prédominant⁸⁰. » Et le rapporteur conclut ainsi :

On nous dit : « Equipez quatorze divisions pour la CED et après, occupez-vous de l'Afrique et de l'Outre-mer, s'il vous reste des ressources et des hommes. » C'est ici qu'éclate en pleine lumière ce qu'il y a d'inacceptable pour la France dans la CED. [...] C'est parce que la CED ruinerait la défense de l'Union française et, par-là, la défense de l'Europe, que votre commission de la Défense nationale vous demande de la rejeter.

Ainsi, le tournant de l'histoire de la CED ne fut pas simplement un changement de majorité comme l'affirment les partisans de la thèse parlementaire. Ce ne fut pas non plus l'envoi de troupes américaines en Europe, comme l'affirment les réalistes. D'une part, cet envoi avait été acté dès 1950, bien en amont des hésitations françaises. D'autre part, les Américains finirent par se rallier à l'option CED et à lier explicitement leur engagement à son succès, comme en témoigne la menace proférée en décembre 1953 par le secrétaire d'Etat John Foster Dulles d'une « révision déchirante » de la politique américaine en cas de non ratification du traité⁸¹. Il est donc difficile de voir dans la garantie américaine la source du revirement français. Le tournant est bien à chercher dans l'année 1953, qui vit à la fois l'établissement de la « coexistence pacifique » sur le front est et la montée des troubles en Afrique du Nord,

⁷⁴ Commission des Affaires étrangères de l'Assemblée nationale, 8 juillet 1952, cité dans Poidevin, 1983, op. cit., p. 48.

⁷⁵ SHD, Comité de direction, 18 février 1953, GR 6 Q 67.

⁷⁶ SHD, Protocoles additionnels au Traité instituant la CED, 24 mars 1953, GR 1 Q 68.

⁷⁷ SHD, Ordre du jour relatif à la CED, 17 février 1952, GR 1 Q 64.

⁷⁸ Vial, 2000, op. cit., p. 157, note 85.

⁷⁹ JO, Assemblée nationale, 1^{ère} séance, 28 août 1954.

⁸⁰ Ibid.

⁸¹ Kevin Ruane, *The Rise and Fall of the European Defence Community: Anglo-American Relations and the Crisis of European Defence, 1950-55*, Basingstoke, Palgrave MacMillan, 2000, p. 63-69.

poussant la France à donner la priorité à la défense de l'Union française sur l'armée européenne.

Le dilemme géostratégique est-sud aujourd'hui

Si le dilemme géostratégique est-sud a joué un rôle crucial dans les années 1950, il constitue également une réalité toujours actuelle. D'un côté, la vaste majorité des opérations militaires conduites dans le cadre de la PSDC l'ont été, à l'initiative de la France, dans des pays d'Afrique francophones entretenant des relations privilégiées avec la France, les missions EUTM Mali (depuis 2013) et EUTM RCA (depuis 2016) étant les dernières en date. La menace du terrorisme islamiste et les enjeux liés à la crise des réfugiés ont, depuis 2015, renforcé l'intérêt des Européens pour ce front sud. D'un autre côté, la crise ukrainienne de 2014 a fait renaître les craintes des Européens, en particulier la Pologne et les pays baltes, à l'égard de la menace russe. La conjonction de ces deux orientations géostratégiques est devenue un enjeu majeur dans le discours institutionnel. Ainsi, Maciej Popowski, secrétaire général adjoint du Service européen pour l'action extérieure, justifia la décision des ministres de la Défense de lancer une réflexion sur une nouvelle stratégie en matière de sécurité en ces termes : « Nous n'avons pas le choix. Nous ne pouvons préférer une crise à une autre. Nous devons répondre aux défis à la fois à l'Est et au Sud⁸². » Cette orientation vers l'est et le sud à la fois fut également martelée dans la nouvelle stratégie globale présentée par la Haute représentante de l'Union en juin 2016⁸³.

Par rapport au dilemme géostratégique des années 1950, il convient de noter que la France se trouve aujourd'hui dans une situation moins difficile puisqu'elle est parvenue à européaniser, au moins partiellement, sa politique militaire en Afrique par le biais d'opérations PSDC⁸⁴. Cela peut s'expliquer par le fait que les crises africaines sont moins asymétriques aujourd'hui que dans les années 1950. Si les révoltes des protectorats d'Afrique du Nord ne concernaient que les intérêts français, il n'en est pas de même par exemple de la crise sahélienne, dont les implications en termes de terrorisme et de migration concernent potentiellement l'Europe entière. Par conséquent, contrairement à la France des années 1950, la France d'aujourd'hui n'a plus à choisir entre action en Afrique et engagement européen, puisque l'un passe au moins en partie par l'autre.

