



LA TRANSFORMATION DE LA BUNDESWEHR

Franz-Joseph MEIERS

Chercheur au Zentrum für Europäische Integrationsforschung
de l'Université de Bonn

Note du Cerfa n° 13
Juin 2004

La transformation de la Bundeswehr¹

En Allemagne, le ministre de la Défense Peter Struck est arrivé à la même conclusion que son prédécesseur Rudolf Scharping : la Bundeswehr ne peut pas s'acquitter des obligations internationales de plus en plus importantes contractées par le gouvernement fédéral vis-à-vis de l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord (OTAN) et de l'Union européenne (UE) avec les structures, l'équipement et le budget dont elle dispose actuellement. Le gouvernement allemand, au lieu de faire un bilan, s'est contenté de mesures ponctuelles en réponse aux changements intervenus en matière de sécurité. Malgré la réorganisation entreprise depuis plusieurs années, le fossé entre les compétences de la Bundeswehr et les exigences auxquelles elle est confrontée ne cesse de se creuser.

- Le nombre, l'intensité, le volume et la durée des missions de la Bundeswehr sont bien supérieurs aux prévisions. Les planifications s'appuient sur les principes opérationnels adoptés en 2000, qui gouvernent la réforme de la Bundeswehr. Il en découle une mise à disposition de forces inemployées, une pénurie de forces disposant des capacités nécessaires et un personnel aux capacités d'engagement très hétérogènes. La Bundeswehr compte environ 10 000 soldats, engagés dans huit opérations multinationales, et arrive à la limite de ses capacités avec son organisation actuelle.
- Le profil de compétences de la Bundeswehr a été défini en 2003 par les lignes directrices de la politique de défense. Or, ce profil ne peut pas, objectivement, être respecté, compte tenu, notamment, de l'interopérabilité et des progrès techniques des alliés, avec la structure, le matériel et l'équipement dont dispose aujourd'hui l'armée allemande. Le concept de combat info-centré (Network-Centric Warfare [NCW]) n'est pas intégrable dans les anciennes structures. Les déficits de compétences, entre autres dans les domaines essentiels pour une lutte commune contre les nouvelles menaces globales, limitent de plus en plus l'interopérabilité de la Bundeswehr avec ses partenaires de l'OTAN et de l'UE.
- La dotation financière de la Bundeswehr n'est pas adaptée à sa restructuration ni aux planifications futures d'approvisionnement. Les moyens supplémentaires dégagés pour

¹ Traduction de l'allemand : Isabelle Bonnefond.

le budget de la défense sont insuffisants. Compte tenu des circonstances, la Bundeswehr va devoir réaliser de gros investissements à partir de 2008, alors qu'elle n'en a pas les moyens.

Face aux bouleversements intervenus dans le domaine de la sécurité, Peter Struck et Wolfgang Schneiderhahn, inspecteur général de la Bundeswehr, n'excluent plus de modifier les projets de réforme, tout en conservant les grandes lignes. La transformation des forces armées allemandes, qui consiste à faire du neuf avec de l'existant, s'impose. Elle poursuit plusieurs objectifs :

- faire de la Bundeswehr, qui est actuellement une armée de défense dotée d'une capacité de déploiement rapide, une armée d'engagement capable d'honorer effectivement les obligations internationales contractées par l'Allemagne vis-à-vis des Nations unies, de l'OTAN et de l'UE ;
- améliorer de façon significative ses capacités – et donc son efficacité –, tant dans son engagement qu'aux côtés de ses partenaires de l'Alliance ;
- établir un budget équilibré tenant compte des obligations de l'Allemagne et du nouvel éventail de ses engagements internationaux.

Ceci pose une question : compte tenu de ses effectifs – 340 000 personnes sous le mandat de Volker Rühle (1994-1998) – et de sa refonte effectuée sous le mandat de Rudolf Scharping (1998-2002), les conditions matérielles et financières nécessaires à la transformation de la Bundeswehr sont-elles réunies ? Lui permettront-elles de fournir une contribution de qualité, adaptée tant sur le plan fonctionnel que géographique, et de mener à bien des opérations communes avec ses alliés et partenaires ? L'Allemagne est-elle à même d'atteindre ses objectifs en matière de politique extérieure et de défendre ses intérêts de sécurité dans un contexte multilatéral et dans un univers plus complexe ?

