

La coopération franco-allemande en matière de défense : jusqu'où l'Allemagne peut-elle aller ?

Yves Boyer*
Anne-Marie Le Gloannec**

(14 juin 2007)

L'arrivée à l'Élysée du président Sarkozy va-t-elle permettre de relancer les relations franco-allemandes qui semblaient marquer le pas depuis quelques années malgré la bonne entente entre Jacques Chirac et Gerhard Schröder ? Si le moteur franco-allemand n'exerce plus le même effet d'entraînement sur l'Union européenne qu'aux débuts de la construction européenne, il reste essentiel à son bon fonctionnement dans la mesure où sans une étroite collaboration entre Paris et Berlin rien ne peut aboutir au sein de l'Union. D'une façon symbolique, le nouveau président français n'a pas dérogé à la pratique de ses prédécesseurs en rendant visite à la Chancellerie pour son premier voyage hors des frontières françaises.

Dans le cadre de l'entente franco-allemande, la dimension sécurité et défense n'a jamais joué un rôle majeur même si des progrès manifestes ont été enregistrés dans ce domaine. A la fin des années 1980 et au début de la décennie 1990 des coopérations militaires de nature diverse ont été engagées entre les deux pays. Un Conseil franco-allemand de défense et de sécurité (CFADS) a été créé en janvier 1988¹ ; une unité militaire mixte a

* Directeur adjoint, FRS.

** Directeur de recherche CERI/FNSP.

¹ L'article 4 énonce ainsi le rôle et les missions du CFADS.

Les travaux du Conseil franco-allemand de défense et de sécurité ont, en particulier pour objet :

- d'élaborer des conceptions communes dans le domaine de la défense et de la sécurité,
- d'assurer le développement de la concertation des deux États sur toutes les questions intéressant la sécurité de l'Europe, y compris dans le domaine de la maîtrise des armements et du désarmement,
- d'adopter les décisions appropriées concernant les unités militaires mixtes qui sont constituées d'un commun accord,
- d'adopter des décisions relatives aux manoeuvres communes, à la formation des personnels militaires ainsi qu'aux accords de soutien permettant de renforcer la capacité

été mise sur pied avec la brigade franco-allemande (octobre 1989) ; l'Eurocorps, corps d'armée conjoint, a vu le jour en 1992 ; une force navale franco-allemande a été activée régulièrement depuis 1992. Par ailleurs, une coopération, entérinée en 2002 par l'accord dit de Schwerin, a été engagée entre les deux pays sur la collecte de renseignements d'origine spatiale (la France participant avec son satellite militaire d'observation optique Hélios, et l'Allemagne avec le système Sar-Lupe²).

Depuis la période faste des années 1988-92, la coopération de défense semble cependant marquer le pas. Certes elle ne s'est pas arrêtée, comme en témoignent, dans le cadre de la présidence allemande de l'UE, le soutien des deux pays à l'entrée en fonction du Centre d'opérations de l'Union et la mise à disposition conjointe de l'Union de deux des quatre groupements tactiques (GTIA 1 500 / BG 1 500) d'alerte en 2007, mais elle ne semble pas être au cœur de la relation franco-allemande.

Au début de 2007, la France et l'Allemagne déployaient, hors de leurs frontières nationales respectives, sensiblement le même nombre de soldats dans le cadre de missions de maintien ou de rétablissement de la paix. Avec 14 300 hommes présents outre-Mer, dont un peu moins de la moitié en Asie (3 450 en Asie Centrale dans le cadre de la mission OFE/Héraclès ; 1 050 dans celui de l'ISAF/Pamir en Afghanistan) et au Proche-Orient (1 860 dans le cadre de la FINUL et de l'opération Baliste), la France maintient sa politique traditionnelle de participation aux règlements de différends internationaux. Cela n'a pas provoqué de débats de politique intérieure à l'occasion desquels se serait manifestée une opposition à ce type d'intervention.

