



**INSTITUT D'ETUDES POLITIQUES DE
STRASBOURG**

Université de Strasbourg

**LA POLITIQUE ETRANGERE DE DEFENSE
ET DE SECURITE DE L'ALLEMAGNE**

PERIODE MERKEL : DE 2005 A 2017

Roland Landriot

Mémoire de 4^{ème} année, filière « EEI »

Sous la direction de Madame Birte Wassenberg

Juin 2018

L'Université de Strasbourg n'entend donner aucune approbation ou improbation aux opinions émises dans ce mémoire. Ces opinions doivent être considérées comme propres à leur auteur.

REMERCIEMENTS

Je souhaite tout d'abord remercier l'ensemble des professeurs et intervenants de l'IEP de Strasbourg pour la qualité de leurs enseignements et de leurs conseils. Dans le cadre de ce mémoire j'ai une pensée singulière pour Madame Birte Wassenberg, qui aura su m'accompagner et me guider tout au long de cette enrichissante année universitaire.

Ce mémoire n'aurait pu s'écrire sans les échanges que j'ai pu avoir avec des praticiens de la diplomatie européenne ou de l'instrument militaire, de nationalité allemande comme française. Je tiens à remercier plus particulièrement l'eurodéputé M. Michael Gahler et le Général (2S) Jean-Paul Thonier pour la valeur de leurs propos et leur profonde conscience du monde qui les entoure.

Ce mémoire de 4A constitue un conséquent travail de recherche, d'analyse et de persévérance. Une véritable expérience personnelle. Mes pensées se tournent ainsi vers tous ceux qui m'accompagnent au quotidien et qui m'ont permis de vivre ces passionnantes années d'études à Strasbourg.

SOMMAIRE

REMERCIEMENTS	3
SOMMAIRE	4
INTRODUCTION	5
PARTIE I – LA POLITIQUE ETRANGERE DE DEFENSE ET DE SECURITE – VERS UNE ALLEMAGNE PUISSANCE ?	8
Section I - Des évolutions politiques et idéologiques sous Merkel – L’Allemagne entre prégnance du passé et normalisation	8
Chapitre 1 - Notions élémentaires et fondamentales : la politique étrangère allemande entre histoire et innovation.....	8
Chapitre 2 - Analyse des principaux événements en politique étrangère sous les différentes coalitions entre 2005 et 2017	20
Section II – La Bundeswehr : le volet militaire de la politique étrangère de défense et de sécurité allemande	42
Chapitre 1 - Une armée de « défense » : crainte de la résurgence des erreurs du passé.....	42
Chapitre 2 - Vers la normalisation du militaire ?	51
PARTIE II – UNE POLITIQUE ETRANGERE ANCREE DANS LE MULTILATERALISME : LES ACTIVITES ALLEMANDES AU SEIN DE L’OTAN ET DE LA PSDC	66
Chapitre 1 - Le rôle central de l’OTAN dans la politique étrangère de défense et de sécurité allemande	66
Chapitre 2 - Quel projet allemand pour la PSDC européenne ?	81
Chapitre 3 – L’Allemagne entre OTAN et PSDC : quel positionnement ?.....	92
CONCLUSION	98
TABLE DES MATIERES	99
SOURCES	104
RESUME	111
ABSTRACT	111
MOTS-CLES	111

INTRODUCTION

Hiver 2017, sur la place d'arme d'une caserne de Mittenwald, la ministre de la défense allemande s'adresse à plus d'un millier de chasseurs-alpins. Sur les 1 500 hommes que compte le régiment, près de 300 sont actuellement en opération extérieure. Une réalité devenue coutumière pour l'armée fédérale allemande. Face aux militaires, la ministre annonce des investissements financiers, défiant la politique d'austérité budgétaire pour répondre aux difficultés capacitaires et opérationnelles d'une Bundeswehr surmenée. Dans cette caserne, perdue en Haute-Bavière, la ministre réaffirme la nouvelle culture stratégique du pays : « L'Allemagne est consciente que, compte tenu de sa taille économique et de son poids économique, elle doit assumer une plus grande responsabilité, y compris dans des missions difficiles¹ ». Ces paroles prononcées par l'un des principaux architectes de la politique étrangère allemande ne possèdent aucune caractéristique singulière si on les analyse selon une perception française. Pourtant, que de chemin parcouru depuis la réunification allemande.

Au crépuscule du XIX^{ème} siècle, l'Allemagne se présente comme une nation marchande dont le vœu le plus cher réside dans la perpétuation du pacifisme et de l'inaction militaire. L'Allemagne, qui se définit comme une *Zivilmacht*, vise à l'affirmation de son potentiel économique et exportateur dans la future mondialisation. Malheureusement, face au chamboulement découlant de cette brève « fin de l'histoire », il est impossible pour l'Allemagne de rester aveugle face aux nouvelles responsabilités qui incombent à la première puissance économique, démographique et politique de l'Europe.

C'est toute la question de la puissance et de son exercice qui refait surface pour cette nation profondément bouleversée par les conséquences de la Seconde Guerre mondiale. Depuis 1945, l'Allemagne s'est écartée de tout exercice de la puissance dure, celle relevant du domaine militaire. Elle privilégie et éprouve l'exercice de la puissance douce qui s'articule autour de facteurs civils, économiques et commerciaux. Face à la plaie de son passé, l'Allemagne s'est construite comme un Etat démocratique niant et se censurant à tout usage de son instrument militaire. L'Allemagne prospère grâce à son implication dans le multilatéralisme et son ancrage profond au Etats-Unis d'une part, et à l'Europe de l'Ouest d'autre part. Elle confie ainsi sa sécurité, et sa souveraineté, à des Etats tiers démocratiques et protecteurs.

La fin du péril soviétique en 1991 et le rééquilibrage de l'ordre international qui en suit pousse l'Allemagne à évoluer. Du statut de « nation protégée », elle devient un partenaire des occidentaux dans un monde multipolaire. L'affirmation de la puissance se construit progressivement. Or, depuis l'arrivée au pouvoir de la chancelière Angela Merkel en 2005, le monde n'a cessé de se transformer. L'instabilité

¹ Discours de Ursula von der Leyen, Caserne militaire de Mittenwald, 16.02.2017 (source les Echos.fr)

et les zones de tensions deviennent une norme. L'Union européenne, qui monte en puissance depuis 1992, doit faire face à des situations de gestion de crises inconnues jusqu'alors. Le partenaire américain, surchargé, doit confier une partie du poids de la défense de la stabilité mondiale entre les mains des européens. L'Union européenne avance, entre élargissement et intégration, pour autant, la politique étrangère de défense et de sécurité du continent reste minime. C'est dans ce cadre que le ministre des affaires étrangères polonais, énonce l'importance d'un bouleversement de la culture stratégique allemande dans le domaine de la défense et de la sécurité : « I fear Germany's power less than her inactivity² ». Ainsi, même pour la Pologne, la crainte d'un retour de l'hégémonie allemande en Europe est minimisée comparés aux risques d'une Allemagne qui n'agit pas. L'action dans ce cadre se réfère au développement de l'usage de l'outil militaire à travers le monde, sous mandat d'organisations multilatérales telles que l'OTAN ou l'UE.

L'enjeu de la période étudiée, qui suit les trois premiers mandats de A. Merkel comme chancelière, est la transformation fondamentale de la politique étrangère de défense et de sécurité d'un pays profondément attaché au pacifisme, par principe, conservatisme ou idéalisme. Les allemands, et leurs alliés, ont conscience que l'Allemagne n'est et ne sera jamais une nation « normale », un pays comme un autre. Pourtant, à travers les diverses crises – institutionnelles, économiques, géopolitiques, diplomatiques – l'Allemagne va initier un changement dans sa politique étrangère. Ces interactions externes, du fait de la pression des alliés ou de la conjoncture, vont conduire l'Allemagne sur la voie de la normalisation. Le consensus de Munich de 2014 se révèle être un tournant majeur, une rupture avec l'Histoire.

Néanmoins, comme tout chamboulement du réel, il existe une période de transition, où passé et avenir se confondent. Ce temps est plus ou moins long. Dans le cas de l'Allemagne, la période Merkel est au cœur de nombres de questionnements et d'interrogations stratégiques quant à l'avenir de la Bundeswehr et plus globalement de la politique étrangère allemande. Ainsi, en quoi, la politique étrangère de défense et de sécurité de l'Allemagne s'oriente pour devenir similaire à celle de ses alliés occidentaux ? Est-ce la fin de la culture de la retenue, tant redoutée par l'opinion allemande mais dont les élites politiques et les alliés occidentaux attendent la venue. L'Allemagne est-elle prête à prendre sa place dans ce nouvel ordre mondial des relations internationales ? L'Allemagne est-elle sur le point de devenir une nation-cadre dans la diplomatie mondiale, au point d'opérer un revirement stratégique en faveur de l'interventionnisme militaire ?

En définitive, quelle politique étrangère de défense et de sécurité pour l'Allemagne au début du XXI^{ème} siècle ?

² Financial Times, interview de Radoslaw Sikorski, 28.11.2011

Cet enchaînement de questions va nous pousser à initier une approche réflexive, divisée en deux parties.

La première partie s'attardera sur la culture stratégique de l'Allemagne et ses questionnements sur l'exercice de la puissance. Une puissance qu'elle n'a pas forcément demandée, mais qui pourtant, s'impose à elle. Nous aborderons chronologiquement les différentes évolutions et réactions de la politique étrangère allemande entre 2005 et 2017. Nous nous attacherons également à comprendre la nature – juridique, symbolique et sociologique - de la Bundeswehr et des dynamiques lourdes qui la traversent depuis ses premières opérations extérieures dans les années 1990.

La seconde partie s'attachera à rendre compte de la nature du multilatéralisme allemand dans le domaine de la sécurité et de la défense. Nous étudierons ainsi les implications et le rapport de l'Allemagne avec les deux composantes majeures de sa politique de défense et de sécurité : l'OTAN et la PSDC européenne. Nous nous interrogerons sur la prédominance d'une entité sur une autre et par-delà sur l'exercice de l'interventionnisme, en pratique, chez cette nouvelle Allemagne « normale » et « responsable ».

PARTIE I – LA POLITIQUE ETRANGERE DE DEFENSE ET DE SECURITE – VERS UNE ALLEMAGNE PUISSANCE ?

Cette première partie nous permettra d'aborder le rapport à la puissance de l'Allemagne dirigée par Angela Merkel. Ainsi depuis ses origines, l'Etat-nation Ouest-allemand est habité par la quête de la renaissance de la puissance. Ce « pouvoir en action » est un objectif prépondérant à l'ensemble des chanceliers de la RFA, depuis 1949 sous K. Adenauer jusqu'à la période contemporaine sous A. Merkel. Entre 2005 et 2017, il n'y a pas de rupture de paradigme dans cette quête de puissance, que Raymond Aron définit par la « capacité à imposer sa volonté »³. Au contraire, c'est le développement naturel de l'Etat-nation vers l'exercice de la puissance, que perpétue la politique étrangère de défense et de sécurité de A. Merkel.

La puissance et son exercice sont inhérents à la politique stratégique de l'Allemagne. Mais ce rapport à la puissance est dans le cadre de l'Allemagne délimité par deux aspects fondamentaux. Le premier facteur est la marge de manœuvre que souhaitent lui accorder les partenaires occidentaux de l'Allemagne. Un véritable encadrement, d'abord juridique et militaire, puis de plus en plus symbolique. Ainsi depuis le 11 septembre 2001, les alliés de l'Allemagne désirent un plus grand investissement financier, diplomatique et militaire de l'Allemagne dans les affaires du monde. C'est dans ce nouveau discours des alliés que réside le changement. Il offre la possibilité à l'Allemagne, de repenser sa politique de puissance. Le second facteur concerne l'opinion publique et son rapport vis-à-vis de toutes les politiques stratégiques conduisant à l'exercice de la puissance forte. La moindre décision concernant l'usage de l'instrument militaire allemand, la Bundeswehr, fait ainsi l'objet, en permanence, de contestations ou de vives critiques. En effet depuis les années 1970, un profond mouvement pacifiste s'est ancré dans la société allemande. Ce mouvement, parfois qualifié péjorativement de « national-pacifiste », est la source d'un conservatisme stratégique de l'Allemagne. Or, la nouvelle marge de manœuvre ouverte par les alliés conduit les élites dirigeantes allemandes à vouloir modifier la vision sociétale de l'usage de l'instrument militaire. Le consensus de Munich de 2014 incarne cette voie nouvelle de la quête de l'acquiescement populaire dans l'exercice d'une puissance de plus en plus forte et concrète, à l'image des autres partenaires occidentaux, Etats-Unis et France notamment.

Comme dernier élément d'introduction, il est important de prendre en compte la situation d'excédent budgétaire de l'Allemagne. Pour soutenir la guerre disait Giangiacomo Trivulce, maréchal de Louis XII « trois choses sont nécessaires : de l'argent, de l'argent et encore de l'argent »⁴. Cette

³ Raymond Aron, *Paix et Guerres entre les nations*, Calmann-Lévy, Paris, 1962

⁴ Le Monde, Diccitation

situation est complètement inverse pour les partenaires européens britannique et français qui ne disposent pas cette même souplesse économique. Ainsi, dans le cadre des commandes d'armement ou dans l'innovation, l'Allemagne s'inscrit dans un cadre plus favorable. La France s'oblige à faire des appels d'offre et d'abandonner ainsi le fidèle Fusil d'Assaut de la Manufacture de Saint Etienne (FAMAS) au profit du HK76 allemand. Alors que l'Allemagne, lorsqu'elle passe commande d'un porte-hélicoptère, choisit celui le TMKS plus cher au dépend du Mistral français, jugé comme étant le meilleur au monde par les experts. L'Allemagne profite de cette situation avantageuse pour dépasser le spectre de la simple vision coût-avantage en termes de rapport qualité-prix ; cela afin de valoriser son industrie de défense, un aspect majeur de sa stratégie de puissance.

Section I - Des évolutions politiques et idéologiques sous Merkel – L'Allemagne entre prégnance du passé et normalisation

Chapitre 1 - Notions élémentaires et fondamentales : la politique étrangère allemande entre histoire et innovation

Paragraphe 1 - Des traditions politiques nouvelles sous la Guerre froide

A - Les conséquences de la 2nd guerre mondiale

Début mai 1945, le IIIème Reich s'effondre et s'éteint en parallèle l'illusion nationale-socialiste. Cette guerre mondiale, la plus terrible de l'ère moderne aura des répercussions fondamentales sur l'identité du peuple allemand. Factuellement, les conséquences de la guerre sont extrêmes. Puisque, l'Allemagne, qui subit un bilan humain et matériel cataclysmique, est confrontée à la politique de dénazification et se retrouve occupée par les 4 puissances alliées, puis divisée en deux Etats aux régimes politiques profondément ambivalents. Cette guerre fut le théâtre de massacres de population sans commune mesure avec le passé. La défaite et la découverte de ces exactions vont provoquer des conséquences psycho-mémorielles profondes, impactant la conduite allemande de sa politique

étrangère. Ainsi en 1949, à la naissance de République fédérale allemande (RFA), le leitmotiv qui prévaut en termes de politique étrangère est la rupture.

Nous nous intéresserons aux éléments fondamentaux de la culture politique de la république ouest-allemande, cette dernière, disposant d'une autonomie relative dans la conduite de sa politique étrangère. La République démocratique allemande (RDA) en termes de politique étrangère n'aura aucune influence sur la culture stratégique allemande post-réunification.

1. La culture de la retenue : « Plus jamais de guerre »

La défaite de 1945 provoque un bouleversement de la vision de la guerre. C'est le lien avec ce passé direct sombre - qui a provoqué mort, destruction et division du pays - qui va expliciter une « culture de la retenue ». Cette dernière peut s'exprimer à travers l'expression « Plus jamais de guerre » (« Nie wieder Krieg »)

Le rapport à la puissance est ainsi à jamais bouleversé. Cet « oubli de la puissance » est défini par la renonciation de tout rôle majeur dans les affaires internationales et de tout usage de la force armée. L'Allemagne va s'orienter sur une limitation totale de tout développement militaire ou interventionniste. Et cela, malgré la situation de guerre froide potentiellement explosive à ses frontières. Seule une armée de défense territoriale minimale est maintenue, le cœur de la stratégie de défense de la RFA est confié à l'allié américain. Ce dernier, lors du blocus de Berlin est passé du statut d'ennemi à celui de sauveur, préservant l'autonomie allemande face au danger soviétique. L'Allemagne que l'on qualifie par la suite de « nain diplomatique » se focalise sur la reconstruction, le développement économique et la construction européenne.

La volonté allemande est ensuite de lier les intérêts européens aux intérêts allemands, afin de s'écarter de toute politique de puissance mal perçue. Pour autant, du fait du développement du projet européen il existe une tentation de faire appliquer son modèle ordolibéral en Europe. La crainte de l'Allemagne est que cette attitude fasse peur à ses partenaires et qu'elle laisse transparaître un désir d'hégémonie et de domination sur l'Europe.

Le poids de la domination économique allemande s'est affirmé durant la seconde moitié du XX^{ème} siècle. Cela l'oblige à prendre davantage de responsabilité politique. Surtout quand cette volonté de responsabilisation provient de critiques alliées. La « culture de la retenue » impliquaient l'abstention systématique à tout engagement militaire ou opérationnel. Or, les nouveaux enjeux mondiaux font que cette politique d'auto-restriction est de plus en plus considérée comme un défaut de solidarité. A l'image des critiques internationales envers l'Allemagne suite à son abstention de participer à la première guerre du Golfe (1990 - 1991), ou plus récemment dans le second conflit irakien (2003 - 2011) et lors de l'intervention occidentale en Libye (2011).

2. La fin du Sonderweg : « Plus jamais seule »

Le Sonderweg est cette voie particulière de l'Allemagne, un cheminement propre qui a impacté son destin et qui permettrait notamment d'expliquer certaines spécificités historiques. Ce concept reste pour autant très flou et marqué politiquement. C'est avec la fin de la guerre que certains chercheurs tentent d'expliquer les origines du nazisme. Cette expression naît dans les années 1970⁵. Ce particularisme allemand serait issu de caractères historiques : la durée extrêmement longue du Saint Empire Romain Germanique et du féodalisme, l'impact de la Réforme, l'absence de révolution prolétarienne ou la modernisation (économique) sans démocratisation au XIX^{ème} siècle.

Ce concept s'est donc principalement inscrit comme une tentative d'éclairage sur la funeste période du III^{ème} Reich allemand. La voie particulière allemande est profondément affiliée à la poursuite d'un intérêt national allemand. Or, les dirigeants allemands se sont lancés sur la route du multilatéralisme, et l'ont complètement accepté comme fondement de la politique étrangère nationale. « Plus jamais seul » est le slogan qui prime. Cela permettant d'éviter toute incartade unilatérale voire arbitraire, aux conséquences inconnues.

Mais, suite à la guerre froide, l'équilibre européen bascule et le Sonderweg allemand refait surface. La chancellerie allemande décide de reconnaître unilatéralement en 1991 les Etats Slovènes et Croates qui font sécession avec la Yougoslavie⁶. Cette décision est prise sans concertation avec les partenaires européens ou occidentaux. L'Allemagne, accueillant de nombreuses minorités slovènes et croates, souhaite se préserver de tout heurts en interne. Cette décision méritait *a minima* un accord des différentes positions nationales européennes et une réflexion sur les conséquences à court et moyen terme d'une telle reconnaissance. Cette prise de position individuelle a notamment conduit à relancer la poudrière balkanique, conduisant à l'exacerbation des différents ethniques et réinstallant la guerre sur le continent européen. Suite à cet événement, les allemands furent totalement relégués dans la résolution de la crise. Français, anglais et américains court-circuitant l'Allemagne des sommets ou réunions sur l'Ex-Yougoslavie. Cette situation de placardisation fut un choc pour la nouvelle Allemagne, d'où sa volonté de privilégier le multilatéralisme comme fondement de sa politique étrangère.

3. La démocratie greffée à la nation allemande

La loi fondamentale (das *Grundgesetz*) est depuis le 8 mai 1949 la constitution du nouvel Etat Ouest-allemand. Cette nouvelle tentative démocratique depuis la république de Weimar (1918 -1933) résulte avant tout du fait du vainqueur. Mais son contenu est novateur, profondément marqué par la volonté de se détacher de l'échec de Weimar et des dérives à l'encontre des droits lors de la période

⁵ Dieter Groh. *Le Sonderweg de l'histoire allemande : mythe ou réalité ?* Annales, 1983

⁶ Hans Stark. *Dissonances franco-allemandes sur fond de guerre serbo-croate*. Politique étrangère, 1992, pp339-347

nazie. La démocratie prend ainsi corps au sein de l'identité allemande. De cette constitution ressort une survalorisation des droits fondamentaux⁷, ces derniers devant à tout prix être protégés.

Forte de cette nouvelle Constitution, la RFA rentre dans le camp des nations démocratiques. La clause d'éternité (*die Ewigkeitklausel*, article 79§3) consacre ce changement fondamental. Cette clause interdit toute modification de la loi fondamentale touchant aux principes des articles 1 (touchant à la dignité de l'être humain et au caractère obligatoire des droits fondamentaux pour la puissance publique) et 20 (touchant aux fondements de l'ordre étatique et au droit de résistance) et toute atteinte au principe d'une organisation fédérale du pays. La nature fédérale, sociale et démocratique de l'État allemand reste hors d'atteinte des modifications constitutionnelles, une assurance face au poids du passé.

La période de guerre froide met de côté tout rapport à la puissance ou à l'hégémonie. Ce qui pousse l'Allemagne à promouvoir ses nouveaux idéaux tels que la démocratie, l'état de droit, le pluralisme ou l'état social. Cela permet de maintenir une certaine stratégie d'influence via des investissements économiques mais également de gagner la confiance de ses partenaires occidentaux.

B - Le double-ancrage à l'Ouest

L'objectif de la jeune RFA à la fin des années 1940 est de normaliser ses relations avec les vainqueurs occidentaux. Un rapport de force émerge entre les américains et les soviétiques, ce qui pousse d'autant plus l'Allemagne de l'Ouest à se prévaloir d'un camp. Le double ancrage à l'ouest qui s'effectue alors sous l'égide de K. Adenauer consiste au rattachement de l'Allemagne au camp occidental. Le premier ancrage est transatlantique. Ainsi, l'entrée de la RFA dans l'OTAN, en 1955, la fait passer de pays occupé à partenaire stratégique des États-Unis. La RFA tient d'autant plus à cette alliance que les États-Unis sont son principal protecteur face à l'Union soviétique.

Le second ancrage s'incarne dans la construction européenne et plus succinctement dans le rapprochement franco-allemand. Ce double ancrage affirme la fidélité allemande au camp occidental et un rapport de confiance se crée. L'Allemagne en sort gagnante, moins de 10 ans après la fin de la guerre, elle réintègre des structures multilatérales. Les Pères fondateurs de l'Europe ne voient pas de construction régionale sans l'Allemagne. De ce point de vue, la participation à la Communauté européenne du Charbon et de l'Acier (CECA) en 1951 et à la naissance de la Communauté économique européenne (CEE) marquent le retour de l'Allemagne dans le jeu européen.

Ce double ancrage à l'ouest, transatlantique et européen, est un héritage fondamental de la guerre froide pour la nouvelle RFA. Ce positionnement ne sera donc pas remis en cause lors de la

⁷ Rainer Arnold. *La protection des droits fondamentaux dans la Loi Fondamentale : jurisprudence récente de la Cour constitutionnelle fédérale allemande*, Revue internationale de droit comparé, 2003

réunification. Le 8 novembre 1989, Helmut Kohl dans son discours sur l'état de la nation⁸ réaffirme que « l'ancrage de la République Fédérale allemande dans l'Alliance Atlantique et dans la communauté de valeurs des peuples libres d'Occident est irrévocable. Nous n'errons pas entre l'Est et l'Ouest. Réunification et intégration européenne. *Deutschlandpolitik und Europapolitik* sont les deux faces d'une seule et même pièce ».

C - Relation particulière avec l'Est

A la faveur de la détente, le jeune chancelier W. Brandt, lance sa « politique vers l'Est » au début des années 1970⁹. Pour l'ancien maire de Berlin-Ouest il s'agit d'une politique pragmatique du statut quo. Il conceptualise ce lien diplomatique avec l'Est, qu'avait lancé Adenauer avec son premier voyage à Moscou en 1955. Cette politique¹⁰ initie, en période de détente, la normalisation des relations Est-Ouest pour garantir la paix et la sécurité en Europe. D'un point de vue germano-allemand, il s'agit de préserver des liens entre RFA et RDA pour rendre toujours possible l'objectif fondamental qu'est la réunification du peuple allemand.

Cette nouvelle stratégie de la politique étrangère allemande marque une évolution de sa place dans les relations internationales. Elle assume ainsi une politique étrangère propre et devient un acteur diplomatique clé dans le rapprochement entre Est et Ouest. Le traité fondamental RDA-RFA (1972), son entrée à l'ONU en 1973 ou les accords d'Helsinki en 1975 sont autant de points forts. Pour autant, les alliés n'ont pas toujours vu cette approche allemande comme fondée sur l'altruisme et la droiture. N'hésitant pas à remettre en cause, une politique cynique à visée économique-commerciale.

Théoriquement, l'Ostpolitik, qui sera reprise par les successeurs de W. Brandt se définit par l'expression « le changement par le rapprochement » (« Wandel durch Annäherung »). Ainsi la stabilisation des PECO (investissement économique, élargissement de 2004 et 2007, la Politique européenne de voisinage) tout comme le partenariat avec la Russie, dont l'Allemagne est le principal client et fournisseur, révèlent depuis 1990 de la raison d'être de la politique étrangère allemande. Aucun pays occidental n'a forgé de tels liens avec Moscou, tant sur le plan énergétique que commercial, culturel et politique. Le rapprochement et l'accentuation du partenariat avec le Kremlin depuis 1990 avait pour but selon les élites allemandes de conduire à l'occidentalisation de la Russie et de contribuer à termes à en faire un état de droit (« changement par l'interdépendance »). La politique de V. Poutine, comme la mise au pas de la classe politico-économique du pays ou les atteintes aux droits de l'homme (exactions contre des minorités) ont mis un terme à un tel idéal.

⁸ Discours de H. Kohl devant le Bundestag à propos de la réunification allemande, 08.11.1989, Bonn

⁹ Fin de la doctrine Hallstein.

¹⁰ Ostpolitik de Willy Brandt, CVCE, 2016

*

Cette politique, prise dans son ensemble, résulte d'une volonté allemande de réviser en sa faveur l'équilibre d'après 1945, fondement de la puissance des alliés post-seconde guerre mondiale (« l'ordre de Yalta »). Le double ancrage à l'Ouest, la politique en faveur de l'intégration européenne, l'Ostpolitik tout comme les engagements en faveur de la paix et du désarmement en Europe, sont autant d'éléments qui ont permis à la RFA de gagner la confiance de ses partenaires dans les relations internationales (occidentaux comme soviétiques). Car il nécessaire de le préciser, l'Allemagne ne dispose plus de sa souveraineté. A la limite dispose-t-elle d'une *souveraineté partagée* depuis son acceptation au sein de l'arène des relations internationales et comme partenaire des occidentaux. L'Allemagne avait ainsi, déjà conscience de ses propres intérêts et capacité à les défendre durant la période de guerre froide. A l'aube d'un bouleversement de l'ordre des relations internationales l'Allemagne s'annonce comme une puissance nouvelle dont la construction européenne et le multilatéralisme sont les fondements.

Paragraphe 2 - La politique étrangère allemande post-réunification : la continuité comme maître-mot

A- Un ordre mondial qui évolue : une nouvelle place pour l'Allemagne ?

L'équilibre européen a subi une transformation profonde depuis la fin de la guerre froide. La réunification de l'Allemagne, la dislocation de l'Union soviétique et de la Yougoslavie et la création de nouveaux Etats en Europe centrale et orientale sont autant de marqueurs novateurs de cette nouvelle ère des relations internationales. Cette Europe est marquée par des structures de défense et de sécurité basées sur le multilatéralisme (OTAN, UE et OSCE). La place et le rôle de l'Allemagne, en Europe et dans le monde, a subi de profondes répercussions à la suite de ces bouleversements. Le champ d'action de l'Allemagne est totalement modifié et s'agrandit donc.

Cela peut faire naître la crainte que l'Allemagne, unie et au centre de l'Europe, face à cette nouvelle situation, soit tentée par une stratégie d'affirmation nationale et de privilégier ainsi une orientation souverainiste et unilatérale de sa politique étrangère. Cela au détriment de sa politique dite de « culture de la retenue » qui avait marqué la guerre froide par une approche intégrationniste et multilatéraliste.

Des évolutions sur son attitude vis-à-vis du jeu des relations internationales, le rapport au multilatéralisme et à l'interventionnisme militaire est à noter. Mais Kohl a simplement accentué la continuité entre l'ancienne RFA et la nouvelle RFA post 1990. C'est logique pour dissiper toute crainte d'hégémonie allemande, notamment en Europe. Ce faisant la guerre est devenue plus commerciale et

économique, la fin de la guerre idéologique Est-Ouest sonnait l'avènement d'une époque capitaliste mondiale où l'Allemagne avait toutes les cartes en main pour réussir.

1. L'éloge du multilatéralisme

Au lendemain de la réunification allemande, le multilatéralisme fait figure de « thème normatif ». Les discours politiques, tout comme les actes qui en découlent font du multilatéralisme une obligation morale, faisant partie des fondements d'une Allemagne démocratique

Présence forte au sein des Organisations Internationales

La recherche de la stabilité est un objectif fondamental de la politique nationale, européenne et internationale de l'Allemagne. Cette volonté se traduit au niveau international à travers la fidélité de Berlin aux principes du droit international. Ainsi de manière générale, le multilatéralisme et la coopération restent les clés de voûtes de la politique étrangère allemande. Au sein de l'UE et de l'OTAN comme de l'ONU et de ses diverses agences spécialisées, ou bien de l'OSCE.

Dans un monde globalisé, déstructuré depuis la fin du conflit Est-Ouest et en proie à toutes sortes de crises, aucune situation de tension ne saurait être gérée en dehors du cadre structuré des organisations internationales ou régionales. Ces structures politiques, supranationales ou intergouvernementales, sont une nécessité. De manière plus pragmatique, pour l'Allemagne, le multilatéralisme combine cette nécessité à l'utilité. Ainsi, l'ancrage au sein de l'OTAN et de l'UE, permet d'intégrer les deux piliers essentiels de la gouvernance européenne et occidentale. Mais également, l'OTAN est jugée nécessaire pour sa sécurité et d'un autre côté l'UE est indéniable comme facteur de prospérité.

Les institutions multilatérales offraient à la République fédérale un champ d'action diplomatique, dans lequel elle pouvait accroître sa capacité d'influence sans s'attirer le reproche de mener une politique de *puissance traditionnelle*. A l'image des conférences internationales comme la Conférence sur la Sécurité et la Coopération en Europe (CSCE), un lieu privilégié de négociation Est-Ouest où l'Allemagne influençait et prêchait des politiques d'ouvertures ou humanitaires ainsi que le désarmement. Le cadre multilatéraliste est ainsi considéré comme le plus efficace pour défendre les intérêts européens et donc allemands.

2. La « continuité dans le changement »

Dans cette nouvelle Allemagne post-1990, il existe une opposition entre deux modèles de pensée¹¹ quant à la conduite de sa politique étrangère, impliquant directement son rapport au multilatéralisme.

Le premier s'incarne sous la forme d'une « *Allemagne puissance centrale* » incarnation historique du Reich allemand. L'école de pensée néoréaliste estime que l'Allemagne, libérée du fardeau de la division et compte tenu de son poids démographique, économique et donc des responsabilités qui en découle, doit opter pour une politique étrangère « décomplexée ». Clairement, cela s'apparente à une politique étrangère « normale », à l'image de celle des partenaires occidentaux qui axent leurs priorités stratégiques sur la défense de l'intérêt national. Le second modèle défend une « *Allemagne puissance civile* », symptomatique de l'Allemagne de l'Ouest entre 1949 et 1990. Cette tendance est inspirée par le courant institutionnaliste libéral qui fait le choix convaincu d'une Allemagne en route vers l'approfondissement de l'intégration au sein de structures multilatérales. Cette continuité d'une « *politique de la retenue* » s'illustre dans un recours prioritaire aux outils politiques et diplomatiques dans la gestion de crise plutôt que par l'interventionnisme militaire ou le conflit armé.

Cette opposition sert d'idéal-type à la réflexion sur la politique internationale allemande mais ce dont on a affaire avec l'Allemagne dans son rapport au multilatéralisme, c'est à un « *changement dans la continuité* ». L'Allemagne n'a pas véritablement changé puisqu'elle reste fidèle à ses engagements bilatéraux et multilatéraux. A l'image de son implication dans les organisations internationales ou européennes. Elle s'est efforcée de tisser des liens privilégiés avec les puissances orientales (PECO, Russie) tout en ne remettant jamais en cause son double-ancrage à l'Ouest (liens transatlantiques et communautaires).

Mais si, l'Allemagne contemporaine explicite son attachement à la tradition issue de l'ancienne RFA du temps de la guerre froide, son positionnement évolue. Car le paradigme du multilatéralisme allemand de la guerre froide est fragilisé. Tout d'abord, des acteurs du multilatéralisme en mauvaise posture générale : l'ONU reste bien souvent impuissante face aux maux de ce monde, l'OTAN est en pleine redéfinition, l'OSCE est marginalisée et l'UE subit une série de polycrises. Le système international ne cesse de voir les zones de tensions se développer, alternance de crises et de conflits. Ensuite du fait du rôle accru que joue la puissance économique dans les relations transnationales, ce qui impacte directement l'Allemagne.

Face à ces enjeux, l'Allemagne définit un cadre évolutif pour sa politique étrangère. Les dirigeants allemands estiment de plus en plus que l'Allemagne doit assumer les mêmes responsabilités

¹¹ Jean-Pierre Gougeon. « *L'Allemagne puissance* », in « *L'Allemagne, une nouvelle puissance ?* Revue internationale et Stratégique, n°74, 2009

que les autres puissances occidentales. Ces dirigeants, ainsi que le peuple allemand, certes plus timidement, ont ainsi enclenché la voie vers une normalisation de la politique étrangère allemande.

B - Un interventionnisme naissant

1. Vers la fin de la diplomatie du chéquier

En 1959, Hannah Arendt écrivait : « Il semble que les allemands sont, maintenant qu'on leur a refusé le pouvoir mondial, tombés amoureux de l'impuissance »¹². En effet, l'Allemagne, durant la période de guerre froide, doit retrouver sa place dans le concert des nations. Toute idée de puissance est à proscrire, la RFA à travers la doctrine économique ordolibérale et « le miracle allemand » va appuyer ses efforts sur le développement économique ouest-allemand. L'Allemagne devient rapidement la première puissance économique européenne. La construction européenne et le commerce international deviennent le théâtre d'expression de l'influence allemande. Cela passe notamment à travers une politique d'investissement économiques et financiers à travers le monde occidental, puis dans l'espace sous influence soviétique à partir de 1969 et des débuts de l'Ostpolitik. La RFA se montrant généreuse sur le plan des solidarités internationales. Ce que l'on appelle communément la diplomatie du chéquier.

Après la réunification, cette politique d'influence est peu à peu remise en cause. On parle de « dépacification »¹³ de la politique étrangère allemande, même si elle préserve le canal économique comme relai d'influence efficace. Une première évolution est incarnée par l'envoi d'infirmiers au Cambodge (1992-1993). Le conflit yougoslave que nous abordons dans le point suivant va marquer un basculement minime mais concret dans la justification de l'usage de l'opération extérieure comme outil de la politique étrangère allemande. Ces dernières, aux yeux de l'opinion publique allemande doivent se limiter à un cadre précis européen, et non pas relever d'une politique globale à l'image de l'interventionnisme français en Afrique ou américain dans le monde.

2. Le conflit en ex-Yougoslavie : l'argument moral au service d'un interventionnisme naissant

Le conflit en Ex-Yougoslavie voit une classe politique et une opinion publique toujours habitées par le passé nazi. Les opposants comme les partisans de l'intervention vont se référer à ce passé historique pour baser leur argumentaire. Par ailleurs, l'intervention militaire est désormais rendue possible grâce à la décision de la cour de Karlsruhe de 1994.

¹² Hannah Arendt. *The Aftermath of Nazi Rule. Report from Germany*, 1950

¹³ Susanne NIES. *Des fondements de la politique étrangère allemande*. In La revue internationale et stratégique, Les fondements des politiques étrangères des États européens. Armand Colin, 2006/I (N°61). ISBN: 9782247066650

Mais l'interventionnisme reste toujours un sujet tabou. Les évolutions politiques ne se font que très lentement, en l'occurrence chaque camp va différemment instrumentaliser les références du passé pour défendre sa cause. Les partisans de l'intervention vont ainsi légitimer cette action extérieure comme relevant de l'obligation humanitaire et morale, qui découle directement de l'histoire allemande. Les pacifistes restent attachés au « Plus jamais de guerre », tandis que les pro-ingérences instaurent un nouveau paradigme « Plus jamais de Génocide » ou « Plus jamais Auschwitz » (« Nie wieder Auschwitz »). Le parallèle en termes de communication entre ce qui s'est passé à Srebrenica (juillet 1995) et l'Holocauste est frappant. Les témoignages quant aux atrocités commises par les serbes et le nettoyage ethnique systématique par des milices extrémistes vont faire pencher la balance du côté de l'intervention. La coalition rouge-verte (1998 - 2005) reçoit le soutien de l'opposition chrétienne (CDU/CSU). Appuyer le partenaire américain s'inscrit dans la ligne politique de l'Union chrétienne. Un alignement des étoiles qui provoque ainsi un basculement de la politique étrangère allemande et de l'usage nouveau de son outil militaire par Joschka Fisher, ministre des affaires étrangères de Schröder (1998 – 2005).

