

LA STRATÉGIE DE SÉCURITÉ ET DE DÉFENSE ALLEMANDE

TENDANCES ET DÉFIS ACTUELS

PAR

THOMAS BAUER (*)

Ces dernières années, l'Allemagne a connu des changements fondamentaux en matière de politique de défense et de sécurité, ainsi que d'emploi de ses forces armées – la Bundeswehr. Les progrès touchent en premier lieu la transformation de ses capacités militaires, son engagement à l'établissement et au renforcement de la Politique européenne de sécurité et de défense (PESD) de l'Union européenne (UE), ainsi que sa contribution à l'Organisation du Traité de l'Atlantique-Nord (OTAN) et aux opérations internationales de gestion de crises – à ce jour, près de 8 000 soldats allemands participent à des opérations civiles et militaires dans les Balkans, en Afghanistan, en Afrique et au large des côtes libanaises. De plus en plus, l'Allemagne assume ses responsabilités envers la sécurité tant européenne qu'internationale. Cependant, en raison du danger et des risques découlant d'une contribution plus vaste à ces opérations, un débat s'est développé en Allemagne quant à la politique de sécurité et de défense du pays : cette dernière poursuit-elle certains intérêts et objectifs, aidant à mettre en œuvre une stratégie clairement définie, ou tente-t-elle seulement de s'adapter à des changements radicaux dans l'environnement géostratégique ? Cette dernière réponse ne constituerait pas seulement un comportement irresponsable de la part de l'administration et des autorités publiques par rapport à leur obligation de décider et de mettre en œuvre des actions politiques globales assurant la stabilité et la prospérité dans une perspective à long terme ; elle rendrait également les décisions stratégiques plus vulnérables à une critique des politiques de sécurité pour des raisons de politique intérieure.

Un examen plus approfondi des Directives de la politique de défense allemande décidées depuis 1992 permet d'analyser les défis soulevés – pas seulement en Allemagne – par la gestion des conséquences des changements géostratégiques survenus depuis 1990. Il apparaît que les développements à venir témoignent d'une nouvelle constellation d'opportunités et de risques par rapport à la Guerre froide. Dans une époque de changements fonda-

(*) Maître-assistant de recherche au Centre de recherches sur les politiques appliquées (CAP, Munich, Allemagne).

mentaux, nous ne connaissons pas encore tous les paramètres à long terme ni leurs conséquences. Une politique de défense globale est prise entre deux feux : les incertitudes d'une période de transition et la nécessité de définir une orientation à long terme. Les concepts tournés vers l'avenir doivent fournir un fondement durable à la planification de la sécurité pour une durée prévisible. En même temps, ils doivent être considérés en tant qu'éléments d'un processus de transition dynamique, en tant que gestion de la transition (1).

Etant donné les nombreuses discussions qui émergent en 2007 au sein de la population allemande ainsi qu'au sein des forces politiques au sujet de la sécurité, il semble que l'Allemagne n'ait pas encore trouvé de concept à même d'atteindre ces objectifs. Le nombre croissant de victimes civiles en Afghanistan, dû à la situation troublée de certaines régions du pays, les cas d'enlèvements de citoyens allemands en Iraq comme en Afghanistan, dans le but d'exercer un chantage sur le gouvernement allemand, ainsi que la mort de soldats allemands lors d'opérations militaires qui semblent ne jamais devoir finir ont ajouté une pression supplémentaire à un débat déjà houleux sur les intérêts stratégiques et sur l'emploi de ces moyens de sécurité et de défense pour atteindre ces objectifs. Cette étude examinera de plus près les tendances et les défis actuels de la politique de sécurité et de défense allemande, ses principaux instruments et ses carences les plus visibles.

LE STATUT ACTUEL

La contribution allemande aux opérations internationales de gestion des crises

Depuis leur avènement, les Forces armées fédérales ont contribué à plus de 130 opérations dans le domaine du maintien de la paix, du soutien humanitaire et de l'aide après un sinistre (2). Elles sont l'un des principaux contributeurs de force aux opérations de l'ONU. Depuis 1993, plus de 200 000 membres des Forces armées allemandes se sont engagés dans des opérations militaires à l'étranger.

A ce jour, 7 700 soldats sont affectés à des opérations placées sous l'autorité de l'UE, de l'OTAN ou de l'ONU : le contingent le plus important, 3 300 soldats, fait partie de la Force internationale d'assistance à la sécurité en Afghanistan (FIAS); 1 100 soldats contribuent à l'opération UNIFIL, dont l'Allemagne dirige la composante maritime, au large des côtes libanai-

(1) Directives de la politique de défense allemande, 26 nov. 1992, disponibles en partie, en allemand, dans Hans FRANK, «Verteidigungspolitische Richtlinien und Europäische Sicherheitsstrategie», in Bundesakademie für Sicherheitspolitik, *Sicherheitspolitik in neuen Dimensionen – Ergänzungsband I*, Hambourg / Berlin / Bonn, 2004, pp. 75-88.

(2) «Operations abroad of the Bundeswehr», *Military Technology*, n° 6, 2005, pp. 111-112.

ses – en septembre 2007, le Parlement allemand a renouvelé le mandat de cette force pour douze mois supplémentaires. En comparaison avec l'année 2005, les Forces armées fédérales ont réduit le nombre de soldats engagés dans des opérations dans les Balkans : dans la KFOR, ce nombre a chuté de 3 700 à 2 300, tandis que le nombre des troupes allemandes contribuant à l'EUFOR en Bosnie-Herzégovine est passé de 1 200 à environ 500 à l'été 2007 – une des raisons de cette baisse étant l'amélioration de la situation politique dans la région au cours des dernières années; il est fort probable que toutes les forces de l'UE puissent se retirer de Bosnie à la fin 2008, ce qui constituerait un symbole bien nécessaire du succès des efforts européens en matière de sécurité et de stabilité à sa périphérie.

