Politique de sécurité: **analyses du CSS**

CSS
ETH Zurich

N° 14 • mai 2007 • 2ème année

POLITIQUE DE DÉFENSE ALLEMANDE: CONTINUITÉ ET ÉVOLUTION

Il n'y avait guère d'armée en Europe qui, à la fin de la guerre froide, était astreinte à une réforme plus que la Bundeswehr allemande. Depuis le milieu des années 90, l'Allemagne a certes participé plus fortement à des missions internationales de stabilisation. Mais les déficits ne sont pas encore comblés dans le domaine de la capacité de déplacement stratégique, des activités mondiales de reconnaissance ainsi que des systèmes de gestion performants et interopérationnels. L'attitude sceptique face aux missions de la Bundeswehr à l'étranger reste un important paramètre de politique intérieure pour la politique de défense allemande.

Soldat allemand de la mission UNIFIL en patrouille au large des côtes du Liban *Alex Grimm/Reuters*

Avec l'adoption du «Livre blanc sur la politique de sécurité de l'Allemagne et sur l'avenir de la Bundeswehr» fin octobre 2006, le gouvernement de la République fédérale d'Allemagne présentait pour la première fois depuis douze ans un concept fondamental en matière de politique de sécurité. Contrairement aux lignes directrices de la politique de défense de l'Allemagne publiées en mai 2003 par le ministre de la Défense Peter Struck en tant que concept de base fondamental de la politique de défense allemande et des tâches de son domaine, tout le cabinet fédéral assume les importantes modifications de la politique de sécurité qui caractérisent le système international depuis la réunification en 1989/90, et encore plus depuis le 11 septembre 2001.

Même si la politique extérieure et de sécurité suit les lignes de conduite de l'ancienne République fédérale, il n'y a guère d'autre armée en Europe qui a dû s'adapter aussi rapidement et aussi profondément que la Bundeswehr à la mutation entraînée par les modifications de base de la politique de sécurité. Tandis que les exigences ont nettement augmenté au cours des dernières années, le mandat, les tâches et les moyens financiers des forces armées allemandes ne sont toujours pas harmonisés.

Extension fonctionnelle et géographique

En liaison directe avec la fin de la division de l'Allemagne, la dissolution du pacte de Varsovie et la disparition de la menace soviétique unidimensionnelle, le scénario d'un gros conflit international le long du rideau de fer faisait donc également partie du passé. Une défense frontalière avec des armées blindées parfaitement équipées contre une puissance continentale envahissante située à proximité n'était donc plus nécessaire. L'ancien Etat de front de la guerre froide devint le centre de gravitation de la politique européenne. Et, pour reprendre les termes de l'ancien ministre allemand de la Défense Volker Rühe, l'Europe centrale devint une «zone de repos stratégique».

En ce qui concerne la situation stratégique, le Livre blanc 2006 suit la logique de la stratégie de sécurité européenne selon laquelle les menaces classiques relevant de la politique de sécurité ont, au cours des années 90, été progressivement remplacées par de nouveaux risques (terrorisme, prolifération et tendance au réarmement, conflits régionaux, trafic d'armes, obstacles au développement et structures fragiles) qui se répercutent aujourd'hui de manière variable directement ou indirectement sur la sécurité extérieure et intérieure de l'Allemagne. Effectivement, depuis le tournant 1989/90, la République fédérale d'Allemagne saisit la politique de sécurité dans un contexte géographique et fonctionnel plus étendu. La défense ne peut plus être limitée géographiquement. Elle est vue comme la sauvegarde de la sécurité nationale. Logiquement, la prévoyance de sécurité inclut la projection de stabilité, la prévention des conflits et la gestion des crises. Dans ce cadre, les nouvelles obligations internationales servent de cadre de légitimation pour réorganiser les forces armées. Ce processus de réforme se caractérise par des éléments de continuité et d'évolution.

Continuité ...

