

La Bundeswehr 2014 – entre Kaboul et la Crimée

Les missions à l'étranger sont devenues une normalité pour la Bundeswehr. Mais 2014 marque une double césure: premièrement, l'engagement le plus long et intensif de la Bundeswehr prend fin en Afghanistan. Deuxièmement, une menace contre le territoire de l'Alliance se profile de nouveau en raison du conflit ukrainien. Qu'est-ce que cela signifie pour la réorientation de la Bundeswehr?

Par Martin Zapfe

Toutes les armées ont tendance à vouloir refaire la dernière guerre, dit un bon mot militaire. En même temps, aucune future mission ne va s'inscrire exactement dans le schéma de la Bundeswehr. La Bundeswehr de demain doit donc surtout être flexible et opérationnelle. Sa réorientation répond en principe à ces exigences et est bien pensée.

La crise ukrainienne montre que la réorientation s'accompagne depuis le début de tensions: en s'efforçant de couvrir toute la gamme d'engagements possibles, elles courent le risque de n'être positionnées idéalement pour aucun des scénarios probables. On risque une solution intermédiaire sous-financée, réduisant la disponibilité pour de nombreuses missions.

Les conditions cadres de l'intégration militaire dans les alliances vont changer de manière décisive: le retour des menaces «symétriques» dans la crise ukrainienne va rendre difficiles des modèles de coopération intégrés comme ceux qui ont surtout été testés après 2000. Les missions dans le cadre de l'OTAN et de l'UE seront sans doute planifiées, à l'avenir, selon le principe que l'on pourrait appeler «ad hoc plus»: la composition spontanée de formations d'engagement, facilitée par une grande interopérabilité. La coopération multinationale ressemblera plus à celle des années 1990 qu'à celle des années post-2000.



Un hélicoptère CH-53 de la Bundeswehr avec la chancelière Angela Merkel à bord débarque à Mazâr-e Charîf, Afghanistan, escorté par deux hélicoptères de combat «Tigre», en 10 Mai 2013. Kay Nietfeld / Reu

La réorientation de la Bundeswehr concerne toutes les forces armées et tous les domaines d'organisation militaire. Mais les principes, justement celui de la multinationnalité, qui s'appliquent à l'armée sont différents de ceux qui s'appliquent à l'armée de l'air et à la marine. Du même coup, la plupart des engagements probables auront lieu au sol. Cette analyse se concentre par conséquent sur l'armée de terre allemande

et néglige d'autres dimensions de la réforme et de l'intégration.

L'armée au sein de l'Alliance en action

La Bundeswehr est, pour des raisons historiques, ancrée comme nulle autre armée européenne dans des alliances. A quelques exceptions près – en particulier le rapatriement armé de citoyens à l'étranger – la Bundeswehr n'effectue des missions armées

que dans le cadre de l'OTAN, de l'UE, de l'OSCE et de l'ONU. L'OTAN est indubitablement, avec ses structures militaires intégrées, le plus important de ces organismes, suivi de l'UE et de sa Politique de sécurité et de défense commune (PSDC).