La modification des besoins au sein de l'Alliance et de l'Union européenne

Les moteurs de la transformation de la Bundeswehr sont la réévaluation de la situation géostratégique et la réorientation de l'OTAN vers une alliance capable d'agir, ainsi que le renforcement de la capacité d'action européenne face à une insécurité croissante. Les attentats terroristes du 11 septembre 2001 aux États-Unis ont mis fin au débat de l'Alliance sur la portée d'action géographique de l'OTAN. Les nouvelles règles adoptées stipulent que celle-ci déploiera des forces armées « là où elles seront nécessaires ». Ses nouvelles missions sont, premièrement, l'intervention dans des régions du monde éloignées dans le cadre de la lutte contre le terrorisme international et, deuxièmement, la protection contre les armes de destruction massive (ADM)². Le 12 décembre 2003, l'UE a affirmé, dans son document de stratégie, qu'elle entendait renforcer son action contre le terrorisme, la prolifération des ADM, les États en déliquescence, la criminalité organisée et les conflits régionaux. « C'est souvent à l'étranger que se situera la première ligne de défense³. » Dans leur plan d'action contre la prolifération des ADM et en cas d'échec des mesures politiques et diplomatiques, les États membres de l'UE se sont prononcés pour, « en dernier ressort, les mesures coercitives, y compris l'emploi de la force, dans le respect de la charte des Nations unies⁴ ».

La redistribution des cartes en matière de sécurité a une conséquence fondamentale : le territoire allemand n'est pas aujourd'hui menacé par des armées conventionnelles et ne le sera pas dans un avenir proche. Face à cette complexification de la menace, Peter Struck intègre le terrorisme international, la prolifération des ADM et des missiles à longue portée, les crises et les conflits régionaux au cadre des missions prioritaires de l'éventail d'engagements de la Bundeswehr. Celle-ci a comme mission structurante la prévention des conflits et la gestion de crise, y compris la lutte contre le terrorisme international. La défense du territoire national reste de son ressort mais a perdu son caractère structurant. Les capacités réservées exclusivement à la défense nationale sont désormais inutiles dans les structures actives. En outre, un développement rapide des forces armées ne s'impose plus. La Bundeswehr doit continuer à remplir sa mission qui englobe : la défense du territoire au sens classique du terme bien que cette hypothèse soit devenue moins probable, la protection de la population et des infrastructures vitales contre les menaces

² Voir les communiqués de presse de l'OTAN M-NAC-1 (2002)59, (2002)071 et (2002)127, disponible sur <www.nato.int/docu>.

³ J. Solana, « A Secure Europe in a Better World. European Security Strategy », Bruxelles, 12 décembre 2003, disponible sur <ue.eu.int/solana/list.asp?BID=111>.

terroristes et asymétriques, et la surveillance de l'espace aérien et maritime allemand. Le ministre de la Défense allemand a résumé ainsi les nouvelles priorités : « Nous devons faire face aux dangers là où ils naissent. En effet, faute d'action, ils pourront également menacer notre sécurité de loin⁵. »

L'Alliance et l'UE, institutions déterminantes pour la politique allemande de sécurité et de défense, se sont adaptées à la nouvelle donne de sécurité après les attentats aux États-Unis. La Bundeswehr contribuera à la Force de réaction rapide (NRF) de l'OTAN, qui comporte 21 000 hommes, avec 15 000 soldats chargés de missions de préparation et de logistique. La NRF est essentielle à une action rapide et souple à des distances stratégiques. Le gouvernement fédéral s'est engagé politiquement, avec le « Prague Capabilities Commitment », à prendre des mesures concrètes pour améliorer les capacités de réaction et d'action de la Bundeswehr, particulièrement dans les domaines de la reconnaissance et de l'exploration par satellite, des capacités de transport stratégiques et de la défense contre les armes nucléaires, biologiques et chimiques. Dans le cadre de l'objectif global européen, la Bundeswehr fournit un premier contingent comprenant jusqu'à 18 000 soldats sur un total de 33 000. Le gouvernement fédéral a également promis sept à neuf groupes de combat (groupements tactiques) qui devront être prêts à l'engagement d'ici 2007, chaque groupe comptant 1 500 soldats. Dans le cadre du Plan d'action européen des capacités (ECAP) adopté en novembre 2001, qui vise à éliminer les lacunes de capacités des 15 États membres, l'Allemagne a pris, comme dans l'OTAN, la direction des groupes de projet « Opérations de sauvetage en situation de combat » et « Transport aérien stratégique ».

La lutte commune contre le terrorisme international et les objectifs de capacités de l'OTAN et de l'UE sont des jalons décisifs pour la transformation de la Bundeswehr. La double stratégie de l'Alliance, qui consiste à participer à la lutte contre le terrorisme et à mettre sur pied des organisations nationales structurées, implique une réorientation de la planification opérationnelle de la Bundeswehr. Selon le ministre allemand de la Défense, « la transformation de l'OTAN nécessite une transformation de la Bundeswehr⁶ ». Les nouvelles réalités et la participation à la NRF et à la troupe d'intervention de l'UE, ainsi que les nouvelles évolutions technologiques (combat info-centré) et leur application en

⁴ *Basic Principles for an EU Strategy against Weapons of Mass Destruction: Basic Principles*, # 4, 13, disponible sur <ue.eu.int/pressdata/EN/reports/76328.pdf>.