Cette perspective intervient à un moment satisfaisant pour le gouvernement allemand. La fréquence croissante des opérations auxquelles le pays contribue, comme la distance de plus en plus grande des zones d'opérations ont produit un cadre d'engagement plus complexe et coûteux (3). En outre, certains des coûts des opérations internationales de gestion des crises doivent être portés sur le budget annuel de défense, déjà mis à mal par les efforts de transformation de l'organisation et des ressources des forces armées; le gouvernement allemand a décidé de réduire le budget alloué aux opérations internationales à environ 700 millions d'euros pour l'année 2007, alors qu'il atteignait un sommet de 1,5 milliard d'euros pour l'année 2003. Cependant, le secteur militaire n'est pas le seul impliqué dans des efforts internationaux de gestion de crise : selon le Centre des opérations internationales pour la paix (ZIF) (4) situé à Berlin, 240 policiers allemands et environ le même nombre d'agents civils accomplissent actuellement des missions diverses de police et de soutien civil dans les Balkans, au Liberia, au Soudan et en Afghanistan; en octobre 2007, le brigadier allemand Jürgen Scholz, qui avait déjà été chef de la mission de police Proxime, de l'UE, dans l'ex-République yougoslave de Macédoine, a succédé au général Friedrich Eichele à la tête de la mission de police de l'UE (EUPol) en Afghanistan.

En plus de son engagement militaire dans des opérations internationales, l'Allemagne participe également à la diplomatie multilatérale. Elle fait partie du groupe des trois pays de l'UE qui coopère avec la Russie, la Chine et les États-Unis afin de trouver une solution au différend avec l'Iran sur la question nucléaire. Le chancelier allemand Angela Merkel et son ministre des Affaires étrangères, Frank-Walter Steinmeier puis Franz-Josef Jung, se sont également impliqués dans les tentatives d'apaisement du conflit entre Israël et les Palestiniens, ainsi qu'entre Israël et la Syrie, en tant que mem-

(3) Pour une vue d'ensemble de la contribution allemande actuelle aux opérations internationales, cf. le site Internet www.bundeswehr.de/portal/a/bwde/kcxml/04_Sj9SPYkssy0xPLMnMz0vM0Y_QjzKld4w3DPIESYGZbn76kTCxoJRUFV-P_NxUfW_9AP2C3lhyR0dFRQAwE36W/delta/base64xml/L2dJQSEvUUt3QS80SVVFLzZfQV8xUIA!?yw_contentURL=%2FC1256EF4002AED30%2FW264VFT2439INFODE%2Fcontent.jsp.

(4) Cf. le site Internet www.zif-berlin.org/de/index.html.

bres du Quartette pour le Moyen-Orient. Bien que, à ce jour, on n'ait pas encore observé d'avancée décisive, l'engagement allemand dans ces efforts diplomatiques s'est avéré d'une grande valeur, l'Allemagne étant encore considérée comme un «interlocuteur honnête». Cette attitude a été mise en lumière par le souhait de plusieurs acteurs-clefs dans la région de voir l'Allemagne rester aux commandes de la composante maritime de l'UNIFIL jusqu'à l'été 2008 – à l'origine, c'est la Turquie qui devait lui succéder à la fin de l'année 2007 (5), mais l'Allemagne est disposée à rester aux commandes jusqu'en février 2008.

Les contraintes budgétaires

Le financement des forces armées ne constitue certainement pas l'indice le plus important du statut de la politique de sécurité et de défense en Allemagne. Il brosse néanmoins un portrait fidèle de la manière dont le gouvernement et le Parlement traitent l'un des principaux instruments de conduite de leurs décisions politiques sur la sécurité et la défense.

Pour l'année 2008, le budget de la défense est de 29,3 milliards d'euros. Par rapport au budget global de la défense pour l'année 2006, cela constitue une augmentation de près de cinq milliards d'euros. Cependant, ce budget plus important n'est pas la conséquence d'un investissement supérieur, mais de l'intégration de plus de 4 milliards d'euros, correspondant aux retraites des fonctionnaires et des soldats des forces armées, dans le budget global de la défense. Si on compare avec 2007, la première année où les retraites ont été prises en compte, le budget global de la défense pour 2008 montre une augmentation de 900 millions d'euros, soit de 3,2 %. Avec près de 600 millions d'euros, la recherche et la technologie, ainsi que les investissements dans de nouveaux équipements et systèmes d'armements reçoivent la plus grande partie du financement supplémentaire (6).

Cependant, bien que certains développements positifs aient eu lieu ces dernières années, joints à une réduction constante des dépenses courantes, il semble que l'augmentation planifiée du budget de la défense sur les quatre prochaines années ne suffira pas à accomplir la vaste gamme de tâches résultant d'un concept de sécurité et de défense global. Malgré les progrès déjà réalisés dans la transformation de la Bundeswehr d'un instrument traditionnel de défense du territoire en fournisseur de force pour les opérations internationales de gestion de crises, l'héritage des structures et des équipements anciens aboutit encore à des dépenses courantes s'élevant à plus de 60 % du budget annuel de la défense. Une analyse a montré que seuls 57 %

(5) «Regierung verkleinert Marinemandat für Libanon», *Financial Times Deutschland*, 22 août 2007, p. 11.

(6) Pour un examen plus détaillé du budget allemand de la défense de 2008, cf. «Fast eine Milliarde Euro mehr im Verteidigungshaushalt 2008», *Wehrwirtschaft*, n° 18, 2007, p. 1.

du budget de la défense de 2005 étaient liés à des tâches fondamentalement militaires.