Cependant, comme dans les années 1950, la concurrence entre les fronts est et sud nuit sérieusement à la cohésion et à l'efficacité de la politique européenne de défense. Le cas de l'opération EUFOR RCA Bangui fournit un parfait exemple. En janvier 2014, à la demande de la France qui intervenait dans le pays depuis fin 2013, l'UE approuva le principe d'une mission de sécurisation de la capitale centrafricaine. Cependant, le lancement effectif de cette mission fut retardé par des carences logistiques et par les réticences des contributeurs⁸⁵. Les

⁸² « European Security Strategy Has to Be Revised », Sargs.lv, 19 mars 2015.

⁸³ *Vision partagée, action commune: Une Europe plus forte. Une stratégie globale pour la politique étrangère et de sécurité de l'Union européenne*. 2016.

⁸⁴ Tobias Koepf, « Interventions françaises en Afrique: la fin de l'européanisation? », *Politique étrangère* n° 2, 2012, p. 415-426.

⁸⁵ « RCA: pour le patron de la force européenne, le compte n'y est pas », entretien avec le général Pontès, *RFI*, 19 mars 2014.

effectifs nécessaires furent réunis à la suite d'un « véritable chemin de croix », selon un diplomate français⁸⁶. En effet, les contributions à l'opération EUFOR RCA furent négociées dans un contexte marqué par l'annexion de la Crimée par la Russie en mars 2014, ce qui conduisit la Pologne et la Roumanie à hésiter sur leur engagement, le moment ne leur semblant pas opportun pour envoyer des troupes loin d'Europe⁸⁷. Comme le fit remarquer le général Pontiers, commandant de l'opération EUFOR RCA :

Au départ, les ouvertures ont été très prometteuses. Sauf qu'entre-temps, la crise ukrainienne est survenue. Nous en avons peut-être peu conscience en France, mais vue d'Europe centrale cette crise revêt une importance considérable, ne serait-ce que pour des raisons géographiques. Il est exact que l'évolution de la situation internationale a freiné le processus et a ralenti les contributions⁸⁸.

Cette situation reproduit typiquement la logique du dilemme géostratégique observée dans le cas de la CED, l'effort militaire français risquant d'être entravé sur le front sud par la priorité accordée au front est par ses partenaires.

Cependant, le lancement de l'opération EUFOR RCA illustre également un autre aspect plus positif de la tension entre fronts est et sud. En effet, en avril 2014, dans le cadre des « mesures de réassurance » décidées par l'OTAN à la suite de la crise ukrainienne, la France envoya des avions *Rafale* en Pologne afin d'assurer la sécurité aérienne des Etats baltes⁸⁹. Or au même moment, l'Estonie était le premier Etat membre de l'UE à envoyer des troupes aux côtés des forces françaises en Centrafrique, permettant le lancement de l'opération EUFOR RCA⁹⁰. Alors que la crise centrafricaine était loin de constituer une priorité pour l'Estonie, le ministre estonien des Affaires étrangères justifia explicitement cet engagement par la solidarité dont faisait preuve la France face à la Russie⁹¹. Ce geste fut récemment salué en France par la *Revue stratégique*⁹². Ainsi, le dilemme est-sud ne conduit pas nécessairement à la paralysie s'il donne lieu à des transactions.

Si l'intégration militaire européenne devait être relancée dans les années à venir, le dilemme géostratégique serait au cœur des difficultés. Plus les capacités d'action sont mises en commun, plus les Etats membres perdent en autonomie par rapport à leurs partenaires, plus les divergences en termes de priorités géostratégiques deviennent difficiles à régler. La lettre du gouvernement polonais à la Hauts représentante concernant la participation de la Pologne à la PESCO est à ce titre symptomatique⁹³. Les ministres polonais des Affaires étrangères et de la Défense y constatent que la priorité de cette initiative est d'augmenter la capacité des Etats

⁸⁶ « La Géorgie, plus gros contingent des forces européennes en RCA », *Le Monde.fr*, 2 avril 2014.

⁸⁷ « Les Européens, préoccupés par l'Ukraine, délaissent la Centrafrique », *AFP*, 14 mars 2014.

⁸⁸ « Centrafrique : Jamais l'Union européenne n'était allée aussi vite ! », *Le Point.fr*, 5 avril 2014.

⁸⁹ « 4 Rafale français présents à Malbork. Plus qu'un symbole ... », *Bruxelles2*, 30 avril 2014.

⁹⁰ « EUFOR RCA lancée ! L'opération européenne en Centrafrique démarre », *Bruxelles2*, 30 avril 2014.

⁹¹ Yves Fromion et Gwendal Rouillard, « Rapport d'information sur l'évolution du dispositif militaire français en Afrique et sur le suivi des opérations en cours », Assemblée nationale, n° 2114, 9 juillet 2014, p. 253.

⁹² *Revue stratégique de défense et de sécurité nationale*, octobre 2017, § 185.