⁵ P. Struck, « Die neue Bundeswehr, Auf dem richtigen Weg », déclaration du 11 mars 2004 à Berlin, disponible sur <www.bmvg.de/aechiv/reden/minister/040311_regierungserklaerung_am_11maerz.php>.

Afghanistan et en Irak, ont des conséquences importantes sur la planification de matériel et d'équipement de la Bundeswehr. Selon W. Schneiderhahn, « il est impératif d'assurer au sein de l'Alliance l'interaction du commandement et de l'information, qui sont dominants, et d'abandonner les tactiques d'usure⁷ ».

L'engagement de l'Allemagne pour une capacité de réaction militaire rapide dans le cadre de l'Alliance et de l'Union a nécessairement pour corollaire une capacité de décision politique rapide au plan national. En effet, il est possible que la NRF reçoive l'ordre d'être prête à intervenir sous quelques jours. La réussite de ses interventions dépend de la mise à disposition, par tous les alliés de l'OTAN, des capacités militaires promises. Le Parlement doit adopter une loi pour régler la question de l'intervention rapide et garantie de la Bundeswehr dans des unités multinationales intégrées.

La transformation de l'armée allemande suite aux attentats de septembre 2001, et la réorientation de l'Alliance et de l'UE face à cette nouvelle donne sécuritaire peuvent être récapitulées en trois points :

- la défense n'est plus limitée à une zone géographique. Elle consiste à assurer la sécurité nationale, et ce, quel que soit l'endroit d'où émane la menace ;
- les interventions à l'étranger ne viennent plus compléter la mission de défense, mais se substituent à elle. Elles sont devenues déterminantes et structurantes ;
- les interventions dans le cadre de ses missions probables impliquent que la Bundeswehr dispose de structures et de capacités pour se déployer rapidement en tout endroit et même dans une région éloignée pendant une longue période.

⁶ P. Struck, « Verteidigungspolitische Richtlinien », Berlin, mai 2003 ; « Die neue Bundeswehr, Auf dem richtigen Weg » et « Weisung für die Weiterentwicklung der Bundeswehr », Berlin, 1^{er} octobre 2003.

⁷ Voir les interventions « Die Bundeswehr im sicherheitspolitischen Umfeld 21. Jahrhunderts und Network Enabled Capabilities – Folgerungen für die Bundeswehr ».

Les points essentiels de la transformation de la Bundeswehr

Peter Struck a présenté, le 13 janvier 2004, le plan de restructuration de la Bundeswehr.

Les points essentiels de la transformation⁸ sont les suivants :

- les effectifs seront ramenés de 285 000 à 250 000 soldats d'ici 2010. La Bundeswehr comprendra 195 000 soldats de métier et engagés (contre 200 000 auparavant) et 55 000 militaires du contingent⁹ (contre 82 000). Le nombre d'employés civils passera de 100 000 à 75 000 ;
- la Bundeswehr sera divisée en trois catégories qui seront formées, armées et déployées en fonction de leurs missions. Il s'agit des forces d'intervention pour les opérations de forte intensité et de courte durée (environ 35 000 soldats)¹⁰, des forces de stabilisation pour les opérations d'intensité moyenne et faible et de plus longue durée (environ 70 000 soldats)¹¹ et des forces pour le soutien logistique des interventions et la gestion quotidienne, y compris l'organisation de la formation et du commandement (environ 147 500 soldats)¹². La durée de présence d'un soldat dans l'unité sera réduite de six à quatre mois ;
- le projet « Déploiement 2001 » prévoit que le nombre de sites passera de 600 à 500 environ ; en outre, 100 sites seront fermés. Les critères décisifs retenus pour le déploiement sont les besoins militaires et fonctionnels et la rentabilité ;
- le service militaire de 9 mois sera adapté aux nouvelles missions. Compte tenu des réductions de personnel, les classes ne seront pas appelées dans leur totalité. Les besoins réels de la Bundeswehr détermineront le nombre de militaires du contingent et les qualifications qu'ils devront avoir. Les appelés seront « préparés et formés en fonction des objectifs, et employés dans le cadre des nouvelles missions ». Selon