C - La normalisation de la politique étrangère allemande : une évolution du multilatéralisme allemand

Un fait majeur de la réunification revient au retour pour l'Allemagne de sa pleine souveraineté. Le traité de Moscou du 12 septembre 1990 permet à l'Allemagne de retrouver « la pleine souveraineté sur ses affaires intérieures et extérieures » et sur ses frontières, qualifiées de « définitive ». L'historien Heinrich August Winkler dépeint cette nouvelle situation dans son ouvrage *Le long chemin vers l'Ouest*¹⁴ : « 1990 marque la fin de l'état d'exception historique de non-souveraineté de l'Allemagne ainsi que la fin de la voie particulière post-nationale de l'ancienne République fédérale et de la voie particulière internationaliste de l'Allemagne de l'Est ». Ce nouveau départ de l'Allemagne initie une réflexion sur la place de l'Allemagne en Europe et dans le monde, sur ses capacités d'acteur sur la scène internationale et sur son statut de puissance.

Ainsi plus de tabou dans la nouvelle classe politique allemande issue de générations n'ayant pas connue la guerre. Ce bouleversement des mentalités est lancé par G. Schröder, devenu chancelier en 1998 à la suite de la défaite du *chancelier de l'unité*, H. Kohl après 16 années au pouvoir. Vont notamment ressortir de cette classe politique beaucoup plus décomplexée plusieurs aspects novateurs. Par exemple, la notion d'intérêt national est de nouveau d'usage. Même si, pour justifier les actions allemandes dans sa politique étrangère, le mot d'ordre est toujours d'invoquer des raisons morales plutôt que les intérêts nationaux allemands. La rhétorique pro-européenne permet de poursuivre des objectifs

¹⁴ Heinrich August Winkler, *Der lange Weg nach Westen*, Munich, Éditions C.H. Beck, 2000

politiques au nom de l'Europe, et en arrière-plan au nom de l'Allemagne. Cela permet de s'assurer une action de concert avec ses alliés marquant l'attachement profond à l'action multilatérale.

L'Allemagne souhaite également gagner en influence dans les organisations internationales, et ne s'en cache plus. J. Fischer appelle en 1998 à un « multilatéralisme efficace »¹⁵, seul capable de faire face aux nouveaux dangers que sont la propagation des projets d'acquisition d'armes nucléaires, le terrorisme, l'augmentation des inégalités et la destruction de l'environnement, ce qui implique de rénover l'ONU, notamment par l'élargissement du Conseil de sécurité qui ne reflète plus la réalité du monde selon J. Fischer : « Depuis quarante ans, la composition du Conseil de sécurité n'a pas changé. Je crois qu'il est grand temps de l'adapter à la nouvelle situation du monde. Comme le Brésil, l'Inde et le Japon, l'Allemagne est prête à assumer la responsabilité liée à un siège permanent au Conseil de sécurité »

¹⁵ Jacques-Pierre Gougeon. *L'Allemagne dans le XXIe siècle : une nouvelle nation ? : éléments de réponse*. Armand Colin, 2009

Chapitre 2 - Analyse des principaux événements en politique étrangère sous les différentes coalitions entre 2005 et 2017

A travers cette analyse générale de la politique étrangère générale de l'Allemagne et avec une focalisation sur les aspects de sécurité et de défense nous allons tenter de discerner une ligne de conduite générale durant ces 3 mandatures de la chancelière A. Merkel. C'est cette dernière qui porte la politique étrangère de l'Allemagne. Entre continuité, opportunisme et faits marquants, cette analyse prendra notamment soin de présenter le contexte et les autres acteurs politiques majeurs de chaque mandature, notamment le président fédéral, le ministre des affaires étrangères et le ministre de la défense. Nous nous intéresserons également aux répercussions de ces politiques sur les médias et l'opinion publique allemande.

Paragraphe 1 - Contextualisation

Les aspects précédemment évoqués (Section 1, Chapitre 1) servent de base à la compréhension des actes politiques des dirigeants allemands depuis la naissance de la RFA en 1949. Des acteurs politiques comme G. Schröder, puis A. Merkel sont habités par ses concepts. Les deux mandats de G. Schröder ont impliqué une situation politique particulière, un bouleversement sur plusieurs aspects qu'il convient de contextualiser avant de s'intéresser au premier mandat de la chancelière A. Merkel.

Le chancelier G. Schröder (SPD) a formé une coalition avec le parti écologiste. J. Fischer (die Grünen) a reçu le portefeuille ministériel des affaires étrangères. Ces derniers vont agir ensemble sur l'échelle internationale. L'intérêt de l'Europe prime, c'est son autonomie stratégique que recherche le duo. Le monde unipolaire où règne la superpuissance américaine, qui peut organiser la plus grande opération extérieure coordonnée de tous les temps afin de faire respecter la souveraineté de l'Etat koweïtien en 1991 n'est plus. L'absence de l'Allemagne durant la guerre du Golfe (1990 – 1991) était mal passée, mais avait pu se justifier sous couvert de la réunification. Par contre, la décision d'abstention, en commun avec la France, quant à l'intervention américaine en Irak en 2002 fut ressentie comme un véritable bouleversement du paradigme traditionnel de la politique de défense et de sécurité allemande. C'est une remise en cause de la primauté de l'alliance avec le partenaire américain. Alors, que l'autre ancrage à l'ouest, celui avec l'Europe n'a fait lui que se resserrer. G. Schröder voit l'occasion au début du troisième millaire d'accélérer la construction européenne, déjà bouleversée par les avancées supranationalistes dans les domaines économiques et politiques suite au traité de Maastricht (1992) et le futur élargissement vers les PECO. Est lancé un débat sur l'avenir de l'Europe et pour une Constitution

en Europe. La volonté allemande d'alors est, en collaboration avec la France, d'affirmer la construction européenne et l'importance des relations entre les acteurs européens. Au point de remettre en cause l'amitié traditionnelles avec les Etats-Unis.

Paragraphe 2 – Le gouvernement Merkel I : 2005-2009

A - Une politique étrangère bicéphale

Schröder réussit à mener une campagne exemplaire malgré une opinion publique très critique vis-à-vis de son second mandat. Le pari des élections anticipées ne s'avère pas payant mais la défaite annoncée face à l'Union est minime, moins de 1% des suffrages séparent le SPD de son concurrent direct. Une grande coalition apparaît inévitable. Le chef du parti arrivé premier s'empare de la chancellerie, mais le nécessaire équilibre entre les deux grands partis ne permet pas à A. Merkel d'envisager une réforme brutale du fait des orientations initiées par G. Schröder.

La chancellerie possède traditionnellement l'influence dominante sur la conduite de la politique étrangère allemande. Les grandes réformes économiques et sociales de G. Schröder sur le plan interne laissent à A. Merkel la possibilité de valoriser cette compétence. Elle déclarait ainsi au Bundestag le 30 novembre 2005 que « *la politique européenne et étrangère de l'Allemagne repose sur des valeurs et elle est définie en fonction de nos intérêts* »¹⁶. Une annonce forte mais ne laissant pas non plus envisager une transformation fondamentale de la politique extérieure et de sécurité allemande. En effet, cette dernière doit faire jeu égal avec le ministre des affaires étrangères F-W. Steinmeier (SPD). Ce dernier, très proche de G. Schröder avait pour rôle de s'assurer de la stabilité de la politique étrangère du nouveau gouvernement par rapport au précédent. A. Merkel est limitée dans ses choix, il serait incohérent de critiquer les actions de son partenaire gouvernemental au risque de déstabiliser la nouvelle Grande coalition, le gouvernement et la gestion du pays tout entier.

B - Retour vers l'allié américain

C'est un objectif de la plus haute importance pour les démocrates chrétiens qui ont largement critiqué la politique étrangère de défense et de sécurité du gouvernement de G. Schröder. L'Union CDU/CSU s'était notamment fourvoyée sur les rapports avec la Chine et la Russie, le rôle de la Bundeswehr, sur l'approfondissement de la construction européenne ou l'adhésion éventuelle de la Turquie à l'Europe. Mais ce sont les atteintes à la politique de coopération germano-américaine qui

¹⁶ Elsa Tutmets. *L'Allemagne, l'élargissement européen et la politique de voisinage : entre multilatéralisme et bilatéralisme*. Transcontinentales, n°2, 2006

avaient récolté le plus de contestations chez les démocrates-chrétiens. A. Merkel, comme chef de l'opposition s'était déclarée même favorable à un appui allemand aux américains lors de leur intervention en Irak. En février 2003, elle s'était excusée via une lettre publiée dans le Washington Post où elle explicitait l'importance pour l'Allemagne de ne jamais faire cavalier seul¹⁷. Se faisant, elle aurait évité de diviser les européens entre pro-interventionnistes et abstentionnistes. Malgré le choc des attentats du 11 septembre 2001, G. Schröder avait décidé de ne pas rejoindre « la coalition des bienveillants » en Irak. Une opinion publique allemande lui avait été très favorable. Mais chez de nombreux experts, cela impliquait quasiment une réorientation de la politique étrangère allemande, au détriment de l'alliance atlantique. Cette décision fut mal analysée, car profondément électoraliste et opportuniste. Lors de la campagne législative de 2002, Schröder n'avait pas hésité à surfer sur l'antiaméricanisme latent à la gauche du spectre politique. Sa campagne était apparue pro-pacifiste et par-delà même faisait perdre tout pouvoir d'influence de l'Allemagne sur le partenaire américain.

La remise en l'état de l'amitié germano-américaine s'inscrit donc comme une priorité de Merkel en 2005. Cela passe notamment au travers d'une réaffirmation du principe du « NATO First ! »¹⁸. A. Merkel souhaite entériner les divergences de vues entre les défenseurs de l'autonomie européenne et les partisans de l'OTAN, en faveur de ces derniers. La Politique européenne de Sécurité et de Défense (PESD) était considérée par le partenariat Chirac-Schröder comme devant relever d'une autonomie propre. A. Merkel ne remet pas en question ce principe, mais selon elle, la PESD incarne « le pilier européen de l'OTAN »¹⁹ et elle fixe un cap fondamental, à savoir la coopération et l'interopérabilité entre PESD et OTAN.

C - Résoudre la crise institutionnelle de l'Union européenne

A. Merkel se fixe comme second objectif majeur de sortir l'UE de la crise institutionnelle qui la frappe depuis 2005 suite aux « Non » français et néerlandais au référendum portant sur un projet de traité de Constitution pour l'Europe (TCE). Les affaires européennes relèvent quasiment de la politique intérieure allemande, aucun autre pays européen ne possède un tel lien d'attachement avec l'Union européenne. Cet objectif a le mérite de rassembler le SPD et l'Union, ayant tous deux défendu ce projet constitutionnel. Mais plus encore, c'est le mandat de A. Merkel et sa réputation qui sont en jeu dans cette résolution de crise politique puis économique.

Sa politique européenne est marquée par de nombreuses hésitations, montrant un certain flou dans sa vision d'un projet européen. Elle se montre comme un accélérateur en instaurant un compromis

¹⁷ A. Merkel, « *Schröder doesn't speak for all Germans* », Washington Post, 20.02.2003

¹⁸ Hans STARK. *La politique internationale de l'Allemagne : Une puissance malgré elle*. IFRI. Presses Universitaires du Septentrion, 2011.

¹⁹ *Ibid* [15]

franco-britannique sur le budget de l'UE ou en initiant la réforme institutionnelle de l'UE. Mais, au même moment elle fait preuve d'un manque de solidarité criant en se montrant peu active à la résolution de la crise économique-financière qui va frapper l'Europe en 2008 puis en 2010.

La réforme institutionnelle de l'UE - Redonner l'impulsion du TCE

Le calendrier est à la faveur de A. Merkel, puisque l'Allemagne prend la présidence de l'UE durant le premier semestre de l'année 2007 et au même moment celle du G8. L'ambition est de mise. Le projet de traité de constitution pour l'UE n'avait certes pas été ratifié à l'unanimité, mais la majorité des Etats-membres avaient appuyé ce projet. L'Allemagne de A. Merkel compte procéder à un sauvetage de ce traité constitutionnel, pour le reprendre quasiment en l'état, et non sous un format fortement amendé ; la Commission avait laissé une limite de deux ans de réflexion pour revoir le projet. L'Allemagne souhaite contrôler le leadership européen, à l'image de la Déclaration de Berlin du 25 mars 2007²⁰ où les 27 Etats-membres annoncent publiquement leur attachement aux « grands principes de l'intégration européenne » et leur volonté de rénover l'UE d'ici 2009, pour les élections européennes. L'Allemagne initie diverses conférences gouvernementales et la bonne volonté des opposants initiaux (France et Pays-Bas) font accélérer les choses dans le sens de la République fédérale. La présidence allemande aura ainsi grandement participé à la résolution de cette crise institutionnelle complexe et conduit à la signature et la ratification du traité de Lisbonne par les Etats-membres entre 2007 et 2009.

Nous nous intéresserons dans la Partie II, sur les avancées formulées par le traité de Lisbonne en termes de politique étrangère, transformant la PESD en PSDC (Politique de Sécurité et de Défense Commune) disposant d'un chef de la diplomatie européenne et de pouvoir opérationnel élargi.

D - La Russie : prégnance de l'Ostpolitik

1. De bons contacts bilatéraux

L'Allemagne de A. Merkel souhaite préserver de bons contacts avec le partenaire russe. Ses critiques de l'attitude de G. Schröder, délaissant la défense des vertus démocratiques en Russie, ne remettent pas en cause les liens étroits avec Moscou. Les intérêts économiques et commerciaux sont bien trop importants par ailleurs. Tout comme le fait de disposer d'un canal de communication privilégié avec Poutine, le contact doit être préservé.

Pour autant, la politique atlantiste de A. Merkel provoque l'amenuisement de cette « voie allemande » que prônait G. Schröder. Elle dénonce le terme « d'axe Berlin-Moscou » utilisé par ce

²⁰ Déclaration à l'occasion du cinquantième anniversaire de la signature des traités de Rome, 25.03.2017, Berlin

dernier pour se rapprocher du partenaire américain et ainsi éviter un potentiel conflit d'intérêt avec les russes. Cela l'amène à redéfinir le discours allemand avec la Russie. Le *changement par le rapprochement*, concernant les droits de l'homme notamment, est au cœur de la stratégie politique de A. Merkel. Un rapprochement de valeur et donc un rapprochement avec l'Europe. Elle fait même évoluer l'Ostpolitik en parlant de « *rapprochement par l'interdépendance* » et « *d'interdépendance par l'intégration* ». La Russie est donc un partenaire que l'Allemagne souhaite maintenir comme tel.

G. W. Bush ne s'est jamais révélé ouvertement « antirusse », mais certaines actions de l'OTAN, sous égide américano-polonaise, peuvent apparaître ambiguës : la question du bouclier antimissile ou l'extension de l'OTAN à l'Ukraine et la Géorgie. Aucune de ces mesures, qui peuvent être interpréter comme une stratégie d'endiguement, ne récolte le soutien allemand. Au contraire, cela est vu comme contre-productif et même dangereux par Berlin, qui souhaite à l'inverse préserver le dialogue et la coopération.

2. La crise géorgienne de 2008 : une Allemagne modératrice

A. Merkel souhaite préserver et même accentuer l'amitié entre l'Europe et la Russie. Le sommet UE-Russie à Samara en mai 2007 devait ainsi reconduire le partenariat signé en 1997. Mais les tensions sont patentes entre l'Europe et la Russie de V. Poutine. Cette dernière a décrété un embargo sur les produits agricoles polonais et menace de couper l'approvisionnement énergétique des pays baltes ou de l'Ukraine. La Russie prend peur face à la Politique européenne de voisinage (PEV), combiné à l'atlantisme forcené de certains PECO. Elle souhaite préserver une hégémonie exclusive sur son « étranger proche » Est-européen. Ainsi même le projet de « PEV renforcée » de Steinmeier qui s'inscrit comme un renforcement des rapports avec les capitales d'Europe orientale mais tout en prônant le non-élargissement, pose un problème à la Russie.

L'initiative allemande de rapprochement entre l'Europe et la Russie est un échec. Combiner intérêts économiques et énergétiques avec la défense des droits de l'homme s'avère un équilibre trop instable. Et l'invasion par la Russie de la Géorgie durant l'été 2008 entérine un projet perdu d'avance. Mais l'Allemagne souhaite préserver le dialogue et comprend les raisons de la contre-intervention russe face aux tentatives du gouvernement géorgien de reprise de contrôle des deux régions autonomes d'Ossétie du Sud et d'Abkhazie. L'Allemagne perçoit bien le jeu trouble des américains dans la région comme soutien au président Saakachvili et la mauvaise interprétation qui peut être faite de la PEV combinée à l'élargissement de 2004 de certains pays d'Europe centrale et orientale à l'UE et à l'OTAN.

Paragraphe 3 - Merkel II : 2009-2013

A - Une coalition complexe

Durant l'automne 2009, l'Union remporte une victoire amère aux élections législatives. Avec seulement 33.8% des suffrages il s'agit de son plus mauvais score depuis la création de la RFA en 1949. Son partenaire traditionnel, le parti libéral FDP, a siphonné une partie de son réservoir de voix et se retrouve à 14% des suffrages. Ces scores rendent possibles une coalition « chrétienne-libérale » entre l'Union et le FDP. Les souvenirs des mandats noir-jaune d'H. Kohl sont synonymes de stabilité et de coopération. Dans ce cadre, nous allons étudier les divers acteurs en présence et l'ensemble des problématiques qui découleront de leurs oppositions ou guerre d'égo.

A. Merkel est de nouveau promue chancelière en 2009, pourtant le faible score de l'Union et sa personnalité en soi la laisse affaiblie et sous le feu des critiques internes. Les postes clé des affaires étrangères échouent aux deux dirigeants de ses partenaires politiques. Karl Theodor von Guttenberg de la CSU bavaroise devient ministre de la défense. Avec une réputation impeccable, disposant d'un réseau impressionnant dans le milieu de la sécurité il est le profil idéal pour ce ministère. A l'inverse, Guido Westerwelle du FDP apparaît comme un novice, malgré sa promotion comme ministre des affaires étrangères²¹. Or, entre les partenaires gouvernementaux, notamment entre la CSU et le FDP s'opère une scission sur le cap de la politique étrangère allemande. Von Guttenberg, du fait de son expertise des affaires de sécurité et de défense, prône une normalisation de l'action militaire allemande dans la gestion de crise. Un bouleversement idéologique trop précoce pour Merkel, qui de plus voit mal la politique étrangère parallèle que mène ce dernier. L'affaire des plagiat²² qui fera trembler l'ensemble de la classe politique allemande sera la cause de la chute de von Guttenberg en mars 2011. Il avait entrepris depuis 2010 une vaste réforme budgétaire et opérationnelle de la Bundeswehr. Il sera remplacé par Thomas de Maizières (CDU), plus proche de Merkel, mais qui n'hésitera pas à continuer ce projet de réforme. A l'inverse G. Westerwelle prône « une politique de la paix » et défend la vision d'une Allemagne comme puissance civile. Son caractère abstentionniste et pacifiste sera nettement responsable de la grande crise entre partenaires occidentaux lors de l'affaire libyenne de 2011.

La coalition complexe que doit diriger Merkel fera des dégâts, aussi bien en termes de politique européenne du fait du manque de solidarité dans la résolution de crise de la zone euro, mais également vis-à-vis de la politique atlantiste qu'elle avait redoré entre 2005 et 2009. La position de l'Allemagne en Europe et dans l'OTAN est totalement remise en cause durant cette période²³. A cela, il faut ajouter les conséquences graves de l'accident de Fukushima (11 mars 2011) sur la politique interne allemande.

²¹ Discours d'investiture au Bundestag le 10 novembre 2009 : « Tout le monde a bien débuté un jour », manque de confiance

²² L'OBS, *Plagiat : le ministre allemand de la défense démissionne*, 01.03.2011

²³ Tom Dyson, *German Defence Policy under the Second Merkel Chancellorship*, German Politics, 09.09.2014

B - L'Afghanistan – L'Allemagne « en guerre » et conséquence du bombardement de Kunduz (2009)

Depuis 2001, le chancelier G. Schröder a engagé l'Allemagne en Afghanistan comme soutien aux troupes américaines dans leur lutte contre les talibans. Nous aborderons l'implication militaire de la Bundeswehr dans la Partie I, Section II. Ce qui nous intéresse ici, est la difficulté pour la classe politique allemande et sa population de s'exprimer sur cette intervention. Pour rappel, lorsque G. Schröder fait voter au Bundestag le principe d'une participation allemande à la lutte internationale contre le terrorisme il n'obtient la majorité requise que de deux voix²⁴ ! Un contexte pourtant favorable puisque les attentats du 11 septembre 2001 étaient dans toutes les consciences.

Concernant le premier mandat de A. Merkel, le bombardement de Kunduz²⁵ qui a eu lieu le 4 septembre 2009 dans le Nord de l'Afghanistan a eu des répercussions politiques fortes. A la demande de la Bundeswehr, et sur la base de sources approximatives, le colonel allemand G. Klein demande à l'aviation américaine d'effectuer un raid aérien sur deux camions d'essence tenus par des talibans. Cette frappe conduit à un véritable scandale politico-militaire en Allemagne. En effet, les conséquences des frappes sont catastrophiques puisque les alliés constatent près d'une centaine de victimes civiles collatérales. Les américains remettent en cause le professionnalisme de la Bundeswehr. Franz Josef Jung, le ministre de la défense CDU entre 2005 et 2009 fut contraint à la démission. Cette catastrophe humaine a frappé les consciences allemandes toujours rétives à toute expression du fait militaire dans l'espace public. Ainsi ce même Franz Josef Jung avait été le premier à rendre public la réalité des combats de la Bundeswehr en Afghanistan en reconnaissant, seulement en 2009, que des soldats allemands étaient décédés en opération extérieure.

Lors du second mandat de A. Merkel, le théâtre afghan continue de peser sur les consciences allemandes. L'ARD²⁶, une chaîne de télévision allemande commande un sondage fin 2010. Le résultat est éloquent et peu surprenant puisque 69% des allemands se déclarent hostile à la présence allemande en Afghanistan. Avant sa démission, von Guttenberg était le premier haut responsable politique allemand à parler de « guerre » au sujet de l'Afghanistan. Avant ces propos de février 2010 ce terme était plus que tabou.

Mais l'affaire du Président Horst Köhler²⁷ en mars 2010 relance la polémique autour de l'interventionnisme allemand. Le chef de l'Etat allemand porte essentiellement un rôle symbolique et d'union du peuple allemand autour d'une personnalité non-clivante. Or, le président Köhler s'était exprimé sur le conflit afghan et avait dévié en implorant la nécessité allemande de s'engager militairement pour assurer la sécurité de ses voies commerciales. Ainsi l'intérêt national, dans le cadre

²⁴ *Ibid*

²⁵ Le Monde, "Une opération de l'armée allemande en Afghanistan suscite un scandale", 27.11.2009

²⁶ ARD, Afghanistan-Umfrage, 06.12.2010

²⁷ Le Monde, „Horst Köhler démissionne de la présidence allemande », 31.05.2010

d'une opération extérieure reste toujours une notion risquée à aborder publiquement. Aux yeux de l'opinion publique et de certains partis politiques, die Linke notamment, le pacifisme reste la norme et les propos de Köhler le pousse à démissionner. Il perd sa stature présidentielle au profit du consensuel Christian Wulff, ce dernier profitant d'une haute popularité aux yeux de l'opinion²⁸, il était le président du Land de Basse-Saxe. Mais rien à voir avec l'Afghanistan, c'est une affaire d'abus de biens sociaux et de corruption qui le fera tomber en février 2012 après seulement 20 mois au pouvoir. Le 18 mars 2012, lors d'élections anticipées, Joachim Gauck ancien activiste des droits de l'homme en RDA remporte l'élection au Bundestag et devient chef de l'Etat. Son rôle sera important dans l'évolution de la politique étrangère allemande lors de la troisième mandature de A. Merkel.

C - La non-intervention en Libye – le retour du Sonderweg ?

Le Printemps arabe chamboule l'équilibre du Maghreb, les dictatures sont sous le feu des critiques internes et internationales. Mais l'Allemagne, réticente, prend ses distances avec ses partenaires occidentaux qu'elle juge trop prompte à l'interventionnisme. Cela, diplomatiquement en s'abstenant de soutenir la résolution 1973 du Conseil de Sécurité²⁹, et militairement en n'appuyant pas l'*Opération Unified Protector* de l'OTAN. Cette résolution 1973 initiait entre autres un embargo sur les armes à destination de la Libye ainsi que l'instauration d'une zone d'exclusion aérienne au-dessus de la Jamahiriya tout en prenant « toutes les mesures jugées nécessaires pour protéger les vies civiles »

Il s'agit de l'apogée de la période pacifiste et anti-interventionniste influencée par la « doctrine Westewelle »³⁰. Un retour sous le feu des projecteurs de la culture de la retenue qu'avait tenté de défaire G. Schröder puis certains hauts-responsables allemands. Il faut par ailleurs préciser que A. Merkel incarne un soutien à cette politique non-interventionniste. Puis que malgré sa volonté de rapprochement atlantiste et européenne elle n'aura pas autorisé de nouvelles opérations militaires de la Bundeswehr durant son 1^{er} mandat en dehors des engagements déjà pris avant 2005. Elle apparaît, comme marchant de concert avec son ministre des affaires étrangères, et le dossier libyen est un faux-pas supplémentaire au sein d'une série d'erreurs politiques (question nucléaire, proposition de faire sortir la Grèce de la zone euro...)

1. L'Allemagne comme « allié hésitant »

Nous avons fait référence à la rapide reconnaissance unilatérale allemande des indépendances de la Slovénie et de la Croatie en 1991 comme une grande erreur de la politique étrangère allemande

²⁸ Le Figaro, *Merkel focalise la colère des allemands*, 02.07.2010

²⁹ L'OBS, *Libye : Histoire secrète de la résolution 1973*, 24.03.2011

³⁰ S. Szabo. « *The Westewelle Doctrine* », Digitalinternational.com, avril 2011

post-réunification. Aucune action diplomatique allemande n'avait jusqu'alors autant soulevé la critique internationale que ce « lâchage des alliés »³¹ lors de l'abstention allemande au Conseil de Sécurité de mars 2011.

La non-intervention allemande dans l'opération anti-Kadhafi était une chose prévue par les alliés occidentaux, notamment français et n'aurait donc pas fait l'objet de discorde. Mais cette intervention faisait foi pour Paris d'un renouveau de l'Allemagne et de sa considération comme meilleur allié. Le couple franco-allemand ne demandait qu'à grandir et l'abstention allemande souligne « le manque de solidarité, voire de maturité ³²» de l'allié allemand. Ressurgi cette critique du Sonderweg allemand, pour les alliés la question se pose de savoir si l'Allemagne ne serait pas prochainement prête à créer des alliances *à la carte*. La solidarité traditionnelle envers l'Ouest serait alors effacée et pour l'Allemagne, ce serait la fin de la politique étrangère allemande initiée depuis 1949. On aurait affaire à une *Schaukelpolitik*, c'est-à-dire que l'Allemagne aurait une réaction particulière face à chaque situation. La culture de la retenue, l'ancrage à l'ouest ou le multilatéralisme seraient utilisés à des fins diverses et variés sans ligne d'ancrage cohérente. Berlin jonglerait ainsi entre Paris, Washington, Moscou et Pékin de manière indifférente. Roger Cohen, éditorialiste au New York Times synthétise lorsqu'il écrit « l'Allemagne est entrée dans une nouvelle ère teintée d'ambivalence et de calculs nationalistes »³³. Ce manque de confiance apparaît le plus représentatif chez le partenaire américain. B. Obama, lors d'un discours fin mars 2011 fait la liste de ses alliés en omettant de citer l'Allemagne. Il surenchérit en précisant « qu'à la différence d'autres pays, les Etats-Unis n'acceptent pas d'assister les bras croisés à un massacre »³⁴. En effet, la décision allemande est d'autant plus mal reçue que l'intervention en Libye se base sur de vraies preuves, que l'ensemble de l'Occident soutient et que cette intervention n'avait pas de visée d'occupation territoriale de la Libye mais celle d'éviter à tout pris un massacre imminent et certain.

Au niveau interne, on constate qu'il y a un vrai changement de paradigme vis-à-vis de l'interventionnisme chez les élites politiques, les experts et les intellectuels allemands. La raison en est le choc du désalignement total, jamais vue, de l'Allemagne par rapport à la politique étrangère de ses trois alliés traditionnels, « sa communauté de valeur » depuis 1949. Les lignes éditoriales sont à l'unanimité profondément critiques à l'égard du gouvernement. Plus que de ne pas participer à l'intervention militaire, c'est la trahison des alliés dans un cadre institutionnel multilatéral qui concentre les critiques et les incompréhensions. C'est la perspective de l'isolement que craignent les élites allemandes. L'ancien chancelier Kohl sort de sa réserve et reproche l'incohérence de la politique étrangère allemande, il exprime ses craintes dans une interview : « L'Allemagne risque de tout perdre si elle remet en question les fondements de sa politique étrangère, à savoir, le partenariat transatlantique,

³¹ Le Monde *Le lâchage des alliés fait polémique en Allemagne*, 21.03.2011

³² Le Monde, *Berlin face à ses responsabilités internationales*, 19.03.2011

³³ Roger Cohen, „Germany Unbound“, Opinion, The New York Times, 30.09.2009

³⁴ Spiegel Online, *Amerika zweifelt an Miss Germany*, 14.09.2011

l'intégration européenne et la coopération franco-allemande. Elle perdrait toute la confiance de ses partenaires, susciterait des doutes et se retrouverait totalement isolée »³⁵.

L'Allemagne devient donc un *reluctant ally* (un allié hésitant), place auparavant tenue par la France qui la cède lors de son retour dans le commandement intégré de l'OTAN en 2009. L'Affaire libyenne va être le marqueur de l'isolement allemand qui n'est plus pris au sérieux par ses alliés. Ces derniers se demandent à quoi servirait de construire, que ça soit avec l'OTAN ou l'UE, des capacités communes de défense et de sécurité si c'est pour constater une désolidarisation allemande lorsque le moment d'intervenir est venu. Lors du G8 de Deauville en mai 2011, Sarkozy, Obama et Cameron se sont permis de mettre Merkel de côté publiquement. Les officiers allemands sont également priés de sortir des réunions d'états-majors interalliés lorsque le dossier libyen est abordé. L'Allemagne a désormais perdu tout crédit auprès de ses alliés en termes de politiques de sécurité et de défense.

2. Un procès en appel plutôt favorable à l'Allemagne : mais une abstention aux conséquences importantes

L'Allemagne a été prise de court dans son processus de décision face à la soudaine volonté occidentale de régler le problème Kadhafi. La crainte initiale chez G. Westerwelle, sûrement dû à son amateurisme, résulte de la croyance qu'un appui au Conseil de Sécurité aurait nécessairement impliqué une intervention militaire forte, notamment des opérations de combat aérien voire terrestre, pour la Bundeswehr. Ensuite, cette réaction deux-poids, deux mesures interpellent les dirigeants allemands, car la répression est aussi violente en Syrie, pourtant rien de concret n'est prévu pour résoudre ce problème ci. Et les allemands, frileux à user l'outil militaire sont dans la crainte de l'escalade militaire, tout se déroule bien trop rapidement. Il n'y a pas *d'exit strategy* et la seule intervention aérienne sans soutien terrestre apparaît déjà peu efficace. Le jeu trouble de Sarkozy, le président français avec son homologue libyen au début de son mandat, n'est pas non plus en mesure de rassurer les allemands. Ces quelques raisons permettent d'expliquer le choix allemand de non-intervention, même si l'abstention à l'ONU était plus que mal venue.

A la lumière de l'actuelle situation libyenne, les réticences initiales semblent s'être avérées justifiées³⁶. Certes les démocraties occidentales ont renversé un régime qui avait commis et qui s'appêtait de nouveau à entreprendre nombre d'atrocités sur sa population. Mais la nouvelle Libye désœuvrée divisée de toute part entre islamistes, fidèles à l'ancien régime ou à la ligne pro-occidentale, subit toujours le chaos. L'assassinat de l'ambassadeur américain en septembre 2012 par un groupe djihadiste explicite à lui seul la situation chaotique de ce pays. L'Allemagne n'avait donc pas tort de critiquer la corrélation entre chute du régime et amélioration de la vie des libyens. C'est la vision à court-

³⁵ « Wir müssen wieder Zuversicht geben. Helmut Kohl über eine Außenpolitik, der an Verlässlichkeit mangelt“. Internationale Politik, septembre-octobre 2011, p10-17

³⁶ Le Monde Afrique, « L'intervention en Libye critiquée sur le fond et sur la forme », Luc Vinogradoff 25.03.2011

terme de l'intervention qui n'a pas prévu l'accompagnement du nouveau régime qui provoque aujourd'hui cette situation inextricable. De plus, c'est toute la zone qui est déstabilisée, provoquant insidieusement les bouleversements politiques dans le Sahel et les problèmes migratoires à partir de 2013.

Le droit de protéger fut le cœur de l'argumentaire des nations occidentales pour justifier cette intervention. Elle fut plusieurs fois utilisée par le passé pour expliquer les bombardements de Belgrade ou la défense d'un Kosovo libéré de la Serbie. Mais cette action préventive s'inscrit dans un cadre normatif très flou. Cela pourrait permettre à n'importe quelle nation occidentale de procéder à l'invasion d'un Etat souverain pour défendre une population martyrisée. Un imbroglio total des règles du droit international basé sur la souveraineté étatique et la non-ingérence dans les affaires nationales.

*

Pour limiter cette perte d'influence et de rayonnement internationale qui se dessine, après cette polémique autour du dossier libyen, une politique de retour vers les alliés traditionnels est entreprise. Il est nécessaire de dissiper leurs craintes face à un potentiel retour du Sonderweg allemand où primerait le pacifisme abstentionniste plutôt que l'alliance occidentale. En porte à faux avec la politique de G. Westerwelle, Thomas de Maizières avait plaidé pour un changement de la politique étrangère de l'Allemagne fédérale. Ainsi en mai et décembre 2011, il confirmait qu'il n'y avait pas de « voie particulière » de la politique étrangère allemande et que dorénavant, la Bundeswehr serait tout à fait apte à intervenir, et même à l'étranger si nécessaire³⁷. Une « nouvelle » politique que Merkel lancera lors de son troisième mandat.

Paragraphe 4 - Merkel III : 2013-2017

A - Une coalition solide

Les élections législatives de 2013 sont fracassantes. D'un côté, l'Union frise la majorité absolue au Bundestag et de l'autre côté son partenaire du FDP est éjecté du parlement. Une première ! Depuis 2011, le FDP subissait un affaiblissement spectaculaire et G. Westerwelle d'une popularité en berne dans les sondages. Ce chamboulement démocratique pousse au renouvellement de la grande coalition entre le SPD et l'Union. Une majorité immense voit le jour avec près de 73% des sièges au Bundestag et une A. Merkel réélue au poste de chancelière avec un score jamais vu.

On assiste donc au retour aux affaires du SPD et Frank-Walter Steinmeier reprend la tête du *Auswärtige Amt*. Ce dernier s'était prononcé lors de son discours d'investiture au Bundestag pour la

³⁷ *Ibid*

continuité avec la politique de Westerwelle³⁸. Ce qui fait craindre le retour de tensions comme entre l'Union et le FDP, notamment au sujet de la politique étrangère et des opérations extérieures. Mais contre toute attente, la coalition solide qui voit le jour va entreprendre une réorientation totale de la politique étrangère de sécurité et de défense allemande.

Le contexte international à partir de la fin 2013 devient extrêmement tendu, encore plus dans l'espace géographique européen. En effet, les relations avec la Russie de Poutine se détériorent dangereusement troublant le voisinage de l'Union européenne comme jamais depuis les conflits des années 1990 dans les Balkans. A cela s'ajoute à une situation gravissime en Syrie, où des groupes islamistes sèment le chaos, le plus vindicatif étant le groupe Etat Islamique (EI) qui contrôle un vaste espace territorial au cœur du pays. Du conflit libyen naissent des troubles et des déséquilibres dans l'ensemble de l'espace sahélien.

Si l'on ajoute à cela l'isolement allemand et son statut de *reluctant ally* suite à ses égarements face à l'intervention libyenne de 2011, l'on comprend bien que A. Merkel n'a d'autre choix que de faire évoluer, ou du moins de provoquer une réflexion, au sujet de la politique étrangère allemande et de l'interventionnisme. Une opération commune avec Steinmeier, qui sera ensuite remplacé par le vice-chancelier Sigmar Gabriel (SPD) du fait de son élection au poste de chef de l'état le 19 mars 2017. Ce dernier s'inscrit dans sa continuité. Le poste de ministre de la défense échoue à Ursula von der Leyen (CDU). Il s'agit de la première femme à occuper ce poste et par-delà même un ministère régalien. Cette dernière va se prononcer d'emblée pour un rôle plus actif de l'Allemagne sur la scène internationale. Le président Gauck, ancien pasteur est-allemand au fort tempérament va accompagner les élites gouvernementales dans cette stratégie de communication à l'attention de l'opinion publique allemande prioritairement et des alliés. Les moments marquants résideront dans les propos tenus lors de la 50^{ème} conférence sur la Sécurité de Munich et sur l'élaboration d'un Livre Blanc sur la défense novateur publié en 2016.

B - Un monde sous tension

1. Tensions avec le partenaire russe – déclencheur d'un bouleversement de la doctrine de politique étrangère allemande ?

Le 10 février 2007, Poutine déclarait à la tribune de la Conférence de Munich sur la Sécurité le retour de la Russie sur la scène internationale. Le « *Russia is back* »³⁹ de Poutine inaugure un affaiblissement des relations germano-russes. Ces dernières à travers les amitiés Kohl / Eltsine et Schröder / Poutine était pourtant au beau fixe depuis la dislocation de l'Union soviétique. La Russie

³⁸ https://www.bundestag.de/fr/parlement/fonctions/assemblee_federale/assemblee-federale-steinmeier-2017/493928

³⁹ Lilia Shevtsova. *La Russie de Vladimir Poutine : un virage vers le passé ?* Politique étrangère, Hors-Série, n°5, 2007

possède une place prépondérante dans la réflexion stratégique allemande : du fait de son territoire immense, d'un marché intérieur redynamisé ou de ressources énergétiques conséquentes. L'Allemagne a toujours fait preuve d'une attitude compréhensive et coopérative vis-à-vis de ce « partenaire stratégique »⁴⁰ et cela malgré les différents au sujet des deux guerres de Tchétchénie (1994-1996 et 1999-2005), du règlement de la question kosovare ou de la guerre en Géorgie (2008).