Le 10 mai 2000, la GEBB (Gesellschaft für Entwicklung, Beschaffung und Betrieb mbh) était créée, en tant que société filiale du ministère allemand de la Défense, afin de contribuer à la privatisation des tâches non fondamentales de la Bundeswehr et à la mise en place de partenariats avec le secteur industriel. Entre 2000 et 2004, cette société est parvenue à atteindre un solde positif de plus de 680 millions d'euros, grâce à la privatisation de certaines parties de la logistique de transport, d'équipement et d'habillement, sous forme de partenariats public-privé. Cependant, des préoccupations constitutionnelles et un scepticisme grandissant à l'intérieur des forces armées quant à l'efficacité de la GEBB ont provoqué une vision de plus en plus sceptique de la tentative d'alléger le budget de la défense par la privatisation de tâches non fondamentales. De plus, la vie quotidienne a montré que, en réalité, différencier les tâches fondamentales de celles qui ne le sont pas n'est pas si simple qu'on pourrait le croire (7).

Les contraintes financières ont entraîné des difficultés importantes pour la vie quotidienne des soldats allemands. Il n'y a pas assez de fonds pour l'acquisition de tous les équipements et systèmes d'armements nécessaires, tels que les moyens de transport aériens ou les véhicules blindés, bien que ces derniers soient devenus une priorité absolue pour les décisions d'approvisionnement à venir. Certaines bases militaires, particulièrement dans la région ouest de l'Allemagne, ont grand besoin d'être rénovées. Reinhold Robbe, le commissaire parlementaire aux forces armées allemandes (*Wehrbeauftragte des Deutschen Bundestages*), déclare dans ses rapports annuels au gouvernement allemand que ces déficits accusent un sous-financement chronique de la Bundeswehr. La manière dont les forces armées se procurent des équipements et de nouveaux systèmes d'armements semble constituer un problème supplémentaire. En dépit d'une réforme de la procédure en 2001, trop de formalités administratives restent à accomplir avant que les soldats ne reçoivent les équipements nécessaires.

Les résultats d'un sondage portant sur plus de 45 000 anciens employés et membres actifs de la Bundeswehr ont montré que seuls 4 % d'entre eux se sentent soutenus au niveau politique (8). Cela peut partiellement s'expliquer par le fait que, en dépit de plusieurs demandes, il n'y a eu aucune augmentation de la solde des conscrits depuis 1999 : le gouvernement allemand actuel, composé des démocrates-chrétiens et du Parti social-démocrate, a

(7) Pour davantage d'informations sur la GEBB, cf. Gerhard PORTUGALL, «Die Bundeswehr und das Privatisierungsmodell der Öffentlich-Privaten-Partnerschaft ÖPP», in Gregor RICHTER (dir.), *Die ökonomische Modernisierung der Bundeswehr. Sachstand, Konzeptionen und Perspektiven*, Wiesbaden, 2007, pp. 141-158.

(8) Sondage disponible sur le site Internet [www.dbwv.de/dbwv/interd.nsf/FILES/DBWV_Gesamt.pdf/\\$FILE/DBWV_Gesamt.pdf](http://www.dbwv.de/dbwv/interd.nsf/FILES/DBWV_Gesamt.pdf/$FILE/DBWV_Gesamt.pdf).

présenté début 2008 un projet pour une légère augmentation de deux euros par jour (9).

Un autre problème majeur porte sur l'avenir des effectifs généraux de la conscription en Allemagne. Le débat sur la transformation de la Bundeswehr en force armée de métier dure depuis plusieurs années. Les opposants à la conscription avancent souvent l'argument que des forces armées professionnelles seraient moins coûteuses et mieux adaptées aux exigences des opérations modernes de gestion de crises; ils soutiennent en outre que, avec la réduction des effectifs globaux de la Bundeswehr à 250 000 hommes, les forces de conscription se sont réduites à environ 30 000, menant à un processus injuste, consistant à ne choisir qu'un petit nombre de jeunes hommes d'une certaine classe d'âge pour le service militaire. Contrairement à tous les autres partis siégeant au Parlement allemand, le Parti démocrate-chrétien veut maintenir le système de conscription: il y voit un pilier de l'intégration des forces armées dans la société, ainsi que de leur recrutement. Le Livre blanc de 2006 affirme que, en 2005, 40 % des volontaires temporaires parmi les officiers avaient été recrutés dans les rangs des conscrits du service de base (10). Bien que le gouvernement actuel ait décidé de maintenir le système de conscription, le Parti social-démocrate tente d'initier à nouveau des négociations visant à la transformation des forces armées en armée de métier dans les années à venir.

LES DÉBATS ACTUELS

La question de l'engagement international de la Bundeswehr

L'engagement croissant dans les opérations civiles et militaires au niveau mondial a conduit à la mort de 68 soldats allemands depuis 1994, à la suite d'accidents tragiques et d'attentats terroristes. La dernière attaque mortelle pour les forces de la Bundeswehr s'est produite le 19 mai 2007, à Kunduz, au nord de l'Afghanistan: trois soldats allemands et plusieurs civils ont été tués lors d'un attentat-suicide à la bombe sur un marché. Cet incident a renouvelé le débat en Allemagne sur le sens et le but de l'opération de la FIAS. Une large couverture médiatique au début de l'année 2007 sur une potentielle attaque des Talibans au printemps avait conduit la population allemande à se faire une idée peu favorable de la situation en Afghanistan. Avec la mort de plus de 4 000 civils et de 190 soldats de la FIAS au combat ou lors de 140 attentats-suicides, l'année 2006 s'est avérée la pire pour les efforts de reconstruction. Les questions sur la situation en Afghanistan et l'opération de la FIAS, soulevées par le meurtre de trois officiers

(9) Cf. le site Internet www.ftdeutschland.de/politik/deutschland/:Jungsoldaten%20Geld/223510.html.

(10) Ministère fédéral de la Défense, *Livre Blanc 2006 sur la politique de sécurité de l'Allemagne et sur l'avenir de la Bundeswehr*, 25 oct. 2006.

de police allemands près de Kaboul en août 2007, ont alimenté un débat général au niveau public et politique sur le rôle de l'OTAN en Afghanistan, le rôle de la Bundeswehr dans les opérations internationales de gestion des crises et l'emploi des forces militaires pour les efforts de stabilisation en général. Ce débat a été soutenu par l'action en justice du Parti de gauche (*Die Linke*) contre la décision du gouvernement allemand d'envoyer six avions de reconnaissance Tornado en Afghanistan, dans le cadre de la contribution de l'Allemagne à la FIAS – selon eux, la Loi fondamentale allemande ne couvrirait pas l'opération de l'OTAN.