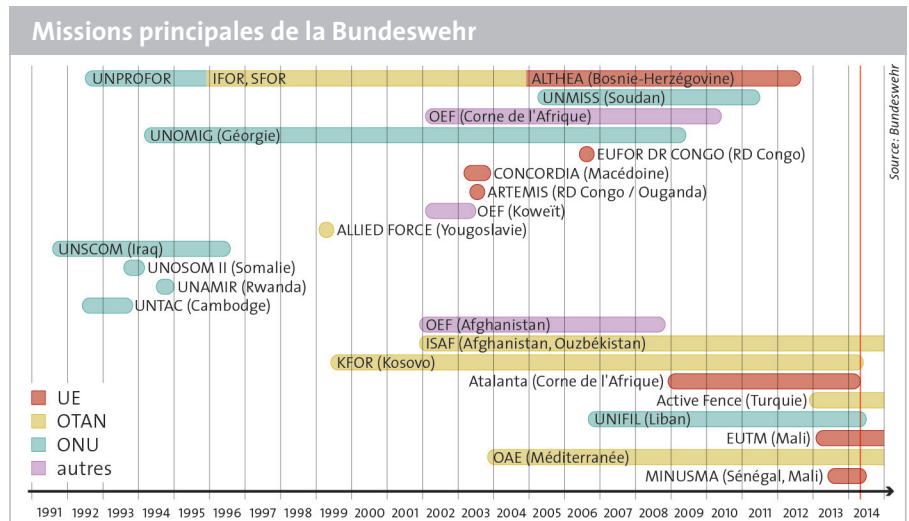
Depuis la fin de la menace territoriale de la République fédérale et des territoires de l'Alliance, la Bundeswehr s'est petit à petit orientée sur les missions à l'étranger. Dans les années 1990, il y a surtout eu les opérations dans les Balkans, culminant dans la guerre aérienne du Kosovo où les avions de la Bundeswehr ont joué un rôle décisif. Après 2001, il y a eu les opérations en Afghanistan. La mission de l'ISAF dans l'Hindou Kouch représente non seulement le plus long engagement de la Bundeswehr; c'est aussi la première mission où des forces spéciales allemandes d'abord, puis des milliers d'autres soldats, ont livré les batailles les plus intenses de forces armées allemandes depuis la Seconde Guerre mondiale. Bref: la Bundeswehr a appris à se battre en Afghanistan.

Au-delà de l'Afghanistan, les engagements de la Bundeswehr accaparent tous les domaines de l'organisation militaire. La plupart des missions, en particulier celles dans le cadre de l'UE, choisissent délibérément une méthode indirecte de formation et de soutien – c'est-à-dire de responsabilisation des acteurs locaux à assumer eux-mêmes les tâches de sécurité. Des soldats de la Bundeswehr forment au Mali des forces de l'armée malienne. Etant donné les effectifs peu importants de ces missions et le faible risque pour les soldats déployés, elles vont plutôt se multiplier à l'avenir – de grandes missions comme en Afghanistan sont plutôt improbables dans une première phase.

La réorientation de la Bundeswehr

Ces dernières années, la Bundeswehr a connu de nombreuses réformes, souvent en succession rapide. Chaque fois, sa taille a diminué pour mieux s'adapter aux nouvelles menaces et générer un dividende de la paix. La plupart des réformes renfermaient en outre une gradation de l'armée en fonction de la disponibilité et des capacités. Ce n'est pas le cas de la «réorientation de la Bundeswehr» entamée effectivement en 2011 sous l'ancien ministre de la Défense Thomas de Maizière.

Les Directives de la politique de défense (DPD) de 2011 – rédigées sous les auspices de la crise financière – ont fixé le cadre po-



litique de la réorientation. De Maizière y a opéré un changement de cap peu évoqué: la tâche première de la Bundeswehr ne devait plus être, comme depuis 2003, la «prévention des conflits et la gestion des crises sur le plan international» – autrement dit: des missions comme au Kosovo ou en Afghanistan – mais la «défense nationale en tant que défense dans le cadre de l'Alliance». C'est-à-dire aussi des missions hors du territoire national mais pour défendre des Etats alliés. Selon la conception de la Bundeswehr de 2013, la prévention des conflits internationaux est la tâche la plus probable

La Bundeswehr a appris à se battre en Afghanistan.

et la défense dans le cadre de l'Alliance la tâche la plus exigeante. Le défi de la Bundeswehr consiste à venir à bout des deux tâches dans des limites financières étroites.

Le principe de base de la réorientation a ainsi été fixé: la Bundeswehr ne doit pas devenir une armée de stabilisation mais pouvoir mener, dans le cadre de l'Alliance, des missions de toutes les intensités – contre le Taliban en Afghanistan et contre des forces organisées militairement à la frontière de l'Alliance. Il faut, pour ce faire, que toutes les capacités nécessaires soient disponibles à l'échelle nationale, du moins de façon rudimentaire, selon le principe de «largeur au lieu de profondeur».