Indépendamment du fait que les conditions internationales ont fondamentalement changé et qu'elle assume désormais des tâches totalement nouvelles, l'Allemagne réunifiée voit sa politique étrangère et sa politique de sécurité dans la tradition de l'ancienne République fédérale. Depuis les premiers jours de la guerre froide, l'intégration de l'Allemagne de l'Ouest dans les structures euro-atlantiques avait donné aux puissances occidentales non

© 2007 Center for Security Studies (CSS), ETH Zürich

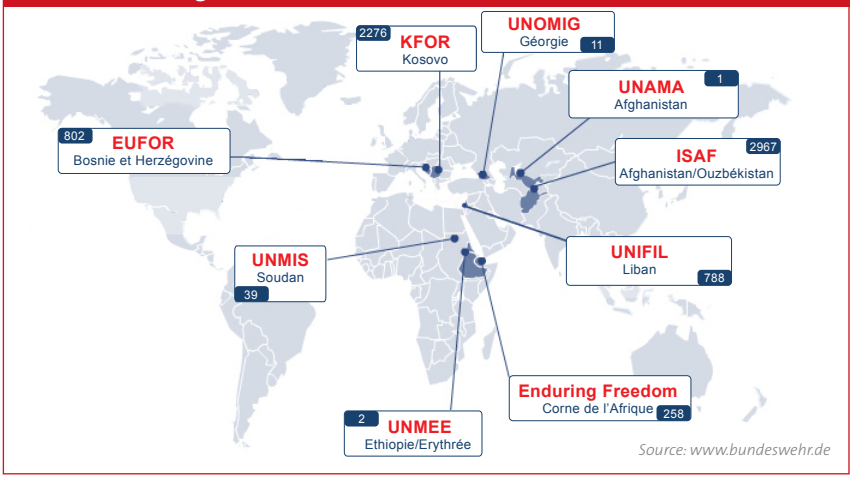
seulement la sécurité avec et pour une Allemagne fortifiée, mais aussi face à celle-ci. Inversement, la politique de l'intégration donnait à la République fédérale – outre son désir d'être reconnue en tant qu'Etat égal – l'occasion d'agir sur la structure de la politique de sécurité occidentale. Lorsque le gouvernement allemand déclara en 1990 être prêt à poursuivre directement la politique de l'intégration coopérative et de l'inclusion volontaire dans les structures euro-atlantiques, il rassura les partenaires de longue date ainsi que les voisins sceptiques craignant une Allemagne hésitant entre l'Est et l'Ouest. La question allemande était réglée, et le classique dilemme de sécurité était donc aussi surmonté.

Tout comme la défense du territoire dans le conflit Est-Ouest n'était imaginable que dans un contexte multilatéral, l'intervention de l'Allemagne dans la politique de sécurité placée dans le cadre actuel de prévoyance élargie au plan fonctionnel et géographique a lieu, aujourd'hui encore, en coopération mutuelle avec alliés et partenaires. Une importance centrale revient à l'OTAN et à l'Union européenne. Dans ces deux organisations, la République fédérale d'Allemagne approuvait une extension verticale et horizontale: extension à de nouvelles tâches suite au changement de situation en matière de politique de sécurité et à de nouveaux membres pour élargir la zone de sécurité et de stabilité en Europe. Tandis que l'OTAN devenait, en tant que lien traditionnel entre l'Amérique du Nord et l'Europe, une institution plus politique de sécurité européenne assumant des tâches mondiales dans le cadre de la projection de stabilité, la prévention des conflits et la gestion des crises, l'UE se développait en union politique dotée de vastes tâches de politique étrangère et de sécurité essentiellement à la périphérie européenne. Depuis le début des années 90, le gouvernement fédéral allemand considère ces deux processus comme complémentaires.

... et évolution

Le fait que le territoire allemand ne risque pas, dans un proche avenir, d'être menacé par des forces armées conventionnelles, a conduit d'une part à une nouvelle pondération des tâches de la Bundeswehr: en tant que mandat structurel, la prévention et la gestion internationale des conflits et des crises sont passées au premier rang des tâches à assumer. Les aptitudes et capacités destinées exclusivement à la défense classique du territoire ne sont plus nécessaires. D'autre part, les contributions de la Bundeswehr sont vues comme une partie d'un vaste concept de «prévention civile des crises» qui insiste sur le principe d'une démarche cohérente et globale avec interaction de tous les instruments disponibles.

Force des contingents d'intervention allemands (Etat au 9 mai 2007)



Dans le cadre de la constitution d'une structure de réseau globale, de premières mesures ont été prises en ce sens par le gouvernement fédéral et les Länder avec la mise en place du «centre de réaction aux crises au ministère des Affaires étrangères», du «centre de gestion nationale de la sécurité de l'espace aérien», du «centre commun pour la lutte antiterroriste» ainsi que de diverses organisations dans le domaine de la protection de la population. Mais il n'existe pas pour autant d'interaction efficace globale allant de la lutte antiterroriste au plan intérieur à l'aide au développement et aux interventions militaires, car la discussion sur la politique de sécurité en Allemagne est toujours fortement marquée par des considérations personnelles et les intérêts des différents secteurs.