⁸ P. Struck, « Die neue Bundeswehr Auf dem richtigen Weg », *op. cit.*

⁹ À l'avenir, la Bundeswehr ne comptera plus que 30 000 militaires du contingent (contre 57 000 auparavant) qui effectueront un service de neuf mois ; à cela s'ajoutent 25 000 volontaires qui effectueront un service d'une durée moyenne de 21 mois. La division par deux – ou presque – du nombre de militaires du contingent résulte des lignes directrices de conscription en vigueur depuis le 1^{er} juillet 2003, qui prévoient que les personnes mariées, âgées de plus de 23 ans et les personnes ne répondant pas aux critères des premiers niveaux d'aptitude ne seront pas appelées. Le tribunal administratif fédéral (*Bundesverwaltungsgericht*) de Leipzig doit décider si ces dérogations étendues violent le principe de l'égalité devant le service militaire, (voir le jugement rendu par le tribunal administratif de Cologne).

¹⁰ Elles se composent du premier contingent d'intervention pour la troupe d'intervention rapide qui comprend 18 000 soldats, de 15 000 soldats à disposition de la NRF, de 1 000 soldats d'une force en attente (*stand-by*) pour l'ONU et de 1 000 soldats pour les opérations d'évacuation sous responsabilité nationale.

¹¹ Ce nombre permet une intervention échelonnée dans le temps jusqu'à 14 000 soldats, répartis en cinq zones d'intervention différentes.

¹² À ceci s'ajoutent 2 500 sites d'entraînement militaire pour les réservistes.

l'inspecteur général, les militaires du contingent doivent être en mesure « d'assumer des missions importantes de soutien aux interventions en Allemagne¹³ » ;

- la planification en matière d'approvisionnement et d'équipement, actuellement conçue pour la défense terrestre, sera adaptée aux scénarii d'intervention les plus probables, aux capacités opérationnelles et technologiques définies par l'Alliance et l'UE, et au projet global commun à l'ensemble des forces armées. La priorité sera donnée aux capacités partielles de dislocation stratégique, qui n'existent pas encore, à l'exploration à travers le monde et aux systèmes interopérables de commandement, d'information et de communication. Les interventions non conformes aux capacités prévues dans le projet global commun à l'ensemble des forces armées seront abandonnées. La réconciliation des contraintes budgétaires et de planification entraînera des réductions budgétaires, susceptibles d'atteindre jusqu'à 26 milliards d'euros, qui devraient permettre d'investir dans l'armement à partir de 2012.

Identification des lacunes et des problèmes qui en découlent

On peut toutefois se féliciter que le gouvernement allemand ait reconnu les faiblesses et lacunes des structures et de l'armement de la Bundeswehr sur le plan des exigences opérationnelles, qui diffèrent fondamentalement dans le nouvel éventail de missions. Il est résolu à mener à bien les adaptations structurelles nécessaires pour transformer la Bundeswehr en armée d'intervention capable d'opérer dans le monde entier. Malheureusement, cette transformation intervient quelques années trop tard, et les responsables politiques à Berlin ne sont pas prêts à mobiliser les ressources nécessaires pour créer un équilibre entre structure, équipements et planification budgétaire à long terme. Or, ceci a été le talon d'Achille des deux projets de réforme précédents. La transformation de la Bundeswehr est donc en butte à toute une série de problèmes structurels graves.

Les faiblesses en matière d'interventions

La transformation de la Bundeswehr met nettement l'accent sur l'engagement, dont les principaux effets ne se feront cependant sentir qu'à partir de 2007-2008. Les effectifs de 250 000 soldats divisés en trois catégories d'engagement seront atteints en 2010. Compte

¹³ Les cinq priorités en sont la formation aux armes, la formation au combat en fonction de l'intervention, la formation médicale pour se soigner et venir en aide aux autres soldats, l'aptitude physique et le commandement interne.

tenu du calendrier défini, cela signifie que la Bundeswehr ne sera en mesure, ni à moyen, ni à long termes, de mettre à disposition 10 000 soldats pour des opérations d'intervention et de stabilisation de l'Alliance. En effet, les opérations dans les Balkans, en Afghanistan et dans la Corne de l'Afrique ont trop sollicité les ressources des forces armées¹⁴. La Bundeswehr paye aujourd'hui le prix de l'attitude du gouvernement fédéral, qui n'a pas suivi les recommandations de la commission Weizsäcker (mai 2000) qui auraient permis de disposer dès aujourd'hui de forces armées flexibles et capables d'intervenir à tout moment. Celles-ci ne seront opérationnelles qu'à la fin de cette décennie, lorsque la Bundeswehr aura achevé sa transformation. Au vu des menaces réelles et des obligations de plus en plus importantes envers l'Alliance et de l'Union, le temps joue contre l'Allemagne.