Seule la suspension du service militaire obligatoire, qui a également eu lieu en 2011, a rendu possibles les projets de réforme de la réorientation. Elle a permis de

jeter la base d'une armée utilisable dans toute sa largeur. L'idée d'une structure uniforme pour toutes les tâches sous-tend la planification des structures, en particulier de l'armée de terre.

La réorientation devrait être clôturée d'ici 2017 – si la nouvelle ministre de la Défense, Ursula von der Leyen, poursuit le processus tel quel. La Bundeswehr comprendra alors jusqu'à 185 000 soldats, exclusivement des militaires de carrière et sous contrat et des volontaires pour un service court. Elle doit, à partir de cette structure, concevoir des missions de promotion de la paix en tant que nation-cadre et être aussi préparée à des défis conventionnels aux frontières du territoire de l'Alliance.

Dans l'armée de terre, ce principe se traduit par une structure à trois divisions: deux divisions mécanisées pratiquement identiques de trois brigades chacune ainsi que la Division Schnelle Kräfte (DSK) où sont regroupés les forces aéroportées de l'armée et ses forces spéciales. L'armée doit être en mesure de maintenir constamment une brigade (jusqu'à 6 000 soldats) dans des missions de stabilisation ou une division avec deux brigades pour des opérations de plus grande intensité – par exemple aux frontières du territoire de l'Alliance.

Jamais une armée ne prétendrait avoir assez d'argent. Le fait est que la Bundeswehr a, par rapport au reste de l'Europe, relativement peu souffert de la crise des finances publiques. Mais le budget de la défense allemand est bien entendu trop petit pour répondre aux exigences ambitieuses de la réorientation. L'efficacité de forces armées

qui diminuent n'augmente que si l'équipement en matériel, la formation et l'entraînement s'améliorent. Des projets d'acquisition à long terme et vieux de décennies continuent cependant de monopoliser une trop grande partie des dépenses d'équipement de défense de la Bundeswehr; et il faut faire preuve d'une gestion habile pour utiliser de manière efficiente les exemplaires trop peu nombreux de l'équipement lourd sélectionné. La structure uniforme de l'armée n'est cependant judicieuse que si elle se base sur une formation et un équipement complets et équivalents. Sinon, on ne peut pas tenir les promesses de structure uniforme ni profiter des avantages des spécialisations. La Bundeswehr finirait avec les désavantages des deux mondes.

Une solution intermédiaire difficile

La mission de l'ISAF influence beaucoup la future structure de l'armée. Mais l'armée allemande n'est pas une «armée afghane»; et c'est là que se situe le dilemme de planification. L'armée n'est pas parfaitement axée sur les opérations de stabilisation et il n'est pas non plus sûr qu'elle soit suffisamment préparée à la défense de l'Alliance. Trois exemples illustrent le dilemme.

Premièrement, l'armée menace de devenir trop légère pour la Crimée et trop lourde pour Kaboul. Ses deux divisions blindées ne disposeront plus, conjointement, que de 225 chars d'assaut. Autrement, elle est dominée par les grenadiers blindés avec leurs chars et les spécialisations de l'infanterie. L'orientation sous-jacente sur les missions de stabilisation, qui ont tendance à accaparer l'infanterie et à durer longtemps, attire désormais de plus en plus les critiques des observateurs politiques et de certains généraux dans la Bundeswehr compte tenu de la crise ukrainienne, alors que d'autres soulignent l'orientation toujours inconsciente sur les missions à l'étranger. Le problème n'est, contrairement à la critique exprimée habituellement, pas la qualité de l'équipement. Dans l'ensemble, la Bundeswehr est excellentement équipée pour les missions. Il n'y a cependant souvent pas assez d'exemplaires pour une préparation spécialisée et une grande partie de l'équipement de qualité sert à protéger contre un adversaire luttant de manière asymétrique par la présence dans le domaine d'intervention. Toutes les lacunes de capacité identifiées en Afghanistan n'ont pas encore été comblées et la défense potentielle de l'Alliance présente simultanément de nouvelles lacunes.