Mais le discours de Poutine en 2007 inaugure une nouvelle politique étrangère russe, et avec cela une politique intérieure de plus en plus autoritaire et contre les droits de l'homme. Merkel adopte ainsi une « distance critique⁴¹ » grandissante à l'encontre de Poutine. A la suite de la crise en Crimée, dans l'Est de l'Ukraine et en Syrie, la relation de confiance entre les deux pays se disloque. Le Livre blanc de 2016, cœur de la stratégie étrangère allemande ne qualifie plus la Russie de partenaire, et ose même indiquer que « la Russie remet en cause l'ordre de paix européen » et que Poutine « réaffirme une rivalité stratégique avec l'Occident »⁴².

La crise de Crimée (mars 2014)

Un vaste mouvement démocratique se développe en Ukraine, suite à la volonté du président Victor Ianoukovitch, sous pression russe, de ne pas réitérer l'accord de partenariat avec l'UE, marquant de ce fait une distanciation avec Bruxelles. Le mouvement, symbolisé par l'Euromaïdan provoque sa démission le 22 février 2014. La Russie souhaite préserver son influence sur son étranger proche et face à un nouveau gouvernement ukrainien antirusse, Poutine décide d'annexer la péninsule de Crimée. Le 11 mars 2014 la Crimée déclare son indépendance et le 18 mars, un référendum provoque le rattachement de la Crimée et de Sébastopol à la fédération de Russie.

L'Allemagne est face à une situation complexe et se doit de réviser sa ligne politique de coopération vis-à-vis de la Russie. L'annexion de la Crimée démontre que Poutine est prêt à recourir à la force pour modifier les frontières européennes. Quitte à bafouer les traités internationaux comme « la Charte de Paris pour une nouvelle Europe » qui promît un nouvel ordre de paix et de sécurité en Europe en novembre 1990 (actuelle charte de l'OSCE). Merkel n'hésite pas à déclarer devant le Bundestag en juillet 2016 « quand l'inviolabilité des frontières est remise en cause par des mots et des actes, la confiance est naturellement perdue⁴³ ». Cette dernière aura une attitude ferme et contrairement au passé, elle va rejoindre ses partenaires occidentaux pour unifier les positions européennes très diverses. Elle souhaite éviter la division de l'Europe et surtout l'éclatement de l'Ukraine.

⁴⁰ Roland Götz. « Allemagne-Russie partenaires stratégiques ? », Outre-Terre, n°19, 2007

⁴¹ T Gutschker. « Nüchterne Ostpolitik », Die politische Meinung, n°445, décembre 2006, p 11

⁴² Christian Nünlist. « Le livre blanc sur la défense allemande de 2016 », analyse du CSS, décembre 2016

⁴³ Discours Merkel, 07/07/16, Bundestag

L'Allemagne, au cœur de la tentative de résolution de crise

Mais la crise n'en finit plus de secouer l'Ukraine, puisque dans les régions russophones de l'Est de l'Ukraine apparaissent des combattants séparatistes pro-russes. Une véritable guerre civile s'installe progressivement dans la zone. Les diplomaties européennes se sont données pour objectif de limiter ce conflit. Il y a ainsi une volonté européenne, où prime l'Allemagne, de maintenir le dialogue entre les différents partis. Cela entraîne notamment une stratégie de retenue sur le plan rhétorique chez les responsables allemands et tout autant sur l'échelle des sanctions économiques.

Merkel et Steinmeier n'hésitent pas à servir de relai entre les belligérants. Plusieurs formats d'échanges sont ainsi développés lors d'échanges avec le triangle de Weimar (France, Pologne et Allemagne), celui de Kaliningrad (Allemagne, Pologne Russie) et de « Normandie » (Allemagne, France, Russie, Ukraine). On constate la présence allemande permanente, son rôle de médiateur est prégnant. Les puissances européennes négocient ainsi les accords de cessez-le-feu Minsk 1 et Minsk 2 entre les belligérants, les forces ukrainiennes et les séparatistes. Mais la situation stagne, une ligne de front gelée s'est maintenue avec des combats réguliers.

Pourtant les Etats-membres de l'UE, comme la Pologne et les pays baltes, ou des membres de l'Alliance transatlantiques ont des divergences de vues avec cette prise d'initiative franco-allemande sur la recherche de compromis pour résoudre la crise. Sous l'égide de l'OTAN, la volonté polonaise et des pays baltes de faire évoluer vers le haut les dépenses de défense ainsi que de réorienter la réflexion stratégique de la défense européenne vers celle d'une défense européenne territoriale, similaire aux conditions de la guerre froide.

L'Allemagne ne l'envisage que très partiellement. Et d'ailleurs sous la pression américaine. Ainsi elle accepte la demande américaine d'augmenter le budget des dépenses militaires jusqu'à 2% du PIB à partir de 2020. Des mesures de réassurances sont également décidées lors du sommet de l'OTAN en juillet 2016, comme le déploiement de quatre bataillons multinationaux sur son flanc oriental pour rassurer ces pays craignant les mauvaises intentions russes. L'Allemagne, réhabilitée comme partenaire sûr, est désignée nation-cadre pour la Lituanie ce qui pousse au déploiement de plusieurs centaines de soldats allemands sur le territoire lituanien. L'Allemagne s'engage également à renforcer les capacités de la mission de police de l'air dans les pays baltes, a envoyé un navire à la force opérationnelle de l'OTAN en mer baltique ou à doubler ses forces au siège du corps multinational Est-Ouest de l'OTAN en Pologne. Une véritable démonstration de fidélité aux partenaires Est-européens.

Débats internes allemands

La crise de confiance avec Moscou a opéré une certaine division au sein des élites politiques et de la société allemande. Les débats internes sont marqués par l'opposition entre un SPD plus prompt à la détente et l'Union qui porte un discours plus critique.

L'ouvrage de Christopher Clark, *Les somnambules. Été 1914 : comment l'Europe a marché vers la guerre* (2013), revient sur les causes de l'éclatement de la première guerre mondiale, a beaucoup marqué et influencé les élites allemandes⁴⁴. Le centenaire du début de la 1^{ère} guerre mondiale provoque une réflexion intense, le parallèle avec la situation contemporaine s'installe car au début du XX^{ème} siècle il existait également une forte tension germano-russe. Merkel a tenu le discours annuel du *Lowy Institute for International Policy* à Sydney le 17 novembre⁴⁵. Elle rappelle qu'en 1914, il manquait aux protagonistes de l'époque « la volonté de trouver des compromis et de régler les différends existants de façon pacifique ». Et elle n'hésite pas à critiquer la *realpolitik* de Poutine qui bafoue les règles internationales, notamment la plus élémentaire à savoir l'intégrité territoriale et la souveraineté étatique⁴⁶. Ainsi la Russie n'est plus décrite comme un « partenaire » mais pas non plus encore comme un « adversaire » ou un « ennemi ». L'opinion publique ne considère plus la Russie comme un pays auquel l'on peut avoir confiance. Les élites universitaires et intellectuelles sont très critiques vis-à-vis de la politique intérieure russe et ses tentatives d'influence à l'étranger comme le soutien aux partis de droite populiste en Europe ou la propagande multilingue de *RT* ou de *Sputnik*.

Il existe toujours des amis de la cause russe : les *Russlandversteher*. Tels que G. Schröder qui critique les incohérences de la politique étrangère européenne face à la Russie et à son étranger proche. Mais ce ne sont que des voix minoritaires au SPD, ou dans la classe politique des extrêmes chez *die Linke* et l'*AfD*. Des industriels aux nombreux intérêts économiques sont pour le rapprochement (Le *Ostauschuss der Deutschen Wirtschaft* notamment) même si les sanctions sont moins préoccupantes que prévues. L'argumentaire des *Russlandsversteher* pointent le manque d'implication des russes dans la politique européenne de voisinage ou dans la mise à l'écart volontaire de la Russie sur de nombreuses problématiques internationales. N'ayant que produit des facteurs de divisions et de crainte chez le « partenaire » russe. Pour autant, à l'image du revirement de Steinmeier représentant un SPD traditionnellement plus souple à l'encontre de la Russie, l'approche douce n'est plus de mise. En décembre 2013, au cœur de la crise politique sur la place Maïdan à Kiev, il déclarait que « la manière dont la Russie a profité des difficultés économiques de l'Ukraine pour l'empêcher de signer l'accord d'association avec l'UE est scandaleuse⁴⁷ ».

⁴⁴ Jean-Yves Le Naour. *Politique étrangère*, 2014

⁴⁵ Brigitte Lestrade et Anne Salles. *Raidissement de l'Allemagne dans la crise ukrainienne*, *Allemagne d'aujourd'hui*, n°210, octobre-décembre 2014

⁴⁶ *Ibid*

⁴⁷ Steinmeier, discours d'investiture au ministère des affaires étrangères, 17 décembre 2013

Tenir un cap européen – l'exemple de l'application des sanctions économiques

Le gouvernement Merkel III apparaît beaucoup plus ferme à l'encontre de la Russie. Contrairement après la guerre en Géorgie (2008) où les relations bilatérales avaient repris de manière tout à fait normale, l'annexion de la Crimée constitue une ligne rouge. L'Allemagne s'est immédiatement prononcée en faveur de sanctions économiques avec l'ensemble de ses partenaires européens. L'Allemagne, du fait de ses liens économiques privilégiés avait conscience de l'impact négatif sur son économie, malgré seulement 3% de la part des exportations allemandes allant vers la Russie. Mais l'impact est là, puisque les exportations d'automobiles et de machines-outils allemandes ont chuté de 20% entre 2014 et 2015. Cela menaçant environ 25 000 emplois directs en 2016⁴⁸. Cette action, coordonnée avec ses partenaires occidentaux, réaffirme le rapport de confiance entre alliés et va appuyer concrètement le tournant futur lancé à Munich lors de la 50^{ème} MSC. Il faut préciser tout de même, qu'à la vue de la dépendance énergétique allemande conséquente sur les importations de gaz et de pétrole russe, ces deux aspects ont été écartés des procédures de sanction. La situation n'ayant toujours pas évolué à ce jour, les sanctions sont régulièrement reconduites ou accentuées, à l'image des conséquences de l'affaire Skripal en mars 2018.

2. La menace terroriste

L'espace sécuritaire européen est mis à mal lors de cette troisième mandature de Merkel. En Europe, le terrorisme islamiste s'acharne sur les populations civiles à l'image de la France avec les terribles attentats contre Charlie Hebdo, au Bataclan ou à Nice. Mais pour l'Allemagne, cela devient aussi une réalité à partir de l'été 2016. Coup sur coup, le 18 juillet 2016 un terroriste attaque au couteau et à la hache des passagers d'un train régional à Würzburg puis le 24 juillet, un autre terroriste se fait exploser lors d'un festival de musique à Ansbach en Bavière. A la fin de l'année, faisant suite au mode opératoire de l'attentat de Nice, une voiture fonce dans la foule sur un marché de Noël berlinois faisant 12 victimes.

Dans un contexte de crise migratoire, ces attaques clairement terroristes ont eu de fortes répercussions sur l'opinion publique et les dirigeants allemands. Merkel s'inscrit dans sa ligne pro-réfugié et insiste à diverses reprises sur l'importance du vivre-ensemble et de la préservation de la cohésion sociale entre tous les membres de la société allemandes, réfugiés compris⁴⁹. L'objectif prioritaire est d'assurer la sécurité de la population sur le territoire national. Merkel prône ainsi des mesures sécuritaires renforcées en augmentant les moyens alloués aux forces de police et du renseignement. La raison du terrorisme pour les responsables allemands s'expliquerait par l'arrivée

⁴⁸ *Ibid*

⁴⁹ Conférence de presse A. Merkel, 28.07.2016

massive d'une population étrangère, et non pas le phénomène de radicalisation selon la thèse française. Cela explique la recherche d'une solution nationale en termes d'intégration notamment, que les événements de la Saint Sylvestre 2015 de Cologne ont appuyé. C'est pourquoi le recours à la force armée lors d'opération extérieure n'est pas jugé prioritaire et pertinent.

En plus d'une menace terroriste sur le territoire national et européen, il existe une déstabilisation chronique du voisinage européen du fait de l'influence de groupes islamistes. L'intervention française au Mali en 2013 ne remporte qu'une faible adhésion du Bundestag ou de l'opinion publique allemande. Un soutien minimum de l'Allemagne est tout de même consenti à travers l'envoi de deux avions Transall. Cette réaction est encore un marqueur des incohérences entre les propos sur la menace terroriste et les actions concrètes à mener pour le combattre. Certes l'Allemagne n'a pas comme François Hollande déclarait la guerre au terrorisme et se focalise sur une action de prévention sur son territoire national, mais une telle attitude met à mal la solidarité européenne. Le devoir, issu de la responsabilité de la puissance, doit primer sur des hésitations politiques. Surtout que la France agit seule dans ce cadre éloigné.

L'orientation de la politique étrangère allemande devra subir un second choc, en plus de la révélation du danger russe à partir de 2014, pour au final évoluer. L'attentat du 13 novembre 2015 au Bataclan avec ses 130 victimes, sera une véritable onde de choc pour les allemands. L'impact psychologique est tel que Merkel, sans retenue annonce à Paris « Nous, vos amis allemands, nous nous sentons si proche de vous, nous partageons votre chagrin. Nous conduirons à vos côté le combat contre ceux qui ont commis contre vous cet acte incompréhensible »⁵⁰. L'Allemagne s'est alors déclarée disposée à s'engager plus vite dans les missions militaires menées par l'OTAN et l'UE, y compris en Afrique. Par exemple la mission de l'UE pour le Mali (EUTM) est passée de 180 à plus de 700 instructeurs militaires allemands. Ce chiffre est considérable compte-tenu des réticences traditionnelles face au déploiement en Afrique. Cette ouverture sur le continent noir s'accompagne d'une « stratégie pour l'Afrique »⁵¹ reflétant l'orientation nouvelle sur les besoins de l'intervention extérieure et non plus sur la seule défense du territoire.

Les chocs de l'annexion de la Crimée et de l'attentat du Bataclan ont participé à la réflexion de fond allemande sur sa politique étrangère. A savoir l'acceptation de jouer un rôle affirmé à l'extérieur des frontières européennes.

⁵⁰ Merkel zu den Anschlägen in Paris. „Ein Alptraum von gewalt, Terror und Angst“, Stern.de, 14.11.2015

⁵¹ Stratégie pour l'Afrique, éducation, recherche, sécurité, défense, économie, commerce. Période 2014 - 2018

3. L'Allemagne dans la conjoncture de 2017, une puissance isolée ?

Une idée de « leadership from the center » est apparue à la suite de propos du Ministre des affaires étrangères Steinmeier et de la Ministre de la défense von der Leyen⁵². Cela s'illustre comme la responsabilité allemande en Europe de diriger « depuis le centre », afin de faciliter le dialogue et la recherche de compromis. Cette doctrine se base ainsi pleinement dans le multilatéralisme et le respect des partenariats traditionnels.

Le problème contemporain allemand s'incarne dans l'impossibilité de formuler une position commune occidentale et plus particulièrement européenne. L'intérêt commun, dont découle également l'intérêt national, est mis en porte-à-faux face à des partenaires de plus en plus distants de l'Allemagne. La politique internationale de D. J. Trump, loin d'être basée sur la quête d'un intérêt commun divague entre décisions à chaud et déclarations violentes. Notamment vis-à-vis des partenaires européens. Amère, la chancelière Merkel avait formulé des propos forts en symbolique suite au sommet du G7 le 28 mai 2017 : « L'époque où nous pouvions entièrement compter les uns sur les autres est quasiment révolue. C'est mon expérience de ces derniers jours. Nous, Européens, devons prendre notre destin en main »⁵³.

Sur cette tendance, la liste des partenaires potentiels s'effrite pour l'Allemagne, outre les Etats-Unis, la Russie de Poutine ou la Turquie d'Erdogan, chez les PECO souffle un vent de dissension antigermanique. Les liens noués avec Varsovie se disloquent au dépend d'un rapprochement de l'Europe centrale au travers du pacte de Visegrad. La question de l'accueil et des quotas de réfugiés ainsi que du danger russe sont au cœur de cette désunion, mais également des réformes de moins en moins démocratiques prônées par ces pays, que la théorie de démocratie illibérale de Victor Orban synthétise. Les partenaires fiables et stratégiques de l'Allemagne manquent. Seul le président Macron fait figure de chantre de l'avenir européen et du renouveau qu'est le couple franco-allemand comme moteur de la construction européenne. Un terrain d'entente sera néanmoins complexe à trouver concernant la réforme de la gouvernance européenne. Merkel, loin d'être supranationaliste n'est pas favorable à certaines visions de Macron telles qu'un potentiel budget commun de l'UE.

C - Le consensus de Munich

La *Munich Security Conference* (MSC) est le plus grand rassemblement international sur les questions de sécurité et de défense. Des experts et des dirigeants de haut niveau s'y rassemblent annuellement pour échanger sur ces thématiques, cette conférence fait figure de référence. Trois des quatre personnalités politiques les plus qualifiées pour s'exprimer sur la politique étrangère allemande

⁵² *Ibid*

⁵³ La Tribune, 28.05.2017

ont fait le déplacement et leurs discours marquent un front commun entre les partenaires de la grande coalition. La 50^{ème} MSC, se déroulant en 2014 marque ainsi « un tournant » dans la politique étrangère de défense et de sécurité allemande. Est clairement prononcé un passage de la culture de la retenue vers une culture de l'intervention extérieure, un changement de paradigme clair dans la politique étrangère de Berlin.

« *L'Allemagne n'est pas une île. Les conséquences de l'inaction peuvent être plus graves que l'action* »⁵⁴, Président fédéral J. Gauck, le 31 janvier 2014, MSC.

Le rôle du Président fédéral Gauck sera fondamental, c'est la première fois qu'un chef de l'état allemand prend la parole à la MSC⁵⁵. Son discours inaugural incarne une réponse aux questionnements des acteurs internationaux sur la nature de la politique étrangère allemande. Le revirement allemand et les hésitations face à la crise libyenne sont encore dans toutes les consciences. Gauck énonce le principe de « responsabilité » de l'Allemagne comme grande puissance économique et commerciale. Cette responsabilité implique un devoir d'action face aux grands enjeux mondiaux dans un environnement international instable. Elle doit se solidariser à ses alliés dans la bonne gouvernance mondiale. Selon Gauck, « l'Allemagne devrait s'impliquer plus tôt, avec plus de détermination et de manière plus substantielle sur la scène internationale », et à ces fins l'engagement de la Bundeswehr ne doit pas être exclu ni « par principe » ni « par réflexe ». Ce qui est désormais mis en avant, c'est l'obligation qu'implique l'engagement de l'Allemagne au sein de l'Europe à travers la PSDC, dans l'OTAN et l'ONU. Gauck, à l'image de son prédécesseur Köhler mais avec plus de succès, s'appuie sur des arguments politico-économiques pour expliquer la légitimation de l'action extérieure allemande. L'Allemagne profite de la mondialisation, elle tire des bénéfices à la stabilité de l'ordre mondial ce qui lui impose, par intérêt national, de préserver cet environnement fécond.

Contrairement à l'intervention au Kosovo en 1995, le passé ne devrait plus servir de base comme justification d'une action extérieure. Gauck condamne ainsi « ceux qui se servent de la culpabilité historique de l'Allemagne pour cacher leur éloignement des réalités du monde ou par commodité »⁵⁶. Cela implique de tirer un trait sur le passé et sur l'attitude de la retenue qui ne serait justement plus morale d'invoquer. Gauck se renchérit en affirmant que « les décideurs politiques ne doivent pas se cacher derrière la culpabilité de l'Allemagne pour fermer les yeux ». Un argumentaire qui met implicitement les valeurs démocratiques (à opposer aux tourments de l'histoire allemande) au service

⁵⁴ Dominique HERBET, Hélène MIARD-DELACROIX et Hans Stark (dir). « *L'Allemagne entre rayonnement et retenue* ». Presses Universitaires du Septentrion, 2016, ISBN : 978-2-7574-1359-3

⁵⁵ Le Monde Europe, « Joachim Gauck, « porte-parole » atypique et populaire de l'Allemagne », 02.08.2014

⁵⁶ *Ibid*

de l'intérêt national allemand, économique et politique en l'occurrence. Une ligne politique qui reste floue, mais qui a le mérite d'afficher aux partenaires et aux allemands cette nouvelle dynamique politique. James Kirchick, dans Politico⁵⁷, n'hésite pas ainsi à affirmer « Germany puts Germany first », Ainsi l'Allemagne, malgré le flou de culture stratégique contemporaine, a bien pour objectif prioritaire la défense de ses intérêts nationaux.

Ce discours reçoit les soutiens successifs du ministre des affaires étrangères et de la ministre de la défense. Von der Leyen de la CDU, tout comme Steinmeier du SPD reprennent quasiment mot pour mot les propos de Gauck. On assiste à une triple intervention coordonnée des plus hauts acteurs de la politique étrangère allemande. Une action conjointe qui s'opère également dans l'arène publique puisque ces trois acteurs ont donné des interviews aux plus grands journaux allemands⁵⁸. L'écho général auprès du monde politique et médiatique est positif, même les écologistes s'accordent sur la nécessité d'une réflexion quant à cette nouvelle ligne politique.

Ces discours marquants n'ont pas reçu de soutien explicite de la part de A. Merkel, cette dernière souhaite préserver sa retenue et sa prudence habituelles. On peut y voir une critique à son encontre, car aux yeux de ces partenaires occidentaux et en interne, elle n'a rien fait de concret pour limiter la politique de retenue pacifiste de Westerwelle, donc elle s'affiche également comme responsable. Elle est toujours considérée comme attentiste et rétive au changement majeur. Mais son leadership est total, cette action révèle une stratégie d'alliance objective chez les élites politiques et les spécialistes allemands pour un reformatage de la politique étrangère. L'action de communication vise deux objectifs. Premièrement il faut démontrer aux partenaires occidentaux que l'Allemagne a mûri dans son rapport à la puissance, elle accepte cette nouvelle place à la hauteur de son importance et des attentes des alliés. Et deuxièmement cette campagne savamment menée vise à provoquer l'adhésion populaire. Car l'opinion publique allemande n'approuve que rarement le recours à la force armée, qu'importe les buts.

D - Livre Blanc de la Défense et sur l'avenir de la Bundeswehr : différences entre 2006 et 2016. Une véritable évolution ?

Le consensus de Munich marque un tournant pro-interventionniste au sein de l'élite politique allemande. Cette tendance se retrouve confortée à partir de 2014 dans la plus grande implication de Berlin dans la gestion de crise, dans le cadre du conflit dans l'Est de l'Ukraine notamment. Mais également dans une volonté allemande d'être plus active militairement, particulièrement au Sahel. Pour confirmer l'ensemble elle s'est engagée à augmenter ses dépenses de défense⁵⁹. Pour expliciter ce

⁵⁷ James Kirchick. « Germany puts Germany first », Politico.eu, 26.12.17

⁵⁸ *Ibid*

⁵⁹ 3^{ème} place en termes de dépenses de défense au sein de l'OTAN, mais seulement 1.2% de son PIB

nouveau cadre de la réflexion stratégique, le gouvernement allemand a publié un « Livre Blanc sur la politique de sécurité allemande et l'avenir de la Bundeswehr » en juillet 2016. Le principal message à retenir de ce livre blanc est que l'Allemagne s'apprête à prendre plus de responsabilités dans le domaine de la sécurité internationale et à consolider son usage de l'outil militaire⁶⁰.

S'il fallait comparer ce livre blanc au précédent de 2006, les valeurs comme les intérêts à défendre sont similaires. En effet, sont valorisées les valeurs telles que les droits humains, la démocratie et l'état de droit, tout comme des intérêts tels que la protection du territoire et des citoyens allemands, le respect du droit international et la garantie d'un marché mondial ouvert. Ce qui est novateur, à l'image des discours symbolisant le consensus de Munich est cette approche fondée sur une définition des intérêts et le ton adopté quant à leur primauté, qui montre une volonté de l'Allemagne, plus affirmée qu'auparavant de promouvoir ses valeurs et de protéger ses intérêts. En d'autres termes, le livre blanc de 2016 n'est pas une simple évaluation de l'environnement de sécurité : il s'appuie sur des valeurs et est guidé par des intérêts⁶¹. C'est la nouvelle justification du changement de paradigme de la politique étrangère allemande.

Les cinq priorités stratégiques de l'action future allemande en matière de sécurité sont de « garantir la sécurité de l'Etat en mobilisant l'ensemble des moyens disponibles », de « renforcer la cohésion et la capacité d'action de l'Alliance atlantique et de l'UE », de « garantir l'utilisation sans encombre des voies d'informations, de communication, de ravitaillement, de transport et de commerce, et d'assurer la sécurité de l'approvisionnement en matière première et énergie », de travailler à « la reconnaissance, la prévention et l'endigement précoces des crises et des conflits » et enfin de maintenir l'engagement « en faveur d'un ordre international fondé sur les règles »⁶².

Ce livre blanc illustre surtout la volonté allemande d'agir sur les représentations collectives nationales et internationales. L'utilisation du champ lexical de la responsabilité et le recours à la notion d'intérêt national, dans la droite ligne du consensus de Munich, visent à rassurer l'opinion publique. Cela afin de rendre prévisible aux yeux d'une opinion nationale timorée la conduite interventionniste future de la politique étrangère allemande. L'eurodéputé M. Gahler soutient cette évolution, qui va dans le sens « d'un rapprochement des allemands avec les autres peuples européens et occidentaux »⁶³. Elle s'adresse aussi aux alliés, afin de leur prouver la fiabilité allemande comme un partenaire se déclarant prêt à suivre rapidement toute initiative. Les partenaires de l'Allemagne peuvent se réjouir des nouvelles ambitions militaires exposées dans le livre blanc sur la défense de 2016 ainsi que de la récente augmentation de l'activité militaire allemande au niveau international tout le long de la troisième

⁶⁰ Livre Blanc sur la politique de sécurité allemande et l'avenir de la Bundeswehr, 2016

⁶¹ Barbara Kunz. « Le livre blanc allemand 2016 : La consolidation du « consensus de Munich et des questions qui persistent », Notes de l'IFRI, « Notes du Cerfa », octobre 2016

⁶² *Ibid*

⁶³ Entretien avec l'eurodéputé M. Gahler, Parlement européen, 24.04.2018

mandature de A. Merkel. Mais cette dynamique reste limitée par le contexte politique national ou les problèmes économiques et budgétaires.

L'évolution devra bien plus être marquée au niveau national qu'international et ce livre blanc ne lance qu'un élément de réflexion supplémentaire en faveur du changement de paradigme sur l'intervention extérieure allemande et la place du militaire. Florent Parmentier, professeur à Sciences Po Paris, parle plus d'un « aggiornamento important mais pas d'une métamorphose stratégique »⁶⁴. D'où la volonté de réunir l'ensemble des acteurs politiques, sociaux et de la société civile dans les débats et la réflexion sur ce livre blanc, ouvrant celle-ci sur l'ensemble de la société et ne le limitant pas aux seuls cercles d'initiés.

⁶⁴ Florent Parmentier, Atlantico. « Quand l'Allemagne change ses priorités de géopolitique globale », 22.07.2013

Section II – La Bundeswehr : le volet militaire de la politique étrangère de défense et de sécurité allemande

Chapitre 1 - Une armée de « défense » : crainte de la résurgence des erreurs du passé

Paragraphe 1 - Dimension juridique

A - La création de la Bundeswehr (1955)

Sous la pression des alliés, notamment des américains, à la naissance de la RFA se développe un débat sur la remilitarisation de l'Allemagne de l'ouest. Cela du fait des tensions croissantes entre l'Est et l'Ouest en Europe et en Asie. La non-ratification en 1954 par la France de l'accord pour une Communauté européenne de la Défense (CED) pousse la RFA à créer en 1955 une armée fédérale ouest-allemande intégrée à l'OTAN. La période nazie est dans tous les esprits et cette nouvelle Bundeswehr incorpore des officiers issus de la Wehrmacht. Pour éviter tout scandale, une procédure très stricte combinant l'aval du Bundestag et d'une commission d'experts est mise en place pour vérifier de la bonne réputation de ces officiers, concernant leurs actes durant la période de guerre essentiellement.

La Loi fondamentale de 1949 intègre des dispositions relatives au domaine militaire. L'emploi des forces armées est conçu de manière restrictive et se limite à la défense du territoire national face à une attaque extérieure. Le recours aux forces armées sur le territoire national, du fait de l'histoire, est proscrié. Seules trois circonstances permettent de l'envisager de manière limitée dans le cadre d'aide à la suite d'accidents et de catastrophes (art. 35 §2 et 3), en cas d'état de défense ou d'urgence (« Innerer Notstand », art. 87a §4) et dans toute situation exigeant la fourniture d'un soutien logistique à l'administration civile et policière comme lors de la crise des migrants de 2015. D'où l'instauration d'une armée de conscription. Par la suite, la Bundeswehr sera investie de missions plus étendues telles que la protection des citoyens allemands dans le monde, la participation aux missions humanitaires, faire progresser la stabilité et l'intégration européenne ou œuvrer à la paix et la sécurité internationale dans le cadre de la Charte des Nations Unies. C'est notamment la réunification et le chamboulement de l'équilibre mondial qui va influencer ces changements. Ainsi, la réintégration du personnel et matériel de la NVA en 1990 va favoriser une plus grande unité interne de l'Allemagne. La Bundeswehr apparaît comme une « armée de l'unité » et cela est nécessaire pour marquer la seconde étape du changement, à savoir une libéralisation juridique de l'usage de l'outil militaire

B - Une libéralisation de l’outil militaire post-réunification

1. 12 juillet 1994, arrêt de la cour Karlsruhe sur les conditions de déploiement de la Bundeswehr à l’étranger

Le monde multipolaire qui fait place après la période de guerre froide s’avère complexe à cerner. De nombreuses zones de tension se créent ou se réveillent, et l’intervention militaire ciblée devient un nouvel outil prépondérant dans la politique étrangère occidentale.

Le 12 juillet 1994, la cour fédérale constitutionnelle de Karlsruhe décide de mettre fin aux réserves constitutionnelles relatives à la Bundeswehr (interdiction datant de 1972). Les opérations extérieures sont donc jugées constitutionnelles sous des conditions et des réserves qu’elle a défini de manière détaillée. Cette dernière est autorisée à participer à des opérations sous mandat de l’ONU ou de l’OTAN à deux conditions majeures. La première, que le Bundestag ait été consulté à l’avance et qu’une majorité de ses députés l’aient accepté⁶⁵ (réserve parlementaire). Il n’appartient donc pas à l’exécutif de prendre une décision de politique étrangère aussi importante. La seconde mentionne que ces opérations devaient également se dérouler en dehors des territoires des pays membres de l’OTAN, on parle ici du qualificatif « out of area ». Pourtant cette dernière condition reste floue, puisque des opérations comme la guerre du golfe de 1991 pourrait être qualifié d’inconstitutionnelle du fait du manque de « rationalité pondérée »⁶⁶.

Cet arrêt de la cour fédérale constitutionnelle a le mérite de mettre un terme à un long débat. Deux camps⁶⁷ s’opposaient quant à l’interprétation juridique au sujet de l’interventionnisme de la Bundeswehr. Un premier camp pensait que le rôle de la Bundeswehr était purement défensif au sens de l’article 87a al.2 de la Grundgesetz. L’autre camp insistait sur les dispositions de l’article 24, al.2 qui donnait l’autorisation à toute opération s’insérant dans le cadre d’un système de sécurité collective. Cette opposition aura conduit à l’essor de la diplomatie « du chéquier » allemande et à l’affaiblissement conséquent de sa politique étrangère. Cela au sein de l’OTAN ou de l’ONU puisqu’aucun gouvernement allemand ante-réunification, n’aura pris part à des opérations de casque bleus par exemple. En 1994, la cour de Karlsruhe décide enfin d’apporter un éclaircissement novateur, le critère décisif devenant « la mission du système international d’assurer la paix et la sécurité⁶⁸ », toute action avec l’ONU, l’OTAN ou l’UEO est ainsi intégrée à ce cadre juridique.

⁶⁵ Vaillant, « Un fédéralisme réformé », in Hans Stark et Michèle Weinachter. « L’Allemagne unifiée 20 ans après la chute du mur », Presse Universitaire du Septentrion, 2009

⁶⁶ Christian Tomuschat. « Le juridisme fait place à la politique : l’arrêt de la Cour constitutionnelle allemande du 12 juillet 1994 sur l’envoi à l’étranger de forces armées allemandes ». Annuaire français de droit internationale, 1994, pp 371-378

⁶⁷ *Ibid*

⁶⁸ *Ibid*

2. Le 22 juin 1995, le Bundestag est consulté pour la première fois au sujet d'un engagement armé de la Bundeswehr

Cette décision⁶⁹ permettait au gouvernement allemand de participer à des missions de maintien ou de rétablissement de la paix. A l'image du dernier mandat de Kohl qui fera participer la Bundeswehr à la fin de l'année 1995 aux opérations de l'OTAN mandatées par les NU pour sauvegarder la paix en Bosnie et en Herzégovine. L'Allemagne prendra tout de même bien plus de temps à rejoindre ses alliés dans le cadre de bombardements aériens otaniens, seulement à la fin des années 1990, contre la Serbie.

Ce premier mandat parlementaire en faveur d'un engagement armé (embargo des NU à l'encontre de la République fédérale de Yougoslavie et surveillance de l'application de l'interdiction de survol de la Bosnie-Herzégovine) inaugure ainsi une ère nouvelle pour la Bundeswehr en tant qu'une « armée en opération »⁷⁰.

3. Lutter contre la menace terroriste – des conditions strictes

Dans un contexte sécuritaire menacé, le recours à la Bundeswehr sur le territoire allemand se pose de plus en plus dans le débat public allemand. Les attaques terroristes en Bavière et à Berlin en 2016, ou plus globalement les attentats en Europe et le danger de l'Etat Islamique ont remis ce débat sur la table des négociations parlementaires. Le traditionnel scepticisme allemand quant à la chose militaire se dissipe, dans un sondage de l'ARD⁷¹, du 1^{er} septembre 2016, 69% des allemands se déclaraient favorables au recours de la Bundeswehr dans la cadre de mission de police, à l'image de l'opération Sentinelle en France.

Les questionnements se focalisent sur la possibilité pour la Bundeswehr d'aider la police en cas de crise. Il ne s'agirait pas d'opérations militaires, puisque la Loi fondamentale insiste bien sur la différenciation entre la mission principale de la Bundeswehr qu'est la défense du pays face à l'extérieur, et celle de la police relevant d'une dimension intérieure. En effet la loi fondamentale est très stricte, « l'état d'urgence » ou de « catastrophe » qui permettraient le déploiement de la Bundeswehr sont attachés à des procédures juridiques très cadrées. Un attentat, aussi grave soit-il, nécessitera l'accord de l'ensemble des membres du gouvernement pour recourir à la Bundeswehr. Le 12 juillet 2012, la cour de Karlsruhe assouplit les conditions d'intervention en cas d'attaque terroriste mais seulement comme une réponse directe et circonstanciée à un acte ayant déjà eu lieu. Toute mesure préventive, à savoir des patrouilles de soldats (de type Sentinelle) sont interdites.

⁶⁹ Martin Larose, Benoît Lemay et Paul Létourneau. « L'Allemagne entre la défense d'une identité occidentale et d'une identité germano-européenne », *Etudes internationales*, 2004

⁷⁰ *Ibid*

⁷¹ ARD, Sicherheit-Frage, 01.09.2016

La dernière coalition a voulu se saisir du sujet, mais rien de concret juridiquement n'en est sorti. La loi fondamentale reste telle quelle, la menace terroriste n'étant pas encore considérée comme assez grave pour conduire à une telle réforme. Seuls des exercices mixtes regroupant policiers et militaires ont vu le jour. Visant à se préparer à réagir face à une attaque terroriste majeure comme à Paris au Bataclan (13 novembre 2015) ou à Nice lors du 14 juillet 2016.

C - Une armée « parlementaire » : la plus démocratique du monde

En France, le président de la république, cœur du pouvoir exécutif, concentre entre ses mains toute volonté d'usage de l'outil militaire, Au contraire, la place du pouvoir législatif est fondamentale dans toute décision en matière de défense⁷². Le domaine est une compétence fédérale exclusive, nous mettons le Bundesrat de côté en faveur d'une analyse plus concrète de l'action du Bundestag.

1. La réserve parlementaire

Le principal pouvoir du Bundestag en matière de défense est la procédure de réserve parlementaire. L'approbation du Bundestag est nécessaire à l'engagement des forces armées allemandes sur les théâtres extérieurs. Par ailleurs, la commission de la défense au Bundestag s'occupe du suivi des opérations extérieures et peut procéder à des examens approfondis initiant jusqu'au retrait de troupes⁷³ et de matériels (exemple mission ISAF en Afghanistan). L'arrêt de 1994 de la cour de Karlsruhe s'est inscrit dans le droit à travers la loi sur la réserve d'examen parlementaire en 2005. L'approbation par le Bundestag de toute opération extérieure, tout comme la possibilité d'y mettre un terme en rappelant les troupes permet d'apporter un soutien politique et juridique immense à la Bundeswehr. A force d'usage, ce cadre démocratique est accepté par les allemands et les parlementaires les plus réticents à l'engagement extérieur. Pour l'ensemble de la classe politique cette procédure a montré son efficacité. En permettant une plus grande acceptation de la Bundeswehr auprès des allemands et en permettant à l'Allemagne de participer au « partage des tâches » entre alliés occidentaux.

