

## LES RELATIONS DIFFICILES DE L'ALLEMAGNE ET DE L'OTAN

PAR

Thomas BAUER\*

Le 60<sup>e</sup> anniversaire de la fondation de l'Organisation du Traité de l'Atlantique-Nord (OTAN) approche. La ville allemande de Kehl, sur le Rhin, a été l'un des lieux sélectionnés pour accueillir les réjouissances. Pourtant, il semble que l'Allemagne soit devenue l'un des partenaires les plus problématiques de l'Alliance, en particulier des Etats-Unis. Telle paraît être, du moins, l'opinion générale des experts de la sécurité et de la défense, tout comme de la presse et des médias. De plus, les efforts du Chancelier Angela Merkel pour ouvrir un nouveau chapitre des relations germano-américaines ont laissé l'impression que « *la frustration est de retour. La position de l'Allemagne sur l'Iran et l'Afghanistan, des zones difficiles et importantes pour les deux nations, gêne Washington. En avril dernier, au sommet de l'OTAN à Bucarest, Mme Merkel s'est visiblement opposée aux tentatives de pression américaines de donner un plan d'action pour l'adhésion – un itinéraire balisé pour rejoindre l'Alliance – à l'Ukraine et à la Géorgie. Cela marquait un changement significatif d'avec les sommets précédents, où c'était la France qui s'opposait habituellement aux propositions américaines* »<sup>1</sup>. En dépit de tensions et de contraintes évidentes pour l'avenir conceptuel et politique de l'Alliance atlantique, il est assez injuste qu'un pays qui a si largement participé aux opérations de l'OTAN ces dernières années<sup>2</sup> semble être rendu seul responsable de la défaillance dont souffre l'Alliance 60 ans après sa formation : le manque de vision stratégique sur son rôle à venir, causé par des intérêts très hétéroclites, par un agrandissement sans base conceptuelle commune et par l'affaiblissement de l'intérêt des Etats-Unis pour un dialogue approfondi avec ses partenaires européens, qui ne partagent pas les vues de Washington ou rechignent à appliquer sans discussion les politiques américaines.

Bien sûr, le fait que la bête noire européenne préférée des Américains et des Britanniques ait changé d'attitude n'est pas étranger au fait que l'Allemagne soit soudain désignée coupable. La France est en train de rejoindre les structures militaires de l'OTAN et ne peut plus être accusée de faire cavalier seul dans le domaine de la sécurité transatlantique.

On peut également avancer l'argument que l'Allemagne a, depuis le début, des relations difficiles avec l'OTAN et ses prédécesseurs. Le Traité de Dunkerque, signé le 4 mars 1947 entre la France et le Royaume-Uni à Dunkerque, était un traité d'alliance et d'assistance mutuelle contre une éventuelle attaque allemande au lendemain de la Seconde Guerre mondiale. Le Traité de Bruxelles de 1948, qui, bénéficiant de l'adhésion des trois Etats du

---

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

<sup>1</sup> « The Berlin stonewall – Has Germany replaced France as America's awkward ally ? », *The Economist*, 1<sup>er</sup> nov. 2008.

<sup>2</sup> 5 600 soldats allemands sont actuellement (août 2008) engagés dans les missions de la FIAS et de la KFOR, tandis que, en 1999, 8 500 troupes allemandes étaient présentes au Kosovo. Des statistiques sur les troupes allemandes et internationales dans les opérations de maintien de la paix sont disponibles sur le site Internet du Zentrum für internationale Friedenseinsätze, [www.zif-berlin.org/fileadmin/uploads/analyse/dokumente/veroeffentlichungen/Mission\\_Update\\_August\\_08\\_final.pdf](http://www.zif-berlin.org/fileadmin/uploads/analyse/dokumente/veroeffentlichungen/Mission_Update_August_08_final.pdf).

Benelux, constituait un précurseur de l'OTAN et un agrandissement du Traité de Dunkerque, envisageait également un pacte de défense mutuelle entièrement européen, principalement dirigé contre l'Allemagne.

Le Blocus de Berlin par les Soviétiques en 1948 a conduit à la création de l'Union européenne occidentale (UEO), qui tenait déjà compte de la menace plus vaste posée par l'Union soviétique. L'Allemagne ne représentait pas moins un risque à elle seule, un problème à surveiller : nul ne savait si une Allemagne réunifiée n'allait pas retomber dans ses travers hégémoniques ou bien devenir un des satellites de l'Union soviétique. Il faut donc garder à l'esprit que l'OTAN et ses prédécesseurs ont été créés à cause de l'Allemagne et non en coopération avec elle. Même après l'adhésion, en 1955, de la République fédérale à l'Alliance, dérivant de la nécessité d'un engagement militaire allemand pour la protection de l'Europe de l'Ouest contre Moscou, ainsi que de l'échec des projets d'établissement d'une Communauté européenne de défense (CED) et d'une Communauté politique européenne (CPE), aucune relation normale ne s'est créée entre les anciens ennemis. Les Alliés n'arrivaient pas à faire confiance à l'Allemagne, mais il leur était plus profitable de contrôler les ressources des forces armées fédérales par l'intégration que par l'isolement.

