

Défense & Stratégie

Sommaire

Dossier

« Le désarmement structurel de l'Europe »

Editorial : « Les enjeux d'un désarmement structurel en Europe » 02

Patrice Buffotot

La réforme de la Bundeswehr » 05

Françoise Manfrass-Sirjacques

L'Espagne réduit ses crédits militaires 26

par Natividad Fernandez Sola

**La France : les ambitions du Livre blanc de 2008
devront-elles être revues à la baisse ?** 33

Patrice Buffotot

**Réorientation stratégique au Royaume-Uni :
l'économie politique de la sécurité** 41

David Hanley

**L'impact des réductions budgétaires en Europe sur
les capacités militaires européennes de projection** 52

Natividad Fernandez Sola

Notes de lecture

- **Qiao Liang et Wang Xiangsui.** *La guerre hors limites.* Paris, Bibliothèque Rivages, 2003. 318 pages.

Matthieu Ollagnon 61

- **André Bourachot.** *De Sedan à Sedan. Une histoire de l'armée française. Tome 1 : 1870-1918.* Bernard Giovanageli Editeur, 2011. 287 p.

Patrice Buffotot 64

EDITORIAL

Les enjeux d'un désarmement structurel en Europe

Alors que les dépenses militaires augmentent partout dans le monde, - elles sont passées de 830 milliards de \$ en 1998 à 1.531 milliards de \$ en 2009 - les pays européens les réduisent sous la pression de la crise. Quelques chiffres peuvent donner une idée de l'ampleur du phénomène. Le secteur défense au sens large représente en 2009 pour les 27 Etats membres de l'UE : 1,8 millions d'emplois dans les forces armées et 2,2 millions dans le secteur de l'industrie de défense. Le total des budgets de la défense des 27 pays de l'UE s'élève à 200 milliards d'euros en 2008, la moitié seulement du budget de la défense des Etats-Unis. Le plus inquiétant est la baisse constante depuis des années des investissements dans la Recherche & Développement (8,6 milliards en 2008 contre 54 milliards pour les Etats-Unis) ce qui ne fait que creuser l'écart de plus en plus grand avec les Etats-Unis. L'industrie de l'armement génère 240 milliards d'euros de chiffre d'affaires et les exportations hors UE rapportent 40 milliards d'euros.

Fernandez Sola nous montre dans un premier article toutes les conséquences des restrictions budgétaires prises par les Etats européens sur la cohérence des capacités et l'interopérabilité des forces militaires européennes que ce soit dans le cadre de l'Union européenne ou de l'OTAN.

En effet dans tous les pays européens, les crédits de défense sont devenus « la variable d'ajustement » des budgets. On assiste à des annulations ou à des étalements dans le temps des programmes, une réduction des effectifs, la suppression du service national lorsqu'il existait encore. C'est le cas de l'Allemagne qui professionnalise ses troupes, et réduit en même temps les crédits de la défense comme nous le montre Françoise Manfrass-Sirjacques dans son article. Fernandez Sola nous explique que l'Espagne devant faire face à une situation économique difficile, se voit dans l'obligation de réduire de 7% ses crédits de défense. Le meilleur élève de l'Europe jusqu'alors, la Grande-Bretagne, a décidé elle aussi de réduire brutalement ses crédits de 8% d'ici 2015, tout en maintenant les mêmes ambitions stratégiques, comme l'affirme David Hanley. Il en est de même pour la France, qui est obligée de « jongler » avec ses crédits en baisse pour conserver les objectifs fixés dans le Livre blanc de 2008 et la Loi de programmation militaire du 29 juillet 2009.

Ce phénomène que l'on pourrait appeler de « désarmement structurel » en Europe, a débuté avec la fin de la guerre froide. On disait à l'époque qu'il fallait engranger les « dividendes de la paix ». Il s'est fortement accéléré avec la crise financière. Les conséquences sont doubles. C'est tout d'abord l'incapacité de maintenir des capacités militaires à la hauteur des ambitions affichées dans les divers textes officiels définissant la politique de défense (Livres blancs et autres). Ce phénomène risque d'aboutir à l'impossibilité pour plusieurs armées de remplir leurs missions. Un spécialiste comme Jean-Pierre Maulny estime qu'il serait « préférable de réviser les documents stratégiques et d'adapter les modèles stratégiques à la nouvelle donne »¹. Mais c'est une décision politique difficile à prendre surtout en période électorale. L'autre conséquence touche l'industrie d'armement en Europe qui risque de disparaître.

En effet ces réductions budgétaires mettent en danger l'industrie d'armement en Europe car un marché « fragmenté » de l'armement présente une « offre » trop importante de programmes. Ainsi il existe 4 modèles d'avions de chasse (*Gripen*, *Rafale*, *Eurofighter*, et le futur *JSF*), 4 types de chars, 23 modèles de véhicules blindés et 7 d'hélicoptères. Dans le domaine naval, il existe 16 chantiers de construction navale.

Pour remédier à cette situation, la Commission européenne propose la création d'un marché européen de l'armement à l'instar du marché unique. Est-ce la bonne solution ? Un marché ouvert conjugué à une industrie européenne fragmentée, face à ce que l'on appelle la perméabilité aux marchés extérieurs (notamment du marché américain) pourraient mettre en cause l'existence même de l'industrie européenne d'armement. Il est évident que la baisse des ressources budgétaires va entraîner une forte chute des commandes d'armement et fragiliser cette industrie. Les prix élevés des productions nationales vont inciter certains gouvernements qui entendent suivre les principes de la libre concurrence, à acheter « sur étagères » des matériels existants et moins coûteux que ceux produits par l'industrie nationale. Hajnalka Vincze a montré les conceptions différentes qui se cachent derrière l'abrogation de l'article III-436 (ex 296 TICE et ex article 223 du traité de Rome) accordant une dérogation aux règles du marché pour l'armement: « Il existe donc un choc fondamental entre une approche politico-stratégique de long terme, et une autre, basée sur une vision technico-bureaucratique et/ou purement financière, laquelle – si

¹ Jean-Pierre Maulny, « L'Union européenne et le défi de la réduction des budgets de défense », *Les notes de l'IRIS*, septembre 2010, p 8.

elle est appuyée par les pouvoirs publics – est synonyme d'abdication de la souveraineté»². On renierait ainsi le principe d'une « industrie de souveraineté » faute de pouvoir la soutenir au niveau national. Mais peut-on lâcher la proie pour l'ombre ?

Comment constituer une industrie d'armement européenne ? Pour cela il faudrait un accord industriel entre les pays producteurs d'armement. Une rationalisation et une restructuration de l'industrie d'armement est urgente en Europe mais cela exige de définir une politique industrielle pour donner une véritable base industrielle et technologique de défense autonome, d'investir dans la recherche et la technologie pour concevoir les armes de demain (notamment la surveillance de l'espace, les capacités aériennes, etc...). Dans le cas contraire, on risque d'assister à un décrochage technologique de la part des Européens.

La tâche sera rude pour préserver l'outil de défense européen. Car les instances européennes, ne sont pas à la hauteur des défis. Ainsi un spécialiste, Olivier Jenin souligne que l'Agence européenne de défense (AED) « reste sous-utilisée et sous-financée ». Selon lui, il faut appliquer l'article 42 du traité de Lisbonne qui prévoit l'établissement d'une politique européenne des capacités et de l'armement ainsi que le financement européen de la recherche dans le domaine de la défense³.

Pour l'amiral Edouard Guillaud, Chef d'état-major des armées, « la surprise stratégique aujourd'hui, c'est bien la surprise générée par l'ampleur de la crise financière et ses conséquences sur les économies, notamment européennes » qui malmène les systèmes de défense de l'Union européenne. En conclusion de son audition par la commission des affaires étrangères du Sénat, le 10 juin 2010, il a lancé cette mise en garde aux sénateurs : « En période de crise économique, la tendance naturelle de nos démocraties européennes est de faire peser sur la défense des efforts importants. Or c'est justement dans ces périodes de crises et d'incertitudes que les risques augmentent, que les tensions sont les plus fortes, que le monde est plus dangereux ». ⁴

Patrice Buffotot

Directeur de l'Observatoire européen de Sécurité

² Hajnalka Vincze, « L'article 296 du TICE : obstacle ou garde fou ? » in *Défense & Stratégie*, N°18, octobre 2006, pp 8-12.

³ Olivier Jenin, « L'économie européenne de défense malade de la crise », *Actuelles*, IFRI, 4 novembre 2010, pp 11-12.

⁴ Sénat, Compte-rendu de la Commission des affaires étrangères, Séance du mercredi 30 juin 2010, Audition de l'amiral Edouard Guillaud. Président de séance, M le sénateur Josselin de Rohan.

La réforme de la Bundeswehr

Françoise Manfrass-Sirjacques

Observatoire Européen de Sécurité

La réforme actuelle de la Bundeswehr n'est pas la première grande réforme qu'elle ait connue mais celle-ci va la modifier profondément. Sans exagérer beaucoup, on peut affirmer que la Bundeswehr est en chantier depuis plus de vingt ans. C'est Volker Rühle qui avait engagé la première réforme structurelle après la chute du mur de Berlin et la réunification⁵. Il s'agissait alors de réduire les effectifs encore pléthoriques, hérités du conflit Est-Ouest, et d'adapter, aussi bien au niveau des armements que des structures, une armée jusque-là essentiellement destinée à la défense du territoire, aux nouvelles prémisses de l'après guerre froide. La seconde grande réforme fut entreprise en 2000 par Rudolf Scharping⁶ lors de la coalition rouge-verte (sociaux-démocrates/Verts). L'Allemagne qui commençait à s'affranchir de son attitude réservée dans le domaine de la politique étrangère imposée par la division du pays et le conflit Est-Ouest, s'efforçait alors de retrouver une certaine normalité, ce qui impliquait la capacité de s'engager aux côtés de ses alliés dans le cadre de missions de l'OTAN ou dans le cadre européen. L'objectif était de remodeler la Bundeswehr pour la rendre plus mobile, plus réactive et capable de se projeter sur des théâtres extérieurs.

La Bundeswehr s'est adaptée aux nouvelles données, elle est présente actuellement aussi bien en Afghanistan que dans la Corne

⁵ Sur la réforme Rühle voir notre article « Allemagne: Une implication internationale croissante ? » in *La défense en Europe* (Dir. P.Buffotot), Paris, La documentation française, Edition 1995, pp 13-26

⁶ Sur la réforme Scharping voir notre article « Allemagne: Une mutation en profondeur », in *La défense en Europe*, (Dir. P.Buffotot), Paris: La documentation française, Edition 2001, pp 21-38

de l'Afrique. Ses missions principales ne se limitent plus à la défense du pays qui passe au second plan. L'objectif de cette nouvelle réforme est donc tout autre que celui des réformes précédentes, même si celle-ci va changer la nature de la Bundeswehr bien plus profondément que les autres réformes ne l'avaient fait. Pour le dire d'emblée, la réforme s'inscrit d'abord sous le signe des économies. D'une manière plus élégante le ministère de la Défense affirme que les missions et capacités de la Bundeswehr doivent être adaptées aux ressources prévisibles. Or celles-ci n'incitent pas à un optimisme démesuré. Depuis des années, pour ne pas dire des décennies, la Bundeswehr est sous-financée. Les réductions budgétaires répétées, l'inflation, même si celle-ci n'était pas élevée, ont réduit le pouvoir d'achat des armées. La progression des dépenses de fonctionnement s'est faite au détriment des investissements, tandis qu'un engagement sur un nombre croissant de théâtres extérieurs exigeait un financement croissant autant qu'un matériel toujours plus sophistiqué. Des critiques récurrentes ont souligné les déficiences engendrées par un matériel souvent vieillissant, pas assez renouvelé, mal adapté aux missions et risquant finalement de mettre en jeu la vie des soldats engagés dans des opérations extérieures. Même si les problèmes de financement ne sont pas nouveaux, la crise financière de 2008 et l'endettement de l'Etat fédéral ne sont pas de nature à générer beaucoup d'optimisme, même si la conjoncture économique apparaît plus favorable qu'on avait pu le craindre après la récession de 2008-2009. Une clause constitutionnelle introduite il y a deux ans exigeant, à partir de 2014, un budget fédéral équilibré contribue elle aussi à mettre les économies à l'ordre du jour et à inciter les différents ministères à réduire leurs dépenses.

Le passage à l'armée de métier

Même si tous les ministères fédéraux sont touchés par la cure d'austérité, le ministère de la Défense apparaît comme l'un de ceux pour lesquels la cure d'amaigrissement sera drastique. Au point que les critiques affirment que la Bundeswehr ne va plus être déterminée en fonction de ses missions mais seulement en fonction des ressources disponibles.

Le ministre de la défense Karl Theodor zu Guttenberg a nommé le 12 avril 2010 Franck-Jürgen Weise, directeur de l'agence du travail, à la tête d'une commission chargée de présenter un projet de réforme de la Bundeswehr. Il faut souligner que cette commission composée de six personnes ne comporte qu'un seul

militaire. Cette commission a remis ses conclusions au mois d'octobre 2010⁷.

La réforme se joue en plusieurs phases échelonnées dans le temps, et elle n'est d'ailleurs pas achevée puisqu'elle n'a pas encore été approuvée dans sa totalité par le Parlement, même si sa mesure-phare, le passage à l'armée de métier, a été adoptée le 15 décembre 2010 en conseil des ministres puis votée par le Bundestag le 24 mars 2011. Elle entrera officiellement en vigueur le 1^{er} juillet 2011. Des raisons financières sont certainement à l'origine de la fin de la conscription puisque le ministre des Finances, Wolfgang Schäuble, a exigé des économies de 8,3 milliards d'Euros pour la période allant de 2011 à 2014. Il a cependant reporté d'un an cette mesure au mois de février 2012.

L'abolition de facto du service militaire⁸ est probablement le changement le plus radical qu'ait connu la Bundeswehr depuis l'institution du service militaire en 1957. La Bundeswehr a été créée en 1955 en faisant appel les deux premières années à des volontaires. Très longtemps les deux grands partis populaires (Chrétiens-démocrates de la CDU/CSU et Sociaux-démocrates du SPD) y étaient formellement opposés, à la fois pour des raisons de principe mais aussi parce qu'ils se méfiaient d'une armée de métier et craignaient une résurgence militariste et la fin des principes qui avaient présidé à la création de la Bundeswehr à savoir le « citoyen en uniforme » et l'« Innere Führung » que l'on peut traduire par l'application des principes démocratiques à la gouvernance des forces armées. La Bundeswehr elle-même était divisée sur le sujet, certains étant sensibles à ces arguments et d'autres faisant valoir qu'un engagement croissant sur des théâtres extérieurs exigeait un professionnalisme que seule une armée de métier pouvait offrir. Il faut souligner que lors des missions extérieures il n'y a jamais eu que des volontaires. Les partisans de l'armée de métier, ont fait valoir que le service militaire ne concernait plus qu'une toute petite frange des jeunes gens d'une classe d'âge, les réductions d'effectifs qui se sont succédées depuis les années 90 ayant réduit le nombre des appelés d'une telle façon qu'il mettait en échec le principe de l'égalité des citoyens devant le service militaire. Tous ces arguments ressassés depuis des années, n'auraient peut-être pas eu davantage d'impact si l'impératif financier n'avait prévalu sur toute autre considération. On notera ici que si la réforme de la Bundeswehr était inscrite dans le contrat de coalition liant les partis au

⁷ *Bericht der Strukturkommission der Bundeswehr*, Octobre 2010, 111 pages.

⁸ En principe l'obligation du service militaire est suspendue comme en France et peut être rétablie en cas de crise majeure

gouvernement (CDU/CSU et FDP), le Ministre, Karl-Theodor zu Guttenberg (CSU) s'était d'abord présenté comme un partisan indéfectible du service militaire avant d'opérer un virage à 180° en faveur de l'armée de métier.

Légion étrangère ou garde suisse ?

Le passage à l'armée de métier s'accompagne d'une nouvelle réduction importante des effectifs puisqu'ils vont passer de 240.000 à 180.000 hommes selon l'hebdomadaire *Die Zeit*⁹, 170.000 selon un organigramme du Ministère de la Défense d'octobre 2010.¹⁰ L'objectif est de réduire de 40.000 le nombre des militaires de carrière et des engagés. Le personnel civil fort de 85.000 personnes devrait tomber à 65.000 soit une baisse de 20.000 emplois. Pour mémoire, au temps de la Guerre froide la Bundeswehr comptait 500.000 hommes. Les effectifs furent réduits brutalement à 370.000 hommes après la chute du Mur puis subirent de nouvelles baisses, par tranches successives. Toutefois, quand en 2010 le service militaire fut réduit à 6 mois, plus personne dans la Bundeswehr ne se fit d'illusions sur son avenir.