Les faiblesses en matière de capacités

La Bundeswehr ne dispose toujours pas des capacités nécessaires pour mener à bien ses missions internationales. Le ministère de la Défense a prévu des acquisitions de matériels mais la Bundeswehr ne pourra en disposer qu'en 2007 au plus tôt. Tout dépendra des moyens prévus au budget militaire, qui, jusqu'à présent, ne comporte pas de dotation pour ces équipements. Les ministres successifs ont été contraints de revoir à la baisse les projets de modernisation ou à les reporter, voire à les abandonner, en raison de cette trop faible dotation budgétaire. La Bundeswehr a donc dû reporter ses achats de matériels et en diminuer le volume.

Les faiblesses en matière budgétaire

Les programmes d'investissement de la Bundeswehr s'appuient sur une planification financière à moyen terme, conformément aux dispositions de l'article 87a (1) de la Loi fondamentale. Ce cadre prévoit un gel du budget de la Défense à 24,4 milliards d'euros entre 2003 et 2006. En 2007, ce budget devrait augmenter d'un milliard d'euros. La planification à moyen terme du ministère des Finances prévoit cependant une nouvelle baisse des dépenses de la Défense, à 23,6 milliards d'euros de 2004 à 2008, ce qui annule l'augmentation prévue de 1 milliard d'euros pour 2007. Dans l'hypothèse où il imposerait ses vues au ministère de la Défense, ce budget serait amputé d'environ 5 milliards d'euros, sans compter une enveloppe d'environ 1,1 milliard d'euros pour les opérations internationales, l'inflation et l'augmentation des coûts de personnel. Au cours des années à venir, le budget de la Défense sera confronté à des problèmes de

¹⁴ On dénombre actuellement environ 7 700 soldats participant à des opérations à l'étranger. Voir <www.bundeswehr.de/forces/einsatzzahlen.php>.

paiements aigus, car il aura besoin de moyens considérables pour financer les nombreux approvisionnements nécessaires. Le ministre de la Défense a averti que de nouvelles baisses remettraient en cause de nombreux projets d'armements multinationaux dans lesquels le gouvernement s'est engagé. De telles réductions budgétaires, qui se montent à 26 milliards d'euros, ne permettront pas de financer ces projets car les moyens financiers n'ont pas encore été prévus. Enfin, le rapport défavorable entre dépenses de fonctionnement (18 milliards d'euros, c'est-à-dire 75 %) et dépenses d'investissements (6 milliards ou 25 %) ne devrait pas évoluer dans un avenir proche. Les dépenses de personnel (12,5 milliards d'euros) seront toujours trois fois supérieures aux achats militaires (4 milliards).

Une culture de réserve

L'ouverture de la Bundeswehr à une politique d'intervention militaire globale aux côtés des alliés de l'OTAN et des partenaires de l'UE pose des problèmes spécifiques à l'Allemagne. Même si la Bundeswehr était déjà une armée d'engagement, l'opinion publique garderait une « culture de réserve » profondément ancrée, qui limite considérablement la marge de manœuvre des décideurs pour participer à des opérations internationales.

L'engagement « réflexe » de l'Allemagne en faveur du multilatéralisme

La politique extérieure et de sécurité de l'Allemagne privilégie les « stratégies coopératives pour la prévention multilatérale des risques et les solutions internationales aux conflits ». Elle comprend des initiatives politiques et diplomatiques, ainsi que la mise en œuvre de mesures économiques, d'aide au développement, de respect du droit, humanitaires et sociales. L'emploi de moyens militaires contre les trublions qui menacent la paix se fait dans le cadre de la politique internationale, dont les Nations unies, garantes de la paix mondiale et de la sécurité internationale, sont la pièce maîtresse.

Un projet de sécurité global

Les conflits violents ont des causes complexes, il est donc nécessaire d'avoir un projet global de sécurité incluant la stabilité sociale, politique et économique. Les mesures préventives et civiles doivent précéder toute réaction militaire. Il est possible de lutter efficacement contre les nouvelles menaces (terrorisme, prolifération des ADM, conflits régionaux, États défaillants et criminalité organisée) en mettant en œuvre une politique civile de prévention des crises structurellement efficace, inscrite dans le long terme et dans un système de sécurité coopérative globale. Ceci implique d'encourager une

« culture de prévention et de dialogue¹⁵ ». L'intervention militaire peut être nécessaire en tant « qu'instrument de dernier recours », pour empêcher la résolution des conflits par la force, y mettre fin ou créer les conditions qui permettent la mise en œuvre de moyens civils de lutte contre les causes des conflits¹⁶. La Loi fondamentale et le droit international sont les fondements de toutes les interventions de la Bundeswehr, qui peuvent avoir lieu sur la base d'un mandat du Conseil de sécurité des Nations unies.