Si on considère que les villes allemandes portaient encore les traces des attaques terrestres et aériennes de la Seconde Guerre mondiale, faut-il s'étonner que la République fédérale ait entretenu des relations si difficiles avec l'OTAN ? Faut-il s'étonner que le pays ait adopté une attitude schizophrène sur le recours à la force, alors qu'il savait être en sécurité grâce à l'usage dissuasif de la force militaire, tout en étant pleinement conscient que l'activation de ces capacités et de ces ressources mènerait à une destruction totale ?

### UN ELEMENT DE LA STRATEGIE DE DISSUASION MUTUELLE<sup>3</sup>

Pendant la Guerre froide, la *Bundeswehr* avait un statut unique pour une armée au sein de l'OTAN. De fait, ses quartiers n'étaient autres que le champ de bataille du conflit armé que l'OTAN cherchait alors à dissuader et sa fonction consistait à se défendre contre une attaque massive et rapide d'armes conventionnelles venant de l'Est, c'est-à-dire de l'Union soviétique et de ses alliés. Pour compliquer encore les choses, cette agression, si elle avait eu lieu, aurait été menée sur le territoire de la République démocratique d'Allemagne (RDA). Si, dans tout scénario de la Guerre froide, les dégâts collatéraux de l'Allemagne de l'Ouest auraient été massifs à cause d'un manque de profondeur géostratégique, une bonne défense dynamique aurait également provoqué de graves dégâts collatéraux au peuple d'Allemagne de l'Est. De plus, les armes nucléaires tactiques des États-Unis à l'Ouest et leurs homologues soviétiques à l'Est auraient pu ravager l'ensemble du pays en cas d'échec de la dissuasion. C'est dans ce contexte que la *Bundeswehr*, la plus grande et la plus forte des armées conventionnelles d'Europe de l'Ouest, a d'abord été instituée en tant qu'élément de dissuasion. Les conséquences apocalyptiques que son utilisation n'aurait pas manqué d'avoir ont empêché la population de la percevoir comme un instrument pratique de stratégie politique.

On a beaucoup insisté sur la double intégration des forces armées de la République fédérale. Contrairement aux autres membres de l'OTAN, l'ensemble des forces armées

---

<sup>3</sup> Cette section et la suivante sont fondées sur Thomas BAUER / Josef JANNING, « Into the great wide open – The transformation of the German armed forces after 1990 », *ORBIS*, n° 3, 2007.

ouest-allemandes ont été placées sous le commandement de l'OTAN et le contrôle civil était profondément ancré dans les structures militaires, plus que pour n'importe quel autre pays de l'Alliance. Un code démocratique régissant le comportement des forces armées s'est ajouté aux restrictions constitutionnelles, à la supervision du Parlement – comprenant la présence d'un porte-parole des soldats –, au commandement civil et au contrôle permanent des structures. Le concept de « *Staatsbürger in Uniform* » (citoyen en uniforme) a été créé afin d'empêcher le retour d'une culture de service qui n'aurait pas été règlementée par les normes civiles et démocrates de l'Allemagne d'après-guerre. La présence massive des forces militaires des Alliés sur le sol ouest-allemand a contribué à cette disposition unique. Les Etats-Unis eux-mêmes ont maintenu le même nombre de troupes dans le pays que la *Bundeswehr* et la Grande-Bretagne a déployé la plus grande part de ses forces terrestres, ainsi qu'une portion non négligeable de ses forces aériennes en Allemagne de l'Ouest. La Belgique et les Pays-Bas ont connu le même sort. La France a maintenu une présence importante dans le sud-ouest de l'Allemagne, même après avoir quitté les structures de commandement militaire de l'OTAN en 1966. Aucun des autres Etats membres de l'OTAN n'a connu une telle densité de déploiement et d'activités militaires.

L'Allemagne de l'Est sous domination soviétique présentait un tableau semblable par de nombreux aspects. L'Allemagne communiste de l'Est possédait l'armée la plus grande derrière l'Armée rouge, tandis que 40 000 troupes soviétiques étaient basées sur son territoire, complétées par des contingents d'autres membres du Pacte de Varsovie.

Aucun des jeunes Allemands nés après 1985 en RFA ou en RDA ne sera capable de se remémorer cette époque, ni les activités militaires terrestres ou aériennes qui étaient alors une réalité quotidienne et manifeste.