La disparition du service militaire va confronter la Bundeswehr au problème que rencontrent toutes les armées de métier à savoir celui du recrutement. La Bundeswehr va donc devoir recourir au volontariat et elle prévoit un total de 15.000 volontaires pour un « service court » (Kurzdienster) afin d'arriver à un effectif de 180.000 hommes. La Bundeswehr devra être capable de recruter chaque année 17.000 engagés et 10.000 volontaires soit un volume global de 27.000 personnes. Ce pari est loin d'être gagné d'avance, les engagés et les volontaires ne se bousculant pas aux portes de la Bundeswehr et surtout pas les jeunes qualifiés. Dans une note interne du parti libéral (FDP) celui-ci s'inquiète en effet d'un manque probable de personnel qualifié, obligeant l'Etat à faire en sorte que la Bundeswehr devienne plus attractive. Cela signifie que si la Bundeswehr entend recruter des personnels qualifiés, elle devra les payer au prix du marché, ce qui est difficilement conciliable avec l'impératif de faire 8,3 milliards d'économies. L'expert du SPD pour les questions militaires, Rainer Arnold, dénonce le fait que ni le gouvernement, ni la Chancelière, ni le Ministre ne disent un mot sur le financement de la réforme. Entre-temps les experts de la Chancellerie (Bundeskanzleramt) se sont penchés sur la réforme et

⁹ *Die Zeit* online, 22.11.2010

¹⁰ Cité par la *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, du 04.03.2011

ne ménagent pas non plus leurs critiques en faisant notamment valoir que la réforme n'évoque pas à combien l'on peut chiffrer le financement supplémentaire pour recruter des volontaires et dans quelle mesure ces dépenses supplémentaires sont compatibles avec l'objectif déclaré de faire des économies.

Par ailleurs la question du financement de la réforme suscite déjà des querelles au sein de la coalition gouvernementale, le ministre des Affaires étrangères, Guido Westerwelle (FDP), s'insurgeant contre la décision du ministre des Finances de donner un an de plus à la Bundeswehr pour réaliser les économies prévues.

Anticipant le manque probable de volontaires le ministère de la Défense avait, au mois de février de cette année, proposé 82 mesures destinées à rendre la Bundeswehr plus attractive, comme un contrat de 6 mois à l'essai par exemple. Il a aussi suggéré de recruter des non-nationaux. Cette proposition provoqua immédiatement une levée de boucliers dans les deux partis gouvernementaux, ce que le secrétaire général du FDP traduisit en disant que l'Allemagne n'avait pas besoin de « légion étrangère ». Le ministère fit marche arrière en disant qu'il ne pourrait s'agir que de citoyens de l'UE ou de pays dont l'Allemagne reconnaissait les diplômes comme par exemple la Suisse. Donc pas de légion étrangère mais peut-être une garde suisse, ce qui risquait de faire concurrence au Vatican. La Commission de réforme qui, sous la présidence du président de l'Agence fédérale pour l'emploi, a planché sur la réforme avait d'ailleurs été plus loin en ce sens, suggérant que la Bundeswehr s'ouvre aussi aux ressortissants des pays de l'OTAN, ce qui aurait inclu les Turcs, la plus forte minorité en Allemagne avec 2,6 millions de personnes qui ne possèdent pas toutes la nationalité allemande. D'ors et déjà un non ressortissant allemand peut servir dans la Bundeswehr si les besoins du service l'exigent. Mais cela reste l'exception et les critiques n'ont pas manqué d'insister sur les conflits de loyauté qui pourraient en résulter, raison pour laquelle l'ouverture de la Bundeswehr à des bi-nationaux a longtemps été un tabou. Il n'est pas évident que ce débat soit clos si les difficultés de recrutement devaient s'accroître.

La démission du Ministre en pleine réforme.

La suppression du service militaire est un pilier de la réforme mais celle-ci est beaucoup plus ambitieuse car elle prévoit également une réorganisation du ministère de la Défense, d'ailleurs sous les mêmes prémisses que ceux qui ont présidé au passage à l'armée de métier : à savoir des économies budgétaires et une réduction des personnels. Les critiques à l'endroit d'une réforme commencée mais non achevée, et dont les termes – à l'exception de la professionnalisation des armées – n'en sont jusqu'à présent qu'à l'état de propositions, n'ont pas manqué. Les experts de la Chancellerie ont, fin février, fustigé les « fondements rudimentaires et en déséquilibre des décisions ayant présidé à la réforme de la Bundeswehr »¹¹ et ont déploré que le concept présenté ne reflète pas la vision d'une politique de sécurité bien définie. Ils soulignaient de plus l'absence d'objectifs stratégiques (« level of ambitions ») dans ce concept et estimaient que K-T zu Guttenberg a, d'une « manière inadmissible », escamoté les débats sur le coût de la réforme et sur les effectifs. Aussi ces experts exigeaient-ils que le ministre revoie sa copie.

Il ne la reverra pas, pour la bonne raison que K-T. zu Guttenberg vient de donner sa démission. Ce n'est pas sur la réforme de la Bundeswehr qu'il a trébuché mais sur une affaire de plagiat¹². Si cette affaire a finalement été la pierre d'achoppement sur laquelle a buté le bilan du ministre, d'autres affaires avaient créé des tensions avec la Bundeswehr.

Il y eut d'abord l'affaire de Kundus (Afghanistan), au début de son mandat en septembre 2009. Un officier allemand avait alors ordonné le bombardement de deux camions-citernes, enlisés dans le fleuve Kundus, que les Talibans s'étaient appropriés, invitant les villageois à venir se servir en essence. L'attaque avait fait 17 morts

¹¹ *Spiegel* online, 26.02.2011.

¹² Révélé par la presse il s'est avéré que Guttenberg avait largement emprunté à d'autres auteurs, sans les citer, près des deux tiers de sa thèse de doctorat, ce qui non seulement a mis le monde universitaire en émoi toutes tendances politiques confondues, mais a aussi fourni des arguments à l'opposition notamment au sein du parti frère de la CDU, où ce comportement fut jugé inadmissible. Même si son parti, la CSU (Chrétiens-sociaux de Bavière), craignant de perdre un homme politique très populaire, considéré par beaucoup comme un possible candidat à la chancellerie, l'a, ainsi que la Chancelière, soutenu jusqu'au bout, ce sont le président du Bundestag (CDU) et la ministre de la recherche (CDU) qui ont finalement donné l'estocade en l'accusant d'avoir menti.

et de nombreux blessés parmi les villageois. K.-T. zu Guttenberg, qui venait de succéder à F.-J. Jung, avait d'abord jugé le bombardement militairement adéquat avant de se déjuger quelques semaines plus tard et de le qualifier d'inapproprié, reportant la responsabilité de cette volte-face sur les rapports faits par la Bundeswehr sur cet accident. Il avait ensuite sanctionné l'inspecteur général Schneiderhan en le mettant à la retraite. Il s'est aussi séparé de son Secrétaire d'Etat Peter Wichert. L'affaire avait laissé des séquelles mais Guttenberg s'était aussi assuré des sympathies dans la Bundeswehr en déclarant officiellement qu'il s'agissait bien d'une « guerre » en Afghanistan, mot honni jusque là.

L'affaire du *Gorch Fock*, le navire école de la Marine, au mois de novembre dernier, avait davantage écorné l'image du ministre. Un accident malheureux sur le navire à voile avait coûté la vie à une jeune aspirante de la Marine. Après avoir tout d'abord insisté sur la nécessité d'en savoir davantage avant de juger l'affaire, le Ministre a brusquement révoqué le capitaine et peu après déclaré que cette révocation visait à assurer la sécurité de l'officier. Des déclarations contradictoires concernant des excès à bord, l'on parla même de mutinerie, vinrent ajouter à la confusion générale. Comme si le scandale lié à l'affaire du *Gorch Fock*, longtemps immobilisé en Amérique latine, ne suffisait pas, des révélations, peu avant Noël, concernant l'ouverture par la poste des Armées de lettres de soldats en Afghanistan, puis la mort d'un soldat en Afghanistan d'abord présentée comme un accident survenu en nettoyant des armes, qui se révéla être le résultat d'un jeu stupide entre soldats, contribuèrent encore à conforter l'impression d'une armée à la dérive. Le rapporteur parlementaire (Wehrbeauftragte) qui fait chaque année pour le Parlement un rapport sur la situation interne de la Bundeswehr avait déjà les années précédentes pointé des dérives liées à la formation très théorique des officiers aussi bien qu'au fait que les jeunes soldats semblent de moins en moins savoir ce qui est légal et ce qui ne l'est pas. La fin de la conscription qui permettait de confronter appelés et soldats de carrière, pourrait aggraver les dysfonctionnements. Si K.-T. zu Guttenberg ne peut être tenu pour responsable de tous ces problèmes, l'affaire du *Gorch Fock* avait déjà entamé son crédit dans la Bundeswehr au point que certains estimaient qu'il était devenu impossible de le maintenir dans ses fonctions.

Quid de la réforme ?

Le remplacement de K.-T. zu Guttenberg par Thomas de Maizière (CDU) au ministère de la Défense est certainement un bon choix. Le nouveau ministre, qui détenait jusqu'ici le portefeuille de l'Intérieur, est le fils d'un des premiers inspecteurs généraux de la Bundeswehr, Ulrich de Maizière, et a une réputation solide. Plus discret que son prédécesseur il sera probablement bien accepté par une Bundeswehr aspirant à ne plus faire la une des journaux. Il doit mener à bien la réforme amorcée. Mais à quoi va ressembler la réforme ? Celle de Guttenberg ne s'est jusqu'à présent concrétisée que par l'abolition du service militaire. Une deuxième étape prévoyait une réorganisation du ministère de la Défense dont les effectifs devaient être réduits de 3.000 à 1.800 personnes. La commission de réforme voulait réduire ce nombre à moins de 1.500 et avait par ailleurs conseillé de les transférer presque entièrement à Berlin, alors que depuis la réunification le ministère de la Défense a pratiquement deux sièges, une partie (600 collaborateurs) étant à Berlin tandis que le plus gros (2.400) est resté à la Hardthöhe à Bonn, ce qui entraîne un va-et-vient permanent entre l'ancienne et la nouvelle capitale et surtout des frais de transports importants. Il était prévu par la réforme qu'à partir de 2014 Berlin accueillerait 1.000 employés et qu'il n'en resterait que 800 à Bonn. Transférer totalement le ministère à Berlin, ce qui semblerait logique 20 ans après la réunification, se heurte toutefois à la loi « Bonn-Berlin », votée au moment du changement de capitale, à la fois pour des raisons géostratégiques (Berlin n'est qu'à 60 km de la frontière polonaise et en cas de conflit le ministère de la Défense doit être plutôt situé à l'intérieur du pays qu'aux abords d'une frontière) et aussi pour des raisons politiques car la ville de Bonn se voyait destituée de son statut de capitale. Elle n'entendait pas se voir dépouiller du personnel des ministères ce qui aurait appauvri la ville. Six ministères possèdent encore leur siège principal à Bonn et des bureaux annexes à Berlin, ce qui coûte jusqu'à 23 millions d'Euros par an aux contribuables. Cette réduction des personnels du ministère ne signifie toutefois pas que les postes ainsi supprimés au ministère le seront définitivement. Ils seront transférés dans une nouvelle Agence de la Bundeswehr (Bundeswehr-Amt) qui, elle, restera à Bonn, ce qui permettra à la Bundeswehr de faire des économies dans la mesure où les personnels de la nouvelle agence ne seront plus payés comme des employés de ministère (en moyenne 250 euros de moins par mois). Des cercles bien informés estiment toutefois que cette organisation conservant les deux sièges du ministère ne sera pas viable et que finalement « l'effet toboggan

en faveur de Berlin »¹³ ne pourra pas être stoppé. La Chancellerie de son côté se montre assez sceptique quant aux projets de réorganisation de la Hardthöhe à Bonn, estimant que les structures anciennes ne seraient pas suffisamment renouvelées et l'appareil bureaucratique pléthorique pas suffisamment modernisé.¹⁴ Le nombre des directions au ministère doit également être ramené de dix-sept actuellement à huit. La Commission de réforme avait par ailleurs suggéré de ne garder qu'un seul des deux secrétaires d'Etat, mais Guttenberg s'y était opposé et voulait garder les deux.

Un point important et controversé de la réforme projetée concerne la nouvelle définition du rôle de l'Inspecteur général. Le Secrétaire d'Etat Walter Otremba, qui a préparé une grande partie du projet de réforme, voulait renforcer le rôle de l'Inspecteur général. De hauts représentants de la Bundeswehr sont toutefois d'un avis contraire¹⁵. Les trois armées doivent être placées sous les ordres de l'Inspecteur général, ce qui lui confèrera la fonction d'un commandement militaire. L'Inspecteur général deviendrait aussi le supérieur hiérarchique des Inspecteurs des trois Armées qui, désormais, ne relèveront plus du ministère et ne s'appelleront plus « Inspecteurs » mais « Commandants en chef ». Mais l'Inspecteur général devrait perdre ses compétences quant à la politique militaire et à la planification et ne serait plus responsable que pour des questions strictement militaires, comme la capacité d'engagement de la Bundeswehr. La tendance de ces dernières années a toujours été de rapprocher de plus en plus la fonction de l'Inspecteur général de celle d'un chef d'Etat-Major interarmées, fonction que la Bundeswehr à sa création n'avait, pour des raisons historiques, pas voulu reprendre afin de ne pas reconstituer le Grand Etat-major. Plus la Bundeswehr se trouve engagée sur des théâtres extérieurs aux côtés de ses alliés, plus se révèle nécessaire l'organisation d'une chaîne de commandement comparable à celle des autres armées. La réforme prévoyait aussi de raccourcir cette chaîne de commandement.

Guttenberg s'était, fin février, donné deux semaines pour décider quelles propositions de son secrétaire d'Etat il retiendrait. Sa démission intervenue entre-temps ajoute encore à l'incertitude quant au devenir d'une réforme de plus en plus contestée.

¹³ „Rutschbahneffekt nach Berlin“, wwwfocus.de/politik/deutschland/bundeswehreform, le 08.03.2011

¹⁴ Ibidem.

¹⁵ „Guttenberg schrumpft Verteidigungsministerium“, in: *Süddeutsche Zeitung*, du 28.02.2011

Le temps des critiques

L'une des premières interventions du ministre de Maizière, dans l'exercice de ses nouvelles fonctions fut de se séparer du secrétaire d'Etat Walter Otremba qui avait été l'architecte du projet de réforme engagé par Guttenberg. Comme le soulignait la presse ce renvoi est sans nul doute un signal, l'ancien secrétaire d'Etat ayant été non seulement l'homme lige de l'ancien ministre mais aussi l'homme de la CSU qui avait suivi Guttenberg du ministère de l'Economie au ministère de la Défense. Le projet de réforme structurel du ministère porte son empreinte. Mais le secrétaire d'Etat n'avait pas que des amis et il avait choqué les cadres de la Bundeswehr en désignant l'impératif économique comme cadre directeur de la réforme, tout en se montrant imperméable à toute critique. De Maizière veut donc donner à la réforme sa propre empreinte. Mais laquelle ? A cette question le ministre a répondu qu'il s'accorderait le délai de réflexion dont il avait besoin. Entre temps les critiques sur le projet de réforme s'intensifient de tous côtés.

Au centre de ces critiques il y a bien sûr l'aspect financier mais pas uniquement. L'objectif premier de la réforme était de faire des économies (plus de 8 milliards en 4 ans). Mais il apparut très vite que ce volume d'économies n'était réalisable que si les effectifs de la Bundeswehr – comme le dit la *Frankfurter Allgemeine Zeitung* – étaient ramenés à ceux de l'armée suisse. L'association professionnelle de la Bundeswehr (Bundeswehrverband) met en garde contre la purge sévère à laquelle est soumise la Bundeswehr depuis des années, car elle risque de l'affaiblir à un point tel qu'elle ne pourra plus s'en relever.¹⁶ Le problème est que l'impératif économique conduit à définir le volume des économies à réaliser et ensuite à chercher les arguments pour les légitimer. Il aurait d'abord fallu commencer par définir les missions de la Bundeswehr puis en fonction de celles-ci définir le volume des forces armées et de leurs armements pour remplir ces missions, comme l'explique l'expert militaire du SPD, Gernot Erler, et seulement après, trouver le financement nécessaire.¹⁷

Pourquoi, s'interrogent certains haut gradés de la Bundeswehr, les effectifs de l'infanterie doivent-ils être augmentés, la Marine fortement réduite et la défense aérienne de l'Armée de terre

¹⁶ *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, du 04.03.2011.

¹⁷ Guttenberg scheitert als Reformier, *Die Zeit*.online, le 3.03.2011

supprimée, alors que tous les experts définissent le XXI^e siècle comme le « siècle de la marine » et que toutes les autres puissances misent sur un renforcement des moyens maritimes ? La défense territoriale semble elle-même ne plus jouer un grand rôle dans les projets de réforme. Les nouveaux systèmes d'armes à acquérir apparaissent plus adaptés à une mission en Afghanistan qu'à la défense éventuelle du pays. Il en est ainsi des véhicules blindés dont la Bundeswehr n'a pas besoin pour une défense du pays. Un général de réserve déplore, dans ce contexte, qu'aucune analyse de la menace n'ait eu lieu. Sinon - écrit-il - l'on aurait dû comprendre que la Bundeswehr ne doit pas être réduite à un corps expéditionnaire destiné à intervenir dans des contrées lointaines. Non seulement l'Allemagne n'a pas assez d'expérience dans ce domaine mais de telles missions apparaissent, après l'échec en Afghanistan, de moins en moins probables à l'avenir.¹⁸

D'autres critiques reprochent à la réforme son manque de clarté et à l'ancien ministre Guttenberg de se comporter comme une girouette, tournant selon le sens du vent. Ainsi, Guttenberg défendait-il ardemment le service militaire quelques mois avant la réforme. Or le *Livre Blanc* de 2006 où figure en bonne place le maintien du service militaire est encore en vigueur. C'est pourquoi la plupart des commentateurs, indépendamment de leurs opinions politiques, dénoncent un profond manque de réflexion au sujet du projet de réforme.