Ce préalable parlementaire est donc une procédure quasi-unique dans le monde, qui concède au Bundestag un droit de veto vis-à-vis de toute opération extérieure de la Bundeswehr. Pour les partenaires de l'Allemagne, cela constitue toujours un obstacle sur la voie de la généralisation et de la banalisation des participations de la Bundeswehr aux missions internationales. Autre précision, la moitié des députés du Bundestag est élu dans l'une des 299 circonscriptions à la majorité simple. Or ces députés maintiennent un lien étroit avec les électeurs tout au long de leur mandat. Ils doivent s'expliquer sur certains de leurs votes au Bundestag tels que ceux relatifs à l'emploi de la force armée qui sont

⁷² Michel Drain. « Consultance relative à la dimension parlementaire de la politique de défense allemande », IFRI, « Note du Cerfa », décembre 2013

⁷³ *Ibid*

généralement très médiatisés. Or afficher son soutien à l'envoi de la Bundeswehr dans des conflits à risques et mal-perçu, reste toujours un sujet complexe et peut avoir un impact négatif sur les chances de réélection du député.

2. La fonction de commissaire parlementaire aux forces armées au profit du Bundestag

En France, le militaire possède un statut particulièrement régressif⁷⁴ qui le rend bien distinct des autres citoyens ou fonctionnaires publics. En Allemagne, le militaire dispose de nombreux droits fondamentaux, comme la représentation syndicale ou le droit de grève. Le commissaire parlementaire à la défense⁷⁵, élu par le Bundestag, a pour tâche spéciale de veiller au respect des droits fondamentaux des militaires. Les militaires, qu'importe leur grade, peuvent s'adresser directement à lui à travers des requêtes. Il a le pouvoir de mener des enquêtes et des inspections approfondies.

Plus récemment, l'intensité opérationnelle augmentant, ce dernier se porte au secours des soldats. A l'image d'un rapport de janvier 2013, dans lequel ce commissaire parlementaire aux forces armées souligne que « les obligations de service et opérationnelles des militaires sur les théâtres extérieurs atteignent et parfois dépassent les limites de leur endurance »⁷⁶. Cela est également une critique adressée au manque de moyen financier et humain alloués aux forces armées depuis les restructurations budgétaires et tactiques décidées à partir de 2010.

3. Le contrôle du Budget

Le budget de la défense⁷⁷ fait l'objet d'un examen détaillé par les commissions du budget et de la défense lui permettent d'être informé de manière détaillée sur l'organisation du ministère de la défense et sur ses moyens. Ainsi, la constitution veut que ces commissions aient le pouvoir de s'opposer aux programmes d'armement.

Dans la pratique ce pouvoir n'a pour le moment jamais été exercé jusqu'à ce niveau. Mais des modifications ont déjà pu être convenues, plus par raisons budgétaires que politiques. Par exemple en juin 2013, la commission de la défense a renvoyé à la commission du budget pour décision ultérieure un accord passé entre le ministère de la défense et la société Eurocopter en vue de financer l'acquisition d'hélicoptères NH 90 pour la Marine par une réduction de commandes d'appareils Tigre et NH 90 en version « transport tactique ». Cet accord résultait d'une déclaration d'intention sans ressorts

⁷⁴ Statut particulier des militaires codifié au Livre I^{er}, 4^{ème} Partie du Code de la défense français

⁷⁵ <https://www.bundestag.de/fr/parlement/commissaire>

⁷⁶ *Ibid*

⁷⁷ *Ibid*

contractuels pouvant provoquer des coûts supplémentaires non désirés. C'est un véritable pouvoir de contrôle, précis et efficace que conduit le Bundestag sur le budget militaire.

4. Evolution de la nature et des missions de la Bundeswehr : il faut une coalition forte pour tout changement majeur

Nous pouvons revenir sur la question de la menace terroriste et du déploiement de soldats de la Bundeswehr en collaboration avec les forces de Police à la suite d'une « catastrophe ». Excepté la tenue d'exercice mixte à partir de mars 2017, aucun consensus majeur n'a été dégagé. Toute évolution demanderait une révision constitutionnelle qui impose une majorité des 2/3 au Bundestag et au Bundesrat ! Or cette question, d'une Bundeswehr déployable sur le territoire national, oppose des réformateurs de l'Union face à un SPD récalcitrant. Cette politique conservatrice est soutenue par les Verts et die Linke. Les contraintes juridiques et politiques empêchent donc toute avancée potentiellement vitale pour la sécurité des allemands.

Paragraphe 2 - La chose militaire : mal aimée des allemands

A - Scepticisme allemand face à la chose militaire

Les questions de sécurité internationale souffrent d'un manque d'intérêt criant auprès de l'opinion publique allemande ainsi que d'une attitude peu favorable à l'envoi de soldats allemands. Cette réalité intérieure, obstacle majeur au déploiement de troupes de la Bundeswehr à l'étranger est due à la culpabilité historique des Allemands continuent à ressentir de façon diffuse, mais collective, y compris parmi les jeunes générations, le poids de leur histoire. L'histoire de leur pays a conduit les allemands à réellement se méfier de la chose militaire, la période nazie en ayant précédée de toutes aussi sombres quant à l'usage arbitraire et excessif de l'armée. Pour marquer le tournant « national-pacifiste » profond de la population allemande après 1945, on a ainsi vu la création du parti, les Verts, focalisé sur les questions de paix et de non-violence dans les années 1970. Aujourd'hui, le parti de gauche radicale *die linke* défend une ligne arrêtée antimilitariste, anti-OTAN et anti-Bundeswehr, à travers un pacifisme jusqu'aboutiste. Mais les Verts, tout comme le SPD, du fait d'un électorat plus timoré face à la chose militaire, continue à s'opposer à toute réforme constitutionnelle trop progressiste dans le domaine. Ce pacifisme affiché apparaît comme un moyen non seulement de rompre avec le passé, mais aussi de s'en dédouaner tout en affichant une supériorité morale face aux autres États plus interventionnistes comme la France ou les États-Unis.

Aujourd'hui encore, ce rapport conflictuel est prégnant dans la société allemande. Un sondage Statista⁷⁸ de 2016 indiquait que seulement 34% des allemands faisaient confiance à la Bundeswehr. Ce manque de confiance exprime un manque d'intérêt latent pour la Bundeswehr. C'est une armée peu attractive dans la population et peu de jeunes s'engagent avec la volonté de faire carrière. Autre exemple, le projet de réforme de la Bundeswehr en 2011⁷⁹ impliquait la fin du service militaire obligatoire et concomitamment du système alternatif de service civil obligatoire. C'est sur ce dernier point que s'est concentrée l'opinion publique allemande. En effet, plus des 2/3 des conscrits effectuaient un service civil et cette main d'œuvre bon marché bénéficiait énormément aux secteurs sociaux, hospitaliers ou au service à la personne. C'est plus cette crainte économique qui a habité le débat plutôt que la question de la réorientation stratégique du rôle de la Bundeswehr (capacité de projection extérieure renforcée).

Du fait de la méfiance des allemands avec leur armée, ils sont également très critiques dès lors que la Bundeswehr sert d'outil de politique étrangère. Ils sont très sceptiques à tout ce qui a trait au militaire et aux opérations multilatérales à l'étranger. Les allemands sont favorables au maintien de la culture de la retenue. Et lorsqu'ils cautionnent l'interventionnisme de la Bundeswehr c'est pour des considérations morales telles que « la protection des droits de l'homme dans le monde » ou « l'amélioration de la protection de l'environnement et du climat »⁸⁰. Les valeurs altruistes sont ainsi supérieures aux intérêts économiques et commerciaux, pourtant vitaux à la bonne santé économique de la nation marchande allemande. Ce statu quo reste la norme, de nombreux sondages montrent que la situation n'évolue guère. En 2015⁸¹, à la question de savoir si l'intérêt de l'Allemagne serait d'accroître sa participation aux opérations militaires multilatérales de gestion de crise, 68% des sondés ont répondu par la négative et 39% se sont opposés frontalement à tout déploiement de la Bundeswehr à l'étranger. Autre aspect, les alliés ont assuré la sécurité allemande durant la période de guerre froide, tout le système défensif allemand est encore basé sur la solidarité multilatérale en cas de crise. On aurait pu croire que ce non-interventionnisme systématique s'accompagnait donc de la conscience qu'en cas de besoin, les allemands soutiendraient leurs partenaires lors de problèmes de sécurité internationaux, y compris en recourant à la force militaire. Mais la solidarité envers les alliés apparaît bien terne, à l'image d'un autre sondage⁸² en 2015, qui a révélé que seuls 39% des allemands étaient prêts à défendre leurs alliés en recourant à la force (près de 58% étaient opposés). Par rapport aux autres populations sondées, c'est le score le plus bas et de loin. Ayant énoncé ces chiffres à l'eurodéputé M. Gahler, ce dernier s'est montré « conscient de la réalité sceptique de la population allemande » face à la chose militaire et à l'engagement armé extérieur, mais il certifie que tout changement en Allemagne « se fait sur le long-

⁷⁸ Statista : "Anteil der Deutschen, die den folgenden Bereichen und Institutionen in Deutschland vertrauen", 2016

⁷⁹ J. Puglierin et S. Sinjen. „Sparen als Staatsräson. Zur Debatte über die Bundeswehrreform“, Internationale Politik, 2011

⁸⁰ *Ibid*

⁸¹ Statista : <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/188269/umfrage/meinung-zur-ausweitung-der-auslandseinsaetze-der-bundeswehr/>

⁸² Pew Research Center : <http://www.pewglobal.org/2015/06/10/nato-publics-blame-russia-for-ukrainian-crisis-but-reluctant-to-provide-military-aid/russia-ukraine-report-32/>

terme », en particulier sur ces questions. Les allemands sont « attachés à l'Europe et à leurs alliés »⁸³. Il s'agit, selon lui, des « derniers soubresauts pacifistes et idéalistes » avant une évolution concrète, qui s'est accentuée depuis 2014.

B - Vers la fin de la culture de la repentance au sein de la Bundeswehr ?

La vision pacifiste des allemands s'accompagne donc d'un fort scepticisme à l'égard de la Bundeswehr, l'armée fédérale allemande. Ce sentiment négatif est fortement ressenti par les militaires et personnels civils de la Bundeswehr. Cette désapprobation populaire de leur métier et action a ainsi déteint dans leur vision même de l'outil militaire. Il existe une profonde culture de la repentance chez les générations de militaires qui ont vécu et suivi la guerre. Ainsi, même au sein des forces armées il existe une prédisposition à critiquer l'action armée et le recours à des opérations extérieures.

La période de guerre froide durant laquelle l'activité de la Bundeswehr se limitait à un rôle de formation de la jeunesse, tout comme les nombreux travaux de recherches sur la période nazie ont fortement accentué cette image négative de l'interventionnisme militaire. Les actuels officiers supérieurs en fin de carrières et qui ont été formatés selon la vision allemande du monde et du soldat entre 1949 et 1990 perpétuent une culture de l'inaction et de la crainte à tout usage de la force armée.

Mais la nouvelle génération, celle qui suit la réunification allemande et l'arrêt de 1994 de Karlsruhe, est dans un tout autre état d'esprit. Le général J-P Metz, membre de l'Eurocorps et gravitant dans les milieux militaires transnationaux depuis une vingtaine d'année l'affirme : « La population allemande évolue certes lentement face à la nouvelle culture politique militaire, mais les militaires eux-mêmes ont fait un bon de géant depuis 1991 »⁸⁴. Les interventions extérieures n'ont cessé de suivre un rythme grandissant sous l'égide du multilatéralisme. Les échanges existaient avec les autres armées, à l'image de la Brigade franco-allemande créée en 1989, mais l'intensification de participation à des opérations extérieures participe au développement d'une culture opérationnel plus puissante que la formation ou l'entraînement classique. Les militaires de la Bundeswehr sont beaucoup plus fréquemment appelés à échanger et prendre contact avec des militaires des armées alliées. Ces derniers vont exercer une influence importante sur les militaires de carrières, les jeunes officiers en l'occurrence. L'action extérieure, l'échange avec les partenaires et enfin la réforme de la professionnalisation de 2011 vont provoquer une véritable évolution de la sociologie interne de l'organisation. En 2017, les haut-gradés allemands représentant cette culture de la repentance occupent des postes majeurs dans l'Etat-major ou les instances de la Bundeswehr et du ministère de la défense. Mais d'ici quelques années, cette culture aura disparu au profit d'une normalisation interne de l'usage du militaire comme outil

⁸³ Entretien avec l'eurodéputé M. Gahler, Parlement européen, 24.04.2018

⁸⁴ Conférence MESA : « Quel avenir pour la défense européenne ? ». 29.05.18

opérationnel comme un autre. C'est du moins ce que perçoit le lieutenant X⁸⁵ qui a suivi le cursus de l'ESM Saint-Cyr EOFIA (Elève-Officier en Formation initiale en Allemagne) entre 2011 et 2016, cela lui permettant de suivre la majorité de sa formation académique auprès de jeunes camarades allemands. Pour lui « les choses changent chez les officiers de carrières », il existe un profond « désir d'action ». Par la suite, de l'expérience sur le terrain découle peu à peu une « génération opération »⁸⁶, une différence entre anciens militaires avec ces jeunes, de tous grades, qui ont vécu l'expérience marquante du terrain opérationnel. Un basculement psychologique en amont et en décalage de la culture « nationale-pacifiste » encore dominante dans la population civile.

Cette vision positive assumée de l'opérationnel et de son rôle global conduit la Bundeswehr à entreprendre de plus en plus de communication auprès des Allemands, surtout chez les jeunes. L'objectif est de faire connaître l'armée, ses métiers et son personnel pour faire apparaître la Bundeswehr comme une réalité acceptable. Pour toucher ce public rempli de stéréotype, les services communication de la Bundeswehr se concentrent sur la production de vidéo sur YouTube et Facebook. Ainsi, le théâtre afghan a énormément fait débat. Une série, sous le format de la télé-réalité, intitulée « Die Rekruten »⁸⁷ suivant le parcours de 12 jeunes soldats en opération extérieure en Afghanistan, a connu un succès retentissant. Tout comme la web-série⁸⁸ « *Mit Olli durch die Bundeswehr* » où l'on peut suivre un jeune homme sympathique. Ce dernier rencontre les membres de la Bundeswehr et vise à promouvoir l'ensemble des différentes carrières possibles. Le compte YouTube de la Bundeswehr suit les codes des Youtubers qui cartonne : des vidéos bien tournées, courtes, des titres accrocheurs, avec plus 270 000 abonnés sur sa page⁸⁹ le coup de com' fonctionne.

Mais cette réorientation psychologique des militaires allemands, notamment chez les plus jeunes ne doit pas faire rompre la Bundeswehr avec sa vocation prioritaire d'apprentissage des valeurs démocratiques et la formation de citoyens exemplaires. Cette dernière ne devant avoir aucun lien, *a minima*, avec la Wehrmacht et l'époque passée. Plusieurs scandales⁹⁰ liés à une infiltration de l'armée fédérale par des groupuscules d'extrême-droites ont choqué l'opinion publique allemande. Des attentats à l'encontre de personnalités politiques allemandes étaient même projetés en 2017.

La fin de la culture de la repentance peut conduire au développement de ce type de comportement déviant, c'est une évidence. Pour combattre la polémique et redorer l'image écornée de la Bundeswehr, la ministre von der Leyen a décidé de se montrer ferme⁹¹. Elle a procédé à des fouilles générales, en effet des reliques de la Wehrmacht, symbole de l'époque nazie servent encore d'objets traditionnels ou de vénération. Ou par exemple, des casernes portent le nom de militaires ayant participé aux combats

⁸⁵ Entretien avec le lieutenant X (anonyme), actuellement basé au 2nd REI, Nîmes, le 03.05.2018

⁸⁶ Spiegel. « Ho Afghanistan changed the German Military, 15.10.2013

⁸⁷ <https://www.bundeswehrkarriere.de/dierekruten/rekruten>

⁸⁸ <https://www.youtube.com/watch?v=Z4MhwKBiJNg>

⁸⁹ <https://www.youtube.com/user/Bundeswehr>

⁹⁰ Le Figaro. « L'armée allemande et les ombres de l'extrême droite », 18.09.2017

⁹¹ Ouest-France, « L'Allemagne veut rompre définitivement avec son passé nazi », 10.05.2017

de la 2nd guerre mondiale. Elle souhaite réformer la loi de 1982 portant sur les traditions et procéder à l'amélioration de l'instruction politique des recrues. Un projet de réforme sensible.

Chapitre 2 - Vers la normalisation du militaire ?

Paragraphe 1 - Une volonté politique

A - Un sujet tabou

L'élite politique allemande a conscience que la chose militaire demeure un sujet tabou en Allemagne. S'exprimer de manière trop abrupte ou inconsidérée sur le sujet peut signifier la fin de toute carrière politique. Le plus récent exemple datant de 2010 est la démission forcée du président fédéral Köhler suite à ses propos sur l'intérêt national allemand, notamment économique, comme raison justifiable pour l'interventionnisme de la Bundeswehr.

Mais au sein des élites politiques allemandes, gouvernementales comme dans l'opposition, et pour les experts en politique étrangères, l'essor de la coopération politique et militaire avec les alliés pousse à faire évoluer le paradigme « national-pacifiste »⁹². Les élites, en contact récurrent avec leurs alliés, sont souvent plus à même d'incarner l'avant-garde du changement⁹³. Cette discussion germano-allemande, qui s'accroît dans les années 2010, est apparue d'autant plus nécessaire qu'elle se déroulait dans un contexte de crises aux marges de l'Europe – Sahel, Ukraine, Syrie et crise des réfugiés – et de perception d'un affaiblissement du lien transatlantique, l'administration B. Obama redirigeant son effort diplomatique sur l'Asie. De surcroît, elle faisait écho aux demandes répétées de la communauté euro-atlantique pour que l'Allemagne sorte de son ambiguïté et, entre autres choses, s'engage en faveur d'un partage plus équilibré de la responsabilité de la stabilité de l'ordre mondial.

⁹² R. Baumann et G. Hellmann, G. *Germany and the Use of Force: "Total War", the "Culture of Restraint" and the Quest for Normality*, German Politics, 2001

⁹³ Pietro Pirani. *Elites in Action: Change and Continuity in Strategic Culture*, Political Studies review, 2014

Encadré 1 – Paradoxe : Un marché de l’armement ultra-valorisé

L’Allemagne est le 3^{ème} exportateur d’armement au monde⁹⁴. Cet état des choses est paradoxal quand on connaît l’appétence des dirigeants allemands à la retenue quant à l’utilisation de l’outil militaire. Néanmoins, les impératifs économiques sont prépondérants pour la nation-marchande allemande, et cela qu’importe le domaine concerné. L’économie de défense allemande est extrêmement dynamique et ardemment défendue par l’Etat allemand. Les partenaires européens critiquent de manière récurrente cette attitude protectionniste et non-coopérative. Par exemple, Merkel s’était opposée en 2012 à toute tentative de fusion de l’entreprise allemande BAE au sein d’un conglomérat européen de l’aéronautique avec EADS par peur de voir son influence diminuée au profit d’un leadership franco-britannique.

Pour précision pour les ventes d’armement, il n’existe aucune réserve parlementaire comme dans le cadre de participation de la Bundeswehr à des opérations extérieures. Le Bundestag est court-circuité au profit du très peu transparent « Conseil de sécurité » rattaché à la Chancellerie, où ne siègent que des responsables de l’exécutif et de la Bundeswehr. Les contrats d’armement, comme pour la France, font donc corps à la politique étrangère du gouvernement allemand. C’est un outil de politique étrangère comme un autre et l’Allemagne se révèle très compétitive au Moyen-Orient.

B - La mise au ban de l’Allemagne durant la période Westerwelle : un choc dure à vivre

La mise au ban de l’Allemagne par sa « communauté de valeur » fut un avertissement sévère des occidentaux à l’encontre des dirigeants allemands. Pour certains, dans des mouvements proches de la CDU et de la CSU, cela implique une évolution du cadre de la politique étrangère allemande de défense et de sécurité⁹⁵.

Le choc de la mise à l’écart de la part des plus proches alliés de l’Allemagne depuis 1949 a réveillé les experts et spécialistes des relations internationales tout comme ceux du domaine de la Sécurité / Défense. Ainsi la communauté d’experts et de professionnels allemands⁹⁶ a joué un rôle primordial dans le processus de « normalisation » de l’interventionnisme militaire chez les élites. Une initiative en particulier fait figure de déclencheur : le rapport du SPW intitulé *Neue Macht – Neue Verantwortung* paru en 2013⁹⁷. Ce document appelait l’Allemagne à tenir compte de l’accroissement de sa puissance matérielle et symbolique, qui impliquait une nouvelle responsabilité, et à réagir aux

⁹⁴ DeutscheWelle, « German arms exports -what you need to know »

⁹⁵ Ralf Neukirch. “Germany’s dangerous New Foreign Policy Doctrin”, Spiegel online, 29.03.2011

⁹⁶ Éventail d’experts et de spécialistes participant à l’étude du SWP et du GMF de 2013

⁹⁷ „Neue Macht – Neue Verantwortung: Elemente einer deutschen Außen- und Sicherheitspolitik für eine Welt im Umbruch“, SWP et GMF, 2013

bouleversements du monde « pour préserver ce statu quo avantageux pour elle ». Il révélait l'ampleur du mécontentement chez les experts à l'égard de la conduite de la politique étrangère et de sécurité de Westerwelle et le souhait de faire oublier la position allemande dans la crise libyenne. Un large consensus des experts était en faveur d'une redéfinition des objectifs et des modalités de l'action extérieure allemande. En 2014, Steinmeier lançait une réflexion du même type intitulée Review 2014. Les conclusions tirées par les experts nationaux et internationaux qui se sont concertés sont similaires à celles du SPW⁹⁸.

Cette réflexion des élites incarne une nouvelle voie dans la quête de puissance de l'Allemagne. A. Merkel va ainsi affirmer une volonté de « normaliser » le domaine de la sécurité et de la défense dans la politique étrangère allemande.

C - Un fossé naissant entre peuple et élite

Le besoin de recadrage de la politique étrangère et de sécurité allemande sous l'angle de la responsabilité s'est ainsi imposé à l'ensemble des organes de l'exécutif allemand, personnels politiques et administratifs. L'adhésion à ce principe est devenue manifeste à la tribune de la Conférence de sécurité de Munich de 2014⁹⁹ où les représentants allemands ont martelé un seul et même message : l'Allemagne est prête à endosser ses responsabilités internationales et à s'engager davantage.

La conjoncture récente, avec Trump au pouvoir, le regain d'influence russe et la menace terroriste ont fini d'ancrer le consensus de Munich au sein de la classe politique allemande. Avoir une « armée en déploiement »¹⁰⁰ ne pose plus de problème chez les députés expérimentés sur les questions de défense au Bundestag. Nous avons pu l'aborder à travers divers sondages récents, la population allemande est loin de partager le même constat. Cette réticence du cadre national à tout changement trop brusque impose la retenue aux acteurs de l'exécutif dans leur prise de parole et de décision. Le but est à présent de conduire le peuple allemand à réorienter sa vision des choses sur le moyen-long terme, sans quoi, aucun changement concret ne sera possible.

Cette situation paradoxale est le symbole d'un fossé qui se creuse entre peuple et élites. Des partis politiques comme le SPD et les Verts font corps avec ce consensus de Munich mais restent mal à l'aise vis-à-vis de leur électorat. Ces justifications électoralistes leurs imposent de ralentir la cadence de ce changement.

⁹⁸ Annegret Bendiek. „La Review 2014 : les piliers de la politique étrangère allemande et les attentes du reste du monde », IFRI, « Notes du Cerfa », n°123, mai 2015

⁹⁹ <https://www.securityconference.de/en/activities/munich-security-conference/msc-2014/>

¹⁰⁰ Bundeswehr.de, „Überblick: die Armee im Einsatz“, 13.09.2017

Le consensus de Munich, une campagne de com' à destination des allemands

Un changement structurel de la culture politique globale d'un peuple se fait sur un temps long. Cela implique « une modification des opinions, convictions et valeurs d'une société au sein d'un Etat en ce qui concerne l'identité politique de cette société, les attentes et les demandes des citoyens à l'égard de la politique étrangère et le mode de fonctionnement de la politique »¹⁰¹. Cela est d'autant plus marquant auprès de l'opinion publique allemande en ce qui a trait au domaine militaire.

Chaque responsable politique allemand sait pertinemment que sa survie politique est en jeu s'il se prononce en faveur d'une intervention de la Bundeswehr dans des opérations de maintien ou de rétablissement de la paix. Les déboires de l'armée américaine en Irak et des Occidentaux en Afghanistan, les résultats politiques très décevants sur le plan politique et de la sécurité interne des dernières grandes opérations internationales en Afrique, qu'ils s'agissent du Congo (2005), du Tchad (2009) ou de la Libye (2011), ont encore accentué cette attitude de l'opinion publique allemande. Le domaine militaire est une affaire complexe pour les Allemands, et cela l'est d'autant plus lorsqu'on la combine à une intervention extérieure.

Les discours politiques, notamment celui de Gauck, lors de la 50ème MSC étaient certes adressés aux partenaires occidentaux pour les convaincre qu'une nouvelle politique interventionniste allemande voyait le jour. Mais plus encore, cette rhétorique s'adressait au peuple allemand pour recevoir son adhésion sur ce sujet tabou¹⁰². Car malgré l'accroissement du rôle internationale de l'Allemagne au travers d'opérations extérieures, l'opinion publique allemande reste profondément attachée au pacifisme et au concept de non-ingérence. Les leçons du présent, n'incitent pas les Allemands à changer d'avis, puisque l'expérience leur donne raison à l'image des non-interventions en Irak (2002) et en Libye (2011). Les raisons qui expliquent le devoir de changement pour Gauck - la responsabilité, la stabilité de l'ordre mondial, l'intérêt national politico-économique - sont loin d'être partagés par les Allemands, qu'importe leur ligne politique.

Les élites allemandes, mises en porte à faux par leurs alliés, ressentent cette obligation de changement de paradigme. Au final, l'engagement international se réduit à la capacité ou non d'intervention militaire¹⁰³. L'opinion publique allemande l'a compris au fur et à mesure des événements post-réunification. Les élites allemandes souhaitent s'adjoindre le soutien de l'opinion en expliquant le plus clairement possible l'intégrité morale et éthique de l'action extérieure allemande. Cette volonté de rassurer s'incarne par un discours minimisant chaque risque et prônant l'action multilatérale. Les discours de la 50^{ème} MSC ont relancé le débat en Allemagne sur la chose militaire. Les actions de

¹⁰¹ Hans W. Maull. „Außenpolitische Kultur“, in Karl-Rudolf Korte et Werner Weidenfeld „Deutschland – Trendbuch. Fakten und Orientierungen“, Opladen, 2001

¹⁰² Dominique HERBET, Hélène MIARD-DELACROIX et Hans Stark (dir). « L'Allemagne entre rayonnement et retenue ». Presses Universitaires du Septentrion, 2016, ISBN : 978-2-7574-1359-3

¹⁰³ Guillaume Devin « le recours à la force », in « Sociologie des relations internationales », La découverte, 2018

réflexion sur ce sujet ont perduré au niveau institutionnel. Les Verts, mais également die Linke avancent sur le sujet. En octobre 2015, la co-présidente des Verts, Katrin Göring-Eckardt avait demandé l'envoi de troupe en Syrie sous mandat onusien pour lutter contre l'EI¹⁰⁴. Au sein de la société un débat est lancé en partenariat avec les acteurs de la société civile que sont les Fondations, les Eglises ou des Syndicats et les Universités. En 2014, cette réflexion intellectuelle avait donné corps à deux analyses globales sur la politique étrangère allemande : le *Review 2014* et *Neue Macht – Neue Verantwortung* (SWP). Le retournement de l'opinion n'est pas à l'ordre du jour, mais la « détabouification » de la Bundeswehr et de l'usage de l'intervention extérieure s'ancre peu à peu dans la société allemande.

D - Débats de la Commission Rühle (2014-2015)

Nous l'avons vu, l'accord du Bundestag, la fameuse réserve parlementaire, est nécessaire à tout déploiement de la Bundeswehr. Ce principe, cher aux Allemands, représente un obstacle à l'ère des opérations multinationales rapides et flexibles. En effet cet élément central du processus décisionnel est fréquemment critiqué par les partenaires occidentaux comme vecteur de l'inactivité opérationnelle allemande. La Commission Rühle¹⁰⁵, créée début 2014 s'inscrit comme une tentative de réforme, dans le prolongement de la réflexion parallèle sur le livre blanc de 2016.

En juin 2015, l'ex ministre de la défense Volker Rühle remet les recommandations¹⁰⁶ issues des réflexions de cette commission de spécialistes et de députés de la majorité. Au final, la commission ne remet pas en question le droit constitutionnel de réserve parlementaire et n'apporte que peu d'éléments progressistes. Excepté un renforcement de la transparence de l'action militaire ou la proposition d'affecter en permanence des officiers allemands au sein des états-majors multinationaux, rien de véritablement consistant en ressort. Sur la base de ces recommandations, un projet loi¹⁰⁷ *Bundestagbeteiligung bei Kampfeinsätzen strittig* a été débattu le 29 janvier 2016. Ce dernier n'apporte pas de modification quant à la finalité de l'action extérieure de la Bundeswehr. Il comporte une liste d'opérations, notamment les missions de formation, pour lesquels l'aval préalable du Bundestag ne serait plus nécessaire, se limitant à un rôle de confirmation ultérieure. Cette proposition soutenue par la majorité concentre un volet de critiques importantes dans l'opposition mais également dans la Bundeswehr¹⁰⁸, pour le syndicat *Bundeswehrverband* ou auprès de spécialistes de droit constitutionnel. Ainsi, à la fin de la période législative, aucune loi concrète ne sera votée sur le sujet et cela sera du

¹⁰⁴ Discours de Katrin Göring-Eckardt au Bundestag, 01.10.2015

¹⁰⁵ Zeit online, „Umständlich ist gut“, Hauke Friederichs, 16.06.2015

¹⁰⁶ Deutscher Bundestag, *Unterrichtung durch die Kommission zur Überprüfung und Sicherung der Parlamentsrechte bei der Mandatierung von Auslandseinsätzen der Bundeswehr*, Abschlussbericht der Kommission, Berlin, 16.05.2015

¹⁰⁷ Deutscher Bundestag, Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD, *Entwurf eines Gesetzes zur Fortentwicklung der parlamentarischen Beteiligung bei der Entscheidung über den Einsatz bewaffneter Streitkräfte im Ausland im Zuge fortschreitender Bündnisintegration*, Berlin, 26.01.2016

¹⁰⁸ Thomas Wiegold. „Neue Regeln für die Parlamentsarmee: Warnung vom Bundeswehrverband“, Augen Geradeaux! 29.01.2016

ressort de la prochaine mandature, qui dispose d'une majorité moins forte et moins solide du fait de la montée des populismes en Allemagne.

E - Livre Blanc – Entre responsabilité et intérêt

„Unser Ziel sollte dabei stets sein, Krisen und Konflikten vorzubeugen. Sicherheitspolitik muss vorausschauend und nachhaltig sein. Gleichzeitig müssen wir in der Lage sein, schnell auf gewaltsame Konflikte zu reagieren, zu helfen und zu einer raschen Konfliktbeilegung beizutragen. Dafür ist es unerlässlich, dass unsere zivilen und militärischen Instrumente zusammenwirken. Wir müssen die Welt aber auch ehrlich und realistisch betrachten, denn angesichts der Vielzahl an Herausforderungen in den Krisenregionen werden wir nicht allen mit eigenen Kräften begegnen können. Deshalb müssen auch unsere Partner in anderen Regionen dieser Welt ihren Beitrag leisten. Dazu gehört, dass wir sie durch eine breite Palette von Maßnahmen dazu befähigen, Krisen und Konflikte eigenständig zu lösen „¹⁰⁹, Angela Merkel, 16.07.2016

La réécriture du Livre blanc allemand sur la défense et l'avenir de la Bundeswehr publié en 2016 est marqué par le nouveau contexte mondial instable et le consensus de Munich. Berlin fait face à une évolution de la nature des opérations extérieures. Se combinent des opérations de gestion de crise classique depuis 1990 avec un retour de la défense classique et de la stratégie de dissuasion pour préserver tout danger extérieur¹¹⁰. La responsabilité de la « puissance du centre » allemande, l'intérêt national et la solidarité avec les partenaires ont été consacrés comme vertus fondamentales de la politique étrangère de sécurité et de défense¹¹¹. Cela se justifie du fait de « l'importance économique, politique et militaire » de l'Allemagne et à la perception que les autres en ont, à savoir un « acteur central en Europe »¹¹². C'est la conscience de la puissance écrite en toute lettre.

Les forces armées allemandes sont présentées comme un instrument – un parmi d'autres – de la politique de sécurité allemande. L'évolution majeure du Livre blanc se situe davantage dans l'emploi de la Bundeswehr à l'extérieur et dans le rapport de cette dernière avec les armées partenaires. L'exécutif allemand a, en effet, cherché à apporter la preuve que son discours de nouvelle responsabilité se traduit en actes. Il sert de fondement légitimateur à la décision d'engager des troupes à l'étranger. Ainsi l'Allemagne continuera à prendre une part de plus en plus active au sein des opérations militaires multilatérales¹¹³. Mais pour raffermir le lien avec les alliés, en plus de la participation à des opérations sous mandat d'une institution multilatérale, il est sous-entendu que l'Allemagne pourrait prochainement

¹⁰⁹ Weißbuch zur Sicherheitspolitik und zur Zukunft der Bundeswehr, 2016

¹¹⁰ Statista, Bundeswehr – wichtige Statistiken: <https://de.statista.com/themen/28/bundeswehr/>

¹¹¹ Barbara Kunz. „Le Livre blanc allemand 2016 : La consolidation du consensus de Munich et des questions qui persistent », Notes de l'IFRI, « Notes du Cerfa », n°134, Octobre 2016

¹¹² Josef Janning et Almut Möller. European Council on Foreign Relations. “Leading from the centre: Germany's new role in Europe”, juillet 2016

¹¹³ *Ibid*

prendre part à des coalitions ad hoc face. Une rupture totale qui nécessite une transformation juridique du cadre constitutionnel pour l'assouplir. L'objectif visé est de pouvoir réagir en solidarité avec ses partenaires, sans être freiné par un cadre politico-juridique national très contraignant. Dans les détails, ce livre blanc de 2016 est ambitieux mais il reste tout de même noyauté par des imprécisions importantes.

Encadré 2 : Agir dans les intérêts de la puissance marchande

Agir militairement reste certainement un tabou aux yeux de l'opinion allemande, mais la mission de l'Union européenne NAVFOR Atalanta, lancée en 2008 est l'exemple même d'une participation militaire allemande basée sur ses seuls intérêts. Rétive à tout déploiement en Afrique, l'Allemagne a engagé un apport de troupe et de matériel conséquent dans le Golfe d'Aden. Ainsi, 1 400 soldats allemands seront mobilisés, dont des commandos, une frégate et des moyens de surveillance aérienne. L'objectif de cette mission est de garantir les bonnes conditions du libre-échange, de la libre-circulation des marchandises en l'occurrence. En effet, les actes de piraterie ne cessent de se multiplier au niveau des côtes somaliennes. Ces attaques, concentrées sur un épice de commerce mondial, une route maritime reliant Asie et Europe, provoque la perte de milliards d'euros. Les pirates n'hésitent pas également à s'attaquer aux navires transportant l'aide alimentaire, ce qui a poussé l'ONU à l'action¹.

La protection des navires marchands, donc de la mondialisation du commerce est l'objectif prioritaire et réducteur de cette mission Atalante. Rien n'est donc envisagé pour résoudre le problème de la piraterie en profondeur. En effet, depuis la surpêche illégale ou le dégazage dans les eaux territoriales somaliennes et la guerre civile ravageant le pays depuis les années 1990 ; ces aspects sont les causes de la piraterie chez les populations locales. L'unique vocation de la mission est la défense d'intérêts commerciaux. L'Allemagne agit comme une puissance marchande et non comme une puissance militaire. En définitive la mission est encore active à l'heure actuelle, démontrant certes des résultats positifs pour la sécurisation du commerce maritime régionale mais n'éliminant en rien ce problème de fond.

Paragraphe 2 - Des réformes concrètes ?

Dans un contexte de crise économique et budgétaire associée à la crise politique du dossier libyen, Karl-Theodor von Guttenberg souhaitait initier l'une des plus grandes réformes de la Bundeswehr depuis sa création. En avril 2011, Rheinhold Robbe, le commissaire parlementaire aux

forces armées a quitté ses fonctions et a accompagné son départ d'un rapport polémique. Il se montrent acerbe vis-à-vis des nombreux dysfonctionnements de la Bundeswehr : manque de moyens et d'équipements, des structures inappropriées, une quasi absence d'assistance médicale et psychologique pour les soldats rentrant du front. R. Robbe est le défenseur des droits des soldats et il base ses propos sur plus de 6 000 déclarations. Au sein des armées, l'actuel système caractérisé par une armée de défense territoriale et par la conscription, n'est plus considéré comme tenable dans le futur. Le cadre opérationnel s'étant développé sans discontinuer depuis 1990, une réforme est nécessaire¹¹⁴.

A - Réforme de 2011 : de la professionnalisation

Les transformations depuis 1990 n'ont pas permis à la Bundeswehr d'atteindre le stade permettant de disposer d'une armée d'intervention. Pour le ministre de la défense von Guttenberg, le constat est critique en 2011. La structure de la Bundeswehr consiste en un système mixte de conscrits et de professionnels. Cela divisant les forces armées entre des forces d'intervention (Einsatzkräften, 14 000 hommes) et les forces de stabilisation (Stabilisierungskräften, 70 000 hommes). Les réalités du terrain ont montré les limites capacitaires d'un tel ordonnancement. Le déploiement complexe de 8 000 soldats en opération extérieure impose un rythme trop intense, intenable sur le moyen-long terme. Ce système limitait les contingents projetables. Les ambitions ne correspondent plus aux capacités réelles, humaines, capacitaires et financières.