### APRES LA CHUTE DU MUR...

Vingt ans après la chute du Mur de Berlin, aucune de ces menaces envisagées, de ces scénarios de guerre, ni même cette structure de dissuasion militaire n'a de sens. Ils semblent appartenir à un passé lointain, à peine relié au présent. Il faut se souvenir de cette transformation d'une époque à l'autre afin de comprendre l'ampleur des changements qui ont dus être décidés et mis en œuvre depuis la réunification de l'Allemagne en octobre 1990. La question irrésolue du rôle de l'OTAN dans l'avenir de la sécurité allemande, faute d'orientation conceptuelle claire, est l'une des raisons des relations difficiles avec l'Alliance. En comparaison avec les changements qui ont suivi, le défi immédiat de faire fusionner deux armées allemandes hier hostiles, de démobiliser et de réduire les effectifs semble aujourd'hui plutôt modeste. Cependant, à l'époque, il est apparu comme un symbole fort de changement pour toutes les personnes impliquées dans des affaires politiques et militaires. Il s'agissait également d'un processus sans équivalent dans l'histoire moderne.

Les enjeux actuels vont bien au-delà du nettoyage qui a suivi la fin de la Guerre froide. A présent, l'Allemagne semble encore empêtrée entre les époques. Une nouvelle direction stratégique a été prise, de nouvelles capacités ont été construites, une nouvelle structure de déploiement est en chantier. Cependant, le passé reste encore d'actualité par de nombreux aspects, qu'il s'agisse du grand nombre de garnisons relativement petites, de la question ouverte de l'appel sous les drapeaux par tirage au sort ou bien de celle du moment et de la manière de recourir à la force militaire.

L'intention de base du processus actuel de transformation, suite aux expériences des efforts américains en la matière, est de préparer la *Bundeswehr* à faire face aux défis du XXI<sup>e</sup> siècle. La structure organisationnelle, la formation et l'équipement des forces allemandes doivent s'adapter à la réalité des engagements internationaux dans le cadre de la Politique européenne de sécurité et de défense (PESD) et des nouvelles missions de l'OTAN. Les défis et les menaces envers la sécurité d'aujourd'hui ne découlent pas seulement du terrorisme transnational, de la prolifération des armes de destruction massive, de la défaillance des Etats ni du crime organisé. Des risques supplémentaires dérivent des changements climatiques, du défi démographique, des réductions d'énergie et de nourriture et aussi des problèmes de sécurité des personnes, comme la sécurité sociale et la santé publique. Ces derniers accroissent encore la difficulté déjà grande de la transformation.

L'état de la sécurité allemande a fondamentalement changé depuis 1990. Après l'agrandissement de l'OTAN et de l'Union européenne (UE), des Etats frontaliers à l'Est, anciennement hostiles, sont devenus des amis et des alliés. Le pays qui partage le plus de frontières avec d'autres Etats européens que n'importe quel autre membre de l'UE et de l'OTAN est entouré d'amis. En conséquence, suite à la chute de l'Union soviétique et au déclin du Pacte de Varsovie, l'ancienne raison d'être des forces militaires allemandes et de son « partenariat de convenance » avec la société allemande se retrouve privée de fondement, ce qui a causé un sérieux problème de légitimité pour la *Bundeswehr* auprès de la population allemande et des partis politiques les plus à gauche. Le Parti écologiste, en particulier, a demandé le retrait de toutes les forces militaires d'Allemagne et le démantèlement de l'Alliance du Traité Atlantique-Nord. Après le désastre de la Seconde Guerre mondiale, la population allemande percevait l'armée principalement comme un mal nécessaire : d'un côté, elle contribuait à la sécurité et à la protection du pays contre les forces du Pacte de Varsovie ; de l'autre, l'armée a une mauvaise réputation tenace. Cette conception ambivalente de la sécurité tient au jugement de l'histoire, qui a déclaré l'Allemagne coupable d'avoir fait peser une menace militaire sur ses voisins au cours de la première moitié du XX<sup>e</sup> siècle, qui aura à son tour entraîné des pertes et une destruction d'une ampleur effrayante dans les deux guerres mondiales. En Allemagne, du moins, le militarisme allemand est perçu comme une des causes premières de ces événements ; cette interprétation a provoqué une forte désapprobation du recours à la force en général, qui a survécu à l'époque de la confrontation entre l'Est et l'Ouest et même aux guerres civiles qui ont éclaté dans les Balkans au cours de la décennie 1990, devenant ainsi une deuxième source de difficultés dans les relations avec l'OTAN.