Un « plan B » ?

A toutes les critiques sur le financement très problématique du passage à une armée de métier, comme le prouvent les expériences faites par de nombreux pays européens qui ont professionnalisé leurs armées, s'ajoute celle des Libéraux du FDP, parti gouvernemental, qui avaient déjà exprimé leur désaccord sur le report, accordé par le ministre des Finances, Wolfgang Schäuble (CDU), de l'échéance de 2014 pour réaliser les économies de 8,3 milliards prévues. Le FDP craint de voir les dépenses filer et veut que l'on s'en tienne à la décision prise lors du contrat de coalition en recherchant les secteurs où des économies sont encore envisageables. Ils indiquent dans ce contexte les dépenses induites par la fabrication d'armements dans un cadre européen multinational. et estiment que chaque pays ne peut pas tout faire et

¹⁸ Ibidem

qu'une division du travail permettrait de réaliser des économies substantielles.

Les partis d'opposition SPD et Verts ne sont donc pas les seuls à estimer que l'héritage de Guttenberg est un « patchwork », un « chantier sans fondation et sans financement », une « charpente pourrie ».¹⁹ Même la presse a priori proche des partis du gouvernement abonde dans ce sens, reprenant la même image : « On a démolé beaucoup de choses, les murs porteurs ne sont soutenus que par des poutres provisoires. Ce par quoi cela doit être remplacé n'existe qu'à l'état de plans et n'a même pas toujours fait l'objet d'une véritable décision ».²⁰

Le SPD et les Verts estiment que la réforme doit être revue et corrigée, même si dans le détail les opinions des deux partis d'opposition divergent. Pour le SPD la réforme devrait être, si nécessaire, reportée d'un an. Les Verts qui, depuis des années militent pour l'abolition du service militaire, craignent que la suspension de ce service puisse être elle-même suspendue, tandis que pour la CDU et la CSU les points centraux de la réforme ne peuvent être remis en question : les effectifs de la Bundeswehr seront réduits et le service militaire suspendu. Le FDP, qui plaide depuis longtemps pour une armée de métier, ne veut pas non plus entendre parler d'une remise en cause de la suspension du service militaire. Toutefois au sein de la Bundeswehr on se préoccupe vivement d'une réduction du personnel qui pourrait compromettre la réalisation des missions qui lui incombent. En raison du scepticisme grandissant à l'égard de la réforme le rapporteur parlementaire (Wehrbeauftragte) pour la Bundeswehr, H. Königshaus, estime qu'un « plan B » pourrait s'avérer nécessaire pour le cas où le plan initial ne pourrait pas être réalisé dans les délais prévus. En attendant il propose déjà à ceux qui se porteraient dès maintenant volontaires pour servir dans la Bundeswehr le paiement de la prime prévue mais pas encore adoptée, ce qui ne laisse pas bien augurer de la réduction des dépenses.

¹⁹ *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, du 08.03.2011.

²⁰ *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, du 04.03.2011

La Bundeswehr : un bateau sans boussole ?

Il est encore trop tôt pour dire si la réforme a atteint ses objectifs, d'autant plus que celle-ci est inachevée. Le ministre qui l'a lancée ayant été contraint de démissionner, le nouveau ministre entend se donner le temps nécessaire pour prendre connaissance des dossiers et éventuellement revoir certains de ses aspects. La réforme devra ensuite être approuvée par le Bundestag avant de devenir définitive.

L'objectif premier de la réforme était de réaliser des économies, d'une part en réduisant les effectifs et d'autre part en restructurant le ministère. La réduction des effectifs, concrétisée par le passage à la professionnalisation et l'abandon de fait du service militaire, a été approuvée par le Parlement. La restructuration du ministère de la Défense est encore à l'état d'ébauche et ne correspondra peut-être pas entièrement à ce qui avait été prévu par l'ancien ministre. Pour l'instant, on ne peut tirer de conclusions qu'à partir de ce qui a été décidé, à savoir la réduction des effectifs et la professionnalisation.

Même si l'impératif financier a été déterminant quant à la décision de professionnaliser la Bundeswehr, il n'est pas du tout évident que l'objectif de réduire les dépenses sera atteint en recourant à des engagés, forcément plus coûteux. Même si les effectifs futurs de la Bundeswehr ne sont pas encore définitivement fixés – pour l'instant il n'est question que d'une fourchette située entre 170.000 à 185.000 soldats, le ministère de la Défense aussi bien que celui des Finances, estiment que même dans l'hypothèse basse le financement de la Bundeswehr, soumise par ailleurs à l'impératif de réaliser 8,3 milliards d'économies en 5 ans, apparaît plus que problématique. Or la Bundeswehr se débattait déjà depuis des années entre les contraintes budgétaires, un sous-financement chronique, le vieillissement du matériel et les coûts grandissants des opérations extérieures.

Quel sera l'impact à la fois des nouvelles contraintes budgétaires, de la réduction des effectifs et de la professionnalisation sur les missions de la Bundeswehr ? La professionnalisation va dans le sens d'une orientation accentuée des forces armées en une force projetable sur des théâtres extérieurs. Dans son premier entretien à la presse le nouveau ministre, Thomas

de Maizière,²¹ souligne que l'Allemagne a non seulement une part de responsabilité internationale qui s'exprime par exemple dans sa participation à des missions dans le cadre de l'ONU, mais doit aussi faire entendre sa voix dans le monde. Elle a également une responsabilité en tant que grande puissance économique. Elle participe aux grands débats politiques internationaux, et contribue à l'élaboration de compromis et au maintien de la stabilité dans le monde. Ceci apparaît donc comme un plaidoyer en faveur des opérations extérieures, le ministre ajoutant que celles-ci doivent être menées à bonne fin, ce qui peut se comprendre comme un discret avertissement à ne pas se lancer dans des aventures extérieures. Dans ces conditions la défense territoriale qui, constitutionnellement, reste la mission première de la Bundeswehr tend à passer au second rang. Certes il ne pèse actuellement aucune menace majeure immédiate sur l'Europe, encore qu'une telle menace pourrait réapparaître si l'Iran se dotait d'armes nucléaires. On notera que lors du sommet de l'OTAN à Lisbonne les 19-20 novembre 2010, l'Allemagne a largement soutenu le projet de l'Alliance de constituer un bouclier anti-missiles, même si l'Iran n'était pas directement désigné. En cas de retour d'une menace majeure le service militaire, suspendu mais non abrogé, serait alors immédiatement rétabli.

Cela suffirait-il à permettre à la Bundeswehr de remplir sa mission première de défense du territoire ? Certains en doutent, car même si les effectifs étaient « regonflés », les choix d'armements sont désormais faits plus dans la perspective d'une action sur des théâtres extérieurs que dans celle de la défense de l'Europe. Déjà les réformes précédentes avaient contribué à éliminer le matériel lourd, en premier lieu les blindés, hérité de la guerre froide, au profit d'un matériel plus léger, transportable sur de longues distances et plus adapté à la géographie de l'Afghanistan qu'à celle de l'Europe centrale. Prenant le pas sur la mission de défense du territoire, les missions extérieures ne risquent-elles pas, dans un contexte de restrictions budgétaires sans précédent, de générer à terme une impuissance potentielle au niveau européen ? C'est la critique qu'ont faite certains. La priorité donnée à l'action extérieure est un choix politique. Dans ce choix se mêlent plusieurs réflexions. Tout d'abord depuis que l'Allemagne a redécouvert, avec l'intervention au Kosovo, la dimension militaire de la politique étrangère il y a la volonté de ne plus être seulement une puissance économique, ou

²¹ De Maizière: „Nicht nur vom Einsatz her denken“, *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, du 31.03.2011.

plutôt sur la base de cette puissance économique de prendre sa part de responsabilités dans le monde. Il y a aussi dans ce choix – ce qui est assez typique pour l'Allemagne et qu'avait aussi évoqué Thomas de Maizière dans l'entretien cité précédemment – une dimension éthique. On se rappellera que Joska Fischer, alors ministre des Affaires étrangères, avait légitimé l'intervention au Kosovo en déclarant « plus jamais Auschwitz ! »²². Enfin il y a aussi la volonté de coopérer avec les partenaires européens et les Etats-Unis et de porter sa part du fardeau.

Mais, objectera-t-on, cette analyse est peu compatible avec le fait que l'Allemagne se soit abstenue de participer à la guerre en Libye, engagée par la France, la Grande-Bretagne et, dans une moindre mesure, les Etats-Unis. On soulignera d'abord que si l'action extérieure tend à devenir le fait prioritaire, il faut la replacer dans un cadre politique. Or l'opinion publique reste très réticente à l'idée de voir la Bundeswehr guerroyer à travers le monde. La guerre en Afghanistan est de plus en plus impopulaire. Résumant ce fait de manière prégnante, un journaliste avisé écrit qu'en France il est possible avec une guerre de gagner une élection, mais en Allemagne de la perdre ! En général l'Afrique a toujours été considérée, à cause du passé colonial, comme le domaine d'action de la France et éventuellement des Britanniques, mais pas celui de l'Allemagne. Tout ce qui pourrait rappeler l'*Afrikakorps* est honni.²³ Enfin la Bundeswehr reste, selon le terme consacré, une « armée du Parlement » ce qui veut dire que chaque engagement, même dans le cadre d'une action de l'OTAN ou sous mandat de l'ONU, doit être validé par le Bundestag. Peut-être a-t-on aussi craint des dérives de l'OTAN comme au temps de G.W.Bush, où l'on est passé d'un pacte défensif à des « coalitions de volontaires » pour promouvoir un nouvel ordre mondial. L'Allemagne avait déjà dit non à l'intervention en Irak (la situation était différente en Afghanistan puisque l'OTAN intervint en application de l'article 5 du traité de Washington). Et finalement peut-être aussi l'enlèvement en Afghanistan, dont personne ne sait plus très bien comment en

²² En simplifiant beaucoup l'on pourrait dire que ce choix de la priorité de l'action extérieure relève à la fois un peu de Clausewitz, (la guerre est la continuation de la politique par d'autres moyens) et beaucoup d'une éthique marquée à la fois par les Droits de l'Homme, l'Eglise protestante et le mouvement « Vert », pacifique mais très engagé dans la défense des droits de l'Homme et à ce titre éventuellement interventionniste.

²³ En son temps Volker Rühle, alors ministre de la Défense, avait employé cet argument à l'encontre de l'Eurocorps, disant que « l'Eurocorps ne saurait être l'Afrikakorps ».

sortir, a-t-il incité à la prudence. Il faut aussi y voir les choix du ministre des Affaires étrangères, G. Westerwelle, qui, d'une part, était plus que sceptique quant à l'opération en Libye, invoquant les réticences de Washington, l'opposition probable de la Russie et de la Chine et l'impréparation de la planification militaire à Paris et à Londres et qui a fait sienne la « culture de la retenue militaire » de son mentor, le légendaire ministre des affaires étrangères de la réunification, H.-D. Genscher.

Quoi qu'il en soit la priorité donnée à l'action extérieure implique des choix dans le domaine des armements tout autant que dans la structure des forces armées, non immédiatement réversibles et risque de réduire la capacité de défense en Europe, si celle-ci devait redevenir d'actualité.

Le nouvel impératif économique, qui a présidé à la réforme, aura aussi des implications en ce qui concerne l'armement. Non seulement l'armée ne pourra plus tout faire, mais on peut se demander si elle est encore capable de remplir ses missions actuelles avec un matériel vieillissant, parfois inadapté. La réforme n'étant pas encore achevée, il n'apparaît pas clairement quel volume de crédits pourront être dégagés pour l'acquisition de matériel. Il faudra attendre le vote du budget en fin d'année pour en savoir plus. En tout cas, le coût de la professionnalisation et les contraintes budgétaires devraient peser sur les crédits d'investissement.

Dans cette perspective d'une véritable quadrature du cercle imposée à la Bundeswehr, les milieux politiques tentent de compenser le manque de crédits par un appel à renforcer la coopération en matière d'armements au niveau européen. K.T zu Guttenberg avait en décembre dernier annoncé que l'Allemagne et la Suède voulaient lancer une initiative visant à ce que chaque Etat européen vérifie au niveau national ce qu'il peut encore réaliser et ce qu'il ne peut plus faire. Les Européens sont invités à coopérer dans nombre de domaines parce que personne ne peut encore, disait-il, en ces temps de ressources limitées, assurer à lui seul tout ce qu'exige une défense efficace. Dans ce schéma, Bruxelles est chargé de collationner les réponses des Etats à la question : Avec qui et dans quels domaines veut-on coopérer ? et de publier les résultats de cette enquête. Le FDP, lui aussi, estime que l'impératif économique devrait inciter les Européens à coopérer davantage en ce qui concerne la technologie militaire. C'est toutefois à la Chancellerie que les réflexions en ce sens vont le plus loin, certains se prononçant même pour une division du travail entre les armées

européennes, parce que celles-ci n'auraient plus les moyens financiers de posséder des capacités militaires dans tous les domaines. Mais les critiques font valoir qu'il est peu probable que la Grande-Bretagne et la France adoptent un tel concept, ces deux pays tenant, pour affirmer leur poids politique, à conserver une capacité militaire pour toutes les options. Et de citer, à l'appui de leurs réserves, l'échec de la coopération bilatérale franco-britannique qui devait aboutir à la construction d'un porte-avions commun, mais qui s'est vite enlisée.²⁴

Guttenberg, avant sa démission, avait encore adjuré les Européens non seulement de renforcer leur coopération mais encore de revoir leur manière de penser si l'Europe voulait garder son influence dans un monde multipolaire. L'heure de l'Europe a sonné, écrivait-il, et l'engagement pour une défense européenne ne doit pas être donné seulement du bout des lèvres.²⁵ La défense européenne n'est certes pas l'enjeu principal de la réforme mais se pose toutefois la question des éventuelles implications de la réforme sur la PCSD (politique commune de défense et de sécurité), dont personne à cette époque de restrictions budgétaires ne parle d'ailleurs plus beaucoup parce que les armées ont déjà bien du mal à se maintenir à un niveau financier leur permettant de remplir leurs missions. L'objectif d'accentuer la capacité de la Bundeswehr à intervenir dans des missions extérieures rejoint la volonté européenne de remplir des missions au nom d'une politique européenne commune, éventuellement hors d'un cadre OTAN conformément à la philosophie des accords dits « Berlin plus ». Par ailleurs il est évident qu'une Bundeswehr de plus en plus exsangue aura du mal à remplir ses missions, quel qu'en soit le cadre, OTAN ou PCSD. Qu'en est-il de la volonté politique, qui à côté du facteur financier, aussi impératif soit-il, reste le moteur d'une défense européenne commune ? Mise à part l'exhortation de l'ancien ministre en faveur de la défense européenne, celle-ci n'est pas le thème de la réforme. Le nouveau ministre a préféré mettre l'accent sur les missions extérieures sans préciser dans quel cadre. Il ne pourra toutefois pas négliger la lassitude de l'opinion publique dans la foulée de l'intervention en Afghanistan et il sera probablement plus difficile à l'avenir d'obtenir l'aval du Bundestag pour des missions extérieures.

²⁴ *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, du 8.12.2010

²⁵ *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, du 08.12.2010.

Enfin et même si cela n'est pas spécifique à l'Allemagne la politique de défense, fut-elle européenne et commune, n'est pas un thème qui mobilise les foules. Et il n'y a pas de véritables débats sur la défense, ni même sur l'avenir de l'Armée. Or sans une large discussion sur les fonctions de la Bundeswehr – écrit l'hebdomadaire *Die Zeit* - le « désintérêt amical » (freundliches Desinteresse) des Allemands pour leur armée ne peut que croître.²⁶ C'est pourquoi il est impératif, insiste le journal, de replacer les réformes dans le cadre de la politique de défense qui leur donnera leur légitimation. Si le niveau politique n'y parvient pas (la Chancellerie n'aurait jamais manifesté beaucoup d'intérêt pour la Bundeswehr, dit-on)) il est à craindre que la Bundeswehr allant de réformes en réformes, soumise à des restrictions budgétaires croissantes, n'ait un jour plus les moyens de ses missions dans quelque cadre que ce soit.

La réforme de la réforme

Thomas de Maizière vient de rendre public les grandes lignes de son nouveau concept²⁷ qui se situe dans la continuité de la réforme engagée par Guttenberg mais lui donne une nouvelle inflexion.