Mais la situation de la Bundeswehr et donc sa réorganisation se heurte à l'éternel problème des tensions entre les exigences de la politique de sécurité et les besoins en financement de l'État pour assurer d'autres missions. La crise économique qui sévit en Europe, impose de mettre en place une politique d'austérité et de consolidation budgétaire. Aux yeux du ministre, c'est bien moins une réflexion générale sur les enjeux sécuritaires du futur que sur les impératifs budgétaires qui vont encadrer cette réforme. C'est donc la nécessité de réaliser des économies qui représentait une « occasion unique ¹¹⁵» de transformer en profondeur la structure de l'armée fédérale. Les principaux éléments de réformes sont l'abandon du service militaire obligatoire, la diminution des effectifs (*à minima* 165 000 hommes), la réorganisation des structures de direction du ministère de la Défense, le renforcement des compétences opérationnelles et une adaptation plus stricte des procédures d'achats d'armements aux besoins spécifiques des interventions extérieures. Des mesures concrètes, mais aux conséquences peu réfléchies. En effet, aucune vision stratégique de la politique de sécurité n'appuie ce bouleversement, il n'y a pas de clarté dans les ambitions futures que cette armée réformée pourrait avoir. Un manque de définition et de clairvoyance caractérise cette réforme rapidement voté en moins d'un an.

¹¹⁴DeutscheWelle, "La Bundeswehr en piteux état", retour sur le rapport du chargé des questions militaires au Bundestag Rheinhold Robbe, 17.03.2010

¹¹⁵ Der Spiegel, *Zu Guttenberg: Wir müssen die Strukturen ändern*, 14.06.2010

L'abandon du service militaire, sous l'impulsion du FDP, fut certainement l'avancée la plus importante de cette réforme. Il existait de nombreuses critiques à son encontre pour les professionnels. Cela démontrait la volonté allemande d'accorder la priorité à la défense territoriale plus qu'à une politique de sécurité basée sur les opérations out of area. Et le maintien de la conscription avait un coût exorbitant limitant l'armée dans tout investissement en équipement de qualité. De manière générale il s'agissait d'un obstacle structurel majeur à toute « normalisation » de la politique nationale allemande en bridant ses capacités d'intervention et de déploiement, limitait son endurance et l'empêchait d'intervenir dans des missions multilatérales de rétablissement de paix.

B – A la problématique humaine et budgétaire

Dans le contexte du XXI^{ème} siècle et du développement d'une Allemagne consciente de sa puissance, la professionnalisation s'avère être le meilleur moyen de concilier l'impératif de consolidation budgétaire et le maintien d'une armée en intervention. Mais l'impératif financier a primé dans l'élaboration de cette réforme. Ce qui provoque une incertitude quant aux effectifs futurs de la Bundeswehr. L'objectif d'une armée de 170 000 soldats de métier combinée à 15 000 conscrits apparaît peu envisageable. Par ailleurs, la volonté de rogner les budgets de la défense, pour descendre sous la barre des 30 milliards d'euros d'ici 2014 va en contradiction avec *la règle des 2%* prônée par l'OTAN. Ce plafond de dépense très faible pourrait rendre impossible toute possibilité d'une armée de 185 000 hommes, au profit d'une armée réduite à 150 000 hommes. Cela rendrait alors impossible le déploiement de 10 000 hommes en opérations extérieures de manière permanente, ni de respecter les critères otanien de mise à disposition de 15 000 hommes au sein de la *Response Force* (force de réponse préventive rapidement déployable). La Bundeswehr est face à la quadrature du cercle¹¹⁶, un équilibre est à définir mais relève quasiment de l'impossible. Nous reviendrons sur les conséquences néfastes de ce dilemme pour l'efficacité opérationnelle de la Bundeswehr. Cette dernière continue, en 2017 à subir des déficits budgétaires, capacitaires et humains structurels qui font croire que rien n'a véritablement évolué vers le mieux depuis la réforme de 2011.

C - Intensification récente des activités extérieures de la Bundeswehr

La Bundeswehr a radicalement changé depuis la réforme de 2011, devenant une armée professionnelle à effectif réduit. Cette nouvelle Bundeswehr a le profil adéquate pour s'intégrer dans une réponse multilatérale dans le cadre de la gestion de crise internationale. Mais la *realpolitik* de

¹¹⁶ Franz-Josef Meiers, *La réorganisation de la Bundeswehr : La quadrature du cercle*, IFRI, « Note du Cerfa », n°87, Juin 2011

Poutine impose une diversification et une multiplication des missions pour la Bundeswehr interventionniste.

Nous étudierons par la suite son rôle dans l'OTAN et la PSDC. Mais cette intensification de l'action extérieure pèse sur les troupes et les capacités d'une armée à bout de souffle. En interne, la Bundeswehr appuie également les autorités nationales quant à la gestion de l'afflux de migrants. A l'étranger, l'Allemagne joue aussi un rôle important dans la stratégie de réassurance de l'Europe orientale. Un effort qui pèse car parallèlement, la Bundeswehr participe à de nombreuses opérations de maintien de la paix, de gestion de crise et des missions de formation. Fin 2016, près de 3 300 soldats allemands opéraient à l'étranger, dont près de 943 auprès de la *Resolute Support* en Afghanistan, 548 au Kosovo et 553 au Mali¹¹⁷. Un rythme qui ne cesse de croître.

D - La lutte contre le terrorisme : une réalité qui pousse au changement ?

Le contexte a également évolué du fait de l'intensification du risque terroriste sur le territoire Ouest-européen. Sous la dernière législature, les dirigeants, chantres du consensus de Munich, vont passer le cap de l'engagement indirect à l'engagement direct ! L'objectif prioritaire de l'Allemagne est la protection de sa population. L'Etat Islamique est apparu comme l'ennemi prioritaire, sa capacité de nuisance étant très forte dans le Moyen-Orient, en Afrique et en Europe. Pourtant l'Allemagne n'est toujours pas prête à envoyer des hommes dans les opérations de combat à l'étranger. La nouvelle ministre de la défense Ursula von der Leyen prône un discours ferme et tente de faire évoluer l'interventionnisme militaire allemand vers l'action.

Ainsi, en septembre 2014, la décision est prise d'envoyer des armes aux forces de sécurité kurdes et iraqiennes, ce qui a brisé le tabou de longue durée sur l'envoi d'armes de la part de l'Allemagne vers une zone de conflit. En effet, par principe les dirigeants allemands se sont toujours opposés à l'exportation d'armement en zone sous tension¹¹⁸. Le contexte de cette décision doit être pris en compte puisque ce qui motive les dirigeants allemands est d'une part la protection de minorités face aux exterminations et d'autre part le soutien solidaire aux alliés qui ont déjà effectué un grand effort financier. L'humanitaire ne suffit plus et c'est donc une véritable nouveauté pour l'Allemagne qui va envoyer près de 1 800 tonnes de matériels militaires aux Kurdes en l'espace de 6 mois. De plus, 150 militaires allemands sont envoyés sur place pour former près de 4 000 peshmergas. Ces formateurs allemands sont armés, une première dans la cadre de mission de formation. L'objectif est clair : installer durablement le Kurdistan irakien comme un acteur prépondérant, apte au combat et pouvant assurer efficacement la protection de son territoire et des populations réfugiées.

¹¹⁷ Chiffres officiels: Einsatzzahlen – die Stärke der deutschen Kontingente“, bundeswehr.de

¹¹⁸ H Monath, *US-Luftschläge helfen 20 000 Flüchtlingen*, Der Tagesspiegel, 11.08.2014

Suite à l'attentat du Bataclan en novembre 2015, la situation évolue pour l'Allemagne qui se doit de montrer sa solidarité indéfectible à l'ami français. Un soutien militaire allemand envers la France va s'inscrire, se basant d'une part sur l'article 51 de la Charte des NU, le droit légitime à l'autodéfense collective¹¹⁹ et d'autre part sur le devoir d'assistance entre Etats-membres de l'UE (article 42-7 du TUE). Dans un premier temps, l'Allemagne va procéder à diverses missions de soutien, hors-combat (pas d'attaque aérienne), en participant à l'opération *Counter Daesh* sur le territoire syrien et irakien.¹²⁰ Nous avons pu constater un soutien très timide de l'Allemagne face aux opérations françaises au Mali (Serval et Barkhane). Cela change dès janvier 2016, l'Allemagne va renforcer son engagement en Afrique, afin de permettre à la France de retirer une partie de ses troupes et de les transférer en Syrie pour combattre directement Daesh. L'Allemagne est impliquée dans deux missions, *l'European Training Mission* de l'UE (EUTM) et la *mission multidimensionnelle intégrée des NU pour la stabilisation du Mali* (Minusma). Ces deux opérations visent d'une part à former les militaires maliens et d'autre part à l'accompagnement des forces africaines (G5 Sahel) pour ramener la stabilité dans la région. Les hommes de la Bundeswehr ne peuvent participer aux combats, mais cet engagement des Allemands dans cette région instable et dangereuse peut potentiellement provoquer le recours aux armes.

A la vue de ces divers exemples récents on constate que la « génération en opération » est de plus en plus mise à disposition dans le cadre de missions écartant le combat, mais de natures toujours plus diverses et professionnalisantes. Cette volonté allemande de se confronter à la réalité du terrain, plus intensivement, pousse la Bundeswehr à plein régime. Cette dernière subit actuellement une grave crise structurelle.

Paragraphe 3 - Une évolution contrastée – paradoxe entre discours politiques et réalité

A - Un défi capacitaire conséquent

Les ambitions allemandes sont conséquentes, mais les capacités de la Bundeswehr sont tributaires de facteurs financiers, militaires et politiques. Les dirigeants allemands se sont engagés sur la voie de la revalorisation de l'action extérieure, ce soutien aux alliés est-il réalisable et tenable sur le long-terme ? Les dirigeants mettent-ils vraiment les moyens nécessaires pour réaliser ces objectifs ?

¹¹⁹ Sur la base de la résolution 2249 du 20 novembre 2015

¹²⁰ Missions de ravitaillement, de reconnaissance, de protection en mer et al mise à disposition de personnel de soutien. « *Merkel zu Anschlägen in Paris, 'Ein Alptraum von Gewalt, Terror und Angst'* », Stern.de, 14.11.2015

1. Problèmes relatifs aux matériels et aux équipements

L'armée allemande est régulièrement taxée de force de second rang du fait de son armement rustique et défaillant. Fin 2014, sur 198 avion de combat, seuls 80 sont opérationnels (40% de la flotte¹²¹) et la situation n'a pas évolué puisque André Würster, patron du syndicat de la Bundeswehr, en juin 2016, déclarait que « les forces armées ont atteint le point le plus bas tant au niveau des équipements et du personnel que des infrastructures.¹²² » Et même lorsque la Bundeswehr souhaite réhabiliter son matériel par de l'achat neuf, les problèmes continuent. En 2014, un rapport externe¹²³ sur les projets d'armement de la Bundeswehr, commandé par la ministre von der Leyen, a révélé des problèmes considérables, car l'équipement de défense neuf est majoritairement livré trop tard, à un prix plus élevé et s'avère souvent défaillant ! La bureaucratie du ministère de la défense et l'industrie de l'armement sont directement remis en cause. Von der Leyen n'avait ainsi pas hésité à congédier le secrétaire d'État Stéphane Beemelmans et le directeur de l'armement Detlef Sellhausen¹²⁴. Elle s'est ensuite entourée de militaires qualifiés dans les questions opérationnelles. Le point de vue des militaires étant ainsi mieux pris en compte. Des mesures stratégiques¹²⁵ ont été mises en place comme l'Agenda armement (« Agenda Rüstung ») et le tournant dans les capacités de la Bundeswehr (« Trendwende Material »). L'Etat allemand devient un acteur prépondérant du secteur et ambitionne de façonner la base industrielle et technologique européenne sur la voie de la recherche et de l'innovation.

Cet état de fait est exprimé depuis longtemps. Les spécialistes dénoncent une situation plus que préoccupante, l'équipement des forces armées est dans « un piteux état, voire catastrophique à certains égards »¹²⁶. Mais, cela s'est accentué avec la hausse de l'interventionnisme depuis 2014. Le jugement général porté sur la situation matérielle est sans appel et fait de plus en plus partie de l'actualité et du débat public. Certains cas frappants illustrent le manque de moyens criant de la Bundeswehr, sa crédibilité est mise à défaut au niveau national et international. Par exemple, en 2014 a été mis en place un pont aérien pour lutter face à l'épidémie Ebola en Afrique de l'Ouest. Un avion de transport Transall¹²⁷, du fait d'une pénurie de pièce de rechange est resté cloué au sol et la ministre a dû humblement annoncer que faute d'avion adapté, le rapatriement des ressortissants allemands ne pourrait plus être garanti par la Bundeswehr.

¹²¹ Jean-Dominique Merchet, *L'état désolant de l'armée allemande*, blog Secret Défense, l'Opinion, 26.09.2014

¹²² Deutschlandfunk, « *Die Bundeswehr ist mittlerweile der größte Sanierungsfall* », Deutschlandfunk.de, 30.06.2016

¹²³ KPMG, P3 GROUP, TAYLOR WESSING: *Umfassende Bestandsaufnahme und Risikoanalyse zentraler Rüstungsprojekte* – Exzerpt, 30.09.2014.

¹²⁴ *Ibid*

¹²⁵ BMVg: *Erste Konsequenzen aus dem Expertengutachten: Die Agenda Rüstung*, 07.10.2014.

¹²⁶ Ch Hickmann, « *Materialprobleme bei der Bundeswehr. Nichts mehr im grünen Bereich* », Sueddeutsche.de, 27.09. 2014

¹²⁷ *Ibid*

2. Faiblesse au niveau humain

Dans son rapport annuel de 2016, le commissaire parlementaire aux forces armées Hans-Peter Bartels constatait que « la Bundeswehr, en dépit des efforts intensifs, est confrontée à des problèmes de sous-effectifs considérables, voire alarmants dans certaines filières et carrières »¹²⁸. Cette même année, la Bundeswehr affichait son taux d'effectif le plus bas depuis sa création avec seulement 167 507 soldats¹²⁹ actifs (sans compter les 9 000 recrues du service militaire volontaire). Un déficit de près de 3 000 soldats¹³⁰ qui est une conséquence directe de la procédure de professionnalisation trop rapide de von Guttenberg.

Ce constat a poussé Ursula von der Leyen, dès sa prise de fonction en 2014, à initier un « Trendwende Personal »¹³¹ (un tournant dans le domaine des ressources humaines). Le marché du travail allemand fait face à une pénurie de jeunes, dans ce contexte le recrutement et la fidélisation des personnels constituent des enjeux de taille pour la Bundeswehr qui souffre d'une image généralement médiocre chez les jeunes. La Bundeswehr a lancé 55 mesures variées destinées à renforcer son attractivité¹³² (« Attraktivitätsagenda »). Elles sont notamment d'ordres sociales comme une meilleure prise en compte de la vie de famille (garderies pour les enfants des soldats, aligner les affectations sur les périodes scolaires) et une couverture sociale intégrée ; relatives à la carrière avec une rémunération plus attractive ; ou à l'amélioration de la vie dans les casernes. En plus de ces mesures classiques, la Bundeswehr a opéré un nouveau ciblage de son recrutement professionnel, élargissant au maximum la population cible (restreindre les limites d'âge). Plus polémique, a même été proposé d'ouvrir les rangs de la Bundeswehr aux ressortissants étrangers sur modèles de la Légion étrangère française ou espagnole.

Malgré ces propositions et les diverses campagnes de communications¹³³, la Bundeswehr souffre toujours d'un déficit d'attractivité auprès des jeunes. Ce qui pousse les troupes opérationnelles au bout de leurs capacités humaines. Le cumul de mission se fait au dépend de la qualité opérationnelle des soldats. Les régiments, notamment dans la Marine (10% des effectifs mais 20% des soldats opérationnels) doit prioriser ses contributions et ainsi remettre en cause l'efficacité de sa participation dans des missions multilatérales. Les problèmes démographiques¹³⁴ propres à l'Allemagne ne semblent pas pouvoir faire évoluer la situation dans un sens positif.

¹²⁸ Deutscher Bundestag, Unterrichtung durch den Wehrbeauftragten. Jahresbericht 2015, 26.01.2016

¹²⁹ Statista: <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/38401/umfrage/personalbestand-der-bundeswehr-seit-2000/>

¹³⁰ Bundeswehr, « Stärke: Militärisches Personal der Bundeswehr », 21 septembre 2016

¹³¹ Gaëlle Winter. „Le gouvernement Merkel III (2013-2017) et la politique de défense allemande : quels changements ? », Fondation pour la recherche stratégique, février 2018

¹³² *Ibid*

¹³³ La dernière série Youtube en date: « Warum ist die Bundeswehr in Mali », 2017 <https://www.youtube.com/watch?v=JU45MPUWQys>

¹³⁴ Johann Fuchs, Doris Soehnlein, Brigitte Weber: Projektion des Erwerbspersonenpotenzials bis 2060. Arbeitskräfteangebot sinkt auch bei hoher Zuwanderung, Institut für Arbeitsmarkt und Berufsforschung, IAB-Kurzbericht, Nuremberg, 6/2017.

3. Le cœur de bataille : la question financière

Les aspects financiers constituent un déterminant majeur de réponse à ces problèmes capacitaires. La troisième Grande coalition a initié une réorientation, c'est le premier gouvernement depuis 1990 à avoir prôné l'exact opposé de la sacro-sainte politique de contrainte budgétaire. Pour l'illustrer de manière chiffrée : en 1990, la défense représentait 15,1 % du budget fédéral et 2,7 % du PIB, pour être ramenée en 2017 à respectivement 9,5 % et 1,2 %¹³⁵.

Le nouveau discours sur la responsabilisation de l'Allemagne comme partenaire fiable à la stabilité de l'ordre mondial devait être consacré par des mesures concrètes. Ainsi, le Livre Blanc de 2016 insiste sur l'atteinte du double objectif otanien d'ici 2024 : un budget de défense à 2 % du PIB et des dépenses d'investissements représentant 20 % du budget de défense total. Une inflexion totale des mesures d'austérité sur lesquelles se basait la réforme de 2011. En 2018, von der Leyen se bat sur le projet de budget fédéral 2018 et du 51^{ème} plan financier¹³⁶, pour que les ressources financières soient graduellement portées de 38,493 milliards en 2018 à 42,387 milliards en 2021. Politiquement, un consensus fait écho à cette augmentation.

B - La nouvelle ambition allemande : une stratégie politique ?

Les ambitions allemandes sont contrebalancées par des réalités financières et capacitaires moins glorieuses. Cette réorientation de la politique étrangère va demander un effort financier considérable et l'incertitude reste totale sur l'augmentation du budget fédéral relatif à la défense malgré les promesses du livre blanc de 2016. Les potentiels effets positifs des actuelles mesures devraient par ailleurs être perceptibles sur le moyen voire long terme. L'effort demandé doit s'inscrire sur la continuité et les coalitions au pouvoir, devront faire perdurer cette politique. La montée de l'AfD et de Die Linke peut toujours faire craindre à un risque pour la continuité, malgré une base électorale solide des démocrates-chrétiens.

Malgré les politiques entreprises par la dernière coalition, se maintient un manque d'intérêt, d'investissement et de soutien à la réforme structurelle et stratégique de l'outil militaire allemand. Ce qui peut laisser croire que le consensus de Munich est une stratégie politique. Ce « tournant » apparaît comme un leurre afin d'apaiser les tensions liées au manque de solidarité lors de l'intervention en Libye en 2011. La conjoncture, suite à la déstabilisation de l'Est de l'Ukraine et de l'annexion de la Crimée ouvre une fenêtre de tir opportune pour insuffler un tel changement de paradigme quant à la vision allemande de la puissance et de l'outil de politique étrangère qu'est l'opération extérieure militarisée.

¹³⁵ *Ibid*

¹³⁶ Programmation financière de l'État fédéral sur cinq années glissantes. Non contraignante et faisant l'objet de réévaluation annuelle.

Le décalage entre les attentes des alliés et les réticences allemandes à les satisfaire est bien présent chez l'opinion publique et également chez l'élite politique. Ainsi la hausse du budget de la défense à 2% fait débat. Une divergence est apparue entre les partis de gauche apeurés par une potentielle course aux armements¹³⁷ et l'Union qui prône l'alignement pour éviter toute dérive germano-allemande en dehors du cadre euro-atlantique¹³⁸. Merkel apparait de moins en moins capable de créer le consensus sur ces questions. Malgré les avancées constatées, l'Allemagne dirigée par Merkel se considère toujours comme une puissance civile et cette vision réductrice de la puissance impose un rythme long à tout changement. Le passage d'une armée de conscription inactive à celle d'une armée opérationnelle et interventionniste en zone de combat va demander un temps long et sera traversé par de nouvelles crises internationales et nationales.

¹³⁷Thorsten Jungholt « Aufrüstung treibt Keil in die Bundesregierung », Die Welt, 19.02.2017.

¹³⁸ Spiegel Online « Merkel bekennt sich zu höheren Verteidigungsausgaben », 25.02.2017

PARTIE II – UNE POLITIQUE ETRANGERE ANCREE DANS LE MULTILATERALISME : LES ACTIVITES ALLEMANDES AU SEIN DE L’OTAN ET DE LA PSDC

L’intégration au sein de structures multilatérales est la raison d’être de toute possibilité d’interventionnisme militaire allemand. La majorité des missions de la Bundeswehr se déroulent dans le cadre de l’OTAN ou de la PSDC européenne. C’est pourquoi il s’est décidé d’écarter l’étude de l’Allemagne au sein de l’ONU. Les débats allemands sur le sujet se consacrent bien plus au gain d’influence dans cette arène diplomatique et à l’ouverture du Conseil de Sécurité de l’ONU, que sur des questions à proprement opérationnelle, militaire et intégrative.

De l’implication allemande dans l’OTAN et la PSDC ressortent distinctement les évolutions ou les stagnations stratégiques, idéologiques et opérationnelles majeures de la politique étrangère de défense et de sécurité de l’Allemagne de A. Merkel.

Chapitre 1 - Le rôle central de l’OTAN dans la politique étrangère de défense et de sécurité allemande

Paragraphe 1 - Une tradition de guerre froide

L’organisation du Traité de l’Atlantique Nord incarne un rôle central dans la politique allemande de défense et de sécurité, cela depuis la fin de la seconde guerre mondiale. Depuis l’adhésion de la RFA à l’OTAN en 1955, une véritable dépendance sécuritaire s’est construite. Il s’agissait du cadre principal et quasiment exclusif de la faible politique étrangère allemande de sécurité et de défense. Permettant en cela, l’existence d’un lien institutionnel fort avec le partenaire américain. Ce cadre structurant permet ainsi le développement des liens entre les partenaires occidentaux via la création d’une communauté de valeur.

L’Alliance Atlantique fut perçue par les différents gouvernements succédant à Adenauer comme la garantie manifeste de la sécurité territoriale et de la paix, pour l’Allemagne et l’Europe en général. Ainsi, pour la RFA toute décision en matière de sécurité durant la période de guerre froide se faisait en étroite coopération avec l’OTAN. La survie territoriale et l’existence de la nation ouest-allemande étaient fortement corrélées au soutien américain et de l’outil de défense et de sécurité otanien. La stratégie de dissuasion définie la première phase de l’OTAN entre 1949 et 1989, à savoir une alliance

défense contre l'ennemi soviétique et affilié¹³⁹. Cela va dans le sens du « Heimatschutz »¹⁴⁰, la raison d'état qui fait que tout doit être entrepris pour protéger la nation des dangers extérieurs les plus prépondérants. Cela se fait au travers de la défense collective.

En plus de l'aspect purement stratégique, l'OTAN est considérée par les dirigeants allemands comme la structure la plus apte à l'union et la défense du monde occidental. Depuis 1949, c'est la structure la plus apte à répondre aux risques et menaces qui mettent en périls la sécurité européenne. Le livre blanc de 2016 insiste fortement sur le rôle stratégique central de l'OTAN pour l'Allemagne, affirmant que « l'Europe ne peut se défendre efficacement contre les menaces du XXI^{ème} siècle et assurer une forme crédible de dissuasion qu'en coopération avec les États-Unis. L'OTAN reste le point d'ancrage et le principal cadre d'action de la politique de défense et de sécurité allemande »¹⁴¹.

Paragraphe 2 - Problème de définition de l'OTAN post-guerre froide

La fin de la Guerre froide, de la menace soviétique et de l'affrontement entre les blocs Est-Ouest bouleverse l'équilibre stratégique européen. H. Kohl, un homme politique imprégné par les concepts de l'ancien monde s'efforce de maintenir ce lien profond entre la RFA et les États-Unis. La refonde de l'OTAN en organisation « exportatrice de sécurité »¹⁴², notamment dans les PECO de 1990 à 1999, fut l'occasion de réaffirmer la place de l'Allemagne dans le cadre de sécurité collective européenne. Les événements de la décennie 1990 mirent à l'honneur l'importance de l'Alliance atlantique dans la gestion de crise sur le territoire européen. Depuis l'intervention en Bosnie-Herzégovine (1995), au Kosovo (1999), en Macédoine (2001) ou bien les élargissements successifs de l'OTAN à l'Est, l'Allemagne incarne ainsi un allié fiable. Cette dernière a entrepris des réformes législatives et organisationnelles dans la sens d'une plus grande participation aux actions de l'OTAN, quitte à remettre en question les principes de neutralités et de non-intervention militaire. C'est ce que tient à rappeler l'eurodéputé M. M. Gahler, « L'Allemagne évolue avec et dans l'OTAN »¹⁴³.

Mais des divergences vont apparaître à la fin des années 1990. Les questionnements et réflexions sur le nouveau « concept stratégique de l'OTAN » cristallisent les tensions entre partenaires allemands et américains. Ces derniers souhaitent « globaliser l'Alliance » pour élargir le rayon d'action de l'OTAN à l'échelle mondiale. Cette nouvelle vision accompagne corrélativement les objectifs de la superpuissance américaine : la prévention des nouveaux enjeux sécuritaires, essentiellement non-

¹³⁹ Bernd Lemke. Die Allied Mobile Force 1961 bis 2002, De Gruyter Oldenbourg, 2015

¹⁴⁰ Martin Kirsch. Der neue Heimatschutz der Bundeswehr, IMI, Juni 2013

¹⁴¹ *Ibid*

¹⁴² Olivier Kempf. „L'OTAN au XXI^e siècle : La transformation d'un héritage », édition du rocher, 2015

¹⁴³ Entretien avec l'eurodéputé M. Gahler, Parlement européen, 24.04.2018

européens comme la lutte contre le terrorisme ou la prolifération nucléaire. Pour l'Allemagne, son hostilité s'incarne dans la volonté de préserver une limitation d'action aux zones nord-atlantiques et européennes. Une vision totalement opposée à celle de l'exercice de « gendarme du monde ».

A - Transformation de l'OTAN en une Organisation de sécurité collective à l'échelle mondiale

L'OTAN, sous l'égide américaine enclenche une redéfinition stratégique, souhaitant abandonner son euro-centralité, au profit d'une transformation en organisation de sécurité collective à l'échelle mondiale¹⁴⁴. Ces nouveaux objectifs sont trop flous aux yeux des allemands qui craignent que la priorité accordée à la défense territoriale européenne soit reléguée au second rôle. Ainsi les missions de l'OTAN vont s'étendre considérablement avec des opérations de *peace building*, de *peace making*, de *nation building*, de *regime change* (Lybie en 2011), anti-terroristes, humanitaires ou de formations et de soutien à d'autres composantes sécuritaires nationales ou supranationales. Un véritable bouleversement, l'OTAN se transforme en une organisation, militaro-politique chargée de la défense des Etats-membres et agissant également dans le sens d'une stabilité internationale accrue. Cette situation, du point de vue allemand, fait encourir le risque d'une surcharge d'activité impossible à suivre et un affaiblissement de la cohésion interne. En plus d'un développement opérationnel inédit, l'OTAN souhaite se répandre dans le monde en ajoutant de nouveaux coopérants. Le concept manichéen de Bush, « d'axe du Mal » impose selon lui d'organiser une « alliance des démocraties », la coopération s'accroît ainsi avec des pays comme l'Australie, Israël ou la Corée du Sud. Mais cette coopération s'approfondit également avec d'autres organisations internationales et régionales comme l'ONU, l'Union Africaine ou la Communauté des Etats Indépendants (CEI).

Ces nouveautés font que l'OTAN manque de clarté stratégique aux yeux des membres originels européens. Il est nécessaire de poursuivre une démarche de rapprochement doctrinal et stratégique entre les membres sur le nouveau rôle de l'OTAN. L'équilibre entre *hard power* et *soft power* s'efface en faveur du premier et les allemands sont fondamentalement opposés à la nouvelle voie américaine. En mai 2002, un sondage explicite cette opposition croissante des allemands quant à cette velléité renforcée puisque dans un sondage, seuls 19% des sondés déclarent avoir une opinion positive à l'égard de l'administration Bush¹⁴⁵.

¹⁴⁴ M Rühle, *Entwicklungslinien des atlantischen Bündnisses*. Aus Politik und Zeitgeschichte, n°43, 2006

¹⁴⁵ Spiegel Online. "Umfrage - Mehrheit der Deutschen hält Bush für unfähig", 17.05.2002

B - Ere Schröder : un tournant dans les rapports germano-américain : impact sur l'OTAN

Suite aux attentats du 11 septembre 2001, Schröder proclame la « solidarité illimitée » avec l'allié américain face à une attaque lâche des « valeurs constitutives commune »¹⁴⁶ de l'Occident. Sont également décidées, des mesures militaires concrètes pour lutter contre le terrorisme, comme la participation à l'*Opération Enduring Freedom* (OEF). Malgré ce geste de solidarité, la RFA rouge-verte remet en cause le militarisme débridé américain : des frappes aériennes massives, le non-respect des principes fondamentaux humanitaires, instrumentalisation d'une propagande religieuse avec l'élaboration d'un « axe du Mal ». Ces excès marquent une opposition culturelle entre les dirigeants américains qui veulent saisir la place centrale, celle de l'*hégémon* et les allemands profondément attachés aux institutions multilatérales et aux normes du droit international.

Les mésententes avec l'allié américains, notamment sur la transformation de l'OTAN et les opérations américaines à l'étranger font que Schröder souhaite développer un autre axe de la politique étrangère de défense et de sécurité. Celui d'un rapprochement avec les partenaires européens et plus spécifiquement avec la France. La crise irakienne entre 2002 et 2003 fut l'occasion de mettre à mal la priorité transatlantique, c'est la première fois qu'un gouvernement allemand décide, sous couvert d'un intérêt national, d'aller à l'encontre du traditionnel partenaire américain. Un véritable changement de paradigme¹⁴⁷ qui initie la volonté d'une Europe puissance propre à la doctrine gaulliste et française plus généralement. L'Allemagne se rapproche de son partenaire européen dans le cadre d'une réflexion sur l'avenir de l'Europe. Pour autant la non-intervention en Irak et même le prosélytisme du « camp de la paix » pour éviter toute intervention américaine auront divisés les partenaires européens¹⁴⁸.

G. Schröder souhaite, paradoxalement aux nombreux désaccords germano-américains, garantir la place de la RFA dans l'OTAN, cela en respectant les obligations allemandes dans l'organisation. La cohérence de l'Alliance atlantique est mise à rude épreuve. A l'image du veto allemand (français et belge) face à la planification de mesures d'urgence pour protéger l'allié turc en cas d'attaque militaire irakienne¹⁴⁹. Cet événement est le catalyseur de la grave crise de l'OTAN à partir de 2002, puisque « l'esprit transatlantique » et la solidarité découlant d'un engagement commun sont bafoués. Cela contraint la RFA à de lourdes concessions pour éviter toute responsabilité néfaste pour l'avenir de la sécurité européenne. Ainsi, au sommet de Prague de 2002, l'Allemagne accepte la création d'une NRF (*Nations Response Force*), dont 5000 allemands seront membres (25% des effectifs). Cette dernière est

¹⁴⁶ Michel Drain. « *L'engagement de la Bundeswehr en Afghanistan : quels enseignements pour la politique de défense allemande* » ? IFRI, « Note du Cerfa », n°118, Décembre 2004

¹⁴⁷ J. Vinocur *What emancipation is Schröder after?*, International Herald Tribune, 08/05/03

¹⁴⁸ « La lettre des 8 », pour une solidarité avec les Etats-Unis initie une marginalisation du consensus franco-allemand comme moteur de la politique étrangère européenne.

¹⁴⁹ *Ibid*

pourtant directement concurrente de la toute jeune Force de réaction rapide de l'UE (dans la cadre de la PESD). C'est également au sommet de Prague, que l'Allemagne se plie à la nouvelle doctrine otanienne prônée par les américains en acceptant le rôle global de l'OTAN et la nécessité d'opération à l'échelle mondiale. Une position allemande qui change donc pour éviter toute paralysie de l'Alliance, mais la rupture, certes consommée lors de l'arrivée de Merkel au pouvoir, fut marquante entre les deux pays.

Ainsi, depuis la fin de la guerre froide, les intérêts allemands quant à l'OTAN ont évolué. A travers le développement d'une Europe de la Défense, l'Allemagne de Schröder a souhaité accroître l'influence européenne et donc allemande dans l'Alliance. La non-intervention en Irak et sa critique publique fut un tournant de la politique étrangère allemande, puisque l'Allemagne avait pour la première fois défendu un intérêt national « supériorisé » pour contredire un choix de l'Alliance¹⁵⁰. Autre aspect au niveau opérationnel, les changements des règles d'engagements des soldats allemands se développent progressivement mais apparaissent toujours trop longues à se mettre en place pour certains partenaires (manque de compréhension des différences culturelles). Les deux mandats de Schröder auront fait basculé la réputation allemande auprès de ses partenaires occidentaux, cette dernière devenant un allié encombrant, le garant d'un statu quo dépassé.

Paragraphe 3 - L'Allemagne de Merkel face à la redéfinition stratégique de l'OTAN

Merkel s'est faite la gardienne de la tradition atlantiste, pourtant son mandat, loin de revenir sur le tournant enclenché par Schröder, ne va faire qu'accentuer les oppositions de fond¹⁵¹ entre une Allemagne multilatéraliste et un partenaire américain réformiste souhaitant un renforcement des capacités d'action de l'OTAN, aussi bien sous G.W. Bush que sous B. Obama.

A - Préservation du statu quo avec la Russie jusqu'à 2014

Au sujet de l'élargissement, l'Allemagne n'est pas dans une opposition frontale face à toute évolution. Au contraire, lors du Sommet de Bucarest en avril 2008, la RFA est favorable à l'intégration de nouveaux membres comme l'Albanie, la Croatie et même de la Macédoine ; cela malgré des doutes pragmatiques quant à leur efficacité dans l'atteinte des objectifs otaniens. Auparavant, elle avait accepté l'adhésion en 1999 de la Pologne, de la République tchèque et de la Hongrie malgré les oppositions russes. Mais d'un autre côté, et avec la France, l'Allemagne de Merkel s'oppose à toute adhésion de la

¹⁵⁰ G Shöllgen. *Die Zukunft der deutschen Außenpolitik liegt in Europa*, Aus Politik und Zeitgeschichte, mars 2004

¹⁵¹ D. Bandler et W. Mitchell. *Immer dieser Michel: Washington, Berlin und der Streit um die Nato-Erweiterung*, Internationale Politik, 2009

Géorgie ou de l'Ukraine¹⁵² dans le programme *Membership Action Plan* (Plan d'action pour l'adhésion), qui est perçu comme l'antichambre d'une adhésion réelle à l'OTAN¹⁵³. En effet, l'Allemagne critique la stratégie américaine de fragilisation de l'influence russe dans son étranger proche. Cette dernière craint, et à raison, que cette attitude agressive ne puisse que conduire à des situations de crises politiques voire sécessionnistes et militaires. Cette position constructive avec Moscou s'ancre dans une volonté de rapprochement institutionnel entre russes et européens. Dans le cadre du grand élargissement vers l'Est de 2004, avait été instauré un Conseil OTAN-Russie (2002). Un forum de consultation institutionnalisant et intensifiant les contacts entre les deux instances. De plus, les responsables allemands depuis Merkel, sont plus critiques et pragmatiques vis-à-vis de V. Poutine, ce dernier pourrait pertinemment invoquer une stratégie d'encerclement et couper court à toute relation.

Par ailleurs, un autre point d'opposition au partenaire américain concerne l'installation d'un système de défense antimissile balistique en Pologne et en République tchèque. Officiellement, il s'agit de pouvoir contrer toute attaque iranienne, mais un tel projet va à l'encontre de toute confiance mutuelle et réciproque dans le développement d'un partenariat russo-européen. Les américains s'appuient sur la russophobie de certains PECO, notamment de la Pologne de Jaroslaw Kaczynski. L'Allemagne, pragmatique, se montre plus proche des intérêts russes que de ceux de ses alliés de l'organisation de défense collective. Pour B. Obama qui réussira à faire accepter ce projet au maximum de partenaires otanien au début de son mandat, l'Allemagne apparaît de plus en plus comme un allié rétif et complexe dans l'Alliance¹⁵⁴.

B - Les « partenariats globaux » : un cadre géographique et politique repensé

Outre l'élargissement de l'OTAN aux frontières orientales du continent européen, l'Allemagne fait également figure d'adversaire à toute adhésion extra-européenne au sein de l'OTAN. Washington initie une stratégie de « partenariat global » avec des démocraties aux antipodes de l'espace géographique et hégémonique européen. Bien sûr, l'Allemagne est loin de critiquer toute coopération dans le cadre de missions opérationnelles spécifiques, à l'image de ce qui peut exister dans le cadre de l'ONU ou de la PSDC. C'est plutôt la crainte d'un manque de solidarité et de cohérence qui pousse à critiquer une telle stratégie. Cela risque d'entraîner l'OTAN vers des régions en guerre dure (Moyen-Orient) ou qui présentent des risques de conflit important. L'Allemagne, par tradition et par principe, s'oppose à toute intervention non-nécessaire, d'autant plus lorsque ses intérêts ne sont pas directement engagés dans ces zones lointaines.