A la fin 2007, le Parlement allemand devait encore statuer sur l'extension de trois mandats des forces armées en Afghanistan (la FIAS, la mission de reconnaissance Tornado, l'Opération Liberté immuable). Au cours d'une conférence tenue à Berlin sur l'industrie de sécurité et de défense, le ministre allemand de la Défense, Franz-Josef Jung, a souligné les progrès institutionnels et politiques de l'Afghanistan après la fin du régime des Talibans et les progrès substantiels accomplis avec la création d'écoles, ainsi que les avancées sanitaires à divers endroits du pays. Il a également affirmé son soutien sans réserve à l'Opération Liberté immuable (OLI) à laquelle l'Allemagne contribue avec ses Forces spéciales (*Kommando Spezialkräfte*) (11). Toutefois, particulièrement au sein du Parti social-démocrate, un scepticisme croissant sur un engagement étendu de l'Allemagne à l'OLI s'est fait jour : certains des membres du Parti considèrent que le nombre croissant de pertes civiles à la suite des frappes aériennes des forces de l'OLI est contre-productif pour le processus de construction de la nation sous le mandat de la FIAS en général et pour les efforts de reconstruction conduits par les soldats allemands dans les régions du nord de l'Afghanistan en particulier. Les résultats d'un sondage effectué peu avant la décision parlementaire sur le renouvellement du mandat en Afghanistan ont montré un taux de soutien de la population allemande en forte baisse : seuls 43 % des personnes interrogées étaient favorables à un engagement prolongé des forces armées allemandes en Afghanistan en septembre 2007, contre 60 % en septembre 2005.

Ainsi, l'exemple de l'Afghanistan, plus qu'aucun autre, représente le symbole des défis actuels auxquels l'Allemagne est confrontée en ce qui concerne sa politique de sécurité et de défense. Il a été le sujet à la fois le plus important et le plus polémique de l'année 2007. Le résultat de l'opération de la FIAS pourrait être décisif pour l'évolution de la politique allemande de sécurité et de défense, ainsi que pour l'avenir de la PESD et de l'OTAN, l'Allemagne étant un des trois grands de l'Europe, aux côtés de la France et du Royaume-Uni.

(11) *Diplomatie et Défense européenne – Bulletin de l'Agence Europe sur la PESD et l'OTAN*, n° 47, 5 juillet 2007, p. 2.

La question du droit : les directives de la Cour constitutionnelle fédérale et la mission pour l'Afghanistan

Au lieu d'apporter un cadre juridique clair quant à la participation des forces armées allemandes aux opérations internationales de gestion des crises, la première décision de la Cour constitutionnelle fédérale au sujet de la conformité d'un engagement hors zone de la Bundeswehr avec la Loi fondamentale avait laissé beaucoup de champ à l'interprétation des responsables politiques, des experts et des citoyens : cette décision du 12 juillet 1994 énonçait que le statut de membre d'un système de sécurité collective – comme les Nations Unies ou l'OTAN – entraînait des obligations pouvant impliquer la participation de forces armées dans des opérations à l'étranger ; mais reste à savoir si la Loi fondamentale allemande, qui énonce que la Bundeswehr a été établie pour la défense ou pour tout autre but explicitement autorisé par la loi fondamentale, peut couvrir toute action d'un système de sécurité collective. En 2001, la Cour a statué, à l'occasion d'une autre décision, que le nouveau concept stratégique de l'OTAN, d'avril 1999, n'était pas un nouveau traité, mais une simple évolution du traité d'origine, qui ne requiert pas d'approbation supplémentaire du Parlement allemand. Ainsi, l'appartenance de l'Allemagne à l'OTAN et la participation des troupes allemandes à ses actions peuvent être considérées comme conformes à la Loi fondamentale.

Au début de l'année 2007, le Parti de gauche, *Die Linke*, a entrepris une nouvelle action en justice contre la décision gouvernementale, approuvée par le Parlement, d'envoyer des avions de reconnaissance allemands en Afghanistan. Il a soutenu que l'OTAN de 2007, avec ses nouveaux objectifs et ses nouvelles tâches, était différent de l'Alliance de 1955 ; de plus, il a avancé que l'opération de la FIAS et Liberté immuable n'avaient rien à voir avec la sécurité de la zone Atlantique-Nord. La décision de la Cour constitutionnelle fédérale du 3 juillet 2007, qui favorise l'interprétation du gouvernement allemand, peut donc être considérée comme une décision capitale, indiquant le chemin pour d'autres engagements internationaux : elle souligne le nouveau concept global de politique de sécurité, dégagé des définitions limitant la sécurité nationale ou régionale et la stabilité à la simple intégrité territoriale. La Cour a décidé que l'engagement en Afghanistan était constitutionnel et conforme à la Loi fondamentale, car la protection de la paix et de la stabilité dans la région Atlantique-Nord permettrait également l'action militaire et le soutien civil à la stabilisation et à la reconstruction dans des zones d'opération lointaines.

Avec cette décision, le débat prolongé sur la constitutionnalité d'une extension étape par étape de l'autorisation de l'OTAN et de la participation des forces allemandes à des opérations résultant du nouveau concept stratégique de l'Alliance semble avoir trouvé sa fin, du moins pour le moment.

La question de la stratégie : les inquiétudes de la population et le Livre Blanc de 2006

En Allemagne, les débats sur les opérations militaires à l'étranger se caractérisent davantage par des questions de conscience et d'évaluation morale que par une analyse de la rentabilité ou par la question de l'intérêt national ou multinational servi par l'envoi de troupes dans des zones de conflit lointain. La sécurité internationale semble être pour le public allemand un objet de moindre importance : on débat davantage de la sécurité sociale et de l'avenir du système de l'Etat-providence. Un sondage effectué par les forces armées allemandes pour l'année 2006 a montré que seuls 34 % du public souhaitaient que l'Allemagne soutienne d'autres Etats et que 43 % étaient totalement opposés à tout engagement à l'étranger. Dans un article pour le *Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung*, Nikolas Busse voit dans cette attitude un symptôme du désir allemand de ressembler un peu plus à la Suisse, une aspiration profonde à la neutralité et à une retraite dans sa propre coquille (12).