Cela n'a pas toujours été le cas outre-Rhin, même s'il faut souligner l'extraordinaire changement d'attitude de l'Allemagne en ce domaine. Désormais, en effet, plus de 10 000 soldats de la *Bundeswehr* sont déployés dans le monde, dans le cadre de dix missions internationales, de l'Afghanistan à la République démocratique du Congo (RDC) en passant par le Liban et la Bosnie-Herzégovine. Ces déploiements s'inscrivent dans le droit fil d'une politique menée par les gouvernements de centre-droit (CDU-CSU-FDP) ou de gauche (SPD et Verts) ou encore de grande coalition (CDU-CSU-SPD) qui se sont succédés au pouvoir depuis la réunification. Avec la chute du Mur et la fin de la menace soviétique, avec aussi la diffusion de nouveaux risques ou de nouvelles menaces, il ne s'agissait plus de préserver la sécurité en centre-Europe mais bien de la

des forces armées des deux pays à coopérer en temps de paix, comme en temps de crise ou de guerre,

- d'améliorer l'interopérabilité des matériels des deux armées,
- de développer et d'approfondir la coopération en matière d'armements en prenant en considération la nécessité, pour assurer la défense commune, en Europe, d'un potentiel industriel et technologique adéquat.

² Sar-Lupe est un système militaire allemand de reconnaissance stratégique composé de cinq petits satellites (env. 770 kg chacun) identiques et d'une station au sol assurant le maintien à poste et la programmation des satellites ainsi que l'exploitation opérationnelle des images. La station terrestre est en cours de construction à Gelsdorf, à côté de Bonn.

projeter « hors de la zone OTAN ». Le jugement que la Cour constitutionnelle de Karlsruhe rendit le 12 juillet 1994 autorisait toute participation de la *Bundeswehr* à des opérations militaires quelles qu'elles fussent, pourvu qu'elles fussent menées dans un cadre multilatéral, défini le plus largement possible par les juges, et sanctionnées par le *Bundestag*. Dès 1992, 140 soldats furent dépêchés au Cambodge dans le cadre de la mission de maintien de la paix de l'ONU, une « première contribution », selon Volker Rühle, « à un nouveau chapitre dans l'exercice de la responsabilité allemande ». Un an plus tard, 1 640 hommes fournirent un appui logistique à la mission de l'ONU en Somalie tandis que l'aviation et la marine allemandes veillaient au respect de l'embargo sur les armes à destination de l'ancienne Yougoslavie. Après la levée des restrictions que l'Allemagne s'imposait par une lecture étroite de la Constitution, l'Allemagne s'aventura dans l'ex-Yougoslavie, allant jusqu'à participer aux opérations aériennes de l'OTAN contre la Serbie.

Alors que Volker Rühle estimait encore que la Bundeswehr ne pouvait être déployée là où la Wehrmacht avait autrefois commis des crimes, le chancelier Schröder, son ministre des Affaires étrangères, Joschka Fischer, et son ministre de la Défense, Rudolf Scharping, invoquèrent l'impérieuse nécessité d'une intervention pour prévenir le génocide qui se dessinait au Kosovo. Bien qu'il ait osé une politique d'intervention, Volker Rühle avait tout de même fait preuve de prudence en estimant qu'il faudrait une décennie pour transformer les modes de pensée. La venue au pouvoir d'un gouvernement rouge et vert et l'installation au ministère des Affaires étrangères d'un ancien pacifiste condamnant la politique génocidaire de Slobodan Milosevic emmenèrent l'opinion publique et convainquirent les hésitants qu'il fallait intervenir, même sans l'accord du Conseil de sécurité.

Dans les années 2000, les missions se suivront : au Timor Oriental, dans le cadre de l'ONU, en Macédoine ou en Afghanistan, sous l'égide de l'OTAN et/ou de l'ONU, en Bosnie-Herzégovine ou en RDC dans le cadre de missions européennes ; l'Allemagne prendra même la direction de missions. Le *Livre blanc* publié en 2006 sous la plume du nouveau ministre de la Défense de la grande coalition, Franz Josef Jung, rend largement compte de ces transformations – le précédent *Livre blanc* était paru en 1994 – puisqu'il assigne à la Bundeswehr, « entièrement restructurée en force d'intervention », la triple mission de prévenir les crises, maintenir la paix et lutter contre le terrorisme international. Le gouvernement de grande coalition suit ainsi la voie tracée par les gouvernements précédents : la Bundeswehr est envoyée en RDC et participe à la FINUL II, au Liban.