En effet si le ministre estime que la « suspension » du service militaire s'est faite trop rapidement sans en avoir mesuré toutes les conséquences, il n'est pas question pour lui de la remettre en cause, d'autant qu'elle a été approuvée par le Bundestag. Il ne revient pas non plus sur les réductions d'effectifs : 175.000 à 185.000 soldats dont 170.000 de métier ou engagés à long terme. Mais il replace l'objectif fixé par son prédécesseur de 15.000 volontaires, destinés à se substituer aux appelés, dans une perspective plus réaliste, en fixant le nouvel objectif à 5000 volontaires + x volontaires, x pouvant très bien d'ailleurs être proche de zéro, car Thomas de Maizière ne se fait pas d'illusions sur la réalité. Il veut aussi réduire le nombre des généraux qu'il estime pléthorique, trouvant anormal qu'il y ait actuellement autant de généraux que lorsque la Bundeswehr comptait 500.000 hommes. Par ailleurs le ministre qui, malgré les réductions d'effectifs, veut augmenter les capacités

²⁶ *Die Zeit*.online, du 03.03.2011.

²⁷ Voir ici : „De Maizière seziert die Truppe“, *Die Zeit online*, 18.05.2011, Guttenbergs Werk und de Maizières Beitrag, *Stern.de*, 18.05.2011, Bundeswehrreform, *Spiegel Online*, 21.05.2011, De Maizière schrumpft die Armee, *Spiegel Online*, 18.05.2011, Mit einem Vertrauten in die Bundeswehrreform, *tageschau.de*, 21.05.2011, ainsi que: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 18.05.2011, *Süddeutsche Zeitung*, 20.05.2011. Voir aussi: *Le Monde*, 20.05.2011.

d'intervention de l'armée, se fixe aussi pour objectif de pouvoir disposer de 10.000 soldats capables de participer à des missions extérieures au lieu des 7.000 hommes actuellement. Le nombre de personnels civils reste fixé à 55.000 comme l'avait fait son prédécesseur.

Thomas de Maizière estime également que les effectifs du ministère sont pléthoriques et peu efficaces ce qui entraîne une dilution des responsabilités entre les différentes hiérarchies. Le ministère ne comportera donc plus que 9 directions au lieu de 17 actuellement et 2000 collaborateurs au lieu de 3.500. Il conserve les nouvelles fonctions de l'Inspecteur général, qui avaient été définies par son prédécesseur Guttenberg.

Le nouveau ministre n'avait pas caché qu'il estimait absolument irréalistes les promesses faites par son prédécesseur de faire 8,3 milliards d'Euros d'économies d'ici 2015. Il place donc le gouvernement devant ses responsabilités en lui demandant d'assurer à la Bundeswehr le financement de ses missions. Le ministre des Finances n'a pas encore pris position et l'on ne sait pas encore à quelles concessions W. Schäuble se montrera prêt, les décisions devant être prises en juillet 2011 dans le cadre des débats sur le nouveau budget. Une chose est certaine, les coûts de la transformation de la Bundeswehr ne seront pas affectés au budget de celle-ci mais pris en charge par l'Etat ce qui libérera des moyens pour recruter des volontaires.

Si de Maizière à la différence de son prédécesseur se refuse à définir la transformation de la Bundeswehr uniquement en fonction d'objectifs financiers mais comme une restructuration nécessaire, il estime qu'une plus grande rationalité à tous les niveaux, devrait générer des économies. Ainsi concernant l'acquisition d'armements, il estime que le choix d'un armement doit répondre à un besoin réel de la Bundeswehr et que l'on ait le financement. Un système d'arme ne doit pas être choisi en fonction de l'industrie d'armement. Cette dernière comprendra certainement ce que veut dire le ministre quand il fait allusion aux multiples dépassements exorbitants des coûts initiaux de systèmes d'armements qui ont contribué à grever le budget des armées. Comme Guttenberg, il plaide d'ailleurs pour une coopération renforcée des Etats européens et pour plus de concertation au niveau du développement et de l'acquisition des armements afin d'éviter les redondances. Si personne n'emploie ce terme, il y a ici aussi l'idée d'une spécialisation et peut-être d'une division du travail

entre pays européens, l'hypothèse étant que chacun ne peut plus tout faire.

La réforme de Maizière intitulée « *principes directeurs de la politique de sécurité* » (Verteidigungspolitische Richtlinien) dont le second volet sera publié à l'automne, remplace les principes directeurs de 2003. Cette doctrine se veut plus exhaustive que celle de Guttenberg et s'apparente un peu à un Livre Blanc. Elle replace surtout la restructuration dans le cadre d'un concept général de la politique de défense, ce qui avait totalement fait défaut dans la version de Guttenberg. Prenant en compte ces critiques et en particulier celles qui concernaient le flou qui était apparu quant aux missions de la Bundeswehr, de Maizière revient à une position beaucoup plus orthodoxe, rétablissant la défense territoriale comme mission première des Armées. Celle-ci s'inscrivant explicitement dans le cadre de l'Alliance, puisqu'une attaque même contre l'Allemagne seule – hypothèse peu probable – entraînerait immédiatement l'application de la clause de l'article 5 du traité de l'OTAN. La hiérarchie des missions apparaît clairement dans l'affirmation selon laquelle une mission extérieure devra s'achever dès qu'une mission de défense dans le cadre de l'Alliance deviendra nécessaire. Les missions extérieures doivent, selon le ministre, contribuer également à l'affirmation par l'Allemagne de sa capacité d'influence et de codécision dans l'Alliance.

Vingt pages des nouveaux principes directeurs sont consacrées à l'analyse des menaces, celles-ci résultant davantage de la faiblesse que de la force d'autres Etats. Dans ses grandes lignes cette analyse reprend celle du Livre Blanc de 2006, qui vise notamment comme enjeux vitaux les voies commerciales et l'approvisionnement en énergie, ainsi que les conclusions du sommet de l'OTAN à Lisbonne de 2010. Le nouveau concept stratégique de l'alliance adopté à cette occasion insiste tout particulièrement sur la nécessité de protéger la sphère d'informations contre les attaques cybernétiques.

Les nouvelles directives définissent aussi les objectifs de la politique de sécurité de l'Allemagne, la priorité étant de garantir la sécurité de la population, l'intégrité du territoire allemand ainsi que celui de ses alliés et d'assurer la sauvegarde des intérêts internationaux du pays. Plus clairement que dans le passé l'engagement militaire apparaît comme un instrument de la politique étrangère. L'instrument militaire doit, si nécessaire, protéger les intérêts économiques du pays, et l'on notera ici une

évolution de taille surtout au niveau de l'absence de réactions. En effet, le Livre Blanc de 2006 avait déjà cité la défense des intérêts économiques mais cette prise de position avait soulevé des polémiques. Certains la jugeaient inconstitutionnelle et l'ancien président de la République, Horst Köhler, qui avait justifié l'engagement en Afghanistan par des considérations économiques, avait dû démissionner à la suite d'un mouvement de protestation.

Un consensus pour la réforme de Maizière ?

Tandis que la réforme engagée par Guttenberg n'avait guère récolté que des critiques, négligeant de définir un concept général de la politique de défense – celle de Maizière n'a récolté que des louanges. Sa réforme, pas tellement différente de celle de Guttenberg, a le mérite de s'inscrire effectivement dans une définition de la politique de défense qui surtout ne semble pas uniquement motivée par la nécessité de faire des économies coûte que coûte. De Maizière estime que la réforme prendra au moins 6 ans et prévient que la restructuration ne sera pas « une promenade de santé ». Pour faire accepter sa réforme, le ministre a besoin du soutien de la Bundeswehr qui n'est pas acquis d'avance mais de son côté la Bundeswehr sait que le ministre, conscient de son sous-financement, se battra pour chaque centime. Les critiques des partis d'opposition, SPD et Verts, se limitent pour l'instant au recrutement de volontaires, pour lequel le porte-parole des Verts ne rend d'ailleurs pas de Maizière mais Guttenberg responsable.

*

* *

L'Espagne réduit ses crédits militaires

Natividad Fernández Sola

Professeur de Droit international, Chaire Jean Monnet,
Université de Saragosse (Espagne)

La crise économique et financière a touché l'Espagne d'une façon plus aigüe que d'autres pays, et le redressement économique s'avère difficile. Pendant des mois on a parlé d'un possible sauvetage économique du pays de la part de l'Union Européenne. L'Espagne a dû comme de nombreux pays européens tailler elle aussi dans ses crédits militaires. On verra quelles en sont les implications sur les forces armées et leurs capacités de projection et de leur participation à la politique commune de sécurité et de défense (PCSD) de l'Union européenne

Une réduction de 7% du budget de la défense 2011

Les mesures prises par le gouvernement espagnol pour répondre à la crise consistent notamment à réduire le déficit budgétaire. L'objectif fixé est d'atteindre 3% du PIB avant 2013. Le budget défense 2011 est de 7.156.379 millions d'euros contre 7.691.995 millions d'euros en 2010 ce qui représente une baisse de 7%.

Comme dans d'autres pays européens, le Ministère de la Défense semble être le ministère le moins touché puisque le budget de la défense 2011 a été approuvé avec ladite réduction moyenne de 7%. Il faut cependant préciser que c'est la troisième année consécutive où l'on assiste à une réduction du budget de la défense. Il est en effet passé de 8.491 millions d'euros en 2008 à 7.691 millions en 2010 et à 7.156 millions en 2011, auxquels il faut ajouter environ 760 millions d'euros pour les opérations extérieures. Cependant, les récentes estimations pour la campagne de la Libye, en application de la résolution du Conseil de sécurité N° 1973, sont

de 25 millions d'euros²⁸. Donc, le chiffre de cette partie serait de 782 millions d'euros. La réduction principale est concentrée sur les dépenses de personnel (4.767 millions, c'est à dire 273 millions d'euros de moins qu'en 2010 soit une baisse de 5,42%) et en investissements réels (1.005 millions, ce qui représente une baisse de 16,39% ou 197 millions d'euros de moins par rapport à 2010), tandis que les crédits destinés aux programmes de modernisation sont d'un milliard d'euros (1.005 millions, soit une réduction de 16,39%). On y inclut, à côté des programmes de modernisation, le support logistique et la Recherche et le Développement (R&D).

En plus, il faut tenir compte des financements qui viennent du Ministère de l'Industrie, du Tourisme et du Commerce pour le préfinancement des programmes de modernisation des Forces armées (794,83 millions d'euros) et du Fonds de Contingence qui prévoit des crédits pour financer la participation des Forces armées à des opérations de maintien de la paix. Dans ces conditions, et d'après la position officielle, on est en mesure d'assurer la sécurité des troupes et la capacité opérationnelle des Forces armées.

L'évolution du budget de défense par rapport au PIB, d'après le tableau ci-joint, passe de 0,92% en 2000, à 0,73% en 2010. Pour l'année 2011, il doit atteindre 0,66% du PIB.

Le budget de la défense nationale et sa part dans le PIB espagnol (en milliers d'euros)			
Source: Presupuesto del Ministerio de Defensa (2011)			
Années	PIB	Budget Défense	% PIB
2000	630.263.000 €	5.799.765 €	0,92
2001	680.678.000 €	6.060.765 €	0,89
2002	729.206.000 €	6.320.213 €	0,87
2003	782.929.000 €	6.477.224 €	0,83
2004	841.042.000 €	6.744.339 €	0,80
2005	908.792.000 €	6.988.186 €	0,77
2006	984.284.000 €	7.413.940 €	0,75
2007	1.052.730.000 €	8.049.986 €	0,76
2008	1.088.502.000 €	8.491.312 €	0,78
2009	1.053.700.000 €	8.252.932 €	0,78
2010	1.054.600.000 €	7.691.995 €	0,73
2011	1.081.500.000 €	7.156.380 €	0,66

²⁸ Les dépenses de la mission *Odissey Dawn* en Libye seront imputées aux applications budgétaires 128, 228 et 628.

Quelles sont les implications de la réduction budgétaire sur la défense ?

La réduction du budget devrait permettre, d'après les estimations officielles, de maintenir les grands programmes d'acquisition, garantir la sécurité des troupes, les capacités opérationnelles des forces armées, l'accomplissement des engagements avec les alliés et les missions internationales.

En ce qui concerne les investissements, la réduction principale touche les programmes les plus importants de modernisation et il faudra négocier à nouveau des compromis avec les entreprises pour les retards de paiement. Il faut souligner qu'il s'agit de la troisième année consécutive où des économies sont réalisées par le gouvernement dans les dépenses de défense²⁹. La conséquence immédiate est la forte augmentation de la dépense financière difficile à évaluer à l'avance. Les programmes spéciaux d'acquisition seront les plus touchés avec une réduction de 38,7%. Cependant, en 2011 on va commencer à recevoir quarante-trois véhicules de combat *Pizarro* et trois navires de surveillance maritime (*BAM*); on continuera la réception de sept avions de combat *Typhoon Eurofighter*, quatorze chars *Leopard 2E*, huit hélicoptères d'attaque *Tigre*, 1 hélicoptère de transport, les missiles *Iris* et *Taurus*, l'obus REMA 155/52.

Deux processus différents ont permis la rationalisation du nombre de contrats, ainsi que la réduction des coûts et un meilleur contrôle grâce à la gestion stratégique des ressources.

Les dépenses dues aux opérations internationales de paix et d'assistance humanitaire sont à la charge de la partie 228, chapitre 2, du Budget de Défense espagnol³⁰; partie relativement réduite, d'environ 14 millions, par rapport au coût total des opérations, environ 760 millions-. Pour cette raison, une augmentation des crédits initiaux est prévue par la voie du Fond de Contingence lequel représente 95% du financement total des opérations de paix³¹. Le contexte de réorganisation des dépenses publiques ainsi que la pression des besoins sociaux accrus peuvent mettre en

²⁹ Les crédits d'investissements étaient, en 1994, de 1.430 millions d'euros et, en 2011 de 1.074 millions d'euros, ce qui, en monnaie constante représente un tiers de la quantité assignée en 1994.

³⁰ Depuis 20 ans, on a attribué pour ces opérations plus de 130.000 hommes et plus de 7.226 millions d'euros. A partir de 2011, la participation des Forces armées aux opérations de maintien de la paix est contenue aux applications budgétaires 228, 128 et 668.

³¹ Entre 2005 et 2009, environ 20% du Fonds ont été utilisés pour les opérations de maintien de la paix.

danger le financement extraordinaire apporté par le Fonds de Contingence et, de ce fait, les ressources nécessaires pour faire face aux engagements internationaux.

Les opérations prévues dans le budget 2011 sont EUNAVFOR- Atalanta et EUTM en Somalie, la FINUL au Liban, l'ISAF en Afghanistan et en Bosnie - Herzégovine aux Balkans. Concernant les opérations militaires menées par l'Union européenne, nous avons la mission Atalanta (précisez son objet et décliner les autres sigles) L'Espagne a prévu plus de 58 millions d'euros en 2009 pour son financement. Etant donné qu'en février 2010 les ministres de la défense ont décidé d'élargir les objectifs de l'opération et que l'Espagne s'est engagée à renforcer la mission au delà de 2010, les prévisions budgétaires doivent augmenter. Si les dépenses en 2010 ont été de plus de 85 millions, il est prévu plus de 97 millions d'euros pour 2011³². Le budget pour EUTM Somalie est de plus de 2 millions d'euros, dont les dépenses communes sont passées de 745.000 euros en 2010 à 421.256 euros en 2011 car l'essentiel du financement a été assuré la première année. Finalement, la mission EUFOR-Althea en Bosnie-Herzégovine n'est plus une mission de maintien de la paix *stricto sensu*; elle est devenue une mission de formation et d'assistance militaire, d'où la présence autorisée de 40 militaires. La réduction budgétaire pour Althea est donc de presque de 90% ; elle est en effet tombée de 35 millions en 2010 à 5,5 millions en 2011.

Ainsi, on assiste à une diminution du budget des dépenses communes pour les missions de l'UE, de 16 millions d'euros en 2008, à 3,1 millions en 2011 (prévision) malgré le coût de l'opération EUFOR Tchad qui a fait monter le total pour les années 2008 et 2009. Dans son ensemble, les opérations militaires de l'UE sont passées de plus de 113 millions en 2008 à 105 millions prévus pour 2011.

Cependant, les chiffres de 2008 et 2009 sont déterminées par l'opération EUFOR Tchad dont le coût des dépenses communes, financées par le mécanisme Athena, a été le plus élevé de toutes les missions militaires européennes. Si l'on compare simplement les deux derniers exercices, avec le même nombre de missions, on constate une réduction de la contribution espagnole aux dépenses communes de 35% (4.756 à 3.117 millions d'euros) tandis que la

³² Sont incluses les parties des dépenses purement nationales, ainsi que la participation espagnole à *Athena*. Cette dernière tend à diminuer une fois l'opération déployée sur le terrain.

réduction globale des 27 pays européens a été de 25%. Cependant l'apport de ressources matérielles et humaines la plus élevée de la part de l'Espagne aux missions militaires de l'Union est celui de la mission Atalanta. D'autre part, la contribution espagnole au budget de l'Agence européenne de défense (AED) et du Centre Satellitaire de l'UE (CSUE) à Torrejon reste relativement fixe dans une fourchette qui se situe entre un 8,5 et un 8,8% entre 2008 et 2011.