En ce qui concerne le soutien, par la population, de l'engagement de l'Allemagne dans les affaires internationales, le fossé entre la réalité de la politique mondiale d'aujourd'hui, avec son réseau d'interdépendances politiques, économiques et écologiques, et l'intérêt limité de la population pour la politique étrangère de sécurité et de défense constitue un obstacle majeur. Cette indifférence relative semble être due au fait que l'Allemagne jouit de la sécurité et de la stabilité grâce à l'OTAN et à l'intégration dans l'Europe communautaire depuis plus de cinquante ans, sans s'interroger sur l'ampleur des efforts, de la volonté politique, du nombre de personnes et de l'engagement financier que d'autres ont dû fournir pour qu'il en soit ainsi. Klaus-Dieter Frankenberger a montré dans son article sur l'attitude allemande envers la politique mondiale que le succès de l'intégration européenne, principalement concentrée sur l'économie, l'évitement de crises et la sécurité sociale, est également responsable du développement lent, mais constant, d'une barrière mentale érigée par les Allemands contre la cruauté et la complexité du monde extérieur, c'est-à-dire ce qui est situé hors de l'Europe centrale. Cependant, dans un monde de surprises et d'incertitudes perpétuelles, l'indifférence et le manque d'intérêt envers les politiques étrangères sont une mauvaise approche des défis d'un monde qui s'internationalise toujours plus (13). On dirait parfois que les Allemands se comportent comme les «hobbits» de J.R.R. Tolkien : «ne cherchez pas les ennuis, les ennuis ne viendront pas vous chercher».

(12) Nikolas BUSSE, «Deutsche Ausflüchte», *Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung*, 13 août 2006, p. 11.

(13) Klaus-Dieter FRANKENBERGER, «Das Land der Selbsttäuscher», *Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung*, 11 fév. 2007, p. 13.

Il faut dire que le peuple n'est pas le seul à se désintéresser des développements de la politique internationale et de sécurité au niveau mondial. Les élites politiques semblent les négliger également, du moins quand il s'agit de définir les intérêts nationaux et de mettre au point des doctrines pour l'engagement des Forces armées fédérales dans des zones d'opération à l'étranger. En octobre 2006, le gouvernement fédéral a publié le nouveau Livre blanc très attendu sur la politique de sécurité allemande et l'avenir de la Bundeswehr, le premier en date depuis celui de 1994. Beaucoup s'attendaient à ce qu'il donne davantage de repères aux dirigeants politiques et militaires ainsi qu'aux soldats et à la population sur le moment, le lieu et la forme de l'engagement allemand dans les opérations internationales de gestion des crises. En effet, malgré la nécessité de définir ces aspects centraux de la politique allemande de sécurité et de défense, plusieurs tentatives de publication d'une version mise à jour, dans la période intermédiaire entre 1994 et 2006, avaient été arrêtées soit par des bouleversements radicaux dans l'environnement géostratégique, soit par des contraintes économiques, soit par des divisions politiques.

Le Livre blanc de 2006 apporte un progrès dans la définition et des acteurs et des instruments de mise en œuvre des objectifs de la politique de sécurité – mais il y manque la définition de ces objectifs et intérêts fondamentaux. La Loi fondamentale de la République fédérale reste la principale norme de référence pour expliquer pourquoi l'Allemagne devrait fournir des moyens civils et militaires à des opérations multinationales de gestion des conflits. Cependant, l'objectif, souvent répété, de maintien de la paix et de résolution de tout différend par des moyens pacifiques ne définit pas les intérêts allemands concrets. Au lieu de cela, le Livre blanc déclare que la politique de sécurité allemande est guidée par les valeurs contenues dans la Loi fondamentale et par l'objectif de protéger les intérêts du pays : en particulier, préserver la justice et la liberté, la démocratie, la sécurité et la prospérité des citoyens, garantir la souveraineté et l'intégrité du territoire allemand, éviter les crises et les conflits régionaux pouvant affecter la sécurité de l'Allemagne, affronter les problèmes mondiaux (par exemple, le terrorisme international et la prolifération des ADM), contribuer à défendre les droits de l'homme et renforcer l'ordre international sur la base du droit international, promouvoir un commerce mondial libre et sans entraves (14).

Si on s'en tient à cette liste, les intérêts de l'Allemagne désignent tout et rien. La liste est trop large et trop vague. Compte tenu des ressources financières et humaines limitées des forces armées fédérales, l'absence de priorités

(14) Ministère fédéral de la Défense, *Livre blanc 2006 sur la politique de sécurité de l'Allemagne et sur l'avenir de la Bundeswehr*, 25 oct. 2006, p. 28, disponible en anglais sur le site Internet www.bmvg.de/portal/PA_1_0_P3/PortalFiles/C1256EF40036B05B/W26UWAMT995INFOEN/W_2006_eng_DS.pdf?yw_repository=youtatweb. Une version résumée en français est disponible sur le site Internet www.bmvg.de/portal/PA_1_0_P3/PortalFiles/C1256EF40036B05B/W26UWA2A072INFOFR/BMVG_100_WB_+fran.pdf?yw_repository=youtatweb.

précises est alarmante. Cela souligne l'un des principaux défauts de la stratégie allemande de sécurité et de défense : il ne s'agit pas d'une véritable stratégie définie et pro-active, mais d'une approche simplement réactive et défensive, qui en même temps doit s'accommoder de la quasi-totalité des développements et des défis externes.