⁹³ « La Pologne pose trois conditions, écrites, à son adhésion à la PESCO », *Bruxelles2*, 14 novembre 2017.

membres en matière de gestion de crise, mais soulignent la nécessité d'augmenter également leurs capacités à faire face à des opérations de « haute intensité ». Les ministres soulignent que l'UE devrait adopter une approche « à 360 degrés » dans sa perception des menaces et y inclure le « flanc est ». Autrement dit, la préparation aux opérations extérieures en Afrique ne devrait pas se faire au détriment de la préparation à la défense territoriale face à la Russie.

Ce dilemme géostratégique est-il pour autant insoluble ? L'analogie économique peut être reprise ici. Certes les chocs asymétriques sont problématiques pour les unions monétaires, mais les transferts entre Etats peuvent constituer une solution en faisant bénéficier les pays touchés de la solidarité des autres. De même, dans une union militaire, un dilemme géostratégique n'est pas nécessairement un problème si les Etats membres ont la garantie qu'ils recevront l'appui de l'union sur le front qui les intéresse le plus. Cela conduirait à systématiser le type de transaction observé entre la France et l'Estonie en avril 2014. A l'avenir, pour assurer que l'approfondissement de sa politique de défense ne génère pas de tension entre Etats membres, l'UE pourrait fournir un cadre institutionnel facilitant ce genre de transaction et en assurant la crédibilité à long terme. D'un côté, les pays principalement intéressés par la gestion de crise au Sud consentiraient à accroître leur engagement en faveur de la défense territoriale à l'Est. De l'autre, les pays principalement intéressés par la défense territoriale à l'Est augmenteraient leur contribution aux opérations de gestion de crise au Sud. Cette transaction pourrait être mutuellement bénéfique car les besoins impliqués de part et d'autres ne sont pas les mêmes. La défense territoriale s'appuie sur la valeur dissuasive de forces positionnées de façon permanente. En revanche, la gestion de crise nécessite des forces rapidement déployables à l'extérieur. Des unités intégrées positionnées à l'Est mais disponibles pour de courtes missions extérieures seraient ainsi susceptibles de répondre simultanément aux deux objectifs.

Conclusion

Si l'invocation d'une future « armée européenne » a souvent été vague dans les discours des dirigeants européens, ce débat devrait au moins permettre de prendre au sérieux le précédent de la CED. Alors que l'historiographie traditionnelle a souvent privilégié une approche idéologique du débat sur la CED en France et de son issue, nous avons vu qu'il était possible d'identifier des mécanismes structurels, capables d'expliquer le revirement progressif des chefs militaires français et des élites politiques. Le concept de dilemme géostratégique en particulier nous a permis de mettre en lumière la difficulté de fond à laquelle s'est vue confrontée l'armée française. Si la menace d'une offensive soviétique pouvait justifier la participation à une armée européenne, la montée des crises coloniales incitait à l'inverse à préserver la capacité de la France à agir seule. Or, les troupes maintenues dans les colonies n'étaient pas intégrées à l'armée européenne et inversement. En somme, le poids des contraintes militaires permet de comprendre le fond de l'évolution française.

Si les implications actuelles des variables mises en avant par les auteurs réalistes comme le rôle de la menace russe⁹⁴, ou celui de l'appui américain⁹⁵, ont été largement discutées dans le cadre du débat sur la PSDC, il n'en est pas de même pour les leçons du dilemme géostratégique. Or, nous avons vu que cette tension fondamentale entre front est et front sud était à nouveau d'actualité, en particulier depuis la crise ukrainienne de 2014. Ainsi, l'UE se trouve tiraillée entre la priorité accordée par la France à la gestion de crise et à la lutte contre le terrorisme au Sud, et la priorité accordée par les pays de l'Est à la défense territoriale face à la menace russe. Cependant, nous avons aussi vu que le dilemme géostratégique actuel, loin d'être un obstacle absolu, pourrait devenir la base de transactions futures entre Etats tournés vers l'Est et Etats tournés vers le Sud. Ces transactions répondrait également à l'objectif posé par la France d'augmenter les échanges entre armées européennes afin de parvenir à la définition d'une culture stratégique partagée⁹⁶. Si l'on entend par « culture stratégique » un ensemble de normes, de croyances et de pratiques relatives à l'usage de la force, la défense territoriale à l'Est et la gestion de crise au Sud pourraient ainsi constituer les deux moteurs complémentaires de la convergence vers une culture stratégique européenne commune⁹⁷.

⁹⁴ Sebastian Rosato, « Europe's Troubles: Power Politics and the State of the European Project », *International Security*, n° 35, 4, 2011, p. 45–86.

⁹⁵ Dyson et Konstadinides, 2013, op. cit.

⁹⁶ « Initiative pour l'Europe - Discours d'Emmanuel Macron pour une Europe souveraine, unie, démocratique », 26 septembre 2017.

⁹⁷ Meyer, 2006, op. cit.