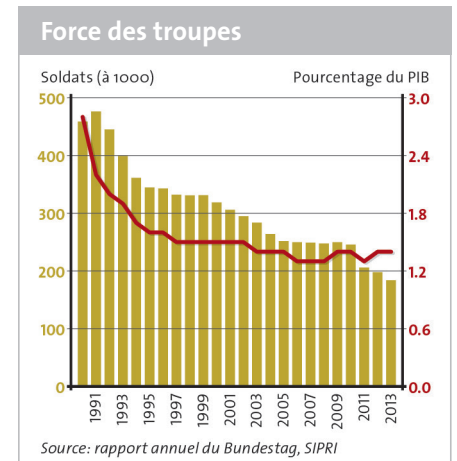
Deuxièmement, la Bundeswehr doit être mieux axée sur la formation des forces ar-

mées étrangères. Jusqu'à présent, on n'a pu trouver que laborieusement, pour cette activité de plus en plus importante dans la plupart des missions, du personnel disponible et qualifié. Il faut y remédier en agrandissant les états-majors de brigades pour envoyer du personnel supplémentaire formateur dans la mission. L'objectif de cette mesure est louable mais la mesure illustre simultanément une solution intermédiaire suboptimale. L'ancien modèle, aussi en Afghanistan, fonctionne certes, mais est loin d'épuiser les possibilités. D'autres armées chargent des forces spéciales de tâches comparables; la Bundeswehr ne veut pas encore le faire. Pour obtenir la structure uniforme des brigades, l'effectivité est donc réduite dans la mission de formation sans augmenter considérablement l'aptitude de défense de l'Alliance.

Troisièmement, il y a des tensions entre la structure des brigades et les formations d'engagement. La structure uniforme de l'armée de terre doit garantir à l'avenir que les soldats passent 20 mois chez eux après quatre mois de déploiement. La raison est simple et conçue pour les engagements à long terme. Chaque engagement va cependant fracturer le système de contingents. La plus-value de la structure de l'armée, si elle couvre tout l'éventail d'opérations, se situe en outre justement dans la capacité opérationnelle et d'endurance accrue des brigades dans les missions conventionnelles – pour la maintenir effectivement, il faut nécessairement affaiblir le système de contingents. Des priorisations sont inéluctables ici.

Dans l'ensemble, la Bundeswehr tire de la mission de l'ISAF de nombreuses conclusions nécessaires et généralisables. Idéalement, la nouvelle structure n'est pas non plus axée sur des interventions comparables mais essaie de trouver une «troisième voie» menant à un dilemme de planification. Il est possible de remédier ce dilemme par une politique du personnel systématique.

Les organisations se développent en effet surtout en promouvant le personnel adéquat. En particulier dans les troupes de combat de l'armée et d'importantes unités de soutien, les soldats de tous grades disposent d'une expérience de mission ou de combat considérable. Il est important de continuer à promouvoir ce personnel indépendamment des décisions relatives à la structure. Le transfert, dans tous les scénarios, de l'expérience de combat en Afghanistan à une formation de qualité durable et une disponibilité élevée pourrait graduellement compenser les faiblesses de la



structure. Les premiers signes sont encourageants, mais un succès durable n'est pas encore garanti. Un retour des menaces conventionnelles ne peut en aucun cas signifier l'abandon du personnel qui a acquis de l'expérience en Afghanistan.

On peut se demander dans l'ensemble si l'étalon de référence des capacités propres sous-jacent à la réorientation est réaliste concernant les scénarios conventionnels. La crise ukrainienne a reposé la question d'une présence renforcée de l'OTAN aux frontières de l'Alliance. Des projets d'intégration multinationaux ont jusqu'à présent compensé ces dilemmes de planification (cf. encadré).