Il convient d'ajouter ceci : pour le lecteur, la plus grande partie du contenu du Livre blanc de 2006 n'est pas neuve. Il ne s'agit que d'un rapport d'étape, donnant une vue d'ensemble des efforts de transformation des forces armées au cours de ces dernières années. Ainsi, la majeure partie du document est une description de quatre nouvelles conceptions et lignes directrices, conçues pour préparer les Forces armées fédérales à affronter les nouveaux défis à la sécurité. Le nouveau Plan d'équipement et d'approvisionnement, les nouvelles lignes directrices de la politique de défense, une nouvelle catégorisation de la force et un nouveau concept de déploiement ont été présentés entre janvier 2003 et novembre 2004 (15).

Il manque donc au Livre blanc de 2006 une définition claire des intérêts de sécurité et un concept de gouvernance pour les opérations militaires à l'étranger. Il ne parvient pas à fournir une nouvelle stratégie pour affronter les nouveaux défis à la sécurité à l'échelle mondiale. Il ne prévoit aucune dépense future pour la défense, ni n'apporte de vision pour les redéploiements ou évolutions à venir. La frustration est d'autant plus forte que l'engagement de l'Allemagne dans des opérations internationales de gestion des crises est croissant.

La question des actifs : nouvelles ressources, nouvelles capacités

Ces dernières années, de grands progrès ont été accomplis en matière de ressources et de capacités de la politique de sécurité et de défense allemande. La Bundeswehr est devenue un instrument de la politique de sécurité et de défense allemande davantage tourné vers la gestion des crises. De nouvelles catégorisations des forces ont été créées afin de répondre à l'évolution des défis liés aux opérations internationales (par exemple «réaction rapide», «durabilité» et «déployabilité»). De nouvelles structures de commandement ont été instaurées : à Potsdam, l'Einsatzführungskommando a été mis en place en tant qu'un des trois quartiers généraux opérationnels (QGO) pour les opérations dirigées par l'UE. Le nouveau Plan d'équipement et d'approvisionnement a retenu les bonnes priorités face aux exigences de l'engagement international : des véhicules blindés, un équipement d'autoprotection et des systèmes de reconnaissance modernes ont été déployés ou achetés afin d'accroître la sécurité des forces allemandes dans

(15) Pour des informations plus détaillées sur ces quatre initiatives, cf. Thomas BAUER / Josef JANNING, «Into the great wide open – The transformation of the German armed forces after 1990», *ORBIS*, été 2007, pp. 529-541.

les zones d'opération. En novembre 2007, le troisième (sur cinq au total) satellite du système de reconnaissance radar *SAR-Lupe* a été mis en orbite par une fusée russe COSMOS 3M : le système a été conçu pour envoyer des images haute résolution de jour comme de nuit, quelles que soient les conditions météorologiques; cette ressource sera pleinement opérationnelle en 2008.

La flotte aérienne multi-fonctions Airbus 310 MRTT a été conçue pour un soutien médical et logistique plus rapide. L'Allemagne recevra 60 des 195 Airbus 400-M de transport aérien dès qu'ils seront disponibles, après 2009. La quasi-totalité des projets achetés ou en développement est d'origine multinationale, comme l'hélicoptère NH-90 et *Tiger*, l'Eurofighter *Typhoon* et le char de transport blindé *Boxer* MRV. En ce qui concerne les systèmes de combat maritimes et terrestres, l'Allemagne suit une orientation plus nationale, principalement pour des raisons de politique industrielle et en fonction de divers critères comme la relation entre le poids, la déployabilité et le degré de sécurité pour ses soldats. Tandis que les États-Unis et le Royaume-Uni en particulier ont suivi depuis le milieu des années 1990 une approche tournée vers un poids léger et la flexibilité pour leurs véhicules de transports blindés et de combat modernes, l'Allemagne a décidé de privilégier la sécurité, conduisant à des solutions plus lourdes. Les expériences récentes en Iraq et en Afghanistan semblent avoir été plus favorables à l'approche allemande, ce qui a provoqué le retour surprenant du *Boxer* MRV dans une «épreuve du feu» visant à trouver un candidat approprié au programme Future Rapid Effect System de l'armée britannique. En 2003, le Royaume-Uni avait laissé de côté le *Boxer* à cause de son poids.

La Marine allemande a reçu plusieurs vaisseaux et sous-marins neufs ces dernières années. Quatre sous-marins de type U-212 à réservoir à combustible sont entrés en service depuis 2004. En juin 2007, le gouvernement a signé un contrat pour deux sous-marins supplémentaires avec les sociétés Howaldtswerke-Deutsche Werft et Nordseewerke, qui appartiennent à l'alliance des constructeurs navals ThyssenKrupp Marine Systems. Ils seront livrés à la Marine allemande en 2012 et en 2013. Le nouveau sous-marin de type U-212 apportera des ressources de combat supplémentaires aux forces armées allemandes. De plus, la livraison de cinq nouvelles corvettes de classe K-130 est programmée jusqu'à la fin 2008 et un contrat pour trois vaisseaux supplémentaires est attendu début 2008. Déjà, en juin 2007, un contrat portant sur quatre nouvelles frégates classe F-125 avait été signé avec ThyssenKrupp Marine Systems – la livraison de la première unité est prévue pour 2014 – : les tâches principales des frégates de classe F-125 seront la direction et l'accomplissement d'opérations de stabilisation, dans le cadre d'opérations multinationales, et la défense contre les menaces asymétriques.

La question du partenariat : l'Allemagne, les développements à venir de la PESD et l'OTAN

Depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, l'Allemagne s'est intégrée dans un réseau international de structures et d'organisations multilatérales. L'intégration dans la Communauté européenne et dans l'OTAN a contribué à garantir son intégrité et sa sécurité. En dépit d'une nouvelle culture stratégique ayant émergé ces dernières années et d'une approche plus affirmée dans la promotion de ses intérêts, la politique étrangère de défense et de sécurité de l'Allemagne se concentre encore sur le multilatéralisme et la coopération internationale (16).