En comparant ces chiffres avec le coût d'autres missions militaires non-UE, on voit qu'au Liban pour la FINUL, l'Espagne a dépensé 800 millions d'euros jusqu'au 2010, la prévision pour 2011 étant de 196 millions. Pour sa part, le coût de l'ISAF s'est multiplié par trois -jusqu'à 464 millions d'euros - depuis 2004, date à laquelle le gouvernement autorisa l'augmentation du contingent espagnol. La prévision pour 2011 est de 450 millions. Il s'agit pourtant de la mission la plus coûteuse à laquelle l'Espagne a participé, même sans inclure l'apport à l'opération *Enduring Freedom* entre 2002 et 2004. Finalement on peut vérifier que la contribution espagnole à l'OTAN a augmenté en termes absolus de 13% puisqu'elle est passée de 4% à 4,23% du budget militaire et, plus remarquable encore, la contribution pour le programme des investissements de sécurité (NSIP) a augmenté de 61%, de sorte que la contribution espagnole passera de 3,85% à 4,5%.

Les implications sur les capacités de projection des forces espagnoles

Il est évident que les exigences comptables de Bruxelles pour la réduction du déficit public ont eu un impact décisif sur l'analyse stratégique à moyen terme de l'Etat espagnol.

Il n'y a presque pas de problème en ce qui concerne la réduction du personnel, sauf que les chiffres sont déjà à la limite des besoins de l'Espagne compte tenu de l'exigence de rotation périodique des unités. En plus, cette diminution de personnel a lieu au moment où les demandes des engagements internationaux pour l'Espagne sont devenues plus fortes. Il y a des difficultés dans le recrutement des spécialistes comme les pilotes, les médecins ou les spécialistes de l'équipement de Neutralisation, Enlèvement et Destruction d'Explosifs (NEDEX). L'aspect positif de la réduction des effectifs militaires (environ 82.500 à la fin de l'année 2011) doit faciliter la constitution d'une force bien dimensionnée, tandis que les efforts pour améliorer la formation militaire, spécialement par les nouvelles « universités de la défense » (plus de 2 millions d'euros), permettra un niveau approprié pour le développement des

missions militaires.

À présent, les effectifs pour les trois armes et corps communs sont de 129.723 personnes se répartissant ainsi :

Années	CADRES	Offic. et Sous- officiers	Militaires du rang		Total des Effectifs	
	2009	2011	2009	2011	2009	2011
ARMÉE DE TERRE	22.397	22.690	52.201	53.588	74.598	76.278
MARINE	7.637	7.724	12.517	13.342	20.154	21.066
ARMÉE DE L'AIR	9.062	9.150	11.489	11.627	20.551	20.777
SERVICES COMMUNS	7.197	6.975	4.319	4.627	11.516	11.602
TOTAL	46.293	46.539	80.526	83.184	126.819	129.723

Source : DIGENPER, Ministère de Défense

Les effectifs sont suffisants si l'on considère le nombre de ceux projetés en ce moment dans le cadre des opérations extérieures (3.521 hommes). (Voir tableau ci-dessous)

Forces espagnoles à l'extérieur		
OPERATIONS	Effectifs maximum autorisés	Forces déployées
EUFOR ALTHEA	40	20
ATALANTA	395	381
EUTM SOMALIA	38	38
ISAF	1521	1489
UNIFIL (LIBANO)	1100	1073
LIBIA (NFZ + EMBARGO)	500	500
TOTAL	3594	3521

Source : DIGENPER, Ministère de Défense

La limitation de 40% de l'activité du matériel lourd, du nombre de jours d'instruction sur le terrain par soldat, l'augmentation du temps d'immobilisation à quai des navires; la réduction du nombre des manœuvres ou la limitation des exercices en vol des avions auront une incidence sur la formation pratique et de la compétitivité de nos forces armées en comparaison avec celles d'autres pays.

Comme les réductions budgétaires successives de la défense ont été progressives (1,84% en 2009, 6,97% en 2010 et 7/7,4% en 2011) cela risque d'obliger l'Espagne de changer la structure de ses forces armées et donc de réviser sa Stratégie de Défense³³.

Il est évident que si l'Espagne, est un des partenaires les plus engagés dans les missions civiles et militaires, devait se retirer faute de ressources matérielles et humaines et de capacités militaires suffisantes, cela aurait indéniablement un impact sur la PCSD.

Une incitation à la coopération

La réduction des programmes de modernisation aura sans doute une répercussion notable sur la PCSD étant donné le retard généralisé pour un grand nombre de projets, leur coût financier et la dégradation de l'image de l'industrie européenne de la défense. La minoration des investissements a également une incidence importante sur le développement de la PCSD en retardant le décollage du « moteur économique et technologique » de la politique de défense. Même si on arrive à progresser dans la mutualisation et le partage des tâches, il est difficile de voir une amélioration dans l'avenir, surtout lorsque l'on compare la faiblesse des investissements dans la défense des Européens par rapport aux Américains.

L'Espagne va connaître des difficultés croissantes pour assumer de nouvelles missions militaires, principalement les missions onéreuses du type EUFOR Tchad ou EUNAVFOR Atalanta qui sont également très exigeantes du point de vue des ressources humaines. De même, les restrictions des crédits dans la modernisation de l'outil militaire et les investissements (coût de plus en plus élevé des systèmes d'armes modernes) vont limiter les interventions pour des raisons financières et techniques. Mais ces difficultés nationales vont sans doute inciter les responsables européens à envisager des plans de mutualisation et de partage des tâches et de ressources dans le cadre de l'Union européenne.

*

* *

³³ Il faudrait se demander si les postulats qui sous-tendent la Directive de Défense Nationale 1/2008 sont toujours valables.

La France : les ambitions du Livre blanc de 2008 devront-elle être revues à la baisse ?

Patrice Buffotot

Directeur de l'Observatoire européen de sécurité

Le Livre blanc 2008 sur la défense et la sécurité avait fixé des objectifs ambitieux et la Loi de programmation militaire pour les années 2009-2014 (LPM) avait fixé les moyens de ces ambitions. Or cette loi est promulguée en juillet 2009 juste avant la crise de la dette souveraine grecque en octobre 2009 et il semblait difficile au pouvoir politique de maintenir les crédits de la défense prévus pour financer la loi de programmation si l'on voulait réduire le déficit de l'Etat. La réalisation des deux premières années (2009-2010) s'est faite sans trop de difficultés mais les suivantes vont être plus difficiles à tenir. La cohérence de l'outil militaire est préservée mais au prix d'un savant travail d'équilibriste qui a ses limites et si les réductions de crédits persistent le modèle fixé par le Livre Blanc ne sera pas atteint. Des responsables militaires et politiques dénoncent la création de ce que l'on appelle des « déficits capacitaires » qui risquent de remettre en cause le modèle de l'outil militaire fixé par le Livre blanc.

Une stabilisation difficile des crédits de défense

La LPM pour les années 2009-2014 prévoit dans son article 3 un total de 185,87 milliards d'euros dont 101,93 milliards pour l'équipement, ce qui représente une annuité moyenne de 31 milliards d'euros.³⁴

Le budget 2009 qui a financé la première année de la LPM avait été en forte augmentation mais les budgets des années 2010 et

³⁴ Voir notre article, « La loi de programmation militaire pour les années 2009-2014 », in *Annuaire français de relations internationales* 2010, (Volume XI), La documentation française - Bruylant, 2010, pp 361-376.

2011 sont des budgets dits de « stabilisation ». Le budget de 2010 s'élevait à 37,145 milliards et celui de 2011 a été fixé à 37,421 milliards soit une hausse modérée de 0,7% inférieure à l'inflation. L'effort financier de la France est donc important par rapport aux autres pays européens. Toutefois, le budget de la défense est devenu en quelques années le 4^{ème} poste des dépenses publiques après l'enseignement et la recherche (87 milliards), les collectivités territoriales (58 milliards) et la charge de la dette (45,4 milliards).

Une baisse des crédits est à prévoir pour les trois années à venir (2011-2013) dans l'exécution de la LPM. En effet cette dernière avait programmé 95,3 milliards d'euros de crédits, alors que la programmation budgétaire triennale prévoit un financement à hauteur de 91,7 milliards ce qui représente une baisse de 3,6 milliards d'euros. L'Amiral Edouard Guillaud, chef d'état-major des armées, a mis en garde lors de sa première audition au Sénat le 30 juin 2010 sur « une application stricte du gel des annuités du budget triennal [qui] constituerait pour nous une rupture »³⁵.

Comparaison des crédits inscrits dans la LPM et de ceux inscrits dans la programmation budgétaire triennale (2011-2013)³⁶
(En milliards d'euros)

Années	2011	2012	2013	Total
LPM	30,660	31,857	32,810	95,327
Loi finances	30,164	30,520	31,018	91,702
Ecart	-0,496	-1,337	-1,792	-3,625

Pour compenser cette perte de 3,63 milliards, il est prévu des recettes exceptionnelles évaluées à 2,37 milliards. La perte nette de ressources tomberait ainsi à 1,26 milliards d'euros, à condition que se réalisent des recettes exceptionnelles ce qui est loin d'être acquis.

La priorité est donnée à l'équipement qui sera doté de 16 milliards d'euros en 2011, puis 16,8 en 2012 pour atteindre 17,4 en 2013. Pour 2012, ils se répartissent en cinq catégories :

³⁵ Sénat, Compte-rendu de la Commission des affaires étrangères, Séance du mercredi 30 juin 2010, Audition de l'amiral Edouard Guillaud. Sous la présidence du sénateur Josselin de Rohan.

³⁶ Gilles Carrez, Rapporteur général de la commission des finances, Rapport N°2857, Annexe 10, *Défense*. Rapporteur spécial Jean-Michel Fourgous, Paris, Assemblée nationale, le 14 octobre 2010, p 14.

- 1-) Crédits d'opérations d'armement (hors dissuasion).
 2-) Crédits Dissuasion ; 3-)Entretien matériel ; 4-) Infrastructure ;
 5) Etudes hors dissuasion.

Crédits d'équipements en milliards d'euros

Catégories	1	2	3	4	5
Crédits	7,4	3,4	2,8	1,5	0,9
%	46%	21%	18%	9%	6%

L'augmentation des dépenses de fonctionnement provoquée par l'augmentation des surcoûts des opérations extérieures, réduit l'effet escompté de la baisse des effectifs initiée lors de la première année de la LPM, en 2009. La dotation dans le budget 2011 qui devait financer 70% des opérations extérieures soit 630 millions (+60 millions par rapport à 2010) sera insuffisantes avec les opérations en Libye que l'on peut déjà estimer à 400 millions. Il faut espérer que la réserve de précaution interministérielle pourra financer la différence.

Les surcoûts des opérations extérieures (en millions d'euros)

Années	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Surcoûts	528	579	664	830	870	867
Dotation	100	175	360	460	510	570

Une réduction constante des effectifs

L'objectif global fixé pour 2015 à la Défense est une réduction de 54.000 emplois. C'est un véritable plan de déflation des effectifs qui a été mis en place en 2008. En 2011, 8.415 emplois seront supprimés. Les coupes sont essentiellement réalisées dans les fonctions de soutien. Dans le même temps, la défense recrutera 21.000 militaires et 1.300 civils. En l'espace de deux ans la Défense a perdu 12.000 emplois et, en 2011, le ministère de la défense représente un volume de 300.000 emplois.

Emplois des ministères de la défense (ETPT)

Années	2009	2011	2009/2011
Militaires	240.996	230.750	- 10.246
Civils	72.407	70.591	- 1.816
Dont ouvriers	(26.090)	(23.738)	(- 2.352)
Total ministère	313.403	301.341	-12.062

Le personnel militaire a perdu en trois ans environ 10.000 postes, ce qui porte ses effectifs à 230.000 hommes.

Répartition du personnel militaire par catégorie

Années	2009	2011	Réductions
Officiers	37.015	36.842	- 173
Sous- Officiers	109.888	104.057	- 5.831
Militaires rang	90.711	86.634	- 4.077
Volontaires	3.382	3.217	- 165
Total militaires	240.996	230.750	- 10.246

La réduction des effectifs touche toutes les armées, mais n'a pas les mêmes conséquences. Ainsi pour l'armée de terre qui est très sollicitée pour les interventions extérieures, cette réduction risque d'avoir des incidences négatives au plan opérationnel.

L'armée de terre représente en 2011 un effectif de 109.000 militaires (124.000 avec les civils). Depuis 2007, elle a perdu 23.000 personnels (une moyenne de 4.300 personnes par an) dont 13.345 militaires toutes catégories confondues. C'est le volume le plus bas jamais atteint sauf pour l'armée de Vichy en 40-42.

Baisse des effectifs de l'armée de terre³⁷

Années	2007	2011	2007/2011
Militaires	122.174	108.829	- 13.345
Civils	23.443	14.893	- 8.550
Total	145. 617	123.722	- 21.895

Le passage à l'armée professionnelle l'oblige à recruter des engagés (14.000 environ par an) et son objectif est de les conserver au moins 8 ans pour rentabiliser la formation. Or dans l'armée de terre seulement 35% des engagés renouvellent leur engagement et ceux qui voudraient aller au delà de 11 ans de service, ne sont pas assez nombreux eux aussi³⁸. L'armée de terre a pourtant le plus grand besoin de petits gradés pour encadrer la troupe.

³⁷ Jean-Louis Bernard, député, Avis N°2862 sur le projet de finances pour 2011, Tome IV, *Défense, Préparation et emploi des forces terrestres*. Paris, Assemblée nationale, 14 octobre 2010, p 15

³⁸ Id ibid, page 17.

Des retards dans l'équipement des forces

Si tous les grands programmes sont poursuivis, leur volume est réduit et les dates de livraison sont repoussées de quelques années³⁹. La conséquence de ces manipulations, c'est que « les armées ne disposeront donc pas dans les temps prévus des matériels nécessaires pour respecter leurs objectifs »⁴⁰. Il y aura bien un déficit capacitaire si la France veut s'engager dans des opérations militaires.

L'armée de terre, va connaître notamment un déficit capacitaire dans le domaine de l'artillerie. Un retard important dans la livraison des LRU (Lance roquette unique) privera les armées d'une capacité tactique importante sur le champ de bataille.

La Marine nationale a porté ses efforts sur la force nucléaire mais la marine de surface va se heurter à de sérieuses difficultés. Ainsi la cible de 18 frégates multi missions (Fremm) a été réduite à 11 qui se répartiront en 9 frégates anti sous-marines et 2 frégates antiaériennes. Ces deux dernières remplacent les 2 frégates *Horizon* (antiaérienne) dont la commande a été annulée. La conséquence est une rupture capacitaire en 2013. L'amiral Pierre-François Forissier, chef d'état-major de la Marine s'est exprimé dans ce sens devant la Commission de la défense et des forces armées de l'Assemblée nationale : « Pendant les dix ans à venir, nous connaissons un déficit d'au moins une à deux frégates de premier rang »⁴¹. La nécessité d'un second porte-avions s'impose si la France entend avoir un groupe aérien embarqué en permanence à la mer. Là aussi on assiste à une rupture capacitaire. En effet il a été prévu que les avions *Super étendard* (entrés en service en 1979) seront retirés du service en 2015. Or les avions *Rafale-marine* qui doivent les remplacer ne seront pas livrés avant 2017. Pendant cette période de trois années, il n'y

³⁹ En 2011, il est prévu de livrer aux armées 11 avions *Rafale*, 6 hélicoptères de combat *Tigre*, 5 hélicoptère NH90, 100 véhicules blindés de combat d'infanterie (VBCI), 23 véhicules blindés légers (VBL), 10 véhicules à haute mobilité (VHM) et 4 canons automoteurs de 155 mm (*Caesar*). Il est aussi prévu des munitions : 25 torpilles *MO 90*, 12 missiles *Exocet*, 176 missiles *AASM*, 70 missiles air-air MICA, 100 missiles antiaériens Aster30. Concernant la marine.

⁴⁰ Assemblée nationale, Avis N°2862 de la Commission des forces armées sur le projet de loi de finances 2011, Tome VII, Equipement des forces et dissuasion, par le député François Cornut-Gentil, le 14 octobre 2010, p 110.

⁴¹ Audition de l'amiral Pierre-René Forissier, CEMM, devant la commission de la défense nationale et des forces armées de l'Assemblée nationale, le 12 octobre 2010.

aura donc que 34 appareils *Rafale*.⁴² Le chef d'état-major de la Marine reconnaît qu' « aujourd'hui nous avons des ruptures temporaires de capacité qui nous empêchent d'assurer la souveraineté de nos espaces ultramarins en permanence ». La solution pour lui est de travailler avec les Anglais. Cette coopération nous permettra « d'assurer une présence simultanée sur l'ensemble des océans » mais elle ne sera pas source d'économies. Elle permettra tout au plus de maintenir nos ambitions mondiales⁴³.

L'armée de l'air se heurte elle aussi à plusieurs ruptures capacitaires, les plus importantes étant celles des avions de combat et de l'aéromobilité.

La cible pour les avions de combat avait été fixée à 225 appareils pour 2020. Comme seulement 62 appareils *Rafale* ont été livrés en 2010, il avait été prévu de rénover la flotte des 77 appareils *Mirage 2000D* à partir de 2011. Pour des raisons d'économies (évaluées à 400 millions d'euros) l'échéance a été repoussée à 2014 de sorte que les premiers appareils rénovés arriveront en unité en 2018 avec trois ans de retard.