¹⁵² F. Kupferschmidt. « *Vor dem Nato-Gipfel von Bukarest. Intensive Bemühungen um die Überwindung von Differenzen der Mitgliedstaaten* » Berlin, Stiftung Wissenschaft und Politik, 2008

¹⁵³ M. Rühle. „*Begrenzt bündnisfähig? Deutschland und die NATO*“, 2009

¹⁵⁴ M. Kaim et P. Nidermeier. « *Deutsche NATO-Politik* », 2009

Cette opposition aux partenariats globaux s'insère aussi dans la crainte d'être relégué au second plan par le partenaire américain. Si le rayon d'action de l'OTAN devient global, l'Allemagne telle quelle n'aura plus la même importance, voire seulement un rôle marginal. Par ailleurs, une augmentation du nombre de partenaire ne pourra aller que dans le sens de la dévalorisation de l'article 5 du Traité de Washington¹⁵⁵. Ce principe fondamental, la clause d'assistance mutuelle, prévoit que si un allié est « victime d'une attaque armée, chacun des autres membres de l'Alliance considérera cet acte de violence comme une attaque armée contre l'ensemble des membres et prendra les mesures qu'il juge nécessaires pour apporter une assistance à l'allié attaqué ». Ce principe clé de défense collective serait extrêmement difficile à mettre en œuvre dans une OTAN à l'échelle mondiale, comptant certes des démocraties comme partenaires, mais dont les intérêts risquent de plus en plus diverger.

Paragraphe 4 – le cas afghan : entre ISAF et OEF

Merkel n'a pas remis en question l'engagement de la Bundeswehr en Afghanistan, ce théâtre d'opération fut le cœur des relations germano-américaines et du débat autour du « partage du fardeau » entre alliés. Cela notamment au travers de sa participation à l'ISAF, une mission de *peace building* et de *nation building* sous commandement onusien puis otanien. L'Allemagne s'engage sur la voie de la normalisation à travers ce conflit. Ainsi l'ISAF, opération à caractère humanitaire, voit le nombre de soldats allemands passer de 1200 en 2002 à près de 5300 en 2010 (3^{ème} contributeur en hommes)¹⁵⁶. L'investissement financier est également conséquent puisque la RFA dépense près de 1.2 milliards d'euros en aide au développement dans le pays¹⁵⁷. Par ailleurs, sur le volet militaire, la Bundeswehr voit ses responsabilités à la hausse en prenant le commandement de l'ISAF à Kaboul et la prise en charge de la coordination d'opération dans le Kunduz. Pour autant, cette bonne volonté est mise à mal par plusieurs aspects limitatifs structurels ou politiques.

Ainsi, la nature même de la mission de l'ISAF pose question pour les allemands. Pour la Bundeswehr il s'agit d'une mission de sécurisation de l'aide humanitaire et non d'une mission de combat. Le terme de « guerre » est tabou, la Bundeswehr est reléguée au rôle d'agence de développement en uniforme qui poursuit un objectif de stabilisation économico-civile pour reconstruire le pays. Par ailleurs, en plus de vouloir éviter toute opération de combat, il se crée un parallèle entre l'ISAF et l'OEF (*Operation Enduring Freedom*), une autre opération lancée en 2001 dont l'objectif est la neutralisation des talibans. Mais l'Allemagne détache à peine 5% de ses effectifs dans cette mission à caractère militaire. La dégradation de la situation est continuelle en Afghanistan depuis 2006, les deux missions étant de plus en plus liées. Mais face à cette situation très dure, dont les alliés occidentaux

¹⁵⁵ S. Serfaty. « Globaliser l'Alliance ? ». Politique étrangère. 2009

¹⁵⁶ C. D. Mass. “Die Afghanistan-Mission der Bundeswehr“, in S. Mair „Auslandseinsätze der Bundeswehr“, SWP, 2007

¹⁵⁷ T. Noetzel et Th. Rid. “Germany’s options in Afghanistan”, Survival, 2009

paient le prix fort¹⁵⁸ en opération, l'Allemagne de Merkel s'efforce de limiter au plus possible l'implication allemande dans des combats à forte intensité. Ces tergiversations mettent grandement à l'épreuve la solidarité entre alliés. Or l'Allemagne est de plus en plus étreinte entre les obligations vis-à-vis des alliés et l'opinion publique allemande qui désapprouve l'usage de l'outil militaire. L'action de la Bundeswehr est donc juridiquement et symboliquement limitée. Par exemple lorsqu'un soldat allemand est impliqué dans le décès d'un civil ou d'un taliban, il fait l'objet d'un rapport par le Procureur fédéral qui peut envisager des sanctions très lourdes en cas de faute avérée. Une marge de manœuvre d'autant plus restreinte que le nombre d'homme, leur entraînement et le matériel disponible sont plus qu'insuffisants¹⁵⁹.

La réticence directe à tout engagement supplémentaire sur d'autres zones du territoire afghan et la manière de gérer sa zone d'attribution (arrangement à l'amiable avec les talibans et trafiquants d'opium dans la région de Kunduz), font que l'Allemagne, malgré un vrai investissement, apparaît toujours aux yeux de ses alliés comme un allié hésitant. Elle prend la place de la France, qui depuis son intégration au commandement militaire intégré incarne aux yeux des américains l'exemple de l'allié actif et responsable. Cette attitude de l'Allemagne s'explique par l'absence de volonté pour toute évolution interventionniste aussi bien chez les dirigeants politiques que pour l'opinion publique.

Paragraphe 5 - Complexité de la situation contemporaine de l'OTAN

La conjoncture actuelle apparaît critique pour l'OTAN. En effet, les oppositions et divisions entre les partenaires n'ont jamais été aussi fortes. D'une part, la Turquie, le principal membre de l'Alliance dans la zone Moyen-orientale se rapproche dangereusement de Poutine et fait évoluer sa politique étrangère de défense et de sécurité. Erdogan effectue un retournement d'alliance stratégique, attaque les alliés de l'OTAN kurdes en Syrie (combat dans l'enclave kurde d'Afrin en février et mars 2018). Le président turc, depuis le coup d'état manqué de juillet 2016 a initié un basculement vers l'autoritarisme et dans la cadre de la crise des migrants, ce dernier joue un jeu trouble et affiche un manque criant de solidarité avec les partenaires occidentaux. De plus, il n'hésite pas à prôner une politique étrangère décomplexée, notamment lorsqu'il se permet de critiquer la chancelière Merkel sur ses « pratiques nazies »¹⁶⁰, lors des quiproquos diplomatiques durant l'été 2017. D'autre part, les alliés européens sont de plus en plus divisés, notamment sur la conduite à tenir face au « danger russe ». Les PECO, la Pologne

¹⁵⁸ D. Weiss. « Deutschland am Hindukusch », Aus Politik und Zeitgeschichte, 2008

¹⁵⁹ *Ibid*

¹⁶⁰ Le Temps, *Erdogan accuse Angela Merkel de « pratiques nazies » : l'Allemagne riposte*, 21.03.2017

et les pays baltes en tête, sont habités par une crainte profonde du géant russe¹⁶¹, alors que les pays d'Europe du Sud, à l'image de l'Espagne ou de l'Italie, insérés dans le bloc de l'Ouest depuis longtemps et éloigné géographiquement, n'éprouvent pas la même appréhension. Ainsi pour les membres méridionaux, c'est bien plus les tensions au Moyen-Orient ou dans le Sahel qu'il faut craindre. Les tensions de 2014 en Ukraine relèvent ainsi de perceptions différentes entre partenaires européens¹⁶², la solidarité est mise à mal et divise insidieusement l'Union européenne et l'OTAN. Pour terminer, les Etats-Unis ont accentué le désaxement de leurs intérêts vers la zone Pacifique au dépend de l'espace européen. Et cela depuis B. Obama. D. J. Trump prolonge cette même lancée, une politique qui fait craindre le court-circuitage de l'Alliance et du partenariat transatlantique en général. Une réforme profonde s'impose pour éviter ce risque de division totale et la politique belliciste russe va dans le sens d'un retour de la notion de « défense territoriale », les origines de l'OTAN.

Mais l'Allemagne apparaît également dans une position difficile, notamment face au partenaire américain incarné par le nouveau président D. J. Trump, qui a décidé de ne pas faire dans la dentelle avec la RFA. Ce dernier exerce une pression constante sur l'Allemagne pour qu'elle augmente ses dépenses de défense. Dans un entretien de mars 2016 avec le Washington Post¹⁶³, Trump s'est montré critique envers l'Allemagne, l'accusant de ne pas assumer sa part d'efforts dans l'OTAN et d'aller à l'encontre de la solidarité collective. Ce point de vue domine aujourd'hui aux États-Unis et c'est tout le débat autour du *burden-sharing* (le partage du fardeau) qui s'intensifie. À l'occasion d'un sondage d'opinion mené par le Pew Research Center en 2015¹⁶⁴, 54 % des citoyens américains ont indiqué que l'Allemagne devrait apporter une plus grande contribution militaire à la sécurité internationale, alors que 37 % seulement pensaient qu'elle devrait limiter son rôle. Même si la chancelière Angela Merkel a indiqué depuis l'élection de Trump, via le livre blanc de 2016 notamment, que l'Allemagne allait accroître ses dépenses militaires, le budget de défense du pays n'augmentera pas de manière significative à court terme, les négociations de coalitions (surtout dans la cadre d'une GroKo) et l'opinion publique risque de ralentir tout changement rapide. Dans un autre sondage réalisé par Pew Research Center en 2016¹⁶⁵, seuls 34 % des Allemands étaient favorables à une hausse des dépenses de défense, tandis qu'environ 47 % souhaitaient qu'elles demeurent à son niveau actuel. On constate donc que même si l'Allemagne accentue ses efforts sur le plan militaire en augmentant ses dépenses et en renforçant ses coopérations, sa politique de défense reste soumise à d'importantes contraintes de politique intérieure qui ruine sa fiabilité auprès du traditionnel allié américain, aujourd'hui plus intolérant que jamais avec D. J. Trump. Pourtant, les allemands restent favorables à la défense du territoire par l'OTAN¹⁶⁶.

¹⁶¹ Crainte également d'un axe Berlin-Moscou. D. Yost. *Assurance and US extended deterrence in NATO*, 2009

¹⁶² A. Matlé et A. Scheffler. *From Wales to Warsaw: NATO's New Normal*, Konrad Adenauer Stiftung, octobre 2015

¹⁶³ The Washington Post, *NATO allies boost defense spending in the wake of Trump criticism*, 28.06.2017

¹⁶⁴ Pew research Center, 2015 : <http://www.pewglobal.org/2015/05/07/germany-and-the-united-states-reliable-allies/u-s-germany-relations-11/>

¹⁶⁵ Pew Research Center, 2016 : <http://www.pewresearch.org/fact-tank/2016/06/13/key-findings-europe/>

¹⁶⁶ H. Biehl et J. Jacobs. „Öffentliche Meinung und Sicherheitspolitik“, in *Deutsche Sicherheitspolitik*, Opladen, 2009

Paragraphe 6 - Les influences allemandes dans l'Alliance : des contributions et des efforts concrets

De « l'allié du statu quo », l'Allemagne de Merkel prend peu à peu conscience de sa responsabilité dans l'Alliance du fait de sa puissance économique et politique en Europe. Les élites allemandes ont peu à peu pris consciences de cette responsabilisation nécessaire, conduisant en 2014 au consensus de Munich. Le livre blanc de 2016 entérine cette volonté politique et confirme la volonté allemande d'avoir un rôle accru dans l'Alliance et dans l'ordre international. L'Allemagne a aussi pris conscience de ses intérêts à la défense d'un ordre international. La stabilité européenne et mondiale constitue l'instrument principal de sa puissance économique actuelle. Le retrait progressif des américains du continent européen malgré quelques garanties de façade¹⁶⁷ pousse à la responsabilisation défensive et sécuritaire ; s'instaure un nouvel ordre européen et otanien où l'Allemagne doit prouver sa place. C'est ce que souhaitent les partenaires britanniques et français¹⁶⁸. Un nouveau pilier de sécurité collective doit se construire entre européens pour pallier au désengagement américain.

De plus, la réaction de l'Allemagne en 2014 face à l'annexion de la Crimée par la Russie incarne un moment de rupture stratégique en faveur d'une OTAN plus forte. L'Allemagne prend en compte les préoccupations de ses partenaires de l'Est. Pourtant de manière générale, la doctrine de l'OTAN vis à vis de la Russie n'a pas été remise en cause. En effet, des pays comme l'Allemagne sont toujours favorable aux garanties post-soviétisme : ni troupes, ni armes nucléaires, ni équipements lourds en stationnement sur le territoire des anciennes démocraties populaires. Cela en faveur de mesures de réassurances.

A – Impulsion en 2014 : solidarité et mutualisation

La stabilité de l'ordre européen est mise à mal par la realpolitik russe, ce qui encourage à sauvegarder la sécurité commune via un renforcement de l'Alliance. La solidarité mutuelle entre chacun de ses membres se démontre par un soutien politique et militaire concret. C'est dans ce cadre que s'inscrit le 24^{ème} Sommet de l'OTAN à Newport au pays de Galles en septembre 2014. Plusieurs points sont ainsi évoqués et approfondis.

Tout d'abord, l'adoption d'un « Plan d'Action Réactivité »¹⁶⁹ (*Readiness action plan*, RAP), qui permet de répondre rapidement et fermement à tous les nouveaux défis sécuritaires. Il est ainsi décidé

¹⁶⁷ Création d'une troisième brigade US en Europe en 2016. *US to quadruple defence budget for Europe*, bbc.com, février 2016

¹⁶⁸ Arbeitskreis Junge Außenpolitiker. *Deutsche Verantwortung in der internationalen Politik (III): Sicherheitspolitische Handlungsfähigkeit stärken*, Konrad Adenauer Stiftung, octobre 2015

¹⁶⁹ Site web nato.int : https://www.nato.int/cps/fr/natohq/topics_119353.htm

un renforcement de la **Force de Réaction de l'OTAN** pour lutter efficacement contre les menaces russes, moyen-orientales et nord-africaines. C'est le fondement militaire de l'Alliance et les contributions matérielles et militaires de l'Allemagne sont conséquentes. Ainsi, 8 brigades sont mises à dispositions, la plus grande contribution à cette force de réaction.

Il s'agit ensuite d'établir une force interarmées de haut-niveau de préparation capable de se déployer « en quelques jours » pour défendre les frontières extérieures de l'OTAN. C'est la Force opérationnelle interarmées à très haut niveau de préparation¹⁷⁰ (*Very High Readiness Joint Task Force*, VJTF). On parle d'une force « fer de lance » du concept de Force de réaction de l'OTAN, qui est susceptible de déployer dans un délai de 48 heures jusqu'à 5 000 hommes. Elle est composée de forces maritimes, terrestres, aériennes et de forces spéciales. En 2015, l'Allemagne a été la première à annoncer d'assurer la direction tournante de cette VJTF. La Bundeswehr va également mettre en place une coopération structurée avec les Pays-Bas et la Norvège. L'intérêt de cette force est sa rapidité, cependant, le repositionnement de troupes dans les territoires orientaux est interdit. Dans le cas d'une attaque russe, si la VJTF se déploie aussi rapidement que dans la théorie, alors les russes devraient affronter directement des soldats d'autres Etats membres de l'OTAN. Une véritable stratégie de dissuasion, car contrairement au cas ukrainien, la Russie ne pourrait bénéficier d'aucune marge de manœuvre.

Une autre nouveauté approfondie lors du Sommet de l'OTAN à Varsovie en 2016 consiste en des mesures de réassurances visant à renforcer la défense et la sécurité des pays d'Europe centrale et orientale. Il s'agit premièrement de rassurer les alliés et leurs populations et de décourager toute tentative d'agression par la Russie. L'Allemagne, solidaire, a déclaré vouloir prendre la tête d'un bataillon multinational, composé de ses partenaires lituaniens, norvégiens, belges et néerlandais¹⁷¹. Lors du Sommet de Newton, l'OTAN condamne fermement la Russie¹⁷². Les positions traditionnellement conciliantes de l'Allemagne vis-à-vis de la Russie sont tout de même un atout pour préserver le dialogue diplomatique, la confrontation n'étant pas une fin en soi.

B - Mutualisation des ressources militaires, opérationnelles et industrielles

Les démocraties occidentales ont subi récemment des crises économiques structurelles qui limitent les ressources financières et budgétaires à accorder au domaine de la Sécurité / Défense. Face à la raréfaction des ressources et l'approfondissement continu du domaine d'action de l'OTAN (défense territoriale, opération de gestion de crise...), il est nécessaire pour les alliés de réformer l'Alliance pour rester efficace. Ainsi, le Sommet de Newton de 2014 oblige les Etats membres à atteindre les 2% de PIB

¹⁷⁰ Site web nato.int: https://www.nato.int/cps/fr/natohq/news_118642.htm?selectedLocale=fr

¹⁷¹ T. Wiegold. *Offizieller Start für die erste NATO-Battlegroup im Nordosten*, Augengeradeaus.net, 07.02.2017

¹⁷² Site web nato.int: https://www.nato.int/cps/fr/natohq/official_texts_112964.htm

dans le budget de défense d'ici 2024. Mais en complément, l'Allemagne a imposé son leadership¹⁷³. A travers ses capacités de propositions, elle initie le « concept de nations cadres »¹⁷⁴ (*Framework Nations Concept*, FNC). Ainsi face à la problématique budgétaire, rien n'est plus efficace que l'instauration d'une dépendance mutuelle européenne dans le domaine militaire.

Ce concept prévoit la création de *cluster*, chacun sera placé sous le commandement d'une nation-cadre qui sera l'organisateur central de toute la composante. Seront ainsi mis à disposition les moyens logistiques, techniques, de renseignements voire de commandement pour réunir au mieux les différentes armées. Cela permettra de multiplier les efforts nationaux sans doublon, une coopération militaire à un niveau jamais abouti entre différentes armées nationales pour permettre des missions plus efficaces et plus longues. Dans le futur, l'objectif est d'instaurer de véritables brigades multinationales aux capacités de combats multiples, équivalentes à celles d'une armée nationale mais disposant de possibilités plus importantes.

Actuellement, près de 18 Etats sont favorables à une telle coopération approfondie avec l'Allemagne. Cette dernière peut ainsi s'appuyer sur la coopération avec les Pays-Bas¹⁷⁵, la Roumanie¹⁷⁶ et la République tchèque¹⁷⁷. Des projets sont aussi à l'étude avec la Pologne¹⁷⁸ pour une intégration réciproque d'unités¹⁷⁹. Des liens forts ont également été noués entre les armées de l'air allemande et néerlandaise dans le cadre du programme Apollo. Dans le domaine maritime, c'est l'Allemagne qui viendra renforcer la Marine néerlandaise pour combler une lacune dans la projection de forces maritimes. Ainsi des unités étrangères sont directement placées sous commandement allemand. Une véritable plate-forme de coopération se met en place. De plus cela initie un phénomène de mutualisation et de coopération industrielle dans le secteur de l'armement. Pouvant servir de moteur à la recherche et développement, notamment dans le développement de programmes sous-marins¹⁸⁰. Ou bien à des procédures d'achat groupé limitant l'impact budgétaire de ces processus longs et coûteux d'achat d'armement. Un véritable mouvement d'union capacitaire, opérationnelle et industrielle se met ainsi en place. Pour autant, le projet n'est pas encore très clair. Les futures applications concrètes permettront de clarifier son fonctionnement.

Dans son livre blanc de 2016, mais également lors de réunions avec les ministres de la défense européen, l'Allemagne défend ce projet de mutualisation des personnels et des équipements comme

¹⁷³ *Ibid*

¹⁷⁴ Cl. Major et Ch Molling. *Das Rahmennationen-Konzept: Deutschlands Beitrag, damit Europa verteidigungsfähig bleibt*, Stiftung Wissenschaft und Politik, novembre 2014

¹⁷⁵ 11ème brigade aéroportée intégrée à la Division des opérations spéciales allemandes et intégration de la 43ème brigade mécanisée à la 1ère Division blindée allemande

¹⁷⁶ 81ème brigade mécanisée intégrée à la Division des opérations spéciales

¹⁷⁷ 4ème brigade de déploiement rapide intégrée à la 10ème Division blindée

¹⁷⁸ Projet de création d'une « Submarine Operating Authority » (SUBOPA) au sein du Centre des opérations (MOC) de la Marine allemande

¹⁷⁹ Cl Major et Ch Mölling. *Entre la crise et la responsabilité : un premier bilan de la nouvelle politique de défense allemande*, IFRI, « Note du Cerfa », décembre 2015

¹⁸⁰ Programme allemand *Joint Logistic and Command Ship*

élément de réponse à l'austérité budgétaire et capacitaire. A travers le FNC, elle développe les concepts de *pooling* (mutualisation des capacités militaires) et du *sharing* (le partage du potentiel existant)¹⁸¹. L'eurodéputé allemand M. Gahler voit dans cette prise d'initiative allemande « l'avenir de toute construction européenne solide grâce à l'OTAN », voire un aboutissement vers la formation « d'une armée européenne »¹⁸².

Paragraphe 7 - La stratégie de dissuasion de l'OTAN et divergences allemandes

A – Le désarmement nucléaire : l'auto-isolement allemand

Le recentrage de la stratégie de l'OTAN sur la défense collective peut faire penser que l'Allemagne, toujours rétive à l'intervention extérieure, approuve inconditionnellement toute mesure propre à assurer la sécurité collective du continent européen. C'est le cas, mais la question du nucléaire se maintient comme un thème tabou. Un discours de B. Obama, prononcé à Prague en avril 2009 fut l'instigateur d'une volonté allemande anti-nucléaire démesurée. Le président américain appelait au « global zéro »¹⁸³, à savoir l'avènement d'une époque sans nucléaire, cela lui avait en partie valu de recevoir le Prix Nobel de la paix.

Ainsi, dans le cadre du gouvernement Merkel II, G. Westerwelle (FDP), comme ministre des affaires étrangères se prononce en faveur du retrait de toutes les ogives nucléaires américaines basées sur le territoire allemand¹⁸⁴. Le désarmement, notamment nucléaire, est un discours récurrent chez les élites politiques allemandes. L'incompréhension chez les alliés est grande. Premièrement, le danger russe n'est pas à écarter malgré les bonnes relations germano-russes du moment (1991-2014). Les alliés Est-européens sont rétifs car de leur point de vue la dissuasion nucléaire reste un outil stratégique vital. Deuxièmement, cela n'empêche pas l'Allemagne de vouloir préserver cette protection nucléaire américaine, c'est seulement leur emplacement qui doit changer¹⁸⁵. Une défiance totale quant à la solidarité entre allié de nouveau très mal-perçue. En effet, B. Obama prévoyait évidemment un temps long avant une telle période délaissant la dissuasion nucléaire.

En 2010, Westerwelle en rajoute lors d'une réunion du conseil de l'OTAN et souhaite remplacer la dissuasion nucléaire par une simple défense anti-missile. Un futur inenvisageable pour les partenaires

¹⁸¹ Ch. Mölling et H. Linnekamp. *Die künftige Bundeswehr und der europäische Imperativ*, Stiftung Wissenschaft und Politik, 15.03.2011

¹⁸² Entretien avec l'eurodéputé M. Gahler, Parlement européen de Strasbourg, 24.04.2018

¹⁸³ The Guardian, *Barack Obama launches doctrine for nuclear-free world*, 05.04.2009

¹⁸⁴ Die Welt. „Westerwelle will atomwaffenfreies Deutschland“, 08.09.2009

¹⁸⁵ F. Miller, G. Robertson et K. Schake. « Germany opens Pandora's Box », Center For European reform, février 2010

otaniens, France et Pologne en tête. Ainsi le Sommet de Lisbonne de 2010 affirme ne jamais vouloir remettre le nucléaire en question tant que le monde ne sera pas dénucléarisé. Le nouveau rapport avec la Russie change la donne à l'aube de 2014. L'Allemagne ne remet ainsi plus en question la dissuasion nucléaire et au contraire elle réaffirme son implication dans une stratégie de dissuasion conventionnelle (Force de réaction de l'OTAN). Le danger russe est grandissant. La Russie n'a entrepris aucune contrepartie sur la dénucléarisation¹⁸⁶ et au contraire elle modernise son arsenal. Dans ce contexte de menace réelle, la dissuasion nucléaire n'est plus acceptée à l'ordre du jour des débats otaniens.

B – Un recours à la violence crédible

En plus du débat sur le nucléaire, c'est toute une question sur l'usage crédible de l'outil militaire, conventionnel ou nucléaire, qui garantit l'efficacité d'une stratégie de dissuasion. La Russie est considérée comme l'actuelle ennemi aux yeux de l'OTAN, mais qu'importe la menace, la dissuasion doit se baser sur deux principes clés¹⁸⁷. D'une part la capacité d'entraver et de défaire tout projet d'attaque, on parle de *deterrence by denial*. Le bouclier anti-missile ou la Force de réaction rapide de l'OTAN incarnent distinctement de telles potentialités. L'autre principe est la capacité de représailles et le degré de menace qu'en perçoit l'adversaire, il s'agit du concept de *deterrence by punishment*. Le bouclier nucléaire américain en Europe en est l'archétype même.

Ainsi pour l'OTAN, la combinaison de ces deux stratégies permet de posséder une stratégie de dissuasion efficace, puisque tout ennemi, à la vue du rapport coût-avantage d'une agression ne pourra que limiter ses stratégies d'actions. Et toute contre-réaction à une attaque devra se faire de manière proportionnelle selon les règles du droit international.

En plus de l'importance de posséder un éventail d'instruments de dissuasion combinant *deterrence by denial* et *deterrence by punishment*, il est nécessaire de pouvoir mettre en œuvre ces sanctions militaires. Dans le cadre de l'OTAN, la décision doit être prise de manière multilatérale, ce qui exige le soutien du gouvernement allemand, lui-même très attentif à son opinion publique. Ici, c'est la nature même de la politique étrangère allemande qui sera en question. Puisque l'adhésion à une organisation de défense collective depuis 1955 fut nécessaire à la survie de la RFA, cette dernière doit à présent défendre corps et âme le bien-fondé de la défense collective et la place de l'Allemagne dans l'OTAN.

La menace russe s'est confirmée en Ukraine, un conflit gelé sape toute stabilité du pays. Ce risque est envisageable pour les partenaires baltes comme scandinaves ou polonais. L'intégrité territoriale de l'OTAN, comme de l'UE par la même occasion, est souveraine. Pour l'élite politique

¹⁸⁶ R. Neukirch. « Streit über Atomwaffen-Abrüstung. Westwelle legt sich mit Clinton an ». Spiegel.de, 25.02.2010

¹⁸⁷ Glenn Herald Snyder, *Deterrence and Defence: Toward a theory of National Security*, Princeton Legacy Library, 2015

allemande et sa population il est nécessaire d'inscrire l'intégrité territoriale et la solidarité indéfectible entre tous les membres comme des valeurs majeures, des principes dictant l'usage de l'instrument militaire.

Chapitre 2 - Quel projet allemand pour la PSDC européenne ?

Paragraphe 1 – Construction de « l'Europe de la défense »

A l'aube du premier mandat de G. Schröder (1998), c'est toute une stratégie de l'UE en matière de défense et de sécurité qui se met peu à peu en place. C'est le résultat d'un cheminement long qui débute à partir de l'échec de la CED (1954) jusqu'à l'instauration d'une coopération politique européenne (CPE) dans le domaine diplomatique (1970) et qui franchie une étape supplémentaire avec le traité de Maastricht (1992) et son deuxième pilier : la Politique Etrangère de Sécurité Commune (PESC).

La France et l'Allemagne, sous l'époque de H. Kohl avaient participé à l'émergence d'un pilier européen autonome en matière de sécurité et de défense. Défenseurs d'une intégration entre l'UE et l'Union de l'Europe occidentale (UEO), ces deux pays furent à l'avant-poste des avancées en la matière. Comme par exemple avec la création de l'Eurocorps en 1992, ou la mise en place des « missions de Petersberg »¹⁸⁸, encadrant les modalités d'interventions hors-zone, ou bien le développement d'une coopération approfondie entre forces otaniennes et européennes. En 1998, la France et le Royaume-Uni accentuent ce cap avec « l'initiative de Saint-Malo »¹⁸⁹. L'objectif est une relance du projet européen que Schröder, chancelier d'une coalition rouge-verte, souhaite, contre toute attente, rejoindre. Ce ralliement politique permet aux allemands de prendre part aux discussions et aux décisions sur l'avenir de cette PESD (budget, capacité). C'est ainsi, sous la présidence allemande de l'UE¹⁹⁰ (1^{er} semestre 1999) qu'est décidé la création de structures d'encadrement institutionnel de la PESD comme l'Etat-major de l'UE. Pourtant Schröder ne s'éloigne pas d'une ligne germano-allemande, en insistant pour doter des capacités civiles et humanitaires à la PESD¹⁹¹. Il s'agirait ainsi d'un outil de gestion collective des crises internationales via des instruments civils et militaires¹⁹².

G. Schröder ambitionne de bouleverser la traditionnelle culture de la retenue allemande. L'avènement d'une PESD, permet aussi bien d'autonomiser la politique étrangère européenne dans le domaine de la défense et de sécurité, mais également celle de l'Allemagne. Cette dernière conjugue ses

¹⁸⁸ Trois catégories de missions : des opérations humanitaires et d'évacuation de ressortissants des pays européens, des opérations de maintien de la paix, des missions de forces de combat pour la gestion de crise, y compris des opérations de *peace building* à haute intensité.

¹⁸⁹ J. Howorth. *L'intégration européenne et la défense : l'ultime défi*, « Cahier de Chaillot », novembre 2000

¹⁹⁰ Hans Stark. *Un leadership Paris-Berlin-Londres?* 2003

¹⁹¹ U. Schmalz. *Die europäisierte Macht – Deutschland in der europäischen Außen- und Sicherheitspolitik*, in *Eine neue deutsche Europapolitik? Rahmenbedingungen – Problemfelder – Optionen*. Institut für Europäischer Politik, Europa Union Verlag, 2001

¹⁹² Fidèle à la vision de puissance civile. Position défendue par Joschka Fischer (Vert).

intérêts à ceux de l'Union et Schröder va même, lors d'un retentissant discours à l'Assemblée Nationale française, parler d'*Europe puissance*. Une première pour un dirigeant allemand¹⁹³.

Cette attitude de l'Allemagne de G. Schröder pro-PESD est à nuancer. Malgré un discours de leadership assumé, la RFA est loin d'avoir entrepris la route annoncée de *l'Europe puissance*. La culture de la retenue, la méfiance de l'opinion publique pour la chose militaire, les problèmes structurels (armée de conscription) et financiers ainsi que les impacts négatifs sur une campagne électorale conduisent à limiter ces avancées. Le projet de G. Schröder pour la PESD est sensiblement lié à la volonté de consolidation de la construction européenne. Il s'agit plus d'une nouvelle arène de dialogue institutionnalisée plutôt qu'un tournant germanique en faveur de l'interventionnisme à l'étranger, en dehors du continent européen. Le général J-P Metz, sous-chef de l'Etat-major de l'Eurocorps fut détaché une première fois à l'Eurocorps en 1998, notamment dans le cadre d'une opération de *peace making* en Bosnie-Herzégovine (SFOR, 1999). Pour sa part il constate que les allemands étaient toujours « très frileux »¹⁹⁴ à tout engagement dans des missions à risque de *peace building*. Le changement est loin d'être radical avec le passé pourtant G. Schröder aura intensifier la présence allemande sur des théâtre extérieurs. Durant son mandat près de 10 000 soldats de la Bundeswehr étaient sans cesse impliqués dans des opérations multilatérales¹⁹⁵.

La période Schröder voit ainsi la PESD se mettre définitivement en place, avec cela une véritable stratégie européenne de sécurité (2003). Cette stratégie communautaire est une véritable avancée, permettant de réunir les européens sur des orientations stratégiques et sécuritaires similaires afin d'éviter tout quiproquo diplomatique ou division interne à l'image de l'intervention en Irak (2002). Les objectifs principaux sont la stabilisation sécuritaire du voisinage européen et la bonne coordination entre les instruments de défenses, PESD et OTAN. Mais l'échec du Traité de constitution pour l'Europe en 2005, met à mal un approfondissement de la PESD et initie une période de deux années de réflexion (2005-2007) pour convenir d'un nouveau projet, plus à même de rencontrer la faveur des peuples.

Paragraphe 2 - Merkel I (2005-2009) : Ambiguïté entre Europe de la Défense et partenariat atlantique

A – Un gouvernement favorable à la consolidation de la PESD / PSDC

La chancelière Merkel nouvellement élue n'a pas l'intention de remettre en cause la politique de son prédécesseur. Par souci de cohérence et de fidélité aux engagement allemands pris entre 1998 et

¹⁹³ G. Schröder. *Europe Puissance als gemeinsames Ziel*. FAZ, 01.12.1999

¹⁹⁴ Conférence MESA : *Quel avenir pour la défense européenne ?* 29.05.2018

¹⁹⁵ Hans Stark. *La nouvelle place de l'Allemagne sur la scène internationale*, Questions Internationales, mai-juin 2006

2005 avec les alliés européens, elle va participer à la mise en place de diverses mesures phares de la PESD en construction. En février 2004, la France, l'Allemagne et le Royaume-Uni s'étaient mis d'accord sur la création du concept de *battle group* européens¹⁹⁶. Il s'agit d'unités rapidement déployables en cas d'urgence, un véritable avantage capacitaire et opérationnel. Ces unités de 1 500 hommes, multinationales seront les fers de lance de la réaction rapide européenne. Ce concept stratégique est devenu opérationnel en 2007, et aurait ainsi permis de créer une solidarité plus forte entre nation, chaque Etat-membre, petit ou grand participerait dans un projet de défense commun. Le niveau des capacités européennes aussi bien en termes de planification que de commandement s'est également retrouvé amélioré à travers la création du *EU Operation Center* qui devient opérationnel en 2007. Des gains en termes d'interopérabilité et une capacité de projection extérieure supplémentaire pour la PESD. Pourtant, à l'heure actuelle ces *battle groups* européens n'ont jamais été déployés. Avec l'implication dans l'OTAN, en Afghanistan notamment, l'Allemagne s'est sentie surpassée dans ses possibilités capacitaires. Par la suite, un écart idéologique s'est de plus en plus agrandi entre français et allemands. Ces derniers ont freiné toutes évolutions pratiques et opérationnelles, alors que les français n'ont cessé de développer leur culture de l'intervention dans des missions à risques de *peace builing* par exemple (Libye 2011).

L'intérêt de l'Allemagne va plus dans le sens d'une construction institutionnelle européenne, qui doit forcément comprendre la PESD pour un rapprochement plus symbolique et politique. Le traité de Lisbonne (2009) va dans ce sens (et avant lui le traité de constitution pour l'Europe rejeté en 2005). Le Conseil européen définit les intérêts stratégiques de l'UE, prise en main par la commission européenne dans l'économie de Défense, remplacement de la PESD par la PSDC, création d'agences européennes spécialisées dans la sécurité et la défense¹⁹⁷ ou l'instauration d'une clause de solidarité (article 42.-7 TUE).

Mais la réalité opérationnelle de l'Allemagne de 2005 à 2013 est loin de répondre aux attentes de ces avancées politico-institutionnelles. Les discours de Merkel¹⁹⁸ comme du ministre des affaires étrangères F-W Steinmeier sur leur volonté de construire une armée européenne ne remporte pas forcément l'écho espéré. Du fait, notamment, d'une méfiance générale face aux promesses allemandes qui s'avèrent souvent peu efficaces dans ce domaine.

¹⁹⁶ Claudia Major et Christian Mölling. *EU Battlegroups: What contribution to European Defence? Progress and Prospects of European Rapid Response Forces*. SWP Research paper, Juin 2011

¹⁹⁷ Légitimation de l'Agence européenne de défense notamment.

¹⁹⁸ FAZ, *Merkel will Europa-Armee aufbauen*, 23.03.2007

B – Une réticence affichée

Arrivée au pouvoir, A. Merkel ne cache pas son désir de faire renaître l'amitié germano-américaine entachée par l'opposition à l'intervention en Irak de 2002. Ainsi, dès l'accord de coalition avec le SPD (2005) et ensuite lors de la phase de réflexion conduisant au traité de Lisbonne, A. Merkel ne cache pas cette priorité. Ainsi, sa vision de la PESD puis de la PSDC est bien plus réductrice que celle de son prédécesseur ou de la France. Les forces européennes doivent être considérées de manière autonome. Au contraire, l'interopérabilité et la compatibilité avec l'OTAN est la norme, la démarche d'approfondissement de la PESD avec le traité de Lisbonne est vue comme un moyen de « renforcement du pilier européen de l'OTAN »¹⁹⁹ selon les mots de Merkel.

Par ailleurs, l'Allemagne prend la tête de la présidence de l'UE durant le premier semestre 2007. Or, cette dernière n'a pas du tout inscrit la politique étrangère dans le domaine de la sécurité et de la défense parmi les priorités de ce moment fort européen. Une prise de distance avec le projet européen en soi. Au contraire, c'est la France, lors de sa présidence de l'UE lors du second semestre 2008 qui va s'efforcer de réveiller la PSDC via son renforcement. Elle impulse et réussit à mettre d'accord les 27 Etats-membres sur le fait qu'il faille « remédier à l'insuffisance des moyens disponibles en Europe en améliorant progressivement les capacités civiles et militaires de la PSDC »²⁰⁰ pour devenir crédible sur la scène internationale.

Ainsi l'engagement militaire allemand dénote d'un manque total de volonté politique et donc d'investissement. Durant la période 2005-2009, il y a bien eu des missions lancées par l'UE. Près d'une vingtaine sont réparties sur l'ensemble du globe à vocation civilo-militaire ou purement civile pour la majorité. L'organisation de telles missions nécessite l'unanimité au Conseil, ainsi l'Allemagne ne s'est jamais opposée. Mais il n'existe pas d'obligation à la participation à de telles missions, ce qui fait courir le risque d'un interventionnisme « à la carte ». A la place de se solidariser à son partenaire européen privilégié français, l'Allemagne décide de s'abstenir pour certaines missions. Ainsi, à la place des 14 000 militaires allemands déployables prévus dans le livre blanc de 2006²⁰¹, à peine 8 000 l'ont été véritablement. Un véritable obstacle à toute politique étrangère de sécurité commune crédible de l'UE.

En définitive, malgré des avancées politiques, institutionnelles et même des efforts opérationnels à l'image de la participation allemande forte à l'opération EU NAVFOR Atalanta (depuis 2008), le premier mandat de Merkel marque la réticence des dirigeants allemands pour tout changement trop brutal. Et cela, quitte à se détacher de ses alliés européens. L'exemple idéal est le concept de battle group, initié par les allemands, et qui mettent à disposition l'effectif le plus important. C'est la quintessence du concept de *pooling* et *sharing*, le partage du fardeau pour la préservation de la paix.