Changement dans l'UE et l'OTAN

Avec la crise ukrainienne, les conditions cadres politiques des alliances changent durablement et compliquent les solutions politiquement adéquates. Premièrement, les missions multinationales sont de nouveau planifiées d'une manière de plus en plus ad hoc – dans le cadre de «coalitions de volontaires» sous la direction de l'OTAN ou de l'UE. Et, deuxièmement, les porte-étendards de la coopération – *smart defence* dans l'OTAN, *pooling and sharing* dans l'UE – sont affaiblis et certainement moins importants sur le plan opérationnel.

Multilatéralisme «ad hoc plus»

Avant 1990, l'intégration militaire des forces terrestres au sein de l'OTAN suivait un principe simple: les structures de commandement de l'Alliance étaient intégrées et englobaient des soldats de la plupart des Etats-membres; les forces armées étaient cependant purement nationales en dessous du niveau de commandement opérationnel des corps. Il y avait certes des exceptions,

mais les exigences militaires de la guerre conventionnelle, liées aux réserves nationales, ont rendu une intégration en principe peu pratique au niveau le plus bas.

Pour économiser de l'argent et disposer néanmoins de formations modernes prêtes à l'engagement, l'OTAN et l'UE se sont, après les expériences de la guerre du Kosovo, adaptées de manière différente aux défis des interventions. Les deux avaient cependant conjointement l'intention d'atteindre par des formations d'engagement multinationales rapidement disponibles et des cycles de planification fixes une intégration aux niveaux allant jusqu'au bataillon. La Response Force (NRF) de l'OTAN et les Battle Groups de l'UE (EUBG) sont encore importants aujourd'hui. Les deux formations n'ont cependant pas été utilisées jusqu'à présent – et une utilisation future est douteuse pour des raisons tant politiques que militaires.

Un modèle «ad hoc plus» va certainement remplacer ces modèles de coopération ambitieux: les formations d'engagement seront probablement formées spontanément dans le cadre d'un processus de concertation à court terme des Etats participants et ensuite subordonnées aux structures de l'Alliance. On assistera, à la place des EUBG et de la NRF, à des modèles de coopération comme la subordination d'une brigade aérienne néerlandaise à la Division Schnelle Kräfte (DSK) de la Bundeswehr: le résultat est une meilleure disponibilité et interopérabilité sans qu'un partenaire renonce à des capacités. Ce processus est laborieux sur le plan politique et bureaucratique et une régression par rapport aux plans ambitieux des vingt dernières années, mais fonctionne suffisamment bien. Les avantages de la NRF et des EUBG sont maintenus, mais on abandonne la fiction d'une intervention et on accroît la flexibilité.

Défense moins intelligente

Le sommet de Lisbonne de l'OTAN de 2010 a répondu au double défi du maintien de forces armées expéditionnaires et des contraintes budgétaires après la crise financière: la *smart defence* devait encourager une meilleure coopération entre les armées. L'UE a emprunté des voies similaires avec le concept du *pooling and sharing* (cf. enca-

Coopération militaire multinationale de l'UE et de l'OTAN

La coopération militaire multinationale de l'UE et de l'OTAN est marquée par trois concepts: *pooling and sharing*, *smart defence* et le concept de *nation-cadre*.

- *Pooling and sharing* dans l'UE ou *smart defence* dans l'OTAN sont des concepts de planification économique et efficace de la défense. Les Etats peuvent mettre en commun certaines capacités (*pooling*) ou les abandonner totalement et s'appuyer sur d'autres alliés (*sharing*). *Smart defence* ou *pooling and sharing* reposent sur des initiatives *bottom-up* de certains alliés pour économiser de l'argent; l'efficacité passe avant l'effectivité.
- Par contre, le concept de *nation-cadre* est un concept *top-down* consciemment basé sur le comblement de lacunes de capacités identifiées conjointement. Dans le cadre du processus de planification de la défense de l'OTAN (*NATO Defence Planning Process*), des Etats choisis doivent coopérer pour combler les lacunes. Ils s'appuient ce faisant sur une nation-cadre. Les Etats doivent maintenir leur autonomie nationale et ne pas obligatoirement renoncer à des capacités.