Une autre rupture importante concerne les capacités du transport aérien. Le retard de la mise en service de l'avion de transport *A400M* dont les premières livraisons auront lieu en 2013, a obligé l'armée de l'air à repousser de 2014 à 2018 le retrait des avions *C160 Transall* entrés en service pour certains en 1965 ! Le rapporteur des crédits de l'armée de l'air, le député Jean-Claude Viollet affirme que « les moyens dont dispose l'armée de l'air sont aujourd'hui clairement insuffisants pour le contrat opérationnel ou espérer le faire au cours des prochaines années »⁴⁴.

Une autre préoccupation est le remplacement des 14 avions ravitailleurs *C135* dont l'âge moyen est de 45 ans par 14 appareils *A330 MRTT* mais les livraisons prévues pour 2010 ont été repoussées à 2017.⁴⁵

Il existe aussi un report de la modernisation des radars et une indécision sur le choix des drones : faut-il les acheter sur étagères à des fabricants étrangers ou bien développer une production en France ?

⁴² Assemblée nationale. Avis N°2862 de la commission de défense nationale et des forces armées sur le projet de loi de finance 2011. Tome V, « Préparation et emploi des forces : Marine » par la députées Marguerite Lamour.

⁴³ Audition de l'amiral Pierre René Forissier, le 12 octobre 2010, op cit.

⁴⁴ Assemblée nationale. Avis 2862 de la Commission de défense nationale et des forces armées sur le projet de loi de finance 2011, Tome VI –Air, par le député Jean-Claude Viollet, p 42.

⁴⁵ Id ibid., pp 43-44.

Faut-il revoir le Livre blanc de 2008 ?

Les chefs d'état-major des trois armées posent plus ou moins directement la même question aux politiques : doit-on garder les objectifs fixés par le Livre blanc de 2008 ? Ainsi le général Elrick Irastorza, chef d'état-major de l'Armée de terre dénonce la baisse de 20% depuis 2005 des crédits consacrés aux équipements majeurs de l'armée de terre et estime que « cela ne me semble plus tout à fait en phase avec la volonté du Livre Blanc de mettre l'accent sur la remise à niveau des moyens terrestres »⁴⁶. Le chef d'état-major de la Marine, l'amiral Pierre-François Forissier, relève qu'en Europe, « seules les marines britannique et française ont encore une ambition mondiale... afin d'assurer une présence simultanée sur l'ensemble des océans » mais pour la soutenir il faut des moyens. Une coopération entre les deux marines pourrait pallier certaines ruptures capacitaires sans renoncer à nos ambitions. Le chef d'état-major de l'aviation, le général Jean-Paul Palomeros, explique de son côté que « la programmation prévue par la LPM et le Livre Blanc a pris du retard et le regrette car nous avons engagé un effort de grande ampleur de réduction de nos effectifs et de nos moyens dont la contrepartie était la modernisation de nos équipements. Cette modernisation est aujourd'hui trop lente »⁴⁷. Le rapporteur des crédits de l'armée de l'air, le député Jean-Claude Viollet est encore plus précis : « Il faudra dire à l'armée de l'air si les objectifs du Livre blanc ont vocations à être tenus, indiquer à notre industrie si nous avons oui ou non une ambition technologique à long terme et dans quels domaines. Voir également si oui ou non la France consentira les efforts nécessaires au maintien de la composante aéroportée de sa dissuasion nucléaire... »⁴⁸.

L'amiral Edouard Guillaud, chef d'état-major des armées, a déclaré aux sénateurs qu'« il ne faudrait pas que des logiques comptables prennent le pas sur la cohérence opérationnelle » et prévenu que « Si l'argent vient à manquer, ce sont les équilibres de notre outil de défense qui sont touchés ! ». Le sénateur socialiste de la Nièvre Didier Boulaud en tire les conclusions suivantes : « Il est clair que, pour nous, le Livre blanc est mort et la loi de

⁴⁶ Audition du général Elrick Irastorza, CEMAT, par la Commission de la défense nationale et des forces armées de l'Assemblée nationale, le 20 octobre 2010.

⁴⁷ Audition du général Jean-Paul Palomeros, CEMAA, par la commission de la défense nationale et des forces armées de l'Assemblée nationale, le 13 octobre 2010.

⁴⁸ Avis N°2862 Tome VI-Air par le député Jean-Claude Viollet, op cit, p 6.

programmation est obsolète. Nous n'échapperons pas à une révision du Livre blanc et de ses objectifs »⁴⁹.

La réponse est avant tout politique. La France doit-elle donner la priorité, malgré les restrictions budgétaires, à son outil militaire ? Si la réponse est non, elle devra réduire ses ambitions et donc réviser le Livre blanc de 2008. La solution avancée par des politiques pour pallier à ces faiblesses nationales serait de développer une coopération européenne, à la fois dans le domaine des forces mais aussi de l'industrie d'armement, entreprise délicate et difficile à mener. Mais il y a peu de chances que cette coopération européenne éventuelle parviendra à combler le déficit des budgets de défense des Etats européens.

Toutes ces questions devraient faire l'objet d'un vaste débat politique sur la politique de défense et les prochaines élections présidentielles en France en 2012 pourraient en être l'occasion. On peut craindre toutefois que l'impasse sera faite sur les problèmes soulevés par la politique étrangère et la défense pendant la campagne des élections présidentielles, ces questions n'étant pas prioritaires pour l'opinion publique. Il est probable que l'on procèdera à des ajustements budgétaires sans ouvrir un véritable débat sur le fond et que les parlementaires les avaliseront faute de mieux. Ce n'est pas en recourant à de telles méthodes que l'on favorisera la prise de conscience des exigences de la défense dans une Europe en gestation et dans un monde exposé à des menaces polymorphes.

*
* *

A signaler la publication

Franck Orban : *La France et la puissance. Perspectives et stratégies de politique étrangère (1945 –1995)*.

Frankfurt am Main, Berlin, Bern, Bruxelles, New York, Oxford, Wien, 2011. XX, 455 p.

Publications Universitaires Européennes. Série 31: Politique. Vol. 602

⁴⁹ Sénat, Compte rendu de la Commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, séance du 30 juin 2010, audition de l'amiral Edouard Guillaud, chef d'état-major des armées.

La réorientation stratégique au Royaume-Uni : l'économie politique de la sécurité

David Hanley

Université de Portsmouth

Le contexte de la réorientation stratégique

Au lendemain de la formation de la coalition conservatrice/libérale en mai 2010, le débat politique en Grande-Bretagne est dominé par une seule question : le déficit des finances publiques. Si toutes les forces politiques partagent l'idée qu'il est nécessaire de réduire ce déficit, elles diffèrent pourtant quant aux modalités et surtout quant au rythme de cette réduction. Les Conservateurs favorisent une réduction rapide, basée sur des coupes budgétaires (dans chaque secteur, sauf la santé et l'aide au développement) et une hausse de la TVA (impôt qui pénalise tous les ménages, à la différence de l'impôt progressif) ; le Labour préconise, par la voix du ministre des finances sortant Alistair Darling, une réduction plus graduelle, excluant toute hausse de la TVA et préservant la santé et également le budget de la police. Les Libéraux du parti libéral-démocrate sont plus proches de la ligne travailliste ; mais une fois que la possibilité de figurer au gouvernement pour la première fois depuis 1923 leur est offerte, ils se rallieront sans trop d'états d'âme à la ligne de David Cameron⁵⁰. Le mantra de la coalition est simple ; selon elle, le déficit record des

⁵⁰ Un libéral a figuré, il est vrai, dans le gouvernement d'unité nationale de 1940-45. L'alignement des libéraux sur la position conservatrice est facilité par le fait qu'au niveau du leadership, les postes-clés sont occupés par des hommes de la faction Orange Book (Clegg, Huhne, Laws, etc). Contrairement à la majorité des militants et des électeurs, ceux-ci ne sont pas des sociaux-libéraux de type Lloyd George, mais des adeptes du néo-libéralisme de marché, comme on en retrouve dans les partis continentaux (MR/VLD en Belgique, FDP en Allemagne, etc.).

finances britanniques est entièrement du à l'incurie travailliste, et cette situation catastrophique justifie des mesures d'urgence⁵¹.

On verra rapidement que les mesures proposées par G. Osborne, ministre des finances de Cameron, vont bien au-delà d'une simple correction budgétaire. Quand on regarde à travers tous les grands secteurs de la politique publique, on voit bien qu'il s'agit d'une tentative de démanteler tout le compromis historique concrétisé dans l'Etat-providence qui a émergé en Grande Bretagne (et a travers toute l'Europe de l'Ouest) après 1945. Aucun secteur – santé, éducation, sécurité sociale, emploi – ne sera épargné par une politique dont la logique ultime est de réduire les garanties de l'Etat et rétrécir l'espace public en offrant un rôle plus important au secteur privé. Peu de ce grand dessein avait figuré dans le programme électoral des Tories, et encore moins dans celui des libéraux. Mais les deux chefs, Cameron et Nick Clegg, ont profité allègrement de l'arithmétique électorale qui n'a donné la majorité à aucun des trois grands partis⁵², pour expliquer que dans cette situation inouïe et face au risque d'un effondrement du crédit britannique sur les marchés de la dette souveraine⁵³, on pouvait légitimement abandonner ses promesses (ou ses silences) électoraux au nom de la patrie en danger.

Ce n'est pas notre propos ici de faire l'inventaire de toutes les coupes budgétaires entreprises par la droite⁵⁴. Mais il faut comprendre que, contrairement à ce qu'on pouvait attendre d'un vieux parti de droite, la défense ne devait pas être exemptée du traitement de choc et ne devait même pas connaître un début de protection privilégiée. Pourtant, on aurait pu facilement avancer

⁵¹ Jugement sommaire, s'il en fut. Le malheur principal du Labour venait du fait que les emprunts gouvernementaux, faits pour réaliser des investissements dans les services publics (que les conservateurs avaient d'ailleurs promis de continuer s'ils revenaient au pouvoir) et avaient atteint leur apogée juste au moment où la crise bancaire commença à peser. Tout au plus peut-on reprocher au Labour d'avoir trop compté sur la vigueur du secteur financier pour assurer la croissance qui permettrait de rembourser les emprunts de l'Etat. Voir T. Dolphin, *Debts and Deficits: how much is Labour to blame?*, Institute for Public Policy Research Briefing, janvier 2011.

⁵² Conservateurs – 36.1% des voix exprimées, 307 sièges ; Labour – 29%, 258 ; Libéraux: 23%, 57 ; autres - 11.8%, 28. Voir D. Kavanagh and P. Cowley, *The British General Election of 2010*, Palgrave 2010.

⁵³ G. Osborne semblait ignorer que le Royaume-Uni n'est pas la Grèce et que les marchés le savaient parfaitement. Mais il a constamment dénigré la position britannique afin de créer une ambiance de peur.

⁵⁴ Pour un commentaire succinct, voir *Guardian* du 20 octobre 2010

quelques arguments pour exempter un secteur qui, théoriquement, n'est pas comme les autres (parce que relevant directement de la protection de la communauté nationale). L'absence d'une telle initiative en dit long sur le zèle idéologique du centre-droit et sa conviction que son électorat d'aujourd'hui n'est plus mobilisé par des arguments sur la sécurité ou le rôle du R-U dans le monde.

C'est Liam Fox, secrétaire d'Etat à la Défense qui aura la responsabilité d'établir le nouveau budget militaire. Fox est effectivement le chef de file de la droite du parti conservateur ; il a été candidat à la direction du parti contre D. Cameron et s'est bien acquitté. Il incarne l'aile eurosceptique et sécuritaire du parti ; on estime qu'il se fera le représentant du lobby militaire, fût-ce pour se venger de Cameron. La réalité est plus compliquée; Fox, tout en voulant garder le maximum de ressources pour son ministère, est en même temps très orthodoxe sur le plan fiscal et très critique du laxisme notoire du MOD (Ministry of Defence) en matière d'équipement⁵⁵. La liste de projets d'équipement qui ont connu des retards, dépassé le budget initial et souvent mal fonctionné, est impressionnante. Depuis Michael Heseltine, qui sous Mme Thatcher avait essayé de mettre un peu d'ordre dans les comptes du MOD, les ministres ont pourtant préféré laisser faire les fournisseurs et leurs amis au sein du MOD. Ce qui a abouti à un 'trou noir' de 38 milliards de livres. Fox est donc sensible aux arguments du Trésor quant aux nécessités de la réduction budgétaire et ne défendra pas bec et ongles son budget. Tout dépendra donc de la taille et de la nature de ces réductions. Il est vite évident que ces questions seront décidées en partie par la rivalité entre les différentes armées. Au lieu d'un front uni contre le Trésor, on assistera plutôt à des manœuvres entre les différentes armées, qui cherchent à mobiliser (souvent à travers des fuites médiatiques) en faveur de leurs intérêts corporatistes. Aussi la Royal Navy se battra-t-elle pour garder ses porte-avions, tandis que l'armée de terre (Army) défendra plutôt de la nécessité de pouvoir mettre « des hommes sur le terrain »⁵⁶. Ce combat feutré durera

⁵⁵ Fox critiquera notamment 'la culture d'optimisme' du MOD, qui permet à celui-ci d'endosser des 'projets fantaisistes', pour lesquels aucun budget de fonctionnement n'est prévu. Voir H. Mulholland et R. Norton Taylor, 'Liam Fox promises to tackle MOD spending crisis', *Guardian* 22 février 2011.

⁵⁶ On notera particulièrement la polémique entre l'aviation et la marine. Un ancien commandant en chef de cette dernière accusera les aviateurs d'avoir fait du lobbying pour supprimer les chasseurs de la marine afin de mieux préserver ceux de la Royal Air Force.

pendant les premiers mois de la coalition, alors que celle-ci peaufine sa stratégie budgétaire.

Un dernier élément doit être pris en compte ici, à savoir l'avenir de l'arme nucléaire. Avant son départ des affaires, G. Brown, premier ministre travailliste, avait promis de renouveler le système de sous-marins nucléaires lanceur d'engins (SNLE) *Trident* dans son intégralité. S'il avait laissé entrevoir la possibilité d'une marge de manœuvre en expliquant qu'il était possible d'avoir un sous-marin nucléaire en moins ou de réduire le nombre des ogives, son engagement était néanmoins clair, et le remplacement du *Trident* était chiffré en 2006 à 20 milliards de Livres sterling sur 20 ans. Les Tories étaient d'accord, mais les libéraux de Clegg y étaient opposés ; ils étaient prêts à abandonner le *Trident*, quitte à proposer une défense nucléaire alternative, esquissée de façon floue. Les ressources ainsi libérées devaient être allouées à d'autres budgets non-militaires. Voici donc un sujet de controverse entre les partenaires de gouvernement qu'il faudrait gérer avec prudence.

Vers une révision stratégique : le Livre Blanc de 2010

L'essentiel de la nouvelle doctrine stratégique de l'âge d'austérité est présenté dans deux documents qui présentent la SDSR (*Strategic Defence and Security Review*)⁵⁷. Le ton de ces documents n'est pas rassurant ; l'intention est de faire peur au lecteur, plus même que d'habitude, peut-on dire, dans ce genre de document. Ce qui rend peut-être plus difficile l'occultation du fait qu'il y aura moins de ressources pour combattre ces menaces. En créant un nouvel organisme, le Conseil de Sécurité Nationale, calqué sur le modèle américain, il regroupe le Premier ministre, les ministres des départements voisins plus des experts militaires. On se vante d'avoir fait la première estimation des risques pour la sécurité nationale. Le lecteur se demandera sans doute ce qu'avaient fait les ministères de la défense et des affaires étrangères pendant deux siècles, mais ce genre d'affirmation est révélateur d'une certaine tendance de fond de la gouvernance contemporaine, à savoir la croyance que la meilleure façon d'aborder un nouveau défi (ou un ancien ?) est de créer une nouvelle institution. Toujours est-il que le Conseil a essayé de définir un ordre de priorité des risques auxquels le pays est exposé. Cette méthode relève d'un autre

⁵⁷ MOD, *Securing Britain in an Age of Uncertainty: the Strategic Defence and Security Review*, Cm 7948, octobre 2010; *A Strong Britain in an Age of Uncertainty: The National Security Strategy*, Cm7953, octobre 2010;

tropisme des administrations contemporaines, que les anglo-saxons appellent « culture de l'audit » qui consiste à établir des listes de priorités avec des cases qu'il faut cocher une fois la tâche accomplie – la difficulté consiste à savoir si en effet la tâche est vraiment accomplie autrement que sur le papier. Les curieux pourront se référer à cette hiérarchie qui démontre surtout la capacité des fonctionnaires à bâtir des châteaux de sable⁵⁸; on notera pourtant avec intérêt que parmi la première catégorie de risques figurent, très logiquement, le terrorisme ou la cyber-guerre, mais aussi « une crise militaire internationale entre Etats, entraînant le Royaume-Uni », en bon anglais, une guerre !. Rien ne suggère pourtant contre qui cette guerre pourrait être menée. Par rapport à la possibilité de cyber-attaques ou de terrorisme, cette guerre semble un scénario peu crédible.