Le déclenchement, par l'UE, au printemps 2006, d'une opération en soutien de la MONUC (Mission des Nations Unies en République Démocratique du Congo) a contribué à sécuriser les élections qui devaient s'y dérouler. A cette occasion, l'Allemagne a dirigé des opérations militaires à partir de l'*EinsatzFührungsKommando* (Potsdam), transformé, en partie, en OHQ européen placé sous les ordres d'un officier

général allemand avec comme relais sur place, en RDC, un FHQ européen, à la tête duquel se trouvait un général français. Ainsi pour la première fois, l'Allemagne s'est engagée militairement en Afrique dans le cadre d'une OPEX européenne en étant fortement épaulée par les Français. La chancelière tout autant que son ministre de la Défense ont d'ailleurs pesé en faveur de ces déploiements. Autrement dit, sur l'intervention militaire « hors zone », un domaine qui longtemps a séparé Allemands et Français, Paris et Berlin sont sur une longueur d'onde commune.

Cette convergence rencontre toutefois des limites qui doivent être comblées si l'on ne veut pas que Paris et Berlin puissent se réfugier derrière des impératifs technico-militaires pour ne pas accompagner l'embellie qui se précise dans les rapports entre les deux pays par une coopération militaire renforcée. Côté allemand, il semble que ces limites soient de quatre ordres.

1 - Tout d'abord, l'armée allemande a des capacités réduites. Si elle doit faire des efforts considérables pour améliorer ses capacités opérationnelles sur tout le registre de missions, les moyens ne lui en sont pas véritablement donnés. Des années durant, elle fut le parent pauvre des budgets fédéraux : alors que la Grande-Bretagne et la France consacrent respectivement 2,8 % et 2,6 % de leur PIB aux dépenses militaires, la République fédérale n'y consacre que 1,4 %. Le gouvernement de grande coalition doit certes augmenter les dépenses d'un milliard d'euros d'ici à 2009, mais cela ne lui permettra pas d'atteindre le seuil de 2 %, de pouvoir répondre aux exigences qu'il s'est fixées dans le *Livre blanc* – alors même que les dépenses additionnelles pour la FINUL II au Liban ou encore pour la mission élargie de la FIAS en Afghanistan sont imputées au budget de la Défense. C'est ainsi que les ressources nécessaires au financement de nouveaux systèmes européens d'armement auxquels la RFA est partie prenante ne sont pas inscrites au budget. Ces capacités réduites allemandes concernent l'armée de Terre, la *Luftwaffe* mais plus encore la Marine, dont le tonnage est nettement inférieur à celui de ses homologues françaises ou britanniques qui possèdent toutes deux des capacités hauturières que n'a pas la Marine allemande.

TONNAGES DES FLOTTES DES PRINCIPAUX PAYS EUROPEENS

	TONNAGE	PERSONNELS (EN MILLIERS)	SNLE	SNA	SS (SOUS- MARINS CLASQUES)	PORTE- AVIONS	GRANDS BATIMENTS DE COMBAT
France	307 000	43 000	4	6		1	27
Allemagne	74 000	21 600			12		15
Italie	97 680	36 800			6		15
UK	470 560	41 417	4	11			31