¹⁹⁹ G. Müller-Brandeck-Bocquet. *Deutsche Europapolitik von Adenauer bis Merkel*. Verlag für Sozialwissenschaften. 2010

²⁰⁰ Questions et entretiens d'Europe : *Une présidence réussie - Bilan de la présidence française du Conseil de l'Union européenne*, 15.12.2008

²⁰¹ *Ibid*

Mais l'Allemagne est restée sur une ligne non-interventionniste, coupant court à toute avancée dans le réel de la défense européenne²⁰². Une situation difficile à tenir pour l'Allemagne qui est sensée être le cœur, avec le partenaire français, de toute évolution durable de l'UE. Lorsque le projet politique ne se sacralise pas dans la pratique, la globalité peut être remise en cause.

Paragraphe 3 - Du statu quo (allemand) à l'initiative franco-allemande (2009 -2017)

A – Une relance difficile : période de stagnation (2009 – 2016)

1. Le manque de solidarité européenne dans un contexte de crises économiques et politiques

La présidence française de l'UE avait conduit à une revalorisation de la PSDC et de nouveaux objectifs forts, comme l'ambition à termes d'arriver à une capacité de projection de 60 000 hommes en 60 jours. Dans un laps de temps rapproché (2008-2010), des réunions informelles²⁰³ entre les Etats-membres et la Commission avaient conduit à prendre des mesures de mutualisation capacitaire et encourager des coopérations dans les technologies militaires.

Mais la conjoncture va remettre en cause toute avancée et faire trembler les fondations de la solidarité européenne. La crise financière de 2008 va profondément affaiblir les finances des nations européennes, mais la crise des dettes souveraines qui frappe notamment les pays méditerranéens va mettre en exergue le danger du repli sur soi. Plus que la combinaison de ces deux crises, c'est leur gestion qui va saper tout cadre de progression dans l'Union. L'Allemagne de Merkel va se focaliser sur le sauvetage de l'Euro, au risque de graves faux-pas diplomatiques²⁰⁴ provoquant un regain de germanophobie et de désolidarisation en Europe. Ce contexte économique critique et les politiques d'austérité prônées par Berlin et la BCE pour y répondre, provoquent la fonte des budgets de défense européen. Cela impacte notamment la PSDC, puisque seule une mission est lancée entre 2009 et 2011, EUTM Somalia dont le rôle est de former des soldats et officiers somaliens.

A ce contexte économique et politique grave s'adjoint une nouvelle menace sécuritaire. Face aux attentats terroristes et à la montée de l'islam radical en Europe de l'Ouest, il n'y a pas de véritable réponse commune. La solidarité européenne prévaut mais les réactions sont faites en cacophonie, noyant

²⁰² *Ibid*

²⁰³ Christian Mölling, *Pooling and sharing in the EU and NATO*, SWP, Juin 2012

²⁰⁴ Lorsque le ministre des Finances allemand, Wolfgang Schäuble annonce un possible « Grexit » en 2015 : <http://www.spiegel.de/international/germany/schaeuble-pushed-for-a-grexit-and-backed-merkel-into-a-corner-a-1044259.html>

la solidarité et la capacité d'action européenne. La France est durement touchée par l'Etat islamique (EI) sur son territoire national : attentat de Charlie Hebdo (2015), du Bataclan (2015), de Nice (2016) pour ne citer que les plus destructeurs. Pour le président français François Hollande, la France « est en guerre ». La France déjà au Sahel depuis 2013, intensifie son effort contre le terrorisme islamique, elle voit de nombreux alliés européens la rejoindre. Mais même, si suite aux attaques terroristes en France, l'Allemagne devient plus proactive, cette dernière reste un allié d'un faible soutien concret en opération (logistique et capacitaire). En plus du danger terroriste, une vague migratoire secoue l'Europe, qui doit accueillir des millions de réfugiés moyen-orientaux et africains. Entre une Allemagne totalement ouverte et des nations plus récalcitrantes (France, pacte de Visegrad), un fossé se creuse. La question des quotas d'attributions divise l'Europe au point que certains pays sont actuellement dans l'illégalité. La Pologne, la Hongrie ou la République tchèque décidant de ne pas appliquer les décisions prises à la double-majorité qualifiée du Conseil. Les frontières de l'Europe tremblent, ainsi depuis 2014. Une zone d'instabilité, un conflit gelé, s'est ancrée dans l'est de l'Ukraine. La realpolitik de Poutine est une nouvelle menace à laquelle les alliés européens réagissent de manière désolidarisée. Les Etats-membres de l'Est sont alarmistes tandis que les Etats du Sud jouent l'indifférence.

Dans un tel contexte conjoncturel, l'Europe se retrouve face à une série de crises qui remettent en cause la plus infime de ses avancées, notamment la liberté de circulation des personnes, la base même de l'UE. Cette période dangereuse et instable institue le blocage à toute avancée concrète dans le projet de défense européenne.

2. Une mise en application transitoire du traité de Lisbonne

La PSDC créée suite à la ratification générale du traité de Lisbonne institue de grandes nouveautés dans le spectre de la défense européenne. Un poste de Haut-Représentant est constitué, un véritable ministre des affaires étrangères de l'UE ; le traité laisse la possibilité de recourir à des coopérations renforcées et des coopérations structurées permanentes ; l'Agence européenne de défense est légitimée normativement ; la clause d'assistance mutuelle et de solidarité, article 42-7 du TUE, inscrit dans le marbre l'alliance entre les peuples. Cette dernière sera invoquée par la France face aux attentats du Bataclan (13 novembre 2015) ; le cadre de Petersberg est élargi aux cyberattaques...

Mais ce traité entraîne un chamboulement structurel, la phase d'adaptation perdurera jusqu'en 2011, lors d'une initiative du Conseil le 30 novembre 2011. Onze projets communs de mutualisation et de partage des forces de défense sont décidés. C'est surtout les contraintes budgétaires qui poussent les Etats-membres à prendre de telles décisions. Le sommet de décembre 2013²⁰⁵ s'inscrit dans la même optique. Les 28 prennent de nouveau conscience de l'importance de la défense, et il constatent trois faits

²⁰⁵ Conclusions du Conseil européen, 19 et 20 décembre 2013, Bruxelles

majeurs : « l'environnement stratégique et géopolitique de l'Europe évolue rapidement » ; « les budgets consacrés à la défense en Europe sont limités, ce qui a pour effet de restreindre la capacité à développer, déployer et maintenir des capacités militaires » ; « la fragmentation des marchés européens de la défense nuit à la pérennité et à la compétitivité de l'industrie européenne de la sécurité et de la défense ». Face à ces lacunes, les 28 appellent à une plus grande coopération et à des mutualisations nécessaires.

Par la suite, malgré des initiatives politiques – PSDC à l'ordre du jour du conseil européen en 2012, 2013 et 2015 - ou opérationnelles - puisqu'entre 2012 et 2015, l'UE lance près de 10 missions civiles et militaires – les mesures concrètes restent minimales. Les problématiques conjoncturelles prennent toujours le pas sur la PSDC, l'UE étant engluée dans la gestion de la crise des migrants, la dette grecque, la gestion de la crise ukrainienne ou les velléités électoralistes et populistes du Premier Ministre britannique D. Cameron. Durant cette longue période entre 2009 et 2016, la PSDC n'aura fait que stagner.

B - Revitalisation de la PSDC face aux chocs de 2016

Pour l'eurodéputé A. Danjean, rencontré au Parlement européen²⁰⁶, le fait que l'Europe ne dispose pas d'une défense européenne solide et autonome est « une incongruité de l'Histoire ». Pour l'Union, qui est une puissance politique, économique, commerciale, civile et normative, être reléguée au second rang en termes de capacité de défense territoriale et d'interventionnisme militaire est un facteur de faiblesse, « un témoin d'une solidarité inaboutie ». Ce dernier, lucide, voit la revitalisation de la PSDC comme « bienvenue » mais constate amèrement qu'il aura fallu attendre le chaos extérieur et le délitement aussi bien du partenaire britannique – avec le Brexit – ou du protecteur traditionnel américain – avec l'arrivée au pouvoir de D. J. Trump – pour voir le projet de PSDC se réveiller. Pourtant cela n'empêche pas l'eurodéputé A. Danjean de « remercier MM. Cameron, Poutine et Trump » pour permettre à l'Europe, de repartir vers un projet de défense européenne affirmé.

Pour les européens, même ceux très proches des Etats-Unis, l'arrivée au pouvoir de D. J. Trump implique que « tout miser sur le lien transatlantique se révèle aujourd'hui hasardeux »²⁰⁷. De plus, l'allié otanien turc est dans une phase de reconstruction stratégique ; sa politique étrangère devient illisible et ce dernier risque de bloquer l'OTAN. Au même moment, le voisinage européen n'a fait que se dégrader. Une conjonction de troubles - qui prend la forme d'un arc de cercle passant par l'Ukraine, le Caucase,

²⁰⁶ Rencontre avec l'eurodéputé A. Danjean au Parlement européen, 26.14.2018

²⁰⁷ André DUMOULIN et Nicolas GROS-VERHEYDE. *La politique européenne de sécurité et de défense commune : Parce que l'Europe vaut bien une défense*. Editions Du Villard, 2017

la Syrie, la Libye et par le reste du Sahel – fait prendre conscience aux européens qu’ils ne peuvent plus agir *en solitaire* face à ces nombreux risques.

Face au Brexit qui amoindrit l’Europe de la défense, la France et l’Allemagne souhaitent rejouer le rôle de moteur de l’Union. Le départ britannique fait l’effet d’un électrochoc et le couple franco-allemand se réveille. Lors de la présentation du livre blanc en juillet 2016, U. von der Leyen a indiqué que l’Allemagne et la France allaient mener des discussions avec d’autres membres de l’UE pour évaluer leur souhait quant à la coopération en matière de défense. Le Royaume-Uni aurait « paralysé » les avancées sur ces questions par le passé, la conjoncture permet d’aller enfin de l’avant. U. von der Leyen et J-Y Le Drian, le 12 septembre 2016 s’accordent ainsi pour « une défense européenne plus forte ». Cette volonté est suivie par les principales puissances militaires européennes : Italie et Espagne²⁰⁸. Seul grand allié à faire défaut, la Pologne s’écarte du consensus du fait d’un gouvernement PiS qui s’affirme vigoureusement contre tout projet d’intégration européenne²⁰⁹. L’activité dans le domaine est très intense fin 2016, entre la décision d’un plan de mise en œuvre de la stratégie globale en matière de sécurité et de défense (SIDP) ou le plan de défense de la Commission pour renforcer les capacités et l’industrie de défense (EDAP)²¹⁰. Une nouvelle feuille de route est lancée lors du conseil européen de décembre 2016²¹¹. Il y est décidé de redynamiser l’ensemble du spectre de la défense européenne : depuis les battle groups jamais déployés, l’effectivité d’une coopération structurée permanente, le renforcement des capacités militaires liés à l’innovation technique. Pour autant, à l’image de l’objectif à long terme du livre blanc de 2016 - « la création d’une Union européenne de sécurité et de défense » - le cadre futur reste flou : commandements nationaux ou supranationaux.

Le cas britannique post-Brexit

Le représentant permanent de la France auprès du Conseil de l’Europe, M. l’Ambassadeur J-B Mattei²¹² a souhaité relativiser l’impact du Brexit pour la défense européenne. De prime abord, les partenaires britanniques, malgré leur puissance militaire et stratégique²¹³, n’ont jamais été des ardents participants aux opérations de la PSDC. En effet, leur soutien est négligeable et même lorsqu’ils ont pour commandement une telle mission, comme l’antipiraterie au large de la Somalie, leur investissement en moyen et en homme reste minime. Depuis l’initiative de Saint Malo, l’engagement de la PSDC n’aura fait que péricliter jusqu’à 2016.

²⁰⁸ *Papers* communs avec la France et l’Allemagne dès février 2016

²⁰⁹ Ce dernier souhaite même se détacher du cadre européen via un accord bilatéral avec l’administration Trump : Politico.eu, 30.05.2018

²¹⁰ *ibid*

²¹¹ Conclusions du Conseil européen, 15.12.2016, Bruxelles

²¹² Conférence MESA : *Quel avenir pour la défense européenne ?* 29.05.2018

²¹³ Membre permanent du Conseil de sécurité de l’ONU, puissance nucléaire, réseau diplomatique immense, lien privilégié avec les Etats-Unis, armée de projection complète...

Mais à l'ambassadeur de rajouter, que le Brexit ne fera que « rapprocher le Royaume-Unis de l'UE dans les questions de défense ». Les faits sont là, puisque les britanniques, T. May en premier lieu, affirment vouloir « continuer à travailler étroitement avec les européens »²¹⁴ concernant la PSDC. Il y a donc une volonté chez les britanniques de continuer de participer aux activités opérationnelles et budgétaires en termes de défense et de sécurité de l'UE. Rien ne leur interdit. Mais leur pouvoir d'influence (ou de nuisance) restera limité au sein de structures de travail spécifiques ou d'accords bilatéraux²¹⁵. Ce départ britannique a permis de relancer l'initiative franco-allemande pour la défense européenne. L'ambassadeur J-B Mattei de conclure sur l'importance pour l'Allemagne de ne pas faire défaut à la France, comme souvent par le passé.

C - Approfondissement depuis 2017

En 2017, face aux pressions externes – Russie, Turquie, Etats-Unis de Trump, migration – et internes – Brexit, populisme – insécurité – les dirigeants nationaux et supranationaux décident d'impulser des approfondissements. Le domaine de la défense et de la sécurité, souvent problématique, apparaît comme l'une des thématiques les plus fédératrices.

Plus localement, les européens se concertent sur la résolution de la crise en Libye, qui fragilise les pays proches comme l'Italie ou Maltes. C'est une première démonstration de solidarité. Par la suite, une véritable réflexion est lancée pour engager une réforme concrète sur le futur de l'Europe. Une décision majeure est ainsi prise, conciliant la volonté commune de la France et de l'Allemagne d'aller plus loin dans l'intégration mais remettant en cause l'idéal commun européen. Les deux nations-moteurs s'entendent pour mettre en place des « coopérations différenciées »²¹⁶. F. Hollande d'énoncer l'enjeu d'aller « plus vite et plus loin dans des domaines comme la défense ». Une ligne de route, initiant une réflexion stratégique pour la défense en Europe avait été lancée en 2016²¹⁷. C'est ainsi qu'en 2017 plusieurs projets fondamentaux se réveillent ou voient le jour. La relance se fait sur le terrain de l'exécutif et du législateur européen. Les Etats-européens, France et Allemagne en tête, n'hésitent pas à interpellier les institutions européennes « pour que la dynamique amorcée en 2016 sur la sécurité extérieure et la défense soit maintenue et renforcée »²¹⁸.

Un premier pas concerne la création d'une capacité de planification militaire et de conduite (MPCC) au sein de l'Etat-major de l'UE (EMUE). C'est une véritable avancée puisque les britanniques

²¹⁴ Discours de T. May, 17.01.2017, Londres

²¹⁵ A l'image des *accords de Lancaster House*, Novembre 2010 : coopération dans le domaine nucléaire, création d'une force d'intervention, etc.

²¹⁶ Conférence de presse, rencontre à quatre (France, Allemagne, Italie, Espagne), Château de Versailles, 06.03.2017

²¹⁷ Conclusions du Conseil européen, 15.12.2016

²¹⁸ Conclusion de la réunion du conseil européen, 09.03.2017

s'étaient toujours opposés à la création de ce « mini-QG militaire »²¹⁹ qui comble un vide opérationnel. Enfin, l'UE dispose d'un véritable centre de commandement apte à centraliser la gestion de l'ensemble des missions de la PSDC. Un regain d'efficacité, qui pourrait se combiner avec une autre avancée, l'effectivité d'une coopération structurée permanente. Cette dernière apparaît dans le traité de Lisbonne mais suscite deux réactions : la volonté de créer un noyau dur avec peu de nations, mais au projet ambitieux avec un engagement réel sur le terrain extérieur²²⁰ (France, Italie), ou bien ceux qui souhaitent rester fidèles à l'esprit d'unité et de tout entreprendre pour qu'un maximum d'Etat-membres y prenne part. Malgré sa prise d'initiative générale, l'Allemagne reste hésitante et freine le projet. Merkel ne souhaite pas s'engager trop précocement, part crainte de se retrouver engagée trop fortement et définitivement avec des nations interventionnistes comme la France. La retenue refait surface et la base du volontariat dans l'intervention est une carte, que l'Allemagne se refuse de céder. Par contre dans le cadre du fond européen de la défense²²¹, un projet d'union des synergies technico-industrielles dans le domaine de l'armement, l'Allemagne fait figure de meneur. L'eurodéputée Françoise Grossetête, rapporteure du projet au Parlement européen y voit « une preuve d'attachement à la défense européenne », mais également une décision dictée par « des intérêts propres », ces derniers ont vraisemblablement fait pencher la balance »²²².

Chez le partenaire allemand, il existe une volonté politique et technocratique au changement dans le domaine de la défense européenne. Mais dans la pratique, cette volonté ne s'inscrit pas dans le réel. La position allemande manque de consistance. Tout le défi pour l'Allemagne, durant le prochain mandat de A. Merkel et des chanceliers successifs sera de passer du projet politique à la réalité concrète, à savoir, des opérations extérieures au sein de tous types de missions européennes. Mais la PSDC, selon l'Allemagne, intègre toujours une grande dominante civile et humanitaire plutôt que militaire. De plus, l'Allemagne n'hésite pas à entretenir le flou, voire à sciemment prioriser son penchant pour l'OTAN malgré ces nombreuses avancées²²³. Ce défaut de solidarité de l'Allemagne vis-à-vis de ses partenaires européens – à cause d'un projet brumeux qui évolue dans une strate transitoire de l'évolution du paradigme de la défense allemande - limite ainsi grandement le développement de la politique étrangère européenne et l'exercice de sa puissance.

²¹⁹ André Dumoulin et Nicolas Gros-Verheyde. *La politique européenne de sécurité et de défense commune : Parce que l'Europe vaut bien une défense*. Editions Du Villard, 2017, ISBN : 978-2-9560013-0-0

²²⁰ Sources état-major français: « The reality is that only small group coalitions are likely to be ready and willing to take robust military action outside Europe », in Paul Taylor, Politico.eu, 05.12.2017

²²¹ Projets de mutualisation de la Recherche & Développement et de l'innovation dans le domaine de l'armement afin d'autonomiser et de garantir les industries européennes du secteur.

²²² Entretien avec l'eurodéputé F. Grossetête, Lieu d'Europe, Strasbourg, 25.01.2018

²²³ Le Monde, *Europe de la Défense : les divergences persistent entre Berlin et Paris*, 17.02.2018

Chapitre 3 – L’Allemagne entre OTAN et PSDC : quel positionnement ?

Paragraphe 1 – Des relations UE-OTAN complexes

Tout le problème lorsque l’on a affaire à deux organisations qui sont aussi bien complémentaires que concurrentes dans la cadre de la défense collective et de la sécurité mondiale, c’est qu’il existe des risques de doublons, de duplications ou de concurrence informelle et donc des préjudices en termes d’efficacité et de cohérence stratégique.

A – Entre combinaisons et oppositions

Les deux organisations sont en concurrence. Ainsi dans le domaine de l’industrie de l’armement, l’OTAN prône une interopérabilité entre partenaires de l’Alliance et pousse aux transferts de technologies d’armement américain²²⁴. Les deux structures de commandement, l’ARRC (Allied Rapid Reaction Corps) et l’Etat-major de l’UE sont parfois appelées à se concurrencer en termes de rapidité²²⁵. Il existe un débat complexe autour de la combinaison entre les deux clauses d’assistance mutuelles : l’article 5 du traité de l’Atlantique Nord et l’article 42.7 du traité de Lisbonne. Plus récemment, l’OTAN a décidé de faire monter en puissance sa force de réaction rapide lors du sommet de 2014 avec la création d’une force de très haut niveau de préparation (la VJTF). Cela entre directement en concurrence avec les *battlegroups* européens. D’ailleurs il s’agit souvent des mêmes troupes européennes qui exercent au sein des *battlegroups* que de la VJTF²²⁶. Fondamentalement, l’OTAN souhaite tout autant que l’UE « exporter la stabilité »²²⁷, à l’échelle globale et dans son voisinage. Cela crée des dissensions entre la politique européenne de voisinage et l’OTAN exportateur de paix et de stabilité.

La relation UE-OTAN reste donc ambiguë. Mais au début des années 2000, les deux organisations avaient souhaité définir leurs relations à travers les accords Berlin Plus. Dans un contexte de montée en puissance de l’Union européenne : élargissement vers l’Est, instauration de la zone euro... Cette dernière, sous influence franco-allemande, souhaite une politique européenne de défense autonomisée. En 1999, le Sommet de l’OTAN de Washington²²⁸ approuve cette politique, justifiant un meilleur partage et équilibrage des responsabilités. En définitive, ces accords permettent de mettre les

²²⁴ P. Coquet. *Opérations basées sur les effets : rationalité et réalité*, IFRI, Octobre 2017

²²⁵ Interventions en Bosnie-Herzégovine en 2003 : EUFOR Althea pour la PESC et la SFOR pour l’OTAN

²²⁶ Joël-François DUMONT. *Les capacités opérationnelles de l’OTAN : La France et la NRF*, revue Défense. Juillet 2017

²²⁷ Karl-Heinz Kamp. *Global partnership, a new conflict within NATO?* Konrad Adenauer Stiftung, Mai 2006

²²⁸ Communiqué final du Conseil de l’Atlantique Nord, 03.06.1999

moyens opérationnels, capacitaires, de renseignement et de commandement de l'OTAN au service de missions de l'UE. Tout en laissant l'Union conserver son autonomie de décision et d'action. La seule limite consiste à ne pas intervenir contre les intérêts d'un autre Etats-membre de l'UE ou de l'OTAN, cela découlant du conflit entre Chypre et la Turquie²²⁹. Ces accords Berlin Plus permettent une avancée de coopération et de la coordination entre les deux organisations²³⁰. Pour autant, l'UE n'en aura fait l'usage qu'à l'occasion de deux missions²³¹ préférant développer la propre autonomie stratégique de la PSDC. L'UE développe son outil en parallèle de l'OTAN mais se spécialise dans les missions civiles et de formations où elle dispose d'un vrai avantage comparatif en termes d'expérience et de moyens²³². Face à ce constat, l'OTAN souhaite étendre ses prérogatives dans les missions civiles et humanitaires, allant à l'encontre d'une répartition des tâches avec l'UE. Le secrétaire général de l'OTAN des années 2000, A. F. Rasmussen prônait un nouvel accord « Berlin Plus » mais inversé, où les capacités civiles de gestions de crises européennes seraient mises à disposition de l'OTAN.

B – Des Etats européens divisés

La combinaison entre ces deux organisations, aux prérogatives similaires puisqu'elles agissent sur les mêmes zones ou avec les mêmes rôles, peut poser des problèmes. Certains Etats européens, membre des deux organisations, n'hésitent pas à utiliser les incohérences réciproques pour servir leurs intérêts. Quitte à tenir des discours ou des positions diamétralement opposées entre leurs représentations à la PSDC ou à l'OTAN. L'Union européenne apparaît moins forte et moins crédible dans la poursuite de l'unité des diverses positions nationales. Le poids américain, dans la sécurisation des nations de l'Est européen fait que la solidarité américaine est souvent jugée comme prioritaire par ces pays. Ainsi, les différentes visions stratégiques et des préoccupations nationalo-centrées rendent la division entre Etats européens plus aisées, d'autant plus dans le traitement des dossiers sensibles. Ce fut le cas face à l'intervention américaine en Irak en 2003 ou bien le refus de certains pays comme l'Allemagne ou les Pays-Bas de critiquer Israël sur sa politique colonialiste en Palestine. L'usage de l'outil militaire revient à la souveraineté étatique, et de nombreuses coalitions traditionnelles ou conjoncturelles apparaissent chronologiquement. Ainsi l'Allemagne s'inscrit comme un acteur rétif à l'intervention, tandis que la France n'hésite pas à agir en solitaire, à l'image de l'intervention Serval au Mali en 2013.

Ces divisions entre Etats-européens sont également encouragées par les Etats-Unis. Ces derniers voient toujours d'un mauvais œil l'autonomisation d'autres puissances, c'est une perte de contrôle qui peut diluer l'influence américaine internationale. D'où l'usage du concept « diviser pour mieux régner » afin de miner la solidarité naissante entre Etats européens dans des domaines hautement symboliques et

²²⁹ Olivier Kempf. *L'OTAN au XXIe siècle*, Edition Artège, 2010

²³⁰ Nicolas Gros-Verheyde. *Les accords de Berlin Plus*, juillet 2015

²³¹ Opération Concordia (Macédoine, 2003) et opération EUFOR Althéa (en Bosnie-Herzégovine, 2004)

²³² EULEX Kosovo, où prêt de 4 000 sont déployés en 2010

politiques²³³. L'UE apparaît rarement unie face au partenaire américain pour parler d'une seule et même voix forte. Les Etats Unis jouent sur la peur russe pour maintenir leur place prédominante en Europe, tout en consacrant un focus plus fort sur les affaires Pacifique, un grand-écart dur à tenir. Mais les volontés d'autonomie stratégique européenne, très présentes traditionnellement en France sont peu partagées par d'autres partenaires, comme l'Allemagne. Merkel prônant la préservation de la garantie sécuritaire américaine en Europe. Pourtant, cette position va devoir évoluer, puisque les Etats-Unis en janvier 2013 ont annoncé qu'ils ne contribueraient plus au-dessus de 50% du budget et des capacités de l'OTAN²³⁴. Certains américains suggèrent même de quitter l'Alliance. Ainsi la diminution du soutien américain devrait conduire à la remobilisation d'une politique européenne de Défense.

C – Rapprochement UE-OTAN

Un phénomène de rapprochement apaisé s'est peu à peu installé entre l'UE et l'OTAN. Un événement marquant consiste en la réintégration de la France dans le commandement intégré de l'OTAN en avril 2009²³⁵. Cela entérine l'opposition constante de la France, chantre de « l'Europe puissance », à l'antiaméricanisme sur le territoire européen. Par la suite, les problèmes économiques et budgétaires graves des années 2008 et 2011 ainsi qu'un contexte stratégique dégradé avec le retour de la realpolitik russe, ont permis de clarifier un renforcement entre UE et OTAN.

Le Sommet de l'OTAN à Varsovie en 2016, permet de relancer la coopération UE-OTAN sous l'égide du nouveau secrétaire général, le norvégien J. Stoltenberg et le nouveau président de la Commission européenne, J-C Juncker. Les dirigeants se mettent d'accord le 08 juillet 2016 sur une déclaration d'intention commune²³⁶. Ici, et selon les termes de J. Stoltenberg lors d'une réunion avec André Dumoulin²³⁷ il s'agit « d'affirmer une volonté de coopération plus étroite ». Ce n'est pas une simple stratégie de communication, à l'intention des russes par exemple, mais plutôt la volonté « d'instaurer une véritable relation d'organisation à organisation » pour conduire à un développement capacitaire cohérent. L'objectif est d'atteindre un niveau de coopération formalisé et institutionnalisé pour éviter toute dérives de concurrence ou de duplication.

²³³ Discours du général Klaus Naumann, 17^{ème} Forum de la Bundeswehr, octobre 2006

²³⁴ B-R Posen. *Pull back. The case for a less activist foreign policy*, Foreign affairs, janvier - février 2013

²³⁵ Sommet de l'OTAN Strasbourg-Kehl, avril 2009

²³⁶ Communiqué du Conseil de l'Atlantique Nord, 08.07.2016

²³⁷ Propos recueillis par André Dumoulin suite à une réunion du ministre des affaires étrangères, 19.05.2016

D – Avenir de la relation UE-OTAN

Tout le problème réside dans les définitions des deux structures. Notamment de la PSDC qui apparaît spécifiquement floue par divers aspects : pas de cultures stratégiques communes entre Etats européens, différentes visions entre interventionnisme, usage de l’outil militaire ou influence de l’opinion publique. Les Etats européens, à l’image de l’Allemagne opèrent bien souvent des missions à la carte, en limitant le rôle des missions (à vocation civilo-militaire) ou dans leur implication réelle (limitation à un apport logistique ou technique).

Une répartition des tâches

Le partage des tâches codifié entre la PSDC et l’OTAN, pourrait être une solution viable. Une potentielle répartition géographique premièrement. Ainsi l’Union européenne interviendrait dans son voisinage proche, au Sahel ou en Afrique subsaharienne par exemple. Tandis que l’OTAN, avec les Etats-Unis en fer de lance, serait habilitée à opérer bien plus loin du continent européen. Par contre, ce type de répartition pourrait conduire à opposer les alliés, les américains agiraient certainement de plus en plus seul ou au sein de coalition ad hoc avec d’autres partenaires de l’OTAN. Deuxièmement, il y aurait une répartition militaire. Ainsi l’OTAN s’inscrirait, à l’image des interventions en Afghanistan et en Irak, dans des missions longues, lourdes et plus importantes. Le renouveau du danger russe a remis la défense territoriale de l’espace occidentale au cœur des préoccupations otaniennes. Une tâche bien spécifique, qui se combine au SHAPE, un outil de planification d’opérations de défense longues et intenses. Alors que la PSDC, elle, pourrait s’exprimer sur des théâtres d’opérations plus complexes demandant une combinaison souple entre usages des outils militaires, civils et diplomatiques. La PSDC est en position de meneur dans les opérations maritimes globales et dans les missions de formations, dans l’espace africain spécifiquement. L’UE, à travers l’agence Frontex, Europol ou Eurojust notamment, assure également la protection sécuritaire civile des frontières extérieures et la bonne coopération entre Etats, un rôle privilégié de sécurité intérieure.

Paragraphe 2 – Pour l’Allemagne : une PSDC civile et humanitaire, symbole de la Zivilmacht

A – Allemagne, réticence face à toute évolution

1. Divergence de vue dans la politique interne de l’Allemagne : exemple du gouvernement Merkel II

Les débats autour de la PSDC avait mis à mal le gouvernement jaune-noir entre 2009 et 2013. En effet, avant toute mise en commun des ressources financières, capacitaires et industrielles entre partenaires européens, il est nécessaire de s’accorder sur la nature de l’opérationnalité de la PSDC. En 2011, lors de la crise libyenne, les divergences de vues entre européens sont à leurs paroxysmes. Ainsi la France, et le Royaume-Uni dans une moindre mesure, désirent voir la PSDC devenir une vraie force militaire avec des moyens capacitaires et techniques conséquents. Tandis que l’Allemagne de Westerwelle se limite à l’exercice d’une puissance douce. Pour l’Allemagne, la véritable force de l’UE tient dans son pouvoir normatif et juridique à l’échelle de son voisinage proche voire au niveau mondial dans certains domaines (exemple récent : impact du RGPD dans le domaine de la sécurité des données). « L’Europe puissance » n’était ainsi plus à l’ordre du jour allemand en 2011.

Le plus préoccupant concernait la fiabilité de la ligne directrice allemande au sujet de l’usage de l’outil militaire. Le partenaire de coalition de la CDU, le FDP, prône un usage très réduit de la chose militaire, même venant d’une résolution onusienne. Il y a une profonde réticence à l’opération extérieure chez certains partis et comme nous avons pu le voir dans la Partie I, le consensus de Munich (2014) et le livre blanc (2016) n’ont pas totalement renversé les approches traditionnelles. A l’image des propos de E. Hoff²³⁸, ancienne responsable des questions de défense au FDP, la crainte principale à toute ouverture sur l’utilisation intensive du militaire, avec la PSDC notamment, serait l’avènement d’un « aventurisme militaire » irréfléchi.

2. Les opérations de la PSDC

En plus de confrontations entre logiques gouvernementales et communautaires sur la nature de la PSDC, cette dernière à des ambitions qui restent très modestes. Ainsi malgré un grand nombre d’opération depuis 2003²³⁹, il s’agit pour la grande majorité d’opération de faible ampleur et aux impacts

²³⁸ Fr-J. Meiers. *La réorganisation de la Bundeswehr. La quadrature du cercle*. IFRI, « Note du Cerfa », juin 2011

²³⁹ La première étant l’opération Concordia en ancienne République yougoslave de Macédoine, mars 2003

limités. Les missions de la PSDC se limitent dans leurs grandes majorités à des opérations militaires à vocation civilo-humanitaire ou de formation. Un professeur américain, J. Nye comparait ainsi l'UE à une « grande ONG ». Bien loin de l'engagement en mission de combat et du renforcement capacitaire prévu depuis 2008²⁴⁰. De plus, la PSDC n'a pas encore prouvé ses facultés de réaction rapide en cas de situation d'urgence.

Sur la trentaine d'opération militaire depuis 2003, la majorité sont des opérations civiles ou bien de formation et de conseil. Seulement 8 relèvent de l'intervention militaire concrète. Mais ces dernières ont une portée limitée : maintien de la paix, opérations de sécurisation, opérations navales. Et de plus elles concernent des zones à intensité de combat faible ou déclinante au risque moindre. Ainsi en Afrique, les opérations de combat à haute-intensité sont laissés aux alliés français et africains (du G5 Sahel). En général, les missions de guerre lourde sont laissées à l'OTAN, aux Etats-Unis ou aux partenaires français ou britanniques.

Cette timidité s'inscrit dans une vision allemande de la PSDC. Mais, depuis 2014 un relatif changement transparait à l'image de l'intervention militaire en République centrafricaine et de la relance européenne lors des différents conseils européens depuis 2016. L'eurodéputé allemand M. Gahler, membre du comité Défense de la CDU m'a ainsi indiqué que « l'Allemagne était sur la voie du changement » et que les opérations de combat pour la Bundeswehr, au sein de la PSDC ou de l'OTAN, s'imposeront comme « une norme d'ici quelques années »²⁴¹.

B – Divergence de vue franco-allemandes

L'Allemagne et la France sont les moteurs de l'Europe, cela implique un positionnement commun à tout développement d'une PSDC autonome, qui s'affirmerait indéniablement dans l'ordre sécuritaire international. Mais Berlin et Paris possèdent des différences fondamentales dans leurs cultures stratégiques. La France, comme puissance nucléaire et membre permanent du Conseil de sécurité de l'ONU, possède un sentiment de responsabilité particulier envers la sécurité mondiale. Elle n'hésite pas à intervenir à l'étranger, et même de manière unilatérale, solitaire donc. Alors que l'Allemagne n'agit que sous la couverture d'une coalition avec d'autres États selon la tradition multilatéraliste. Les réticences à l'intervention extérieure sont beaucoup plus grandes que l'allié français. Ainsi, la France se détache du partenaire allemand hésitant au profit de l'allié britannique. Ce fut le cas en 2009 à travers une initiative franco-britannique, laquelle avait pour désir de développer l'Europe de la Défense. Ces derniers indiquent qu'ils « n'attendent pas indéfiniment et sont de plus

²⁴⁰ Conseil de l'UE, 12.12.2008. Déclaration sur le renforcement des capacités. « ... déploiement de 60 000 hommes en 60 jours pour une opération majeure... »

²⁴¹ Entretien avec l'eurodéputé M. Gahler, Parlement européen de Strasbourg, 24.04.2018

impatients face à la procrastination de leurs partenaires européens en matière militaire »²⁴². France et Royaume-Uni avaient sollicité un soutien allemand, mais la RFA n'avait pas répondu favorablement.

L'Allemagne souffre d'un véritable manque d'ambition de perspective européenne. L'objectif final de la politique de défense de l'UE fait débat. Dans le livre blanc de 2016, les appels à une « Union européenne de sécurité et de défense » à long terme donnent l'impression que Merkel considère plus la PSDC comme un projet d'intégration politique et économique dans un contexte européen difficile. La France au contraire, souhaite le renforcement de la PSDC à court-terme. Certes les compromis sont difficiles entre les deux puissances, mais le risque dominant est de ne pas être prêt à temps en cas de désengagement américain si une crise touche le continent européen.

Ce pari, allemand, sur la création progressive d'une solidarité commune à travers les opérations de la PSDC, pour conduire à une conscience européenne de défense, est édulcorée par l'OTAN et surtout par la conjoncture économique et politique. L'Allemagne et la France sont à présent coordonnées pour construire une Europe consolidée, autonome stratégiquement. Cela se fera avec l'élaboration d'une vraie politique industrielle et avec le soutien de l'OTAN. L'Alliance atlantique n'est pas une valeur modifiable et la PSDC n'a pas à devenir une alternative à cette dernière et aux États. L'avenir de la PSDC ne peut se faire qu'avec l'OTAN selon l'Allemagne et dans une voie prônant la mutualisation budgétaire et capacitaire.

²⁴² Jean-Paul Hébert, *D'une production commune à une production unique ?* in : J.-P. Hébert et J. Hamiot (dir.), *Histoire de la coopération européenne dans l'armement*, Paris 2004, p. 203–204.

CONCLUSION

Nous nous sommes posés les questions de savoir si l'Allemagne contemporaine s'inscrivait dans une évolution quant à sa politique étrangère de défense et de sécurité. Grâce à ce travail nous pouvons constater l'existence d'un cheminement allemand vers la *normalisation* de sa politique étrangère et plus particulièrement de l'usage de son outil militaire, la Bundeswehr.

Une plus grande complémentarité, coordination et coopération entre l'Allemagne et ses partenaires se met peu à peu en place dans le domaine militaire. Une culture de l'intervention et une expérience de la planification et du commandement se développent au profit des officiers et soldats de la Bundeswehr, générant par conséquent un affaiblissement de la culture de la retenue et de la repentance.

Les dirigeants politiques allemands ont récemment enclenché une phase de normalisation de la politique étrangère allemande. Cette élite, à travers des coopérations rapprochées au sein de l'OTAN et de la PSDC, inscrit l'Allemagne vers l'exercice de la puissance, dont découle une responsabilité de défense de la stabilité de l'ordre international. Cette politique étrangère, propre à la *puissance traditionnelle*, évolue en adéquation avec l'approfondissement de l'intégration européenne dans le domaine de la défense et de la sécurité. Face aux dangers et défis, présents comme futurs, il existe la volonté profonde de raccrocher la nation allemande à la solidarité multilatérale occidentale. Une attitude *solitaire* et *unilatérale* n'est plus de mise, elle serait inappropriée et inefficace. Une culture stratégique commune voit progressivement le jour entre les partenaires européens, afin de dépasser les ambivalences nationales et transfrontalières passées. Ainsi, la prise d'autonomie vis-à-vis de l'acteur majeur de la défense européenne depuis 1949, les Etats-Unis, peut s'inscrire comme le catalyseur d'une construction européenne approfondie.