Pour comprendre la complexité des opinions allemandes sur le recours à la force dans les affaires internationales, il convient d'examiner les débats publics au cours des premières opérations extraterritoriales dans les Balkans, ainsi que la décision positive de la Cour constitutionnelle fédérale allemande en juillet 1994 sur l'engagement des soldats germaniques hors de la zone du Traité de l'OTAN, qui sert de fondement juridique à l'engagement international de la *Bundeswehr*. La guerre du Golfe en 1991 et l'escalade des conflits ethniques dans les Balkans, contredisant les aspirations allemandes à une période de paix durable, ont démontré que l'Europe aurait à fournir un investissement accru – et non moindre – pour résoudre les conflits nés de l'écroulement du bloc soviétique et de la gestion des nouvelles menaces à la périphérie de l'ancienne confrontation Est-Ouest. Ainsi, suite à la décision de la Cour constitutionnelle fédérale, un consensus s'est fait jour au sein de la population allemande : le recours à la force devait se limiter aux efforts humanitaires et de stabilisation. Après tout, la Cour avait livré une nouvelle interprétation de la loi fondamentale : la Constitution allemande, sans qu'un mot en eût été modifié, autorisait à présent les opérations

extraterritoriales de la *Bundeswehr*. Ces mêmes opérations, selon l'opinion publique, n'auraient pu être menées auparavant qu'anticonstitutionnellement.

### DE L'OTAN A LA PESD ET VICE-VERSA ?

La fin de la Guerre froide n'a pas provoqué la fin de l'OTAN. Cela n'était certainement pas une surprise pour l'Alliance elle-même, mais si on prend en compte les aspects cités plus haut – l'opinion publique allemande, pour ne citer qu'elle, ne savait pas si celle-là connaîtrait le même sort que son ancien antagoniste, le Pacte de Varsovie. L'accession à l'OTAN de l'Allemagne réunifiée a indéniablement été un pilier des négociations qui ont abouti au Traité portant règlement définitif concernant l'Allemagne. Toutefois, la situation après 1990 a indirectement contribué à poser la question de la nécessité actuelle de l'OTAN pour les intérêts de la sécurité allemande : à l'Est, rien de menaçant. En fait, l'accession de la Pologne à l'OTAN en 1999 a signé la fin de l'ancien objectif central de l'OTAN, qui était de préserver l'intégrité territoriale contre un ennemi venant de l'Est. Le nouveau cadre stratégique de l'OTAN, fondé sur les déclarations du Sommet de Rome en 1991 et du Sommet de Washington en 1999, associé aux expressions « extraterritorial » et « à des fins de défense » a fait naître des inquiétudes supplémentaires en Allemagne : le pays allait-il se retrouver forcé de participer à des interventions militaires internationales qui n'étaient pas dans son intérêt et que donc il n'approuvait pas ?

Ce scepticisme profondément ancré sur le recours à la force et les expéditions militaires ne découle pas seulement d'aspects moraux, mais également du déficit stratégique majeur de l'élite politique et militaire du pays. Comme on l'a déjà mentionné, l'Allemagne et ses forces armées ont été l'un des éléments essentiels de la stratégie de dissuasion de l'OTAN au cours de la Guerre froide. Cependant, il ne s'agissait alors que de l'application d'un concept stratégique et non d'un de ses fondements : « *la puissance militaire était entretenue à l'usage exclusif de la défense territoriale et n'a pas joué de rôle actif pour diverses raisons. La culture stratégique allemande au cours de la Guerre froide, le cadre institutionnel du gouvernement, les attentes et les réserves des alliés et la structure de la force elle-même, tout cela a servi à empêcher la Bundeswehr de devenir une source stratégique du gouvernement* »<sup>4</sup>. La vision stratégique se limitait à des décisions tactiques sur son propre territoire. Il n'y avait pas d'autre choix que de se battre. « *L'intégration étroite de l'Allemagne dans l'Alliance a été conçue dès le début pour empêcher l'indépendance de la pensée stratégique allemande.* »<sup>5</sup>

Les décisions stratégiques qu'on prend aujourd'hui à Berlin concernant la contribution aux actions de l'OTAN sont d'une nature totalement différente. La complexité et l'hétérogénéité des constellations de conflit ont forcé l'OTAN à cesser d'être une communauté de défense ciblée sur la zone transatlantique pour devenir une agence active de sécurité mondiale.

Les efforts de transformation, soutenus par les Etats-Unis après les Sommets de Prague (2002) et d'Istanbul (2004), portaient principalement sur la technique et la structure, mais pas sur la stratégie ni sur les concepts, lesquels devaient se préciser avec les retombées du Sommet de Washington en 1999. En parallèle, l'Union européenne a développé sa propre politique étrangère, de sécurité et de défense, avec les Traités de Maastricht et d'Amsterdam,

<sup>4</sup> Timo NOETZEL / Benjamin SCHREER, « All the way? The evolution of German military power », *International Affairs*, n° 84, 2008, p. 212.