Etant l'un des trois «grands» de l'Europe, l'attitude de l'Allemagne en faveur d'une nouvelle amélioration de la PESD est essentielle pour le développement futur de l'Union européenne comme acteur global de la sécurité internationale. En même temps, le gouvernement allemand a toujours considéré qu'un rôle plus important de l'Europe dans les affaires mondiales ne doit pas tendre à contrebalancer les Etats-Unis ou l'OTAN en tant que garantie primordiale de sécurité dans la région Atlantique-Nord. Ainsi, l'Allemagne a insisté dès le début de la PESD, en 1999, pour apporter autant de transparence et de coordination que possible entre l'UE et l'OTAN. Le désaccord sur l'Iraq au sein de l'Union européenne, le comportement unilatéral des Etats-Unis dans leur guerre contre le terrorisme et le déclin de l'intérêt de l'OTAN en tant que forum du débat stratégique transatlantique ont certainement pesé dans l'approche équilibrée du gouvernement allemand entre l'UE et l'OTAN. Pire encore, le fait que l'ancien chancelier Gerhard Schröder se soit rangé aux côtés de l'ex-président Jacques Chirac contre la guerre en Iraq et ses bonnes relations avec le président russe Vladimir Poutine ont également porté atteinte au rôle traditionnel de l'Allemagne de médiateur entre les petits et les grands Etats de l'Union européenne.

G. Schröder donnait l'impression d'avoir décidé de privilégier la dimension européenne par rapport aux aspects transatlantiques de la sécurité. Cependant, il n'avait pas décidé de se détacher de Washington en général, pas plus que son successeur Angela Merkel n'a restauré un partenariat inconditionnel avec les Etats-Unis, contrairement à ce qu'affirment de nombreux observateurs. A. Merkel suit une approche plus pragmatique, davantage empreinte de réalisme que de vision, comme on a également pu le voir lors de sa visite à Washington dans le cadre du Sommet Union européenne-Etats-Unis : au lieu de souligner l'histoire commune de l'Alliance transatlantique ou les réussites du passé, elle s'est davantage concentrée sur les besoins et les défis actuels. La signature de l'Accord Cieux ouverts et le projet d'établir un Con-

(16) Fabian BREUER, «Between ambitions and financial constraints : the reform of the German armed forces», *German Politics*, vol. XV, n°2, juin 2006, pp. 206-220.

seil économique transatlantique représentent donc son approche vers une relation plus pragmatique, liée à l'économie, entre Washington, Berlin et l'Europe dans son ensemble, relation qui semble pour l'instant avoir beaucoup perdu de sa dimension stratégique de sécurité et de défense.

Au sujet de la PESD, l'Allemagne suit sous le gouvernement actuel une approche moins spectaculaire, mais davantage tournée vers l'efficacité. Par exemple, le programme de travail de la présidence de l'UE fixé par l'Allemagne au cours du premier semestre 2007 n'a pas comporté d'initiatives radicales et neuves en la matière. Il a plutôt proposé des efforts de mise en œuvre et de perfectionnement des instruments et des mesures déjà en vigueur (17). A l'instar notamment de l'adoption de certaines mesures visant à améliorer la cohérence entre la PESD et les instruments de la Communauté européenne dans tous les domaines des relations extérieures de l'UE, sur la base du travail de la présidence de la Finlande, par exemple, pour une coopération entre le Haut-Représentant et la Commission. Ou encore du renforcement de la capacité de l'UE à déployer des outils de gestion et de prévention des crises civiles et militaires, par la mise en œuvre des processus de l'Objectif global (Objectif global 2010 pour les forces armées, Objectif global civil 2008). Il est également prévu que l'encouragement à la coopération civile et militaire dans l'organisation et la mise en œuvre des opérations de la PESD soit renforcé pour améliorer l'étendue de la PESD pour les actions indépendantes. De même, est envisagée l'expansion du partenariat stratégique entre l'UE et l'OTAN, grâce à un dialogue politique et à une coopération plus intenses dans les domaines du déploiement et le développement des ressources.

Le contexte de la présidence allemande de l'UE était caractérisé par l'incertitude, les désaccords et la contradiction entre les partenaires européens, non seulement quant à l'avenir de la Constitution européenne, mais aussi sur des questions critiques dans le domaine de la Politique européenne de sécurité et de défense. En dépit du lancement réussi de l'opération de police de l'UE en Afghanistan et d'une opération civile au Kosovo, les positions et les intérêts divergents des Etats membres de l'UE concernant le Plan Ahtisaari (18) pour l'avenir du Kosovo et la formulation d'une stratégie commune pour un nouveau partenariat avec l'Asie centrale ont montré le dilemme auquel chaque Etat présidant l'UE sera confronté. La liste vaste et croissante de problèmes et de défis exige un exploit pratiquement hors d'atteinte : combiner la mise en œuvre des divers intérêts nationaux de

(17) «Ensemble, nous réussissons l'Europe», programme de travail de la présidence allemande de l'UE, p. 22, disponible en français sur le site Internet [www.dbwv.de/dbwv/interd.nsf/FILES/DBWV_Gesamt.pdf/\\$FILE/DBWV_Gesamt.pdf](http://www.dbwv.de/dbwv/interd.nsf/FILES/DBWV_Gesamt.pdf/$FILE/DBWV_Gesamt.pdf).

(18) Les Etats membres de l'UE sont opposés à une division du Kosovo. Ils aspirent à l'indépendance du Kosovo par rapport à la Serbie. La Russie ne l'acceptera que si les Serbes et les Albanais du Kosovo y consentent. Le débat actuel tourne autour de la reconnaissance de la déclaration unilatérale d'indépendance du Kosovo. L'UE veut installer une mission européenne dans le pays afin de remplacer l'ONU.

sécurité avec une ligne de politique étrangère de l'Union européenne largement acceptée et fondée sur des valeurs communes (19).