Cette *normalisation* de la politique étrangère allemande de défense et de sécurité reste néanmoins paradoxale. Le pays tout entier, élites comme opinion publique, doit faire corps avec ce *tournant* majeur de l'histoire politique allemande. Ce changement de paradigme résulte aujourd'hui avant tout d'un devoir de solidarité envers les alliés occidentaux ; demain il devra être accepté par l'ensemble du peuple allemand. Au risque, sinon, de remettre en cause les progrès de la politique sécuritaire allemande depuis la fin de la guerre froide. Cette évolution auprès de l'opinion publique allemande demandera un temps d'adaptation sur le long-terme, mais est nécessaire pour toute modification concrète du réel.

« *Tout est changement, non pour ne plus être mais pour devenir ce qui n'est pas encore* »²⁴³

²⁴³ Marc-Aurèle, *Pensées pour moi-même*, Livre XI, §XXXV

TABLE DES MATIERES

REMERCIEMENTS.....	3
SOMMAIRE.....	4
INTRODUCTION	5
PARTIE I – LA POLITIQUE ETRANGERE DE DEFENSE ET DE SECURITE – VERS UNE ALLEMAGNE PUISSANCE ?	8
Section I - Des évolutions politiques et idéologiques sous Merkel – L’Allemagne entre prégnance du passé et normalisation	8
Chapitre 1 - Notions élémentaires et fondamentales : la politique étrangère allemande entre histoire et innovation.....	8

Paragraphe 1 - Des traditions politiques nouvelles sous la Guerre froide

A - Les conséquences de la 2nd guerre mondiale

1. La culture de la retenue « Plus jamais de guerre »
2. La fin du Sonderweg : « Plus jamais seule »
3. La démocratie greffée à la nation allemande

B - Le double-ancrage à l’Ouest

C - Relation particulière avec l’Est

Paragraphe 2 - La politique étrangère allemande post-réunification : la continuité comme maître-mot

A- Un ordre mondial qui évolue : une nouvelle place pour l’Allemagne ?

1. L’éloge du multilatéralisme

Présence forte au sein des Organisations Internationales

2. La « continuité dans le changement »

B - Un interventionnisme naissant

1. Vers la fin de la diplomatie du chéquier
2. Le conflit en ex-Yougoslavie : l’argument moral au service d’un interventionnisme naissant

C - La normalisation de la politique étrangère allemande : une évolution du multilatéralisme allemand

Chapitre 2 - Analyse des principaux événements en politique étrangère sous les différentes coalitions entre 2005 et 2017	20
--	----

Paragraphe 1 - Contextualisation

Paragraphe 2 - Merkel I : 2005-2009

A - Une politique étrangère bicéphale

B - Retour vers l’allié américain

C - Résoudre la crise institutionnelle de l’Union européenne

La réforme institutionnelle de l’UE - Redonner l’impulsion au TCE

D - La Russie : prégnance de l’Ostpolitik

1. De bons contacts bilatéraux
2. La crise géorgienne de 2008 : une Allemagne modératrice

Paragraphe 3 - Merkel II : 2009-2013

A - Une coalition complexe

B - L’Afghanistan – L’Allemagne « en guerre » et conséquence du bombardement de Kunduz (2009)

C - La non-intervention en Libye – le retour du Sonderweg ?

1. L’Allemagne comme « allié hésitant »
2. Un procès en appel plutôt favorable à l’Allemagne : mais une abstention aux conséquences importantes

Paragraphe 4 – Merkel III : 2013-2017

A - Une coalition solide

B - Un monde sous tension

1. Tensions avec le partenaire russe – déclencheur d’un bouleversement de la doctrine de politique étrangère allemande ?

La crise de Crimée (mars 2014)

L’Allemagne, au cœur de la tentative de résolution de crise

Débats internes allemands

Tenir un cap européen – l’exemple de l’application des sanctions économiques

2. La menace terroriste
3. L’Allemagne dans la conjoncture de 2017, une puissance isolée ?

C - Le consensus de Munich

D - Livre Blanc de la Défense et sur l’avenir de la Bundeswehr : différences entre 2006 et 2016. Une véritable évolution ?

Section II – La Bundeswehr : le volet militaire de la politique étrangère de défense et de sécurité allemande 42

Chapitre 1 - Une armée de « défense » : crainte de la résurgence des erreurs du passé..... 42

Paragraphe 1 - Dimension juridique

A - La création de la Bundeswehr (1955)

B - Une libéralisation de l’outil militaire post-réunification

1. 12 juillet 1994, arrêt de la cour Karlsruhe sur les conditions de déploiements de la Bundeswehr à l’étranger
2. Le 22 juin 1995, le Bundestag est consulté pour la première fois au sujet d’un engagement armé de la Bundeswehr
3. Lutter face à la menace terroriste – des conditions strictes

C - Une armée « parlementaire » : la plus démocratique du monde

1. La réserve parlementaire
2. La fonction de commissaire parlementaire aux forces armées au profit du Bundestag
3. Le contrôle du Budget
4. Evolution de la nature et des missions de la Bundeswehr : Il faut une coalition forte pour tout changement majeur

Paragraphe 2 - La chose militaire : mal aimée des allemands

A - Scepticisme allemand face à la chose militaire

B - Vers la fin de la culture de la repentance au sein de la Bundeswehr ?

Chapitre 2 - Vers la normalisation du militaire ? 51

Paragraphe 1 - Une volonté politique

A - Un sujet tabou

Encadré 1 – Paradoxe : Un marché de l'armement ultra-valorisé

B - La mise au ban de l'Allemagne durant la période Westerwelle : un choc dure à vivre

C - Un fossé naissant entre peuple et élite

Le consensus de Munich, une campagne de com' à destination des allemands

D - Débats de la Commission Rühle (2014-2015)

E - Livre Blanc – Entre responsabilité et intérêt

Encadré 2 : Agir dans les intérêts de la puissance marchande

Paragraphe 2 - Des réformes concrètes ?

A - Réforme de 2011 : de la professionnalisation

B - à la problématique humaine et budgétaire

C - Intensification récente des activités extérieures de la Bundeswehr

D - La lutte contre le terrorisme : une réalité qui pousse au changement ?

Paragraphe 3 - Une évolution contrastée – paradoxe entre discours politiques et réalité

A - Un défi capacitaire conséquent

1. Problèmes relatifs aux matériels et aux équipements

2. Faiblesse au niveau humain

3. Le cœur de bataille : la question financière

B - La nouvelle ambition allemande : stratégie politique ?

PARTIE II – UNE POLITIQUE ETRANGERE ANCREE DANS LE MULTILATERALISME : LES ACTIVITES ALLEMANDES AU SEIN DE L'OTAN ET DE LA PSDC..... 66

Chapitre 1 - Le rôle central de l'OTAN dans la politique étrangère de défense et de sécurité allemande 66

Paragraphe 1 - Une tradition de guerre froide

Paragraphe 2 - Problème de définition de l'OTAN post-guerre froide

A - Transformation de l'OTAN en une Organisation de sécurité collective à l'échelle mondiale

B - Ere Schröder : un tournant dans les rapports germano-américain – impact sur l'OTAN

Paragraphe 3 - L'Allemagne de Merkel face à la redéfinition stratégique de l'OTAN

A - Préservation du statu quo avec la Russie jusqu'à 2014

B - Les « partenariats globaux » : un cadre géographique et politique repensé

Paragraphe 4 – le cas afghan : entre ISAF et OEF

Paragraphe 5 - Complexité de la situation contemporaine de l'OTAN

Paragraphe 6 - Les influences allemandes dans l'Alliance : des contributions et des efforts concrets

A – Impulsion en 2014 : solidarité et mutualisation

B - Mutualisation des ressources militaires, opérationnelles et industrielles

Paragraphe 7 - La stratégie de dissuasion de l'OTAN et divergences allemandes

A – Le désarmement nucléaire : l'auto-isolement allemand

B – Un recours à la violence crédible

Chapitre 2 - Quel projet allemand pour la PSDC européenne ? 81

Paragraphe 1 – Construction de « l'Europe de la défense »

Paragraphe 2 - Merkel I (2005-2009) : Ambiguïté entre Europe de la Défense et partenariat atlantique

Paragraphe 3 - du statu quo (allemand) à l'initiative franco-allemande (2009-2017)

A - Une relance difficile : période de stagnation (2009 – 2016)

1. Le manque de solidarité européenne dans un contexte de crises économiques et politiques
2. Une mise en application transitoire du traité de Lisbonne

B - Revitalisation de la PSDC face aux chocs de 2016

Le cas britannique post-Brexit

C - Approfondissement depuis 2017

Chapitre 3 – L'Allemagne entre OTAN et PSDC : quel positionnement ?..... 91

Paragraphe 1 – Des relations UE-OTAN complexes

A – Entre combinaisons et oppositions

B – Des Etats européens divisés

C – Rapprochement UE-OTAN

D – Avenir de la relation UE-OTAN

Une répartition des tâches

Paragraphe 2 – Pour l'Allemagne : une PSDC civile et humanitaire, symbole de la Zivilmacht

A – Allemagne, réticence face à toute évolution

1. Divergence de vue dans la politique interne de l'Allemagne : exemple du gouvernement Merkel II
2. Les opérations de la PSDC

B – Divergence de vue franco-allemandes

CONCLUSION 98

TABLE DES MATIERES 99

SOURCES 104

RESUME..... 111

ABSTRACT	111
MOTS-CLES.....	111

BIBLIOGRAPHIE

OUVRAGES

- Robin ALLERS, Carlo MASALA et Rolf Tammes (eds.). *Common or divided Security? German and Norwegian Perspectives on Euro-Atlantic Security*. Peter Lang Edition, Internationaler Verlag der Wissenschaften, Frankfurt am Main, 2014. ISBN: 978-3-631-64627-4
- Hannah ARENDT. *The Aftermath of Nazi Rule. Report from Germany*, 1950
- H. BIEHL et J. JACOBS. *Öffentliche Meinung und Sicherheitspolitik*, in *Deutsche Sicherheitspolitik*, Opladen, 2009
- Guillaume DEVIN, *Le recours à la force*, in *Sociologie des relations internationales*, La découverte, 2018
- Nicolas CLINCHAMPS et Pierre-Yves MONJAL (dir). « *L'autonomie stratégique de l'Union européenne* » : *Perspectives, responsabilités, ambitions et limites de la défense européenne*. Edition Larcier, 2015. ISBN : 978-2-8044-7697-7
- André DUMOULIN et Nicolas GROS-VERHEYDE. « *La politique européenne de sécurité et de défense commune* », « *Parce que l'Europe vaut bien une défense* ». Editions Du Villard, 2017, ISBN : 978-2-9560013-0-0
- Jacques-Pierre GOUGEON. « *L'Allemagne dans le XXIe siècle : une nouvelle nation ? : éléments de réponse* ». Armand Colin. 2009
- Dieter GROH. « *Le Sonderweg de l'histoire allemande : mythe ou réalité ?* ». Annales, 1983
- Nicolas GROS-VERHEYDE. *Les accords de Berlin Plus*, juillet 2015
- Jean-Paul HEBERT, *D'une production commune à une production unique ?* in : J.-P. Hébert et J. Hamiot (dir.), *Histoire de la coopération européenne dans l'armement*, Paris 2004, p. 203–204.
- Gunther HELLMANN, Daniel JACOBI et Ursula STARK URRESTARAZU (Hrsg.). „*Früher entschiedener und substantieller*“?: *Die neue Debatte über Deutschlands Außenpolitik*. Springer VS, Zeitschrift für Außen- und Sicherheitspolitik. Sonderheft 6, 2015
- Dominique HERBET, Hélène MIARD-DELACROIX et Hans Stark (dir). « *L'Allemagne entre rayonnement et retenue* ». Presses Universitaires du Septentrion, 2016, ISBN : 978-2-7574-1359-3
- Markus KAIM. „*Die europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik: Präferenzbildungs- und Aushandlungsprozesse in der Europäischen Union (1990-2005)*“, Nomos, Stiftung Politik und Wissenschaft
- M. KAIM et P. NIDERMEIER. *Das Ende des „multilateralen Reflexes“? Deutsche NATO-Politik unter neuen nationalen und internationalen Rahmenbedingungen*, in *Deutsche Außenpolitik*, pp105-125, VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2011
- Barbara KUNZ, Stephan MARTENS et Hans STARK (dir). „*L'Allemagne sur la scène internationale* » : *En quête de stabilité dans un monde qui change*. IFRI. Presses Universitaires du Septentrion, 2017. ISBN : 978-2-7574-1730-0
- Olivier KEMPF. *L'OTAN au XXIe siècle*, Edition Artège, 2010
- Olivier KEMPF, *L'OTAN au XXIe siècle : La transformation d'un héritage*, édition du rocher, 2015
- Bernd LEMKE. *Die Allied Mobile Force 1961 bis 2002*, De Gruyter Oldenbourg, 2015
- Hans W. MAULL. „*Außenpolitische Kultur*“, in Karl-Rudolf Korte et Werner Weidenfeld „*Deutschland – Trendbuch. Fakten und Orientierungen*“, Opladen, 2001
- Anand MENON. « *La politique de défense européenne après le traité de Lisbonne* », in *Politique étrangère*, 2011/2, IFRI. ISBN : 978-2-86592-885-9

- Thierry de MONTBRIAL et Georges-Henri SOUTOU. « *La Défense de l'Europe* » : *Entre alliance atlantique et Europe de la Défense*. IUF. Hermann Editeur, 2015. ISBN : 978-2-7056-89-79-7
- G. MÜLLER-BRANDECK-BOCQUET. *Deutsche Europapolitik von Adenauer bis Merkel*. Verlag für Sozialwissenschaften. 2010
- Susanne NIES. *Des fondements de la politique étrangère allemande*. In *La revue internationale et stratégique*, Les fondements des politiques étrangères des États européens. Armand Colin, 2006/I (N°61). ISBN: 9782247066650
- M. RÜHLE. *Begrenzt bündnisfähig? Deutschland und die NATO*, 2009
- U. SCHMALZ. *Die europäisierte Macht – Deutschland in der europäischen Außen- und Sicherheitspolitik*, in *Eine neue deutsche Europapolitik? Rahmenbedingungen – Problemfelder – Optionen*. Institut für Europäischer Politik, Europa Union Verlag, 2001
- Glenn Herald SNYDER, *Deterrence and Defence: Toward a theory of National Security*, Princeton Legacy Library, 2015
- Hans STARK. « *La politique internationale de l'Allemagne* » : *Une puissance malgré elle*. IFRI. Presses Universitaires du Septentrion, 2011. ISBN : 978-2-75740-351-8
- Olivier SCHMITT, « *La RFA et la politique européenne de sécurité et de défense* », L'Harmattan, 2009, Paris
- Vaillant, *Un fédéralisme réformé*, in Hans Stark et Michèle Weinachter. In *L'Allemagne unifiée 20 ans après la chute du mur*, Presse Universitaire du Septentrion, 2009
- Heinrich August WINKLER, *Der lange Weg nach Westen*, Munich, Éditions C.H. Beck, 2000

REVUES SPECIALISEES ET NOTES D'ANALYSES

- ARBEITSKREIS JUNGE AUSSENPOLITIKER. *Deutsche Verantwortung in der internationalen Politik (III): Sicherheitspolitische Handlungsfähigkeit stärken*, Konrad-Adenauer-Stiftung, octobre 2015
- Rainer ARNOLD. *La protection des droits fondamentaux dans la Loi Fondamentale : jurisprudence récente de la Cour constitutionnelle fédérale allemande*, *Revue internationale de droit comparé*, 2003
- D. BANDLER et W. MITCHELL. *Immer dieser Michel: Washington, Berlin und der Streit um die Nato-Erweiterung*, *Internationale Politik*, 2009
- R. BAUMANN et G. HELLMANN, G. *Germany and the Use of Force: "Total War", the "Culture of Restraint" and the Quest for Normality*, *German Politics*, 2001
- Thomas BAUER. « *La stratégie de Défense et de Sécurité allemande : tendances et défis actuels* », *AFRI*, 2008
- Thomas BAUER. « *Les relations difficiles de l'Allemagne et de l'OTAN* ». *Annuaire Français de relations internationales*. Cercle Thucydide, 2009
- Annegret BENDIEK. „*La Review 2014 : les piliers de la politique étrangère allemande et les attentes du reste du monde* », *IFRI*, « *Notes du Cerfa* », n°123, mai 2015
- Phan Dary BOU (thèse). « *La défense européenne : de l'implosion de l'URSS à la crise ukrainienne* », Université de Strasbourg, septembre 2015
- P. COQUET. *Opérations basées sur les effets : rationalité et réalité*, *IFRI*, Octobre 2017
- Delphine DESCHAUX-DUTARD. « *La France et l'Allemagne face à la relance de la PSDC après le Brexit : Le retour du moteur franco-allemand ?* ». Université de Grenoble-Alpes (UGA), Janvier 2018
- Michel DRAIN. « *Consultance relative à la dimension parlementaire de la politique de défense allemande* », *IFRI*, « *Note du Cerfa* », décembre 2013
- Michel DRAIN. « *L'engagement de la Bundeswehr en Afghanistan : quels enseignements pour la politique de défense allemande* ? *IFRI*, « *Note du Cerfa* », n°118, Décembre 2004

- Joël-François DUMONT. *Les capacités opérationnelles de l'OTAN : La France et la NRF*, revue Défense. Juillet 2017
- Tom DYSON, *German Defence Policy under the Second Merkel Chancellorship*, German Politics, 09.09.2014
- Louis-Marie CLOUET et Andreas MARCHETTI. « *Incertitudes sur la PSDC : Une nécessaire réflexion franco-allemande* ». Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik e.V. Robert-Bosch-Stiftung. Août 2011.
- Johann FUCHS, Doris SOEHNLEIN, Brigitte WEBER: *Projektion des Erwerbsspersonenpotenzials bis 2060. Arbeitskräfteangebot sinkt auch bei hoher Zuwanderung*, Institut für Arbeitsmarkt und Berufsforschung, IAB-Kurzbericht, Nuremberg, juin 2017.
- Roland GÖTZ. « *Allemagne-Russie partenaires stratégiques ?* », Outre-Terre, n°19, 2007
- Jean-Pierre GOUGEON. « *L'Allemagne puissance* », in « *L'Allemagne, une nouvelle puissance ?* Revue internationale et Stratégique, n°74, 2009
- T. GUTSCHKER. « *Nüchterne Ostpolitik* », Die politische Meinung, n°445, décembre 2006, p 11
- J. HOWORTH. *L'intégration européenne et la défense : l'ultime défi*, « Cahier de Chaillot », novembre 2000
- Questions et entretiens d'Europe : *Une présidence réussie - Bilan de la présidence française du Conseil de l'Union européenne*, 15.12.2008
- Josef JANNING et Almut MÖLLER. European Council on Foreign Relations. « *Leading from the centre: Germany's new role in Europe* », juillet 2016
- Karl-Heinz KAMP. *Global partnership, a new conflict within NATO?* Konrad Adenauer Stiftung, Mai 2006
- Ronja KEMPIN. « *La France et l'Allemagne dans l'OTAN du XXIe siècle : les fiançailles d'un vieux couple ?* ». Stiftung Wissenschaft und Politik, 2010
- Ronja KEMPIN et Nicolai von ONDARZA. « *La PSDC menacée d'érosion ? ...de la nécessité de ramener la France et la Grande-Bretagne dans son giron* ». Friedrich Ebert Stiftung, juin 2011
- Martin KIRSCH. *Der neue Heimatschutz der Bundeswehr*, IMI, Juni 2013
- Barbara KUNZ. « *Le livre blanc allemand 2016 : La consolidation du « consensus de Munich et des questions qui persistent* », Notes de l'IFRI, « Notes du Cerfa », octobre 2016
- F. KUPFERSCMIDT. *Vor dem Nato-Gipfel von Bukarest. Intensive Bemühungen um die Überwindung von Differenzen der Mitgliedstaaten*, Berlin, Stifung Wissenschaft und Politik, 2008
- Martin LAROSE, Benoît LEMAY et Paul LETOURNEAU. « *L'Allemagne entre la défense d'une identité occidentale et d'une identité germano-européenne* », Etudes internationales, 2004
- Brigitte LESTRADE et Anne SALLES. *Raidissement de l'Allemagne dans la crise ukrainienne*, Allemagne d'aujourd'hui, n°210, octobre-décembre 2014
- Claudia MAJOR et Christian MÖLLING. *EU Battlegroups: What contribution to European Defence? Progress and Prospects of European Rapid Response Forces*. SWP Research paper, Juin 2011
- Claudia MAJOR et Christian MÖLLING. *Das Rahmennationen-Konzept: Deutschlands Beitrag, damit Europa verteidigungsfähig bleibt*, Stiftung Wissenschaft und Politik, novembre 2014
- Claudia MAJOR et Christian MÖLLING. *Entre la crise et la responsabilité : un premier bilan de la nouvelle politique de défense allemande*, IFRI, « Note du Cerfa », décembre 2015
- Claudia MAJOR et Christian MÖLLING. „*Zwischen Krisen und Verantwortung: Eine erste Bilanz der neuen deutschen verteidigungspolitik*“ IFRI, « Note du Cerfa », n°127, décembre 2015

- C. D. MASS, *Die Afghanistan-Mission der Bundeswehr*, in S. MAIR, *Auslandeinsätze der Bundeswehr*, SWP, 2007
- A. MATLE et A. SCHEFFLER. *From Wales to Warsaw: NATO's New Normal*, Konrad Adenauer Stiftung, octobre 2015
- Franz-Josef MEIERS, *La réorganisation de la Bundeswehr : La quadrature du cercle*, IFRI, « Note du Cerfa », n°87, Juin 2011
- F. MILLER, G. ROBERTSON et K. SCHAKE. *Germany opens Pandora's Box*, Center for European Reform, février 2010
- Christian MÖLLING. Et H. LINNEKAMP. *Die künftige Bundeswehr und der europäische Imperativ*, Stiftung Wissenschaft und Politik, 15.03.2011
- Christian MÖLLING. *Pooling and sharing in the EU and NATO*, SWP, Juin 2012
- Jean-Yves Le NAOUR. *Politique étrangère*, 2014
- T. NOETZEL et Th. RID. *Germany's options in Afghanistan*, Survival, 2009
- Christian NÜNLIST « Le livre blanc sur la défense allemande de 2016 », analyse du CSS, décembre 2016
- Lilia SHEVTSOVA. *La Russie de Vladimir Poutine : un virage vers le passé ?* Politique étrangère, Hors-Série, n°5, 2007
- Pietro PIRANI. *Elites in Action: Change and Continuity in Strategic Culture*, Political Studies review, 2014
- B-R POSEN. *Pull back. The case for a less activist foreign policy*, Foreign affairs, janvier-février 2013
- J. PUGLIERIN et S. SINJEN. *Sparen als Staatsräson. Zur Debatte über die Bundeswehrreform*, Internationale Politik, 2011
- M RÜHLE, *Entwicklungslinien des atlantischen Bündnisses*. Aus Politik und Zeitgeschichte, n°43, 2006
- Catherine SCHNEIDER. « *La politique de sécurité et de défense commune (PSDC), de sa naissance à sa renaissance : quelle portée exacte de sa récente relance ?* ». eConférence – actualité de la PSDC, Université de Grenoble-Alpes (UGA), 2017
- S. SERFATY. *Globaliser l'Alliance ?* Politique étrangère. 2009
- G SHÖLLGEN. *Die Zukunft der deutschen Außenpolitik liegt in Europa*, Aus Politik und Zeitgeschichte, mars 2004
- Hans STARK. *Dissonances franco-allemandes sur fond de guerre serbo-croate*. Politique étrangère, 1992
- Hans STARK. *La nouvelle place de l'Allemagne sur la scène internationale*, Questions Internationales, mai-juin 2006
- Hans STARK. *La fin de la « culture de la retenue » ? La politique étrangère de l'Allemagne sous le gouvernement Merkel III. In Allemagne d'Aujourd'hui. Les élections fédérales du 24 septembre 2017. N°222 octobre-décembre 2017*
- Elsa TUTMETS. *L'Allemagne, l'élargissement européen et la politique de voisinage : entre multilatéralisme et bilatéralisme*. Transcontinentales, n°2, 2006
- D. WEISS. *Deutschland am Hindukusch*, Aus Politik und Zeitgeschichte, 2008
- Gaelle WINTER, „Le gouvernement Merkel III (2013-2017) et la politique de défense allemande : quels changements ? », Fondation pour la recherche stratégique, février 2018
-

SOURCES MEDIATIQUES

- Atlantico, Florent Parmentier, *Quand l'Allemagne change ses priorités de géopolitique globale*, 22.07.2013

- Augengeradeaus.net, T. Wiegold. *Offizieller Start für die erste NATO-Battlegroup im Nordosten*, 07.02.2017
- bbc.com, *US to quadruple defence budget for Europe*, février 2016
- Digitalinternational.com, S. Szabo. « *The Westerwelle Doctrine* », avril 2011
- DeutscheWelle, « *La Bundeswehr en piteux état* », *retour sur le rapport du chargé des questions militaires au Bundestag Rheinhold Robbe*, 17.03.2010
- DeutscheWelle, *German arms exports -what you need to know*, 05.07.2016
- FAZ, G. Schröder. *Europe Puissance als gemeinsames Ziel*, interview, 01.12.1999
- FAZ, *Merkel will Europa-Armee aufbauen*, 23.03.2007
- Le Figaro, *Merkel focalise la colère des allemands*, 02.07.2010
- Le Figaro. *L'armée allemande et les ombres de l'extrême droite*, 18.09.2017
- Financial Times, interview de Radoslaw Sikorski, 28.11.2011
- The Guardian, *Barack Obama launches doctrine for nuclear-free world*, 05.04.2009
- International Herald Tribune, J. Vinocur *What emancipation is Schröder after?* 08.05.2003
- Le Monde, *Une opération de l'armée allemande en Afghanistan suscite un scandale*, 27.11.2009
- Le Monde, *Horst Köhler démissionne de la présidence allemande*, 31.05.2010
- Le Monde, *Berlin face à ses responsabilités internationales*, 19.03.2011
- Le Monde *Le lâchage des alliés fait polémique en Allemagne*, 21.03.2011
- Le Monde Afrique, *L'intervention en Libye critiquée sur le fond et sur la forme*, Luc Vinogradoff, 25.03.2011
- Le Monde Europe, *Joachim Gauck, « porte-parole » atypique et populaire de l'Allemagne*, 02.08.2014
- Le Monde, *Europe de la Défense : les divergences persistent entre Berlin et Paris*, 17.02.2018
- L'OBS, *Plagiat : le ministre allemand de la défense démissionne*, 01.03.2011
- L'OBS, *Libye : Histoire secrète de la résolution 1973*, 24.03.2011
- L'Opinion, Jean-Dominique Merchet, *L'état désolant de l'armée allemande*, blog Secret Défense, 26.09.2014
- Ouest-France, *L'Allemagne veut rompre définitivement avec son passé nazi*, 10.05.2017
- Politico.eu, James Kirchick. « *Germany puts Germy first* », 26.12.17
- Spiegel Online, R. Neukirch. « *Streit über Atomwaffen-Abrüstung. Westerwelle legt sich mit Clinton an* », 25.02.2010
- Spiegel Online, *Amerika zweifelt an Miss Germany*, 14.09.2011
- Spiegel Online. *Umfrage - Mehrheit der Deutschen hält Bush für unfähig*, 17.05.2002
- Spiegel Online, *How Afghanistan changed the German Military*, 15.10.2013
- Spiegel Online, *Merkel bekennt sich zu höheren Verteidigungsausgaben*, 25.02.2017
- Spiegel Online, *Zu Guttenberg: Wir müssen die Strukturen ändern*, 14.06.2010
- Spiegel Online, Ralf Neukirch. *Germany's dangerous New Foreign Policy Doctrin*, 29.03.2011
- Stern.de, *Merkel zu den Anschlägen in Paris. „Ein Alptraum von gewalt, Terror und Angst“*, 14.11.2015
- Sueddeutsche.de, Christian Hickmann, « *Materialprobleme bei der Bundeswehr. Nichts mehr im grünen Bereich* », 27.09. 2014
- Der Tagesspiegel, H Monath, *US-Luftschläge helfen 20 000 Flüchtlingen*, 11.08.2014
- The New York Times, Roger Cohen, „*Germany Unbound*“, Opinion, 30.09.2009
- Washington Post, Merkel, “*Schröder doesn't speak for all Germans*”, 20.02.2003
- Die Welt, Thorsten Jungholt, *Aufrüstung treibt Keil in die Bundesregierung*, 19.02.2017.
- Zeit online, *umständlich ist gut*, Hauke Friederichs, 16.06.2015
- Deutschlandfunk.de, *Die Bundeswehr ist mittlerweile der größte Sanierungsfall*, 30.06.2016

- Le Temps, *Erdogan accuse Angela Merkel de « pratiques nazies » : l'Allemagne riposte*, 21.03.2017
- The Washington Post, *NATO allies boost defense spending in the wake of Trump criticism*, 28.06.2017
- Die Welt. „Westerwelle will atomwaffenfreies Deutschland“, 08.09.2009

SONDAGES ET STATISTIQUES

- ARD, Afghanistan-Umfrage, 06.12.2010
- ARD, Sicherheit-Frage, 01.09.2016
- Pew research Center, 2015 : <http://www.pewglobal.org/2015/05/07/germany-and-the-united-states-reliable-allies/u-s-germany-relations-11/>
- Pew Research Center, 2016: <http://www.pewresearch.org/fact-tank/2016/06/13/key-findings-europe/>
- Pew Research Center 2016: http://www.pewglobal.org/2015/06/10/nato-publics-blame-russia-for-ukrainian-crisis-but-reluctant-to-provide-military-aid/russia-ukraine-report-32/*
- Statista : <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/188269/umfrage/meinung-zur-ausweitung-der-auslandseinsaetze-der-bundeswehr/>
- Statista: „Anteil der Deutschen, die den folgenden Bereichen und Institutionen in Deutschland vertrauen“, 2016
- Statista, Bundeswehr – wichtige Statistiken: <https://de.statista.com/themen/28/bundeswehr/>
- Statista 2018: <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/38401/umfrage/personalbestand-der-bundeswehr-seit-2000/>

SITOGRAFIE

- *Site du Bundestag* :
https://www.bundestag.de/fr/parlement/fonctions/assemblee_federale/assemblee-federale-steinmeier-2017/493928
<https://www.bundestag.de/fr/parlement/commissaire>
- *Site de la Munich Security Conference*
<https://www.securityconference.de/en/activities/munich-security-conference/msc-2014/>
- *Site de l'OTAN*
https://www.nato.int/cps/fr/natohq/news_118642.htm?selectedLocale=fr
https://www.nato.int/cps/fr/natohq/topics_119353.htm
https://www.nato.int/cps/fr/natohq/official_texts_112964.htm
- Thomas Wiegold. „*Neue Regeln für die Parlamentsarmee: Warnung vom Bundeswehrverband*“, Augen Geradeaus! 29.01.2016
- *Site de la Bundeswehr*
<https://www.bundeswehrkarriere.de/dierekruten/rekruten>
Bundeswehr.de, „Überblick: die Armee im Einsatz“, 13.09.2017
Einsatzzahlen – die Stärke der deutschen Kontingente“, bundeswehr.de
Bundeswehr, « Stärke: Militärisches Personal der Bundeswehr“, 21.09.2016
Vidéos de la Bundeswehr (sources YouTube)
<https://www.youtube.com/watch?v=Z4MhwKBiJNg>
<https://www.youtube.com/user/Bundeswehr>
Warum ist die Bundeswehr in Mali, 2017
<https://www.youtube.com/watch?v=JU45MPUWQys>

RAPPORTS INSTITUTIONNELS, JURIDIQUES ET LEGISLATIFS

- BMVg: Erste Konsequenzen aus dem Expertengutachten: Die Agenda Rüstung, 07.10.2014.
- Communiqué final du Conseil de l'Atlantique Nord, 03.06.1999
- Communiqué du Conseil de l'Atlantique Nord, 08.07.2016
- Conclusions du Conseil européen, 15.12.2016
- Conclusion de la réunion du conseil européen, 09.03.2017
- Déclaration de Berlin à l'occasion du cinquantième anniversaire de la signature des traités de Rome, Berlin, 25.03.2017
- Deutscher Bundestag, *Unterrichtung durch die Kommission zur Überprüfung und Sicherung der Parlamentsrechte bei der Mandatierung von Auslandseinsätzen der Bundeswehr*, Abschlussbericht der Kommission, Berlin, 16.05.2015
- Deutscher Bundestag, Unterrichtung durch den Wehrbeauftragten. Jahresbericht 2015, 26.01.2016
- Deutscher Bundestag, Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD, *Entwurf eines Gesetzes zur Fortentwicklung der parlamentarischen Beteiligung bei der Entscheidung über den Einsatz bewaffneter Streitkräfte im Ausland im Zuge fortschreitender Bündnisintegration*, Berlin, 26.01.2016
- KPMG, P3 Group, Cabinet Taylor Wessing: Umfassende Bestandsaufnahme und Risikoanalyse zentraler Rüstungsprojekte – Exzerpt, 30.09.2014.
- Neue Macht – Neue Verantwortung: Elemente einer deutschen Außen- und Sicherheitspolitik für eine Welt im Umbruch“, SWP et GMF, 2013
- Statut particulier des militaires codifié au Livre I^{er}, 4^{ème} Partie du Code de la défense français
- Stratégie pour l'Afrique, éducation, recherche, sécurité, défense, économie, commerce. Période 2014 – 2018
- Weißbuch zur Sicherheitspolitik und zur Zukunft der Bundeswehr, 2016 / Livre Blanc sur la politique de sécurité allemande et l'avenir de la Bundeswehr, 2016

DISCOURS POLITIQUES ET CONFERENCES DE PRESSE

- Discours de H. KOHL devant le Bundestag à propos de la réunification allemande, Bonn 08.11.1989
- Discours de Ursula von der LEYEN, Caserne militaire de Mittenwald, 16.02.2017
- Discours d'investiture au Bundestag de G. WESTERWELLE, le 10.11.2009
- Discours de A. MERKEL, Bundestag 07.07.2016,
- Discours de K. GÖRING-ECKARD, Bundestag, 01.10.2015
- Discours de T. MAY, Londres 17.01.2017
- Discours de F-W. STEINMEIER, discours d'investiture au ministère des affaires étrangères, 17 décembre 2013
- Discours du général Klaus NAUMANN, 17^{ème} Forum de la Bundeswehr, octobre 2006
- Conférence de presse de A. MERKEL, Berlin, 28.07.2016
- Conférence de presse, rencontre à quatre (France, Allemagne, Italie, Espagne), Château de Versailles, 06.03.2017

ENTRETIENS ET CONFERENCES

- Rencontre avec l'eurodéputé F. Grossetête, Lieu d'Europe, Strasbourg, 25.01.2018
- Entretien avec l'eurodéputé M. Gahler, Parlement européen, 24.04.2018
- Entretien avec le lieutenant X (anonyme), actuellement basé au 2nd REI, Nîmes, 03.05.2018
- Conférence MESA (Maison de l'Europe de Strasbourg) : « Quel avenir pour la défense européenne ? ». 29.05.2018

RESUME

L'objet de ce travail est d'analyser les diverses évolutions de la politique étrangère allemande dans le domaine de la sécurité et de la défense entre 2005 et 2017.

Depuis le bouleversement de l'ordre mondial du début des années 1990, l'Allemagne doit se résoudre à progressivement abandonner sa traditionnelle *culture de la retenue*. Les trois premiers mandats de la chancelière A. Merkel sont symptomatiques de cette évolution et s'inscrivent de plus dans un contexte européen ponctué de crises – politiques, économiques, institutionnelles, symboliques. En temps que principale puissance économique et politique de l'Union européenne, l'Allemagne ne peut plus se limiter à l'exercice d'une culture stratégique dépassée. Face à un monde en pleine mutation, l'Allemagne prend conscience de son devoir de responsabilité pour garantir la stabilité européenne et internationale. Un impératif de solidarité envers ses alliés l'engage à l'action. L'Allemagne contemporaine, résolument inscrite dans le multilatéralisme, n'hésite plus à entreprendre des interventions extérieures et à utiliser son instrument militaire, la Bundeswehr. Cette évolution ne se fait pas sans réticence et contestation, mais l'Allemagne s'est concrètement engagée dans un processus historique sur le long-terme.

ABSTRACT

The purpose of this work is to analyse the various developments in German Foreign Policy in the field of Security and Defence between 2005 and 2017.

Since the upheaval of the international order in the early 1990s, Germany has had to gradually abandon its traditional *culture of restraint*. The first three terms of Chancellor A. Merkel are symptomatic of this development and are also part of a European context punctuated by crises - political, economic, institutional, symbolic. As the leading economic and political power of the European Union, Germany can no longer limit itself to the exercise of an outdated strategic culture. In the face of a changing world, Germany is becoming aware of its responsibility to ensure European and international stability. An imperative of solidarity with his allies commits him to action. Contemporary Germany, resolutely inscribed in multilateralism, no longer hesitates to undertake external interventions and to use its military instrument, the Bundeswehr. This development is not without reluctance and contestation, but Germany has concretely engaged in a long-term historical process.

MOTS CLES

Allemagne – République Fédérale allemande – Merkel - Politique Etrangère – Sécurité – Défense – Doctrine de Défense – Vision Stratégique

Bundeswehr – Consensus de Munich - Livre Blanc 2016 – Opération et Mission Extérieure – Interventionnisme – Militaire – Civil – Humanitaire – Culture de la retenue

Union européenne (UE) - Politique Européenne de Sécurité et de Défense (PESD) – Politique de Sécurité et de Défense Commune (PSDC) - Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN) – partenariat stratégique – défense territoriale européenne - terrorisme