<sup>5</sup> Ronald ASMUS, *German Strategy and Opinion After the Wall, 1990-1993*, RAND, Santa Monica, 1994, p. 11.

les décisions prises au Sommet d'Helsinki en 1999 et le Traité de Nice. L'établissement de la Politique européenne de sécurité et de défense, ainsi que les critiques des bombardements de l'OTAN sur la République fédérale de Yougoslavie en 1999 ont renforcé le scepticisme de l'opinion allemande sur l'Alliance transatlantique. La séparation politique entre l'Allemagne et l'OTAN s'est encore prononcée davantage avec l'élection de Gerhard Schröder, candidat du Parti social-démocrate (SPD) à la Chancellerie en 1998 et avec l'établissement de la première coalition du SPD et du Parti écologiste, qui aura tourné davantage vers l'Europe la politique allemande de sécurité et de défense. G. Schröder a été le premier Chancelier allemand dépourvu de toute expérience personnelle de la Seconde Guerre mondiale et de la période qui l'aura immédiatement suivie. Joschka Fischer, chef de sa coalition partenaire et ministre des Affaires étrangères, appartenait à un mouvement politique opposé à l'OTAN et à la présence des Etats-Unis en Europe en général. Ironiquement, c'est cette coalition de gauche qui a décidé de la première opération de combat des soldats allemands dans le cadre des opérations aériennes de l'OTAN contre la Yougoslavie en 1999, provoquant ainsi un scepticisme encore plus vaste dans l'opinion publique sur le rôle futur des forces armées allemandes en lien avec l'engagement de l'OTAN.

Quatre ans plus tard, Berlin s'opposait à toute tentative de légitimation des actions américaines en Iraq. L'Allemagne et la France sont devenues les puissances européennes incarnant la « vieille Europe », selon l'expression du secrétaire de la Défense américain Donald Rumsfeld pour désigner les Etats défavorables à l'action des Etats-Unis. C'est la Conférence de Munich sur la sécurité de 2003 qui a illustré le mieux les contraintes entre les Etats-Unis et l'Allemagne, quand J. Fischer, ministre des Affaires étrangères, a adressé ces mots devenus célèbres à D. Rumsfeld : « *pardonnez-moi, je ne suis pas convaincu* »<sup>6</sup>. Cette déclaration ne visait pas seulement le projet d'attaquer l'Iraq, mais également l'idée de Washington d'installer des éléments d'une défense antimissiles balistiques en Europe, de préférence dans le cadre du travail de l'OTAN dans ce domaine. Le désaccord sur la guerre en Iraq est devenu le symbole évident d'une divergence politique et conceptuelle entre l'Allemagne et les Etats-Unis, mais il ne s'agissait que du sommet de l'iceberg. La militarisation infructueuse des relations transatlantiques depuis le 11 septembre, où, pour la première fois, l'OTAN a invoqué l'article 5, le comportement unipolaire des Etats-Unis et la prédominance des moyens militaires dans la lutte contre le terrorisme transnational sont devenus un problème pour l'Allemagne en terme de promotion d'un engagement allemand plus substantiel envers les opérations de gestion de crises internationales dans le cadre de l'OTAN. Le soutien allemand au « sommet du chocolat » du 29 avril 2003, une réunion politique de sécurité entre la Belgique, la France, le Luxembourg et l'Allemagne dans la ville belge de Tervuren, visant à renforcer les structures européennes de sécurité et de défense, en était une conséquence logique<sup>7</sup>.

En 2005, l'élection d'Angela Merkel, chef du Parti démocrate-chrétien (CDU), à la chancellerie et la création d'une grande coalition avec le SPD ont permis aux deux côtés de l'Atlantique d'entamer un nouveau chapitre des relations transatlantiques et des relations avec l'OTAN. Le Livre blanc de 2006 sur la Politique de sécurité allemande et l'avenir de la *Bundeswehr* a clairement souligné l'importance de l'OTAN comme de la PESD pour la

<sup>6</sup> Cf. également le rapport (en anglais) de la 39<sup>e</sup> conférence de Munich sur la sécurité, sur le site Internet [www.securityconference.de/konferenzen/2003/index.php?menu\\_2003=&menu\\_konferenzen=&sprache=en&](http://www.securityconference.de/konferenzen/2003/index.php?menu_2003=&menu_konferenzen=&sprache=en&).

<sup>7</sup> Les idées principales en étaient la création d'une coopération agrandie à la PESD, pouvant déboucher sur l'établissement d'une Union de sécurité et de défense européenne (USDE) comprenant : une clause de défense mutuelle ; l'établissement de structures européennes autonomes de planification et de commandement ; une coopération politique plus étroite, présentant l'option d'établir des forces armées européennes intégrées.

sécurité allemande : « *le partenariat stratégique entre l'OTAN et l'UE est l'un des piliers de l'architecture de sécurité européenne et transatlantique. L'UE et l'OTAN ne se font pas concurrence mais apportent toutes deux des contributions indispensables à notre sécurité. L'Allemagne s'emploiera à améliorer les relations entre les deux organisations de manière à permettre une coopération plus étroite et plus efficace, à éviter les doublons et à renforcer la sécurité européenne et transatlantique dans son ensemble.* »<sup>8</sup>