Le rejet catégorique de la guerre préventive

Le gouvernement fédéral rejette catégoriquement l'emploi « préventif » des forces armées, qui joue un rôle essentiel dans la stratégie de sécurité des États-Unis depuis septembre 2002. Ce type d'intervention est fondamentalement contraire au droit international qui interdit le recours à la force lorsqu'il n'est pas autorisé par le Conseil de sécurité des Nations unies, et est en infraction avec l'article 26 de la Loi fondamentale, qui interdit de participer à une guerre offensive. La question de la prévention militaire est un sujet très sensible pour l'Allemagne, comme en témoigne la disparition de la notion d'attaque préventive dans les lignes directrices de la politique de Défense publiées en mai 2003. Le projet prévoyait « la nécessité de mesures militaires à un stade précoce pour se défendre contre la menace¹⁷ ». En outre, c'est le gouvernement fédéral qui a insisté pour que l'on supprime le terme d'« engagement préventif » figurant dans le projet de stratégie de sécurité de l'UE. La stratégie de sécurité « d'engagement préventif » adoptée le 12 décembre 2003 par les chefs d'État et de gouvernement repose sur un « multilatéralisme efficace » et un projet global de sécurité¹⁸.

Une forte aversion contre des engagements au sol très intenses

Un consensus réunit tous les partis en Allemagne : les forces armées allemandes ne doivent pas participer à des engagements au sol très intenses. La coalition rouge-verte, la CDU/CSU et le FDP se sont prononcés contre une décision du Conseil de l'OTAN en faveur de l'intervention terrestre dans le cadre de l'opération « Force alliée de l'OTAN » au Kosovo, au début du printemps 1999. Alors que le gouvernement fédéral a souligné la contribution allemande sur les plans politique, civil et humanitaire en Afghanistan, il a minimisé sa contribution militaire à l'opération « Liberté immuable » et a fait comme si les

¹⁵ Déclaration du gouvernement allemand, « Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenkonsolidierung », Berlin, mai 2004, p. 7 et suiv.

¹⁶ J. Fischer « Europa und die Zukunft der transatlantischen Beziehungen », discours prononcé à l'université de Princeton, 19 novembre 2003.

¹⁷ « Struck verschickt neue Richtlinien zur Verteidigungspolitik », *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 17 mai 2003.

¹⁸ J. Solana, « A Secure Europe in a Better World », *op. cit.* p. 10.

100 soldats des unités d'opérations spéciales (KSK) en Afghanistan n'étaient pas sur place. L'Allemagne a été le seul grand pays européen à exclure *a priori* toute participation militaire à une guerre pour le désarmement de l'Irak, même dans le cadre d'un mandat du Conseil de sécurité. De même, elle a refusé de participer à des interventions sous l'égide de l'OTAN pour stabiliser l'Irak dans le cadre d'un mandat du Conseil de sécurité.

Une armée de conscription plutôt qu'une armée d'intervention

Peter Struck considère que des « forces d'intervention disponibles à tout moment ne sont pas un bon signal, surtout sur le plan de la politique extérieure ». La composante civile de résolution et de prévention des crises est « prioritaire » en Allemagne. La « culture politique de réserve lors de l'emploi de forces armées », qui est « nécessairement » soutenue par la conscription, ne doit pas être menacée « à la légère ». Le ministre de la Défense est d'avis que l'institution d'une armée de métier ferait disparaître les liens étroits qui existent entre Bundeswehr et société. Selon lui, le service militaire reste indispensable, moyennant certaines adaptations, pour que la Bundeswehr soit prête à l'engagement, performante et rationnelle économiquement. Il considère que les pays scandinaves sont un très bon exemple de conscription moderne : ils ont maintenu le service militaire, qui garantit « un potentiel suffisant de forces rapidement disponibles pour toutes les interventions envisageables à l'intérieur du pays », et l'aide à apporter en cas de catastrophe aux menaces asymétriques du terrorisme international¹⁹. De même, les partis de la CDU/CSU préconisent que la Bundeswehr se recentre davantage sur la lutte contre les attentats avec des ADM à l'intérieur du pays. Leur « projet global de sécurité » repose sur une idée maîtresse : « garantir un déploiement de la Bundeswehr sur le territoire, tout en conservant un potentiel de développement et en définissant de nouvelles missions pour les appelés²⁰. »

Les réserves du Parlement

Les réserves du Parlement, confortées par le jugement rendu par la Cour constitutionnelle allemande le 12 juillet 1994, portent sur les conditions des interventions destinées à maintenir à la paix et à la stabiliser. Le gouvernement ne peut demander au Bundestag d'approuver la participation de soldats à des opérations multinationales à l'étranger que sur la base d'une décision du Conseil de sécurité des Nations unies et/ou du Conseil de l'Atlantique Nord ou du Comité politique et de sécurité de l'UE. Le Bundestag peut ensuite

¹⁹ P. Struck, « Die Wehrpflicht ist die bessere Wehrform », discours du symposium sur le service militaire organisé par le 11^e Beirat für Fragen der Inneren Führung, Berlin, 25 mai 2004.