Ainsi ces textes ne nous disent pas grand chose quant à la vraie logique de la nouvelle politique. Il s'agit bien de déguiser le mieux possible une dégradation des capacités, conséquence des considérations financières. Aussi commence-t-on en remarquant que le chiffre absolu du budget militaire est en croissance (le taux d'inflation est actuellement de 4,4%, cependant). Ayant blâmé les gouvernements précédents (sans préciser lesquels!) pour une inadéquation entre l'équipement des forces armées et leurs missions, on justifie ainsi une réorientation des ressources.

Globalement, le budget militaire connaîtra une amputation de 8% d'ici 2015. C'est une proportion semblable à celle que va connaître la plupart des ministères, certains étant traités même plus durement (l'Intérieur, par exemple, longtemps considéré comme la « vache sacrée » de la droite).

Une première remarque concerne la campagne de l'Afghanistan, dont les coûts seront assurés par les fonds de réserve du MOD, ce qui aura pour effet de « débudgétiser » ce dossier. Et de signifier en même temps que des interventions pareilles se feront plus rares à l'avenir ?

Pour ce qui est de la répartition de la pénurie, les fonctionnaires du MOD verront leurs effectifs décroître de 25.000. Signe que le gouvernement entend sanctionner un organisme qu'il a critiqué comme dispendieux et inefficace. Les services secrets, dont les

⁵⁸ *A Strong Britain...* op cit., p. 27. Certains s'étonneront d'ailleurs de voir que la menace d'Al Quaida est considérée *pari passu* avec « le terrorisme résiduel en Irlande du Nord ».

ressources ont augmenté naguère et dont on souligne à juste titre le rôle croissant dans les opérations anti-terroristes ou de cyber-guerre, ne connaîtront plus d'augmentation budgétaire.

L'armée de terre (Army) pourra toujours aligner une brigade (30.000 hommes) de réaction rapide, mais toute force de stabilisation ultérieure ne pourra dépasser 6.500 hommes. Le nombre d'hélicoptères sera augmenté, ainsi que les forces spéciales. Tout cela au nom de la capacité de projection. Cela occulte quelque peu le fait qu'il y aura une perte nette d'effectifs de 7.600 personnels d'ici 2015, réduisant les effectifs de l'Army à 95.000 hommes. D'autre part, l'armée verra disparaître 40% de ses blindés, ces engins étant considérés en quelque sorte des reliques de la guerre froide.

La politique de la marine révèle certaines contradictions de fond. On insiste sur la nécessité de garder un porte-avions, afin de pouvoir déployer des avions sans avoir besoin d'une base alliée ; on procède donc à la construction de deux nouveaux porte-avions. Mais puisque ceux-ci ne rentreront pas en service avant quelques années (et que l'un d'eux ne sera pratiquement jamais utilisé⁵⁹), il y aura une dizaine d'années où le R-U sera dépourvu de ce genre d'appareil, puisqu'on vient de retirer du service les deux appareils existants ! On est donc obligé de dire que pendant cette période, on n'envisage pas de scénario où l'on aurait besoin d'un porte-avions. Il est vrai que les mots Libye ou Afrique du Nord n'avaient pas figuré dans les textes. Heureusement, en attendant on pourra utiliser les bâtiments des Alliés. Pour le reste, on promet une nouvelle génération de sous-marins d'attaque ainsi que quelques frégates. Il y aura néanmoins une perte de 4 navires ainsi que de 5.000 hommes.

L'aviation continuera d'employer les euro-chasseurs *Typhoon* et *Joint Strike Fighter*, tout en voyant un renforcement de sa capacité de transport avec la livraison de *A400M*. Elle aura même 16 *Typhoon* de plus qu'elle n'avait pas demandés, le coût d'annulation du contrat étant, encore une fois, supérieur à son respect ! Elle utilisera de plus en plus d'avions sans pilote (drones). Mais tous les appareils de

⁵⁹ Parce que ses avions *JSF* ne seront pas livrés à temps. Ce porte-avions risque d'être revendu après 2020 sans jamais avoir accueilli d'avions. Cameron avait dit que construire ces appareils revenait moins cher que d'annuler les contrats, à cause des clauses de pénalité. Preuve s'il en fut que les industriels avaient su faire signer des contrats plus que juteux par leurs amis du MOD. Voir R. Norton Taylor, *Guardian*, 21 octobre 2010.

reconnaissance *Nimrod*, y compris quelques-uns fraîchement livrés, sont supprimés ; les téléspectateurs pouvaient les voir en train d'être cassés sur les pistes. On disait pourtant que ces appareils étaient des auxiliaires essentiels des sous-marins nucléaires. Le coût de la flotte existante des *Nimrod* représentait quelques 4 milliards de Livres Sterling.

Reste le nucléaire. Là on promet de renouveler l'arme de dissuasion, mais avec mainte qualification. Nous apprenons qu'en utilisant moins d'ogives et peut-être 3 SNLE au lieu de 4. Le texte est extrêmement flou sur ce chapitre, et la controverse subsiste entre les partisans d'une présence continue en mer [ce qui nécessiterait sans doute 4 appareils] et les réalistes, plus soucieux d'économies⁶⁰. Il est possible d'économiser 730 millions de livres tout de suite et 3,2 milliards sur 10 ans⁶¹. Le Trésor pour sa part cherche à accroître la pression sur les décideurs en décrétant que le coût de tout remplacement du *Trident* devra être financé non par une dotation exceptionnelle ponctuelle mais sur le budget régulier du MOD – ce qui absorberait quelques 10% de ses ressources annuelles. Le fait le plus significatif de loin de ce document est donc l'admission que, bien que les travaux préparatoires sur le renouvellement du *Trident* aient déjà commencé, c'est seulement en 2016 que devra être prise la décision définitive quant au renouvellement. Ce qui laisse toute entière la possibilité d'une simple prolongation du système actuel, l'abandon simple ou le choix d'autres moyens nucléaires bon marché (missiles de croisière aéroportés ou sous-marins). Abstraction faite de la crédibilité des chiffres cités, nous voyons là l'illustration la plus parfaite de la logique profonde de la nouvelle politique. Celle-ci repose sur deux bases : les économies et le compromis politique. La recherche des économies est évidente dans la manipulation des chiffres et l'équivoque quant au renouvellement du *Trident*, ainsi que dans l'absence totale de toute référence à la situation précédente : Si à l'avenir, par exemple, on va pouvoir projeter une brigade, combien pouvait-on en transporter avant ? Les effectifs étaient de 40.000 au début en Afghanistan, contre 30.000 comme ce sera désormais le cas; la force de stabilisation était plus proche de 10.000 que des 6.500 hommes désormais disponibles.

Le compromis politique, lui, se voit surtout dans la décision de ne rien décider avant 2016, c'est-à-dire un an après les prochaines

⁶⁰ Pour un bon résumé du débat voir M. Chalmers, 'Continuous at-sea deterrence : costs and alternatives', RUSI briefing juillet 2010.

⁶¹ *ibid.* pp. 37-9.

législatives. Cela permet à N. Clegg d'offrir une concession à ses militants sur un dossier qui leur tient à cœur (bien qu'il les ignore superbement sur les autres dossiers). Ainsi la coalition pourra poursuivre son chemin, sans un heurt majeur⁶².

Il faut noter dans tout cela l'absence de toute modification du rôle mondial que s'attribue la Grande-Bretagne. Il y aura certes moins de ressources pour une politique militaire ambitieuse⁶³, mais on la poursuivra quand même. Force est de conclure que les économies d'efficacité peuvent parfois permettre des merveilles ; dans le langage des écoles de gestion, « less means better ».

Un budget réduit, des ambitions inchangées donc. On essaiera d'analyser maintenant les conséquences des réductions et voir si le R-U va vraiment perdre des capacités significatives

Vers un rôle réduit ?

Pour l'International Institute for Strategic Studies, l'effet des réductions ne fait pas de doute : 'le résultat sera une réduction des capacités des forces armées britanniques'. Ce qui 'réduira la possibilité pour le pays de projeter pouvoir et influence militaire sur le plan international'⁶⁴. Et l'IISS de conclure que l'exercice est motivé essentiellement par la recherche d'économies budgétaires. Tel est bien sûr le point de départ de notre analyse à nous. Mais il faut qualifier ce point de vue.

Comme le remarque l'IISS, la révision doctrinale n'a exclu aucune spécialisation, préférant continuer la tactique des Livres Blancs précédents dite du salami, c'est-à-dire de couper peu à peu à travers toute la gamme des activités plutôt que d'en supprimer une carrément. Cela veut dire que les trois armes continueront leurs missions avec moins d'effectifs et, dans certains cas, moins d'équipements. Si d'ici 2015 on assiste à un renversement de la

⁶² La tension entre Libéraux et Tories persiste pourtant, L. Fox plaidant pour une présence continue en mer alors que son no. 2, le libéral Nick Harvey, préconise une approche plus flexible (et moins coûteuse). R. Norton Taylor "Cracks appear in coalition over Trident replacement", *Guardian*, 15 février 2011.

⁶³ Cela dit, le pays continue à dépenser 2.5% du PIB sur la défense, derrière seulement les Etats-Unis, la Russie, l'Inde et le recordman qu'est l'Arabie saoudite (10.4%). Les chiffres pour la France et la Chine sont 1.6% et 1.3% respectivement. Mais la proportion britannique est néanmoins en chute (2.8% en 2009, 2.7% en 2008). Voir IISS, *The Military Balance 2011*, Londres, Routledge, 2011, p. 469.

⁶⁴ IISS, 'UK cost-cutting review shrinks military capacity', *Strategic Comments* (volume 16), no. 39, novembre 2010.

situation économique – et toute la stratégie de la coalition, (et pas seulement sa politique militaire) dépend de ce pari – alors théoriquement de nouvelles ressources devraient être disponibles pour pallier aux carences qu'on a dû accepter⁶⁵. Il serait imprudent de trop s'accrocher à cet espoir, pourtant, et il vaut mieux raisonner en supposant le maintien du statu quo.

On aura donc une marine sans aviation et une armée réduite et capable de monter des opérations seulement plus petites qu'auparavant (on ne pourrait plus rééditer la guerre des Malouines, par exemple). Ces interventions seront nécessairement plus sélectives ; l'époque de « l'interventionnisme libéral », cher à Tony Blair et à d'autres adeptes d'une politique moralisante, particulièrement anglo-saxonne, semble bien révolue. On pourrait voir aussi un MOD plus efficace, si Fox tient sa promesse de nettoyer tout le système de fourniture d'armes (un rapport de la Defence Reform Unit doit être rendu prochainement). Certains estimeront que ce dispositif réduit correspond aux véritables capacités d'un pays dont la puissance économique a baissé. Certes les Américains seront contents tant que le R-U maintiendra sa proportion budgétaire du PIB et continue sa collaboration nucléaire et ses échanges de renseignements avec eux⁶⁶.

Pour pallier à des situations où la nouvelle donne ne correspondrait pas aux besoins de la politique étrangère britannique, on a cherché une autre voie. Les accords entre David Cameron et Nicolas Sarkozy de novembre 2010 en sont la manifestation. Les deux poids lourds militaires de l'UE se mettent ensemble, non dans le cadre de la Politique Commune de Sécurité et de défense (PCSD) mais dans un pacte bilatéral entre deux pays souverains, pour réaliser des économies dans une période d'austérité budgétaire. Des deux côtés, le leader d'un parti à priori réfractaire à ce genre de collaboration (conservateurs atlantistes et euro-sceptiques/gaullistes méfiants des Etats-Unis) a vendu ce marché à ses troupes sous le signe du pragmatisme. Selon Cameron « il ne s'agit point d'une armée européenne...mais de défendre notre intérêt national. Il s'agit d'une co-opération pratique et sans états d'âme entre pays souverains »⁶⁷.

⁶⁵ On pourrait notamment renouveler le parc des blindés, dont beaucoup sont désormais obsolètes.

⁶⁶ Op.cit.

⁶⁷ IISS, 'The ambitious UK-France defence accord', *Strategic Comments* (Volume 16), no. 41, novembre 2010.

Il a parfaitement raison. Les accords prévoient une collaboration dans plusieurs domaines – porte-avions, avions sans pilote, technologie sous-marine, avions de transport et avions citernes, satellites. Tous ces domaines relèvent de la projection des forces, et l'on peut envisager des économies de taille ainsi qu'une impulsion pour les industries de défense européenne. La collaboration sur les avions sans pilote pourrait même avoir des conséquences défavorables pour l'industrie américaine, qui comptait bien profiter du marché britannique. Pour les porte-avions, il devrait être possible d'en avoir un en mer de façon permanente, par exemple. La gestion des stocks de missiles nucléaires, ainsi que la modélisation informatique des missiles, seront aussi partagés. Bref, malgré certaines difficultés du passé dans le domaine de la collaboration franco-britannique dans les industries de défense, cette nouvelle orientation pourrait finir par accroître la flexibilité des deux pays tout en revenant moins cher.

Le gouvernement procède donc avec des moyens réduits, et envisage une politique de collaboration censée combler quelques lacunes. Toute sa démarche a été motivée par des impératifs budgétaires, relayés par des besoins de compromis entre partis politiques ; les rivalités inter-armées ont fait le reste. Telle est la véritable économie politique de la nouvelle donne en politique de défense. Ce nouveau dispositif sera-t-il suffisant pour réaliser les ambitions d'un pays dont les élites croient toujours au rôle mondial ?

Le retour possible au principe de réalité ?

La coalition des intérêts opposés à la politique de Cameron se voit offrir une chance inopinée de tester les résultats de la nouvelle politique. Il s'agit de la crise libyenne. Dans une lettre ouverte, une cinquantaine de militaires, politiques et intellectuels de droite protestent contre la perte de capacités impliquée dans la nouvelle politique, arguant que c'est précisément la nature inattendue de l'explosion au sein du monde arabe qui justifie le maintien d'un haut niveau de capacité d'intervention⁶⁸. Ce qui est frappant dans cette missive pourtant est le fait que ses signataires sont pour la plupart des anciens, souvent de la première guerre du Golfe (rejoints, il est vrai, par le porte-parole du Labour, Jim Murphy, soucieux de montrer que son parti est tout aussi patriote que les

⁶⁸ 'Random, fallacious, arrogant: the Government's confused strategy', *Independent on Sunday*, 6 mars 2011.

autres et avide de saisir une belle occasion d'attaquer la droite). Les chefs militaires actuels n'ont manifesté aucun signe d'appui à cette initiative, même d'une façon détournée comme ils savent très bien le faire lorsqu'ils l'estiment nécessaire.

Quand l'ONU interdit dans sa résolution N°1973 tout vol dans l'espace aérien libyen (No fly zone), dans des termes très flous permettant presque toute initiative militaire, les forces aériennes et navales britanniques participent aux attaques. L'argument principal des protestataires reposait sur la suppression des porte-avions et de leurs chasseurs *Sea Harrier* ; mais l'aviation britannique a utilisé des bases au Sud de l'Italie, ayant fait un long déplacement depuis l'Angleterre avec un ravitaillement en vol de carburant. Il est trop tôt pour connaître les suites de l'intervention occidentale. Mais à supposer qu'elle soit, comme le discours officiel le laisse entendre, une frappe chirurgicale et de durée limitée, elle semble jusqu'à présent se dérouler sans problèmes. Si en revanche les Occidentaux se trouvaient englués dans une campagne prolongée, peut-être que les arguments des anciens s'avèreraient plus pertinents. Reste à savoir également si cette opération britannique pourrait être rééditée sur un théâtre plus lointain, d'accès plus difficile. Pour l'instant cependant, David Cameron semble bénéficier d'un triomphe à peu de frais et qu'il espère pouvoir monnayer sur le plan électoral, à la manière de celui qui fut un de ses modèles politiques. Il s'agit non de Margaret Thatcher, mais de Tony Blair.

*

* *

L'impact des réductions budgétaires en Europe sur les capacités militaires européennes de projection

Natividad Fernández Sola

Professeur de Droit international, Chaire Jean Monnet,
Université de Saragosse (Espagne)

Les conséquences de la crise financière mondiale sur les budgets de défense en Europe

Lors du début de la crise économique mondiale, les Etats membres de l'Union Européenne (UE) négociaient le Traité de Lisbonne, en reprenant les dispositions de la Constitution Européenne laquelle incluait pour la première fois la Politique Commune de Sécurité et Défense (PCSD) et donnait ainsi une certaine visibilité à cette politique dorénavant dénommée « politique commune ».

Si les ambitions de la PCSD étaient considérées comme réalistes malgré de nombreuses faiblesses, elles sont aujourd'hui estimées comme trop ambitieuses à cause de la crise financière mondiale.

Au moment de l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne le 1^{er} décembre 2009, la crise financière a été une des principales causes de la réduction des dépenses militaires dans tous les Etats membres de l'Union européenne. Pour des raisons principalement politiques, notamment pour tenir compte de l'opinion publique, les budgets de défense ont déjà été réduits en Europe sauf en Grèce. Au Royaume-Uni et en France, c'est la crise qui a contraint ces pays à réduire leurs crédits de défense.