## LES EVOLUTIONS RECENTES

Pour l'opinion publique, l'OTAN est davantage un problème pour les intérêts de la sécurité allemande qu'une solution. En effet, elle représente l'engagement international des forces militaires allemandes, surtout en Afghanistan. Elle est donc tenue responsable des pertes civiles dues aux erreurs des raids aériens américains au sud du pays, ainsi que d'une guerre armée contre le terrorisme, qui semble non seulement ignorer les causes profondes de l'attraction pour l'intégrisme religieux, mais fait également empirer la situation en Afghanistan, au Pakistan et en Iraq. L'OTAN symbolise l'idée d'établir plusieurs éléments d'un système de défense antimissiles, sous l'égide des Etats-Unis, qui provoque une riposte russe : l'annonce du stationnement des missiles balistiques à courte portée SS-26 *Iskander* à Kaliningard Oblast. L'OTAN a toujours été confrontée à la désapprobation de l'opinion publique en Allemagne, mais celle-là va aujourd'hui jusqu'à souhaiter ouvertement la dissolution de l'Alliance.

Il va sans dire que la plupart de ces problèmes ont des causes différentes et que quelques-uns de ces arguments s'inscrivent dans une stratégie de discrédit de l'Alliance. Malheureusement, le gouvernement allemand est impuissant à contrer ces accusations, pour diverses raisons. L'une d'entre elles est le succès de la campagne anti-guerre en Iraq de Gerhard Schröder aux élections générales de 2002, qui a laissé croire qu'il est plus facile de se faire élire en critiquant les engagements politiques de sécurité et de défense de l'Allemagne qu'en les défendant. Une autre encore est le pouvoir émergent du nouveau Parti de gauche, qui joue sur les idéaux pacifistes de l'opinion publique allemande. Une troisième est le manque d'une stratégie de communication générale ou d'un travail convaincant de relations publiques par le gouvernement allemand, à cause de luttes de compétence entre plusieurs ministères, particulièrement celui de la Défense et celui des Affaires étrangères. Une quatrième est le manque de culture stratégique en Allemagne : il est pratiquement impossible de convaincre la population de la nécessité de réfléchir en termes de perspectives mondiales et de pouvoir dur – problème partagé également par d'autres pays européens. Si on prend en compte l'histoire du pays, la faiblesse stratégique profonde de l'élite politique et l'utilisation extrêmement défensive de la politique étrangère et de sécurité affichée par les gouvernements, on se rend compte qu'il s'agit d'obstacles majeurs à ce que l'Allemagne devienne un acteur de sécurité crédible et complet.

## L'AFGHANISTAN : UN PROBLEME PREDOMINANT

La mission afghane demeure le facteur-clef des relations futures entre Berlin et l'OTAN. D'autres problèmes actuels doivent être résolus, comme la question d'un élargissement futur de l'OTAN, le rôle de l'OTAN dans le Caucase, les projets de l'OTAN

<sup>8</sup> On peut trouver un résumé du Livre blanc sur le site Internet [www.european-security.com/index.php?id=5624](http://www.european-security.com/index.php?id=5624).

pour s'intégrer à un système de défense antimissiles plus vaste, les relations avec la Russie et le problème des chevauchements de territoires relevant à la fois de l'OTAN, de la Russie et de l'Europe. Tous ces sujets, qui devront être traités à l'avenir, requièrent un dialogue stratégique général. Cependant, le sort de la stabilité interne de l'Alliance et donc du modèle global de sécurité de l'Occident semble être lié à l'échec ou au succès des opérations en Afghanistan. L'une ou l'autre de ces alternatives sera lourde de conséquences pour la légitimité et la crédibilité de toute action future de l'OTAN, qu'elle soit de nature politique ou militaire.

En septembre 2008, le gouvernement fédéral a publié sa nouvelle Stratégie pour l'Afghanistan, soulignant la nécessité d'une conception holistique de la sécurité. Les trois objectifs principaux de cet engagement sont d'aider l'Afghanistan à améliorer le niveau de vie de sa population, de participer aux efforts de la communauté internationale pour garantir la stabilité et la sécurité régionale dans un environnement difficile et de défendre les intérêts de la sécurité allemande en aidant à contenir le terrorisme mondial. Restent les futurs points centraux de la participation allemande à l'opération afghane : la formation et la construction de la police et des forces armées d'Afghanistan, afin de les impliquer dans des opérations communes avec la FIAS et l'OEF, pour que les opérations de sécurité présentent davantage un « visage afghan »<sup>9</sup>.