²⁰ Groupe CDU/CSU au Bundestag, « Landesverteidigung und Heimatschutz als Teil des Gesamtkonzepts Sicherheit », Berlin, 31 mars 2004, disponible sur <www.ducsu.de>.

approuver à la majorité constitutive la demande du gouvernement, après avoir procédé à des auditions par la Commission des Affaires étrangères et fait trois lectures en séance plénière. L'exercice de gestion de crise (CMX02) de janvier 2002 et le séminaire intitulé « Dynamic Response 07 » d'octobre 2003, organisés par l'OTAN, qui avaient évoqué une démarche préventive si un membre de l'Alliance était menacé par l'emploi d'ADM, montrent que les interventions de la NRF ne seront pas aussi claires et dépourvues d'ambiguïté que les interventions à l'étranger menées jusqu'à présent. Contrairement aux États-Unis, qui optent pour une interprétation extensive, l'Allemagne privilégie une interprétation restrictive du paragraphe 31 de la stratégie de l'OTAN d'avril 1999, qui conditionne l'emploi de forces offensives au respect des dispositions du droit international.

Conclusions

La transformation de la Bundeswehr, qui s'impose depuis longtemps déjà, est l'une des mesures prises par le ministre de la Défense allemand pour modifier les structures et équipements de l'armée allemande, afin qu'elle soit à la hauteur de ses missions futures de prévention internationale des conflits, de résolution des crises et de lutte contre le terrorisme international. Selon Peter Struck, la Bundeswehr doit être une armée prête à l'engagement et capable de défendre la sécurité de la République fédérale d'Allemagne (RFA), même dans le Hindoukouch. Une Bundeswehr performante pourra agir aux côtés de ses partenaires de l'Alliance et participer au commandement intégré d'opérations en s'adaptant aux nouvelles contraintes militaires et technologiques. Ainsi, la RFA pourra conserver sa capacité à garantir la sécurité dans un contexte multilatéral.

La transformation de l'armée allemande intervient à un moment où celle-ci devrait déjà disposer des structures et capacités nécessaires face aux menaces et obligations de plus en plus grandes que le gouvernement allemand a contractées vis-à-vis de l'OTAN et de l'UE. La capacité de la Bundeswehr dans l'Alliance et l'UE se mesure à l'aune de sa contribution actuelle aux missions qui devraient être les siennes dans un cadre multilatéral, et non à celle à venir. Le succès de cette transformation dépend en grande partie des mesures prises pour atteindre efficacement les objectifs. Le soutien matériel reste, aujourd'hui comme hier, son talon d'Achille. Robert Cooper, directeur général des relations extérieures et politico-militaires du Conseil des ministres de l'UE, regrette « que de nombreux gouvernements européens ne dépensent pas ce qui est nécessaire pour la Défense. Ceci vaut tout particulièrement pour l'Allemagne, qui me donne l'impression de

traiter tout cela à la légère²¹ ». Alors que la France et la Grande-Bretagne ont décidé dès 2003 d'augmenter leurs dépenses de Défense, l'Allemagne ne s'y est pas engagée. Or, elle devra faire face à des dépenses énormes si ce budget est relevé à 2,5 % du PIB, comme cela est le cas en France et en Grande-Bretagne : il devrait passer de 24 milliards d'euros à 40 milliards. Même la rallonge demandée par la CDU et la CSU semble bien modeste par rapport à ce montant. On peut craindre que les promesses faites en 2002 pour le budget à moyen terme 2003-2007 ne soient pas tenues. Les prévisions à moyen terme annoncent en effet une diminution des recettes fiscales de 61 milliards d'euros d'ici 2008, dont la moitié pour le budget fédéral, et le ministre allemand des Finances, Hans Eichel, n'exclut plus que l'Allemagne dépasse en 2005 les 3 % de déficit public annuel qui fonde le critère de stabilité. L'augmentation des investissements à hauteur de 30 % du budget d'ici la fin de la décennie, déjà promise pour l'année 2000 vers le milieu des années 1990, n'est pas crédible. Or, si le pourcentage des dépenses d'investissements n'atteint pas 30 %, ceci nuira inévitablement au financement des équipements à partir de 2008. Les principaux programmes touchés par de nouvelles réductions seront alors les programmes d'armements multinationaux. La structure de la Bundeswehr est donc soit trop importante par rapport à ses moyens financiers, soit modernisée trop rapidement.