Le fait que les gouvernements allemands ont envoyé depuis le début des années 90 plus de 200 000 soldats dans des missions de paix montre bien que la politique de défense a fondamentalement évolué, l'armée de formation devenant armée d'intervention et la défense du territoire sous forme d'alliance faisant place au maintien international de la paix dans un cadre multilatéral. L'éventail des tâches s'est élargi continuellement, même si tous les gouvernements se sont efforcés, en mémoire de la culture de réserve liée au passé, de qualifier toutes les missions d'actions logistiques de soutien et de surveillance ou d'interventions humanitaires – à l'exception toutefois de l'opération *Allied Force* contre le gouvernement à Belgrade et de l'intervention des Forces spéciales en Afghanistan.

Outre l'extension fonctionnelle, la Bundeswehr a également procédé à un élargissement géographique de ses tâches. Alors que les interventions humanitaires au Cambodge, en Irak et en Somalie au début des années 90 comptaient encore parmi les petites missions, l'Allemagne fournit aujourd'hui l'un des plus gros contingents internationaux tant aux Balkans qu'en Afghanistan et au large du Liban. Toutes les missions ont eu lieu dans un cadre multilatéral, en réaction aux attentes et demandes internationales – donc aussi partiellement indépendantes d'intérêts stratégiques, en grosse majorité dans un contexte de paix relative et avec l'accord des parties au conflit. Les forces armées allemandes ont assumé le commandement pour les aspects non militaires de prévention de crise et d'assistance après-conflit, mais pas pour les opérations destinées à rétablir la paix.

Transformation des forces armées

La transformation d'une défense avant échelonnée destinée à répondre à une éventuelle attaque militaire en projection de stabilité dans un contexte de sécurité géographiquement élargi dans le cadre de la prévention et de la gestion internationale des conflits a posé des exigences uniques à l'Allemagne réunifiée. Comme aucune autre armée des deux alliances, la Bundeswehr et l'Armée populaire nationale de la RDA étaient orientées sur le concept de la défense du territoire. Après la réunification, l'Allemagne disposait de l'une des plus grosses armées qui, contrairement aux forces armées de Grande-Bretagne et de France traditionnellement orientées sur la projection de puissance, n'était absolument pas préparée à la nouvelle situation en matière de politique de sécurité. Il était donc compréhensible que Berlin assume certes un rôle prépondérant dans le cadre de l'extension verticale et horizontale de

© 2007 Center for Security Studies (CSS), ETH Zürich

l'OTAN et de l'UE, mais ne soit pas à la hauteur de la Grande-Bretagne et de la France en ce qui concerne la définition des aspects opérationnels de la nouvelle stratégie de l'Alliance.

Même après la timide redéfinition du mandat de la Bundeswehr vers le milieu des années 90, la structure et les aptitudes de l'armée allemande restèrent longtemps orientées sur les exigences opérationnelles de la défense du territoire. Ceci explique pourquoi la Bundeswehr, plus de 15 ans après la réunification, présente de gros déficits au niveau des six grandes catégories d'aptitudes étroitement liées (aptitude à diriger, collecte d'informations et reconnaissance, mobilité, efficacité d'intervention, soutien et persévérance et aptitude à survivre et protection). Les lignes directrices de la politique de défense de mai 2003 avaient déclenché le processus radical de réforme. Mais ce n'est que le Livre blanc de 2006 qui, à titre de document officiel du gouvernement, met en évidence l'urgence de la réalisation de la réforme. Il en résulte la possibilité de parvenir à une amélioration des aptitudes pour une projection de puissance mondiale, une capacité de réaction plus élevée et une haute capacité de persévérance. Les forces armées sont à cette fin divisées en trois catégories de forces – forces de combat, de stabilisation et de soutien – dont la formation, l'équipement et l'intervention dépendent respectivement de leurs tâches.