Cf. aussi à ce sujet: Daniel Möckli, *Repenser la coopération de sécurité: pooling and sharing, smart defence et la Suisse, analyse du CSS sur la politique de sécurité n° 126* (2012).

dré). Les deux concepts visaient principalement l'efficacité, pas l'efficacités. Ils sont utilisés avec succès en particulier dans des projets de formation et d'entraînement conjoints, mais pas en ce qui concerne l'utilité dans l'usage.

Deux facteurs vont réduire l'utilité des deux concepts, l'un politique et l'autre militaire. D'une part, les budgets de défense dans les alliances ne vont, dans une première phase, certainement pas continuer à baisser au vu de la crise ukrainienne. Ils augmenteront même peut-être de manière modérée dans des domaines choisis, ce qui réduit l'incitation économique effective de la coopération déjà limitée. Si certains Etats augmentent leurs dépenses, ces investissements seront principalement canalisés dans les capacités nationales. La confiance politique énorme entre les Etats absolument nécessaire pour des modèles d'intégration qui fonctionnent n'existe pas pour le moment. D'autre part, les modèles de «défense intelligente» sont nettement axés sur des interventions d'intensité moindre. Dans les opérations de grande intensité, il y a encore moins de latitude pour des pertes d'énergie – le retour partiel de scénarios de conflits conventionnels avec la crise ukrainienne limite nettement la conception modulaire des différentes formations de combat.

La défense commune de l'OTAN et de l'UE ressemblera plutôt, non seulement sur le plan politique mais aussi militaire, aux structures des années 1990 qu'à celles

d'aujourd'hui, ce qui pourrait même renforcer l'effectivité de la défense européenne – aux dépens de l'efficacité. L'OTAN en profitera surtout car elle est la seule à posséder l'expérience institutionnelle. A la différence de la *smart defence*, le concept de *nation-cadre* introduit dans le débat par l'Allemagne pourrait aussi être viable sous les nouveaux auspices politiques – pour combler de manière coordonnée les lacunes de capacités de l'Alliance dans un processus concerté. La Bundeswehr est ici, avec ses vastes capacités de soutien de missions, un partenaire de référence adéquat sur le plan militaire. Mais la volonté d'abandonner durablement les capacités propres va certainement diminuer et non pas, comme on le suppose souvent, augmenter dans les Etats alliés.

Il faut abandonner à court terme l'illusion d'une intégration militaire à la fois favorable et effective en Europe. Une intégration partielle n'entraînera pas dans une première phase une armée européenne puissante au vu de la crise de Crimée – et la Bundeswehr ne peut pas, dans sa solution intermédiaire, prendre un simple raccourci européen.

Dr **Martin Zapfe** est Senior Researcher au Center for Security Studies (CSS) de l'ETH de Zurich et dirige l'équipe «Global Security». Il est entre autres l'auteur de *Sicherheitskultur und Strategiefähigkeit* (2011) et d'autres analyses sur les engagements et l'évolution de la Bundeswehr.

Les analyses de politique de sécurité du CSS sont publiées par le Center for Security Studies (CSS) de l'ETH Zurich. Deux analyses paraissent chaque mois en allemand, français et anglais. Le CSS est un centre de compétences en matière de politique de sécurité suisse et internationale.

Editeurs: Christian Nünlist et Matthias Bieri
Traduction: Consultra; Relecture: Lisa Watanabe
Layout et graphiques: Miriam Dahinden
ISSN: 2296-0228

Feedback et commentaires: analysen@sipo.gess.ethz.ch
Téléchargement et abonnement: www.css.ethz.ch/cssanalysen

Parus précédemment:

L'Arabie saoudite à l'épreuve No 153

La réforme militaire russe: progrès et difficultés No 152

Double usage: la question de l'enrichissement de l'uranium No 151

Le Kosovo entre stagnation et mutation No 150

La politique étrangère allemande en 2014 No 149

Tensions interreligieuses en Asie du Sud et du Sud-Est No 148