En dépit de l'avancement régulier des activités de reconstruction et de développement, des retombées positives sur l'éducation et le secteur sanitaire, l'état de la sécurité et le commerce florissant des narcotiques provoquent l'inquiétude. L'opération afghane, ainsi que le nombre croissant d'attentats contre des soldats et des forces de sécurité allemandes doivent faire face au scepticisme grandissant de l'opinion publique ainsi que de la grande coalition actuelle. L'extension du mandat actuel de la mission FIAS à 14 mois au lieu de 12, et le retardement de la prochaine décision sur le mandat jusqu'après les élections fédérales en septembre 2009 ont provoqué des critiques contre le gouvernement, accusé d'éviter un débat ouvert sur l'engagement futur de Berlin dans la mission afghane.

Comme bien d'autres donateurs, l'Allemagne doit être questionnée sur son engagement financier vis-à-vis des efforts de reconstruction relevant davantage du secteur civil. Un rapport a été publié en mars 2008 sur l'efficacité de l'aide en Afghanistan. Il est intéressant de voir que les Etats-Unis sont de loin les plus grands donateurs, avec une participation s'élevant à un tiers de l'aide depuis 2001. Parmi les autres donateurs principaux, on trouve le Japon, le Royaume-Uni, la Commission européenne (CE), l'Allemagne et le Canada. La France et l'Espagne, cependant, n'ont fait que de maigres contributions bilatérales depuis 2001 : respectivement 80 millions et 26 millions de dollars. Les Etats-Unis n'ont déboursé que la moitié de leur enveloppe de 10,4 milliards de dollars sur cette période, tandis que l'Allemagne a dépensé moins des deux tiers de son enveloppe d'1,2 milliard de dollars. Si l'Europe et principalement l'Allemagne soulignent l'importance du secteur civil dans leur approche et l'augmentation de leur soutien financier à la formation de forces de sécurité

---

<sup>9</sup> On peut trouver une traduction en anglais de la politique afghane du gouvernement fédéral sur le site Internet du ministère fédéral des Affaires étrangères [www.auswaertiges-amt.de/diplo/en/Aussenpolitik/RegionaleSchwerpunkte/AfghanistanZentralasien/Downloads/AFG-Konzept2008.pdf](http://www.auswaertiges-amt.de/diplo/en/Aussenpolitik/RegionaleSchwerpunkte/AfghanistanZentralasien/Downloads/AFG-Konzept2008.pdf).

afghanes et à la reconstruction, alors le montant de 800 millions de dollars dépensé jusque-là semble assez faible face aux 5 milliards de dollars des Etats-Unis.<sup>10</sup>

Bien sûr, le gouvernement allemand connaît très bien les problèmes de sécurité en Afghanistan. Le concept de la politique afghane du gouvernement fédéral soulève d'ailleurs la question du nombre croissant d'incidents liés à la sécurité. En 2007, il y a eu autant d'incidents dans le Nord qu'en 2006, mais ce nombre a augmenté de 25 % au Sud et de 50 % à l'Est. C'est pour cette raison que le concept met l'accent sur l'idée qu'*« il ne peut y avoir de reconstruction et de développement sans sécurité »* et contribue ainsi à l'application de l'approche exhaustive de l'OTAN, ce qu'ignorent la plupart des Allemands.

### L'AVENIR EN SCENARIOS

On peut identifier plusieurs options pour l'évolution des relations entre l'Allemagne et l'OTAN. Toutes ont le même fondement simple. L'Allemagne restera au sein de l'Alliance atlantique et ne tentera pas de détériorer délibérément ce partenariat. La coalition entre le SPD et le Parti écologiste n'a pas mis fin à l'engagement allemand au sein de l'OTAN. Elle n'y mettra pas fin non plus si cette constellation devait se présenter à nouveau après les élections générales en septembre 2009. Même dans le cas hautement improbable d'une coalition entre le SPD, le Parti écologiste et le Parti de gauche, aucune majorité au sein cette coalition hétéroclite ne se prononcera en faveur du retrait de l'OTAN.

L'OTAN restera la première garantie d'une défense mutuelle en Europe et de l'autre côté de l'Atlantique. L'Union européenne, quelles que soient sa taille et son efficacité futures en termes de politique de sécurité et de défense, ne remplacera jamais cette construction. Elle doit même se garder de le faire : sans partenariat stratégique avec les Etats-Unis, fondé sur des relations approfondies et durables avec l'OTAN, une politique commune de sécurité et de défense telle qu'elle est envisagée dans la structure du traité européen n'aura pas l'impact géopolitique ni la pertinence dont elle a besoin pour façonner la mondialisation dans un ordre mondial multipolaire. Bien que la relation entre Berlin et Washington n'ait pas été au beau fixe après 2003 et la guerre en Iraq et en dépit d'un certain scepticisme envers les positions de l'OTAN sur les questions d'agrandissement, du Caucase et de défense antimissiles, l'Allemagne a accepté ce lien mutuel, cette destinée commune avec son partenaire transatlantique.