La Suisse et l'Allemagne: Partenaires dans la politique de défense

Promotion militaire de la paix

- Kosovo: SWISSCOY en tant que partie de la task force multinationale sud sous la responsabilité de l'armée allemande
- Afghanistan: Participation suisse à l'ISAF sous le commandement opérationnel de la Bundeswehr à Potsdam
- Congo: Coopération de médecins militaires suisses à l'hôpital de campagne allemand lors de la mission EUFOR en été 2006

Lutte antiterroriste

- Par ex., coopération pour garantir la sécurité de l'espace aérien en cas de menaces exercées par des aéronefs civils (ratification de la convention au 2e semestre 2007)

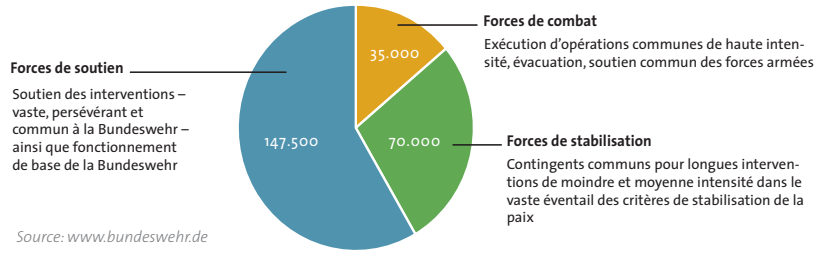
Formation militaire

- Etroite coopération, par ex. plan de coopération annuel au niveau de l'Armée: en 2007, 64 actions sont prévues en Suisse et 80 en Allemagne

Consultations DDPS

- Périodiquement au niveau ministériel
- Rencontres annuelles trilatérales du «triangle alpin» (avec l'Autriche) au niveau militaire supérieur; réunions professionnelles régulières bi- ou trilatérales (avec l'Autriche), comme par ex. état-major de planification de l'Armée, Forces aériennes, centre de compétence ABC, armement, protection de la population

Catégories des forces armées allemandes



Source: www.bundeswehr.de

Aujourd'hui, avec environ 7300 soldats à l'étranger, l'Allemagne touche déjà à ses limites et n'est donc pas en mesure de déplacer plus de 10% de ses forces armées dans des missions internationales. La nouvelle répartition en catégories de forces doit combattre ce déficit et simultanément satisfaire aux besoins croissants de missions de maintien de la paix.

Au vu de moyens financiers toujours en baisse, une réduction des forces armées à 250 000 soldats avec maintien du service militaire obligatoire doit notamment permettre de maintenir la part des dépenses consacrées aux investissements au-dessus de 30%, et ce, à la charge des dépenses de consommation. Un tel montant resterait, tout comme le pourcentage du budget global de la défense dans le PIB, nettement au-dessous des chiffres correspondants des grands partenaires européens, à savoir la Grande-Bretagne et la France. Alors que Paris et Londres ont augmenté leurs dépenses de défense dès 2001, le budget allemand de la défense a été gelé et les dépenses allemandes ont donc baissé en valeur relative et sont, en pourcentage, inférieures à la moyenne des Etats membres de l'OTAN.

Importance de la politique intérieure dans la politique de sécurité

Alors que, jusqu'en 1989/90, la politique allemande de sécurité et de défense pouvait, au vu des conditions structurelles de la guerre froide, compter en cas de doute sur l'appui de la population, les déplacements tectoniques du système international ont nettement contribué à ce que la politique de sécurité en Allemagne soient aujourd'hui beaucoup plus influencées par la politique intérieure. Une part importante de la population est, de manière générale, contre l'emploi de la violence militaire dans les crises. Les missions à l'étranger ne jouissent pas d'un large soutien, la faveur ayant même encore baissé au cours des dernières années. Dans ce contexte, les décideurs politiques ne se laissent pas seulement guider par la culture de réserve liée au passé qui caractérise la politique de sécurité de l'Allemagne depuis des décennies, mais intègrent également dans leurs calculs des humeurs réelles ou ressenties. Il en résulte non seulement la remise en question fondamentale des missions, mais aussi la définition parfois trop restrictive de mandats. Ceci peut porter préjudice à la mission multilatérale dans son ensemble, comme en Afghanistan.

Dans les années à venir, la politique allemande de sécurité et de défense restera tiraillée entre les attentes des alliés d'une part et les traditions de la politique allemande d'après-guerre et les préférences de la population allemande d'autre part. A l'avenir, il sera en outre plus souvent répondu au désir de l'Allemagne de jouir d'un partenariat égal par l'argument exigeant de mettre à disposition les ressources nécessaires. Bien au-delà des diverses missions, il est indispensable pour une alliance équilibrée comme l'OTAN tout comme pour l'UE en tant qu'acteur stratégique que l'Allemagne applique systématiquement la réforme radicale du Livre blanc 2006 et harmonise le mandat, les tâches et les moyens financiers des forces armées allemandes.

- Editeur responsable: Daniel Möckli analysen@sipo.gess.ethz.ch
- Commande d'analyses et abonnement gratuit: www.ssn.ethz.ch

© 2007 Center for Security Studies (CSS), ETH Zürich