Dans ces conditions, au cours de sa présidence de l'UE, l'Allemagne visait à atteindre le possible et elle y a réussi. En ce qui concerne l'avenir de la PESD, il sera important de voir si elle peut développer une influence formatrice plus importante en Europe : on ne peut nier que Berlin, aux côtés de Paris et de Londres, soit l'acteur-clef pour l'établissement d'une Union européenne plus active et davantage capable, en tant qu'acteur international de la sécurité. Cependant, Berlin n'est pas disposé à soutenir l'établissement d'une PESD faisant contrepoids européen face aux Etats-Unis, de même qu'elle ne soutient pas de façon aveugle les intérêts de la sécurité des Etats-Unis. L'objectif principal reste le développement de solutions communes et d'un progrès commun dans le domaine de la Politique européenne de sécurité et de défense, ce qui conduira à un partenariat entre une Union européenne renforcée et les Etats-Unis par le biais d'une OTAN réformée. Il y va également des ressources européennes, comme en témoigne par exemple la décision de la France et de l'Allemagne d'acquérir un nouvel hélicoptère lourd déjà conçu au lieu d'investir dans le développement d'un nouveau modèle : pour des raisons de coût et de disponibilité, les deux nations ont consenti à évaluer plusieurs systèmes sur le marché, dont un modèle américain, et de finaliser une demande commune d'ici 2009, visant à combler le fossé entre l'Eurocopter NH-90 et le transporteur aérien Airbus A-400M (20).

VERS LA NAISSANCE D'UN ACTEUR DE LA SÉCURITÉ

Ces dernières années, l'Afghanistan a constitué le problème majeur de l'Allemagne en ce qui concerne la politique de sécurité et de défense. Cela est dû à plusieurs raisons. La contribution à la FIAS et à l'Opération Liberté immuable touche à l'image que l'Allemagne se fait d'elle-même, en tant qu'acteur important de la sécurité, mettant ses forces au service d'opérations multinationales de gestion des crises. La remise en question de la constitutionnalité de l'engagement et l'ensemble de la stratégie pour plus de stabilité dans la région a révélé certaines carences de la politique de sécurité et de défense allemande. En dépit de la décision du Parlement allemand du 12 octobre 2007 en faveur du renouvellement pour une année supplémentaire des mandats des forces allemandes participant à la FIAS – le mandat de l'OEF sera décidé en novembre 2007, après la conférence du Parti social-démocrate –, il n'y a toujours pas de stratégie globale distincte.

(19) Franco ALGERI, «Arbeitspräsidentschaft mit Initiativen. Aspekte europäischer Außen- und Sicherheitspolitik unter deutscher EU-Ratspräsidentschaft», in Bertelsmann Forschungsgruppe Politik (dir.), *Bilanz der deutschen EU-Ratspräsidentschaft. Analyse und Bewertung des Centrums für angewandte Politikforschung (CAP)*, Munich, 2007, pp. 41-45.

(20) «France, Germany to buy heavy-lifter off the shelf», *Jane's Defence Weekly*, 12 sept. 2007, p. 20.

Pire encore, malgré l'annonce, au début de l'année 2007, d'un débat public majeur sur la poursuite de l'engagement de l'Allemagne en Afghanistan et dans les eaux libanaises, la plupart des discussions ont eu lieu lors de rencontres d'experts. Au cours du débat parlementaire du 12 octobre sur le renouvellement du mandat de la FIAS au Bundestag, aucun membre du cabinet, excepté le ministre de la Coopération économique et du développement, n'a pris la parole. Cela montre clairement un manque de direction. Timo Noetzel, de l'Institut allemand des affaires internationales et de sécurité, a déclaré, dans un article paru dans le *Financial Times Deutschland*, que, afin de mettre en œuvre un changement nécessaire de stratégie pour la stabilisation de l'Afghanistan, un point déjà souligné dans plusieurs déclarations au cours de l'été 2007, il fallait d'abord avoir une stratégie (21). Or, la nouvelle version, longue de 23 pages, du projet pour l'Afghanistan du gouvernement fédéral, qui avait été publiée avant la déclaration, consiste davantage en des déclarations d'intention plutôt qu'en des stratégies pour atteindre des intérêts clairement définis (22).

L'Allemagne veut être un contributeur majeur à la Politique européenne de sécurité et de défense (PESD) et un partenaire fiable pour les Etats-Unis dans le cadre de l'OTAN. Cela ne peut se faire sans moyens, surtout quand la situation semble empirer, comme en Afghanistan. L'Allemagne doit suivre les exemples britanniques et français, en augmentant le budget de la sécurité et de la défense. Davantage de participations ne peut aboutir que par un financement accru. Il convient de le définir par un concept global, qui mérite le nom de stratégie de sécurité. Peut-être une analyse des principales conclusions de la Commission Mallet, qui prépare un nouveau Livre blanc sur la sécurité et la défense en France, et des travaux d'une commission britannique travaillant actuellement sur un nouveau concept pour le rôle du Royaume-Uni dans la PESD pourra-t-elle contribuer à gérer le déficit stratégique de la politique de sécurité et de défense allemande.

Afin de remporter le soutien populaire nécessaire à un engagement accru de l'Allemagne, il convient de conduire un débat réfléchi et ouvert au niveau politique, en interaction avec les citoyens, sur le rôle de l'Allemagne en Europe et dans le monde. La seule solution est un vaste débat public et politique, qui donnera la base de décisions communes sur la définition des intérêts stratégiques de sécurité, sur les critères de l'engagement allemand, sur les moyens et les instruments de réussite des objectifs communs, sur le montant et la structure du financement : par-là sera obtenue leur légitimité, grâce à un engagement global et des arguments convaincants.

(21) «Regierung verkleinert Marinemandat für Libanon», *Financial Times Deutschland*, 10 oct. 2007, p. 30.

(22) Le texte allemand du projet du gouvernement fédéral pour l'Afghanistan est disponible sur le site Internet www.bundesregierung.de/Content/DE/Artikel/2007/09/Anlagen/2007-09-05-afg-konzept.property=publicationFile.pdf.