2- De plus, la Bundeswehr demeure une armée au recrutement mixte avec des conscrits qui côtoient des professionnels. Pas plus que les précédents gouvernements, l'actuel n'a osé la transformer en une armée de métier. Depuis la réunification, la RFA a subi toute une série de réformes : elle a dû absorber une partie de l'armée nationale populaire est-allemande (*Nationale Volksarmee*, NVA) et se préparer aux missions d'intervention, avec la création des forces de réaction aux crises (*Krisenreaktionskräfte*, KRK) et des forces spéciales (*Kommando Spezialkräfte*, KSK), pour finir par mettre en œuvre une réduction et une restructuration ordonnées par Rudolf Scharping, de façon curieuse d'ailleurs, dans la mesure où celui-ci commanda trois rapports différents, dont la version la moins audacieuse fut appliquée. Le *Livre blanc* de 2006 ne fait que sanctionner ces demi-mesures qui soulignent un paradoxe : la majeure partie de la classe politique et de l'opinion publique souhaite le maintien du service militaire, en tant que lien social notamment, mais sans pour autant donner à l'armée tous les moyens pour remplir ses missions.

3- L'armée doit en outre respecter les limites que lui impose un ordre politique marqué par une culture de la défiance vis-à-vis du recours à la force. C'est ainsi que le déploiement de la Bundeswehr, comme au Liban ou en Afghanistan par exemple, est géographiquement et militairement circonscrit. Au Liban, ce sont les forces navales qui sont déployées, à l'exclusion de toute mission au sol, notamment entre la Litani et la frontière israélo-libanaise, comme l'aurait souhaité le Premier ministre israélien, Ehud Olmert. En Afghanistan, la Bundeswehr est stationnée dans la capitale et au nord du pays et elle a pour mission de participer à la reconstruction civile et militaire du pays. Au Liban comme en Afghanistan, les missions de combat sont strictement délimitées ou exclues. Le mandat est donc circonscrit et son application suivie par le *Bundestag*. Ainsi les *Tornados* de reconnaissance (de l'escadron *Aufklärungsgeschwader 51 "Immelmann"*), dont l'envoi en Afghanistan fut décidé le 7 février 2007 par le gouvernement allemand afin de participer au recueil de renseignements pour le compte de l'Alliance, sont sous haute surveillance. Au demeurant, les partis de la gauche non gouvernementale entendent déposer une plainte devant la Cour constitutionnelle, estimant que le déploiement de ces avions marque un pas supplémentaire vers la participation à ce qu'ils qualifient de guerre offensive, contraire à la Loi fondamentale.

De fait, s'il est vrai que les gouvernements successifs ont habilement amené l'opinion publique à accepter que la Bundeswehr intervienne en différents points du globe, la culture politique allemande reste marquée par une morale pacifiste et par la prudence, voire la réticence vis-à-vis de l'instrument militaire. L'opinion publique continue de manifester une grande réticence s'agissant de l'emploi de la force, même en cas de force majeure. Cette opposition s'est également manifestée au sein de la *Bundeswehr* où l'on a vu un officier de la *Luftwaffe* refuser de servir dans le cadre de ce déploiement en Afghanistan. Selon une étude de l'Institut

des sciences sociales de la Bundeswehr, parue en 2006, une large majorité des interrogés (62 %) estime qu'il n'est pas justifié de recourir à la guerre pour asseoir la justice, alors que 53 % des Polonais, 60 % des Néerlandais, 79 % des Britanniques et 89 % des Américains sont de l'avis contraire. Certes, une grande majorité de l'opinion publique, à l'Ouest plus qu'à l'Est d'ailleurs, accepte une intervention en cas de catastrophe ou une opération d'aide aux réfugiés : toutefois 34 % seulement des sondés estiment que l'Allemagne doit aider d'autres pays, 43 % sont de l'avis contraire. C'est à une faible majorité que l'opinion publique se range à des missions de maintien ou de rétablissement de la paix, comme au Kosovo ou en Afghanistan. A l'été 2006, l'opinion fut majoritairement hostile à l'envoi de troupes au Liban : une participation à la FINUL paraissait devoir mettre à mal l'équilibre fragile que l'Allemagne a su maintenir entre Israël et les Etats arabes et forcer Berlin à prendre parti alors même qu'une majorité de l'opinion publique allemande critiquait Israël pour avoir recouru à la force. Les partis politiques relayèrent les inquiétudes qui se faisaient jour dans les circonscriptions et la Chancellerie, appuyée par son ministre de la Défense mais aussi par le chef de la fraction parlementaire sociale-démocrate, l'ancien ministre de la Défense Peter Struck, dut mettre tout son poids dans la balance. L'opinion publique est tout autant hostile à l'égard du déploiement de Tornados en Afghanistan, qui pourrait l'entraîner dans une guerre que certains qualifient d'offensive. A cela s'ajoute peut-être une certaine « fatigue » : la majorité de ceux qui ne souhaitent pas intervenir estiment qu'il y a, en Allemagne, suffisamment de problèmes à régler. Un sondage paru récemment dans la *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, sous le titre « Un soupçon d'isolationnisme », soulignait que l'Allemagne s'enthousiasme moins que naguère pour les questions internationales : 52 % des interrogés souhaitent que leur pays s'abstienne d'assumer de plus grandes responsabilités internationales.