Un des scénarios envisageables pourrait être caractérisé par une réaffirmation du rôle de l'Allemagne au sein de l'OTAN et par des contributions plus importantes aux opérations de gestion des crises internationales. A titre de condition préalable, Berlin a réussi à convaincre le public allemand de la nécessité de développer une compréhension plus générale de l'engagement international. Les changements survenus du côté américain y ont également contribué. Le concept de sécurité des personnes joue un rôle plus important dans la pensée stratégique de l'Alliance et a permis de faire oublier la militarisation infructueuse des relations transatlantiques depuis le 11 septembre, où l'OTAN, pour la première fois, a invoqué l'article 5. Cette évolution a calmé les inquiétudes des sceptiques anti-OTAN et préparé le terrain pour un soutien politique et public plus important de l'Alliance.

---

<sup>10</sup> Pour plus d'informations, cf. également Agency Coordinating Body for Afghan Relief (ACBAR), *Falling Short. Report on the Aid Effectiveness in Afghanistan*, mars 2008, disponible sur le site Internet [www.acbar.org/ACBAR%20Publications/ACBAR%20Aid%20Effectiveness%20\(25%20Mar%202008\).pdf](http://www.acbar.org/ACBAR%20Publications/ACBAR%20Aid%20Effectiveness%20(25%20Mar%202008).pdf).

La réalisation de ce scénario dépend largement du résultat des élections générales allemandes en 2009 et de la première année de présidence de Barack Obama. Bien que l'Afghanistan se présente comme la pierre angulaire de l'avenir de l'OTAN, le Président américain serait mal avisé de demander à l'Allemagne une contribution militaire plus importante dans les zones de combat au sud de l'Afghanistan au début 2009. Avant de traiter cet épineux problème, il convient de faire progresser le partenariat transatlantique dans d'autres domaines, par exemple le dialogue avec Moscou sur la défense antimissiles, la clarification d'un partenariat à venir entre l'OTAN et la Russie, le renforcement des régimes de non-prolifération dans le monde, le développement de lieux de dialogue au sein de l'OTAN pour créer des canaux de consultation transatlantique. Si B. Obama insiste dès le début sur la dimension militaire de la mission FIAS en Afghanistan, les choses pourraient prendre une tournure plus problématique. Ce scénario serait caractérisé par le retrait des forces allemandes d'Afghanistan, son opposition aux projets de l'OTAN pour l'installation d'un système de défense antimissiles et son refus de donner d'autres troupes à la Force de réaction de l'OTAN. Cela aurait pour conséquence d'isoler l'Allemagne au sein de l'Alliance, de manière aussi bien politique que militaire, provoquant le déclin du rôle de l'Europe toute entière dans les intérêts de la politique de sécurité américaine. En conséquence, Washington reviendrait à son système de coalitions de volontaires et se tournerait davantage vers la région Asie-Pacifique pour les alliances stratégiques à venir.

Le gouvernement allemand constitué à l'issue des élections fédérales à la fin 2009 devra assumer la double tâche de soutenir les engagements institutionnels et matériels du pays envers l'OTAN et l'UE et de réconcilier les exigences externes émergentes avec les principes fondamentaux de la culture de la réticence. Le véritable défi des dirigeants allemands depuis la fin de la Guerre froide a été d'amener les attentes externes et les contraintes internes rivales à un équilibre durable. Ce défi restera le même. Certains analystes déclarent que cette mission exigeante équivaut à la quadrature du cercle<sup>11</sup>. Cependant, par rapport à 1994, quand des troupes russes stationnaient encore dans certaines régions orientales d'Allemagne et que la Cour de justice fédérale a statué pour la première fois que les troupes allemandes avaient le droit de participer à des opérations extraterritoriales, l'engagement actuel de l'Allemagne aux opérations de crise internationales est assez substantiel. « Depuis la chute de l'Union soviétique, l'attitude de l'Allemagne sur le recours à la force a beaucoup évolué. »<sup>12</sup> Berlin a encore beaucoup de chemin à faire avant qu'on puisse parler d'une normalisation des relations entre l'OTAN et l'Allemagne, si on considère que les relations n'ont jamais été normales. Cependant, pour en revenir au 60<sup>e</sup> anniversaire de l'OTAN, la coopération entre l'Allemagne et l'Alliance aura connu bien des hauts et des bas au cours des soixante dernières années. Si on met de côté les symboles et les champs d'affrontements rhétoriques, il faut bien admettre que, finalement, cette relation difficile peut être vue comme l'histoire d'une réussite.

---

<sup>11</sup> Franz-Josef MEIERS, « The German predicament – The red lines of the security and defence policy of the Berlin republic », *International Politics*, n° 44, 2007, pp. 623-644.

<sup>12</sup> Timo NOETZEL / Benjamin SCHREER, *op. cit.*, p. 211.