Contrairement à la France, dont la culture militaire repose sur la confiance dans la capacité à résoudre les problèmes de sécurité par une intervention armée, l'Allemagne ressent une profonde aversion pour l'utilisation de la force militaire dans les conflits. À la mi-janvier 1991, soit quelques jours seulement avant le début de la deuxième guerre du Golfe, Heidemarie Wieczorek-Zeul a résumé comme suit une conviction très répandue dans les milieux politiques et la société : « Mieux vaut négocier 1 000 journées que d'avoir une journée de guerre²². » La politique allemande, tous partis confondus, continuera de défendre à l'avenir une culture de la sécurité qui s'appuie d'abord sur la prévention des crises et le règlement des conflits par la voie politique et diplomatique. On peut se demander quelles circonstances doivent être réunies pour que les responsables politiques à Berlin acceptent de fournir des contributions substantielles pour les troupes d'intervention rapide de l'OTAN et de l'UE. Cette question reflète le dilemme principal de la politique allemande en matière de sécurité et de défense : le « réflexe » qui la pousse vers l'intégration européenne, l'Alliance transatlantique et la coopération dans des enceintes

²¹ « Auf Deutschland kommt eine enorme Aufgabe zu », *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 27 mai 2003.

²² G. Hellmann, « Absorbing Shocks and Mounting Checks. Germany and Alliance Burden Sharing in the Gulf War », in A.J. Bennett *et al.* (dir.), *Friends in Need. Burden Sharing in the Gulf War*, New York, 1997, p. 165-194.

multilatérales entre en conflit avec les opinions et convictions « profondément ancrées », qui trouvent son origine dans sa responsabilité historique dans les deux guerres mondiales. Le refus persistant d'un relèvement des dépenses militaires à un niveau similaire à ceux de la France et de la Grande-Bretagne, le refus de transformer la Bundeswehr en armée de métier, et le rejet d'une participation aux engagements terrestres très intenses avec des troupes multinationales, montrent que le gouvernement fédéral procède à la transformation de la Bundeswehr dans un cadre de pensée national très différent de ceux de ses principaux partenaires (France, Grande-Bretagne et Etats-Unis). Le gouvernement affiche ainsi clairement sa différence, ce qui amène à se demander si son orientation multilatérale est fiable et conforme à ce qu'on attend de lui. La transformation de la Bundeswehr révèle un conflit fondamental inhérent aux orientations de la politique allemande de sécurité et de défense : elle doit à la fois répondre à des attentes nationales et internationales. De par le passé, ce conflit d'orientations était désamorcé par la politique d'adaptation incrémentale, sans être réglé pour autant. Cette approche progressive a fait prendre du retard à la politique allemande de sécurité et de défense, ce qui obère sa capacité d'action dans le contexte euro-atlantique.

Si l'Allemagne veut contribuer à façonner la politique extérieure, de sécurité et de défense aux côtés des États-Unis, de la France et de la Grande-Bretagne, elle doit s'en donner les moyens. Dans le cas contraire, ceci aura des conséquences graves sur l'Alliance et sur l'UE. « Si l'Allemagne ne fait pas son devoir et ne consacre pas plus d'argent à la Défense, l'OTAN restera la boîte à outils des Américains, et l'Europe ne sera pas considérée comme un partenaire à part entière », a déclaré un participant britannique à la conférence germano-anglaise de Königswinter (Oxford, fin mars 2004²³). Ceci vaut également pour le renforcement de la politique européenne de sécurité et de défense (PESD). Une défense européenne est absurde sans la Grande-Bretagne, mais elle est impossible si l'Allemagne ne joue pas le rôle du troisième mousquetaire. Ce qui révélera la volonté réelle de l'Allemagne à agir dans l'Alliance et en Europe sera la traduction concrète des engagements des responsables berlinois vis-à-vis de l'OTAN et de l'UE. Seule une mise à disposition des ressources financières et matérielles nécessaires permettra aux forces armées allemandes de participer efficacement à l'Alliance multilatérale pour mener à bien ses futures missions. Reste à voir si la transformation de la Bundeswehr sera à la hauteur : une chose est sûre, le gouvernement allemand n'a plus beaucoup de temps pour traduire ses intentions en actes.

²³ K.-D. Frankenberger, « Die Lehren ziehen aus Europas Irak-Zerwürfnis », *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 29 mars 2004.