C'est précisément pour asseoir l'influence de l'Allemagne que le gouvernement de madame Merkel accepte de participer à des opérations de maintien de la paix, comme au Liban, ou, pour ce qui est de la participation allemande à la FIAS, de reconstruction. Les responsables n'entendent pas esquiver les responsabilités car Berlin doit à leurs yeux jouer un rôle diplomatique de premier plan, par exemple dans le cadre des négociations avec l'Iran : à cet égard, les gouvernements successifs ont tous misé sur un rôle accru de l'Allemagne, malgré des différences de style et de pratiques politiques. Ils n'en agissent pas moins avec prudence, assurant chaque pas, s'efforçant de rassembler. Le consensus est fragile – on a souvent parlé, s'agissant de la politique étrangère allemande, de consensus, associant classe politique et opinion publique. Ce n'est qu'à moitié vrai. Il y eut tout autant de violentes querelles et d'amples manifestations, toutes liées à l'emploi des armes, du réarmement et de l'insertion dans l'OTAN dans les années 1950 ou encore au déploiement des missiles à moyenne portée dans les années 1980. Quelque incident grave au Liban ou en Afghanistan et les prudentes avancées du gouvernement allemand pourraient être remises en cause.

4- La dernière contrainte, qui n'est sans doute pas la moindre, concerne tout autant la France que l'Allemagne. Elle porte sur la nature de la coopération de défense bilatérale. Si Berlin et Paris s'accordent à considérer que leur coopération globale doit aussi inclure la défense, les deux capitales n'ont pas pu ou voulu définir ensemble ce qu'est sa finalité. Les Allemands ont caressé l'idée que cette coopération particulière avec les Français amènerait ces derniers à se rapprocher davantage de l'OTAN. On a d'ailleurs pu observer à Paris que sur certains sujets touchant aux affaires militaires, les Allemands avaient encore une propension marquée à une sorte de « dédoublement de la personnalité » : le bilatéral avec les Français a son utilité jusqu'au moment où il rencontre le multilatéral où les Américains sont leaders. C'est une expérience qu'ont vécue un certain nombre d'acteurs français notamment ceux qui participaient, dans les récentes années aux débats au sein du MIC (*Multilateral Interoperability Council*). Derrière cette étrange attitude se profilent les courants d'idées qui sont dominants au sein de l'armée allemande : un courant orienté vers l'Alliance atlantique et un courant plus « européeniste ». Tant que ce dernier restera minoritaire et que ceux qu'ils incarnent n'auront pas accès aux plus hauts postes de responsabilité la coopération franco-allemande en matière de défense vivra des jours paisibles mais ne sera pas en mesure de faire bouger les lignes de la PESD vers une plus grande maîtrise de leur destin par les Européens.

Les opinions exprimées ici n'engagent que la responsabilité de leur auteur.

<http://www.frstrategie.org>

Yves Boyer, Directeur adjoint, FRS
y.boyer@frstrategie.org
Anne-Marie Le Gloannec, Directeur de
recherche CERI/FNSP