La baisse des budgets de défense des pays européens a des conséquences aussi bien sur l'OTAN que sur l'Union Européenne (UE) et la politique de sécurité de l'Europe⁶⁹.

Les réductions budgétaires ont dominé les débats lors du sommet de l'OTAN à Lisbonne les 19-20 novembre 2010 où les alliés ont décidé de restructurer l'Alliance pour augmenter son efficacité. Première conséquence, le nombre des Quartiers Généraux de la structure militaire passera de 11 à 7, le personnel sera réduit d'un tiers et il ne restera seulement que 3 agences sur les 14 existant actuellement. Après le sommet de Lisbonne où les membres de l'OTAN ont approuvé le Nouvel Concept Stratégique (NCS), le Secrétaire Général de cette Organisation, Anders Fogh Rasmussen, a confirmé l'actuel niveau d'ambition de l'Alliance tout en procédant à des ajustements. Ainsi, quelques Etats ont discuté les critères adoptés concernant les budgets de défense. Le premier critère prévoit que les Etats membres doivent atteindre l'objectif de 2% du PIB. Certains pays considèrent qu'il s'agit d'une orientation et non d'un objectif contraignant puisqu'il n'y a pas eu d'accord. L'autre critère est de consacrer 20% du budget de la défense à l'équipement militaire. Même, l'Espagne a souligné les difficultés de soutenir toutes les missions prévues par le NCS, à savoir la défense collective, la prévention et la gestion des crises, ainsi que la contribution à un environnement sûr et stable. Le Secrétaire général a exhorté les Etats de mettre un terme à la réduction des budgets de la défense car elle risquait de mettre en cause le rôle de l'Alliance en tant qu'acteur central de sécurité. D'après lui, les coupes doivent faire l'objet d'une concertation entre les Etats membres pour s'assurer que la sécurité collective de l'OTAN ne soit pas compromise⁷⁰. Ces circonstances peuvent faire du Nouveau Concept Stratégique une simple déclaration d'intentions. Les Etats-Unis ont manifesté également leur souci en ce qui concerne les réductions de crédits militaires qui pourraient entraîner à terme une dépendance de plus en plus grande des Européens à l'égard des forces américaines. Bien qu'ils aient augmenté leur budget de défense pour 2011 de 22 milliards de dollars, les Etats-Unis vont le

⁶⁹ Sur les effets de la crise d'endettement sur les modèles de défense en Europe et, par là, sur la Politique Commune de Sécurité et Défense, voir P. Buffotot, « Endettement et défense. Les conséquences de la crise de l'endettement sur la défense », *Défense & Stratégie*, Été 2010, n° 29, pp.16-28.

⁷⁰ Statement during the Security Conference in Munich, February 2011 ; voir Michael Birnbaum « Cuts in European Defense budgets raise concerns for U.S., NATO », *The Washington Post*, February 14, 2011, and Brooks Tigner, "NATO chief warns Europe of dangers of defence cuts", *Jane's Defence Weekly*, 9 Février.2011. D'après cet analyste les Etats-Unis finançaient 50% du budget de l'OTAN et actuellement 75% !

réduire de 78 milliards de dollars pour les cinq prochaines années⁷¹, baisse toute relative car le budget américain de défense représentera encore 3,6% du PIB du pays.

Des mesures de réductions ont été adoptées en 2010 non seulement dans les trois grands pays de l'Union européenne, à savoir le Royaume Uni, la France, et l'Allemagne mais aussi par de nombreux autres pays. Ainsi le gouvernement des Pays-Bas a décidé de réduire le nombre des emplois du Ministère de la Défense de 15%. L'Italie a dévoilé aussi un plan pour réduire ses dépenses militaires de 10% en 2010 (budget de 14,2 milliards d'euros). Il en est de même du Portugal qui réduira ses effectifs de 6,5% d'ici 2013. La Suède met fin au service militaire le 1^{er} juillet 2010 pour réaliser des économies.

Le gouvernement allemand a approuvé au mois de décembre le plan du Ministre de la Défense consistant à ramener le personnel de 240.000 à un maximum de 180.000 hommes. Il a aussi décidé de mettre fin au service militaire. Cette mesure devrait avoir un impact positif sur les économies réalisées par ce Ministère qui veut réduire les dépenses de défense de 8,3 milliards d'euros sur trois ans, de 2012 à 2014. Le budget passerait de 31 milliards en 2010 à 27 en 2014 soit une baisse de 13% ! (Voir l'article de Françoise Manfrass-Sirjacques)

Les coupes dans le budget du ministère britannique de la Défense qui devaient se situer entre 10 et 20%, finalement se sont limitées à environ 8% sur les quatre prochaines années, alors que de nombreux autres ministères du pays devraient voir leur budget amputé d'environ 25% pour réduire le déficit public. Ces mesures suscitent l'inquiétude des Etats-Unis qui s'interrogent sur son impact sur l'OTAN⁷². Cependant, après la publication de la *Comprehensive Spending Review* (octobre 2010), le Ministère de la Défense a averti les forces armées que des réductions budgétaires plus importantes affecteraient les engagements ultérieurs. Il semble donc que l'unique option politiquement acceptable était de rouvrir la *Strategic Defence and Security Review*, ce qui implique une révision drastique des ambitions militaires et budgétaires du Gouvernement⁷³. (Voir l'article de David Hanley)

⁷¹ Enrique Fojón, « El menguante presupuesto de defensa de Estados Unidos », *Revista Atenea*, 2011, <http://www.revistatenea.es>.

⁷² « Royaume-Uni/Défense: Une réduction du budget de Défense inférieur à 10% », *Europe Diplomatie & Défense*, N°358, 19 octobre 2010. De même, aux Etats-Unis, la *Quadrennial Defense Review* (QDR) en 2010 essaya de faire le bilan entre dépenses et sécurité.

⁷³ « UK Defence ministry looks to further cuts », *Jane's Intelligence Weekly*, 20-Jan-2011. *Strategic Defence and Security Review*, publiée le 19 octobre 2010.

L'accord franco-britannique de novembre 2010 est le reflet de ces mesures d'économies⁷⁴. Il tend à limiter les conséquences les plus négatives de ces économies, tant pour l'institution militaire que pour la compétitivité de l'industrie de la défense en Europe. Il s'agit d'un rapprochement sans précédent dans le domaine militaire, notamment, dans l'aéronavale.

L'accord devrait conduire à une optimisation des dépenses dans le secteur de la défense permettant de réduire les crédits militaires sans pour autant affaiblir l'outil de défense.

L'accord bilatéral constitue pour certains analystes une atteinte au développement de la PCSD car les deux pays ont préféré agir en dehors des prévisions du Traité de Lisbonne, dans le cadre d'une coopération structurée permanente par exemple. Si les deux pays avaient travaillé dans le cadre du Traité de Lisbonne, ils auraient conservé leur souveraineté tout en montrant leur pouvoir de leadership au sein de l'Union Européenne.

Les économies au sein des structures européennes

Des réductions budgétaires se font sentir également au niveau européen, où l'Agence Européenne de défense (AED/EDA) a eu des difficultés pour faire approuver son budget du fait de l'opposition de certains Etats membres, notamment du Royaume-Uni.⁷⁵ En 2009, le budget général de l'AED a baissé de 4,9% (3,5% pour l'équipement et 4% pour la Recherche et développement)

Entre 2007 et 2009 les budgets européens de défense ont été réduits de 8,5%, tandis que le budget général de l'UE augmentait lui de presque 4%.

La situation de l'UE et des Etats membres s'explique par la baisse de la perception de la menace. La conséquence est claire : si l'on n'investit pas dans la défense, le rôle que pourra jouer l'Union européenne sur la scène internationale sera réduit. Comme les précédents historiques le montrent, la réduction des ressources destinées à la défense marque le seuil du déclin en termes de

⁷⁴ Patrice Buffotot, "les accords de défense franco-britannique", in *Défense & Stratégie*, automne 2010, N°30, pp19-30.

⁷⁵ Le Haut Représentant avait demandé une augmentation de 2,2% du budget de l'AED pour 2011, en réduisant les dépenses de fonctionnement de l'agence et en augmentant de 10% le budget opérationnel. La proposition refusée formulait d'une façon plus précise le rôle de l'AED dans le cadre de la coopération structurée permanente et son rôle en matière de marchés publics.

pouvoir international⁷⁶. Les données comparatives récentes avec les grandes puissances mondiales montrent clairement la place modeste de l'Europe. Alors que les budgets de la défense baissent en moyenne de 3,5% au sein de l'UE, ils augmentent de 6,8% aux Etats-Unis, de 14,5% en Chine et de 16,9% en Russie.

D'après les données comparées par l'AED, pour l'année 2009 les États-Unis dépensent 498 milliards d'euros pour la défense soit 2,6 fois plus que les 194 milliards d'euros dépensés en Europe⁷⁷. Autrement dit, depuis 2006, les dépenses pour la défense aux Etats-Unis sont passées de 492 milliards d'euros à 498 milliards d'euros alors qu'en Europe elles ont baissé de 201 milliards d'euros à 194 milliards. Il en est de même pour les dépenses de « personnel », où le coût pour le personnel militaire est supérieur en Europe à celui des Etats-Unis alors que le phénomène est inverse pour le coût du personnel civil qui est supérieur aux Etats-Unis ; cependant, ceci représente 20,9% du budget américain contre 50,7% pour l'UE. Les différences sont notables si l'on compare les dépenses pour les opérations et la maintenance (44,2 milliards d'euros en 2009 contre 154,5 milliards d'euros pour les Etats-Unis), les investissements (40,9 milliards d'euros contre 154,5 milliards d'euros pour les Etats-Unis) et en Recherche & Développement, 8,4 milliards d'euros (soit une baisse de 8,6% depuis 2006) contre 57,4 milliards d'euros pour les Etats-Unis. L'écart se creuse dangereusement entre les deux alliés.

Les capacités globales de projection des pays de l'UE sont de 440.000 hommes sur un effectif global de 1,8 millions en 2009. La moyenne de forces déployées est de 80.000 hommes depuis 2006. On assiste à une tendance à la baisse puisque qu'elles sont de 68.000 au cours de l'année 2009. Les Etats-Unis avec des effectifs de 1,4 millions de militaires peuvent projeter en 2008 un total de 210.000 hommes soit 15% de leurs effectifs au lieu de 4,4% pour les Européens⁷⁸.

Malgré la difficile situation actuelle, la défense européenne pourrait sortir renforcée de cette période de vaches maigres. Ainsi, le Traité de Lisbonne prévoit (article 41) que le Fonds de lancement devrait permettre le financement des activités préparatoires des

⁷⁶ Nial Ferguson, *Historian warns of sudden collapse of American Empire*, Opening Conference at the Aspen Institute, July 2010, <http://www.aspendailynews.com/section/home/141349>

⁷⁷ EDA, *European – United States Defence Expenditure in 2009*, décembre 2010; et *Defence Data 2009*, 2010.

⁷⁸ Assemblée nationale, Avis N°2862 présenté par la commission de la défense nationale sur le projet de loi de finances 2011, Tome VII: Equipements des forces, dissuasion par François Cornut-Gentil, 14 octobre 2010, p 172.

missions PCSD non couvertes par le budget de l'UE. Bien qu'une articulation avec le mécanisme Athena soit nécessaire, le Fonds de lancement est un instrument de l'action extérieure de l'UE qui dépend du nouveau Service européen pour l'Action Extérieure (SEAE/EEAS) mis en place le 1^{er} décembre 2010 avec à sa tête, Madame Catherine Ashton. Cela devrait faciliter, le cas échéant, le financement du déploiement des groupements tactiques.

D'autre part, les ministres de la Défense des 27 commencent à penser collectivement. Ils ont invité la Haute Représentante, Catherine Ashton et l'Agence Européenne de Défense à identifier les domaines où ils pourraient unir leurs forces. L'idée consiste à intensifier les coopérations, à financer des projets communs et à accroître l'interopérabilité entre les armées nationales (mutualisation et partage)⁷⁹. Dans l'immédiat, on a essayé de déterminer d'une façon pragmatique les domaines où des économies seraient possibles et clairement identifiables, comme la formation militaire, la logistique, le transport aérien, le commandement et le contrôle multinational dans les secteurs aérien, terrestre et maritime. Un rapport devrait être rendu à la fin du premier semestre 2011. Reste à savoir jusqu'où seront prêts à aller les Vingt-sept. En mutualisant davantage les investissements, les capacités militaires ou encore la formation des troupes, les Européens espèrent maintenir le niveau de leur défense, qui ne représente aujourd'hui plus que 20% des dépenses militaires mondiales et totalise deux millions de personnels (1,6 millions de militaires et 0,4 millions de civils).

Lorsqu'au cours de l'année 2000 la PESD a commencé à se développer, il était évident pour les responsables politiques que pour devenir un véritable acteur international, l'UE avait besoin, non seulement de son poids économique et de ses valeurs mais aussi de la capacité de projeter des forces et d'avoir des instruments pour gérer les crises internationales et ainsi de pouvoir faire entendre sa voix dans le monde.

On a vu pendant les Présidences du Conseil par l'Espagne, par la Belgique, et par la Hongrie, l'extrême difficulté d'avancer en utilisant les possibilités offertes par le Traité de Lisbonne, à savoir la coopération structurée permanente, la création de « battlegroups » et la promotion du rôle de l'Agence Européenne de la Défense. Les difficultés économiques pour financer ces initiatives ont été une des raisons de leur échec.

⁷⁹ Sujet principal à la réunion informelle des ministres de défense à Gant, en septembre 2010. Voir Brooks Tigner, "EU discusses pooling resources during financial crisis", *Jane's Defence Weekly*, 27 January 2011. La mutualisation a été également l'objet d'un séminaire organisé par la Présidence hongroise le 3 février à Budapest.

L'avenir stratégique et politique de l'Europe

Le désarmement structurel de l'Europe, conséquence de la crise de l'endettement subi régionalement après de la crise financière globale, risque de confirmer l'insignifiance stratégique et politique de l'Europe sur la scène internationale. Cette évidence s'impose si on le compare avec la hausse des budgets de défense de la Chine et de l'Inde⁸⁰, par exemple.

Dans son ensemble, la réduction des budgets de défense en Europe provoque une paralysie de la PCSD ; paradoxalement celle-ci a avancé plus vite lorsqu'elle était une politique « para-constitutionnelle » avant d'être une politique officiellement consacrée par le Traité de l'Union Européenne.⁸¹ À présent, un sentiment de désillusion prévaut en Europe, notamment au sein de la population.

La crise financière mondiale risque d'augmenter l'instabilité dans plusieurs régions du monde et donc de menacer la sécurité de l'Europe. Dans ces conditions, il semble plus nécessaire que jamais de développer une politique commune de sécurité et de défense et surtout d'avoir une stratégie européenne.

La mise en commun de capacités et le partage de projets semble la meilleure, sinon la seule, possibilité pour sortir de l'impasse dans laquelle la situation économique mène l'Europe. L'optimisation des dépenses est possible par la mutualisation et le partage des capacités (*pooling & sharing*) ainsi que le recours systématique à l'AED et à des projets conjoints de recherche et de développement, ou bien à des accords bilatéraux qui facilitent cette coopération. Les outils prévus par le Traité de Lisbonne sont désormais considérés trop lourds par les Etats membres lesquels préfèrent, en période de crise, des formules bilatérales plus souples et moins contraignantes. Aujourd'hui, l'opinion dominante considère que ces nouvelles formules de coopération, sont trop rigides et difficiles à appliquer, eu égard à la difficulté de prendre des décisions à 27. C'est le point de vue du Royaume-Uni; ce pays après avoir conclu un accord avec la France, envisage la conclusion d'un autre accord avec l'Italie relatif au développement des

⁸⁰ Voir *SIPRI Yearbook 2010*. Armaments, Disarmament and International Security.. www.sipri.org.

⁸¹ Moustakis et Violakis ont constaté le rythme décéléré de la convergence de la PCSD (Moustakis, Fotios et Violakis, Petros, « European Security and Defence Policy Deceleration : An Assessment of the ESDP Strategy », *European Security*, col.17, No.4, 2008, pp.421-433).

Véhicules Aériens Non Pilotés (drones). D'autres partenariats, par exemple avec l'Allemagne, ne sont pas exclus⁸².

Dans ces conditions, l'unique option si l'on veut éviter la paralysie, est d'emprunter des voies informelles et d'essayer de conserver un certain contrôle européen en attendant que les conditions économiques s'améliorent et que la conscience politique s'affirme.

De plus, il faut renforcer la cohérence des instruments et des fonds de l'Union ayant des implications pour la sécurité. Ainsi, l'on devrait assurer la cohérence entre la PCSD, le mécanisme Athena et l'Instrument pour la Stabilité⁸³ mais sa programmation à long terme doit être cohérente avec toutes les autres politiques comme par exemple la politique de voisinage qui ont un impact sur la stabilité à long terme. Cela devrait permettre de définir une approche globale et une utilisation efficiente des fonds de l'UE. Ceci exigerait une étroite coordination entre le Conseil de l'UE et la Commission s'agissant du planning des missions et des opérations et la prise en compte de la PCSD dans la programmation des politiques communautaires ayant une dimension « sécuritaire ».

Une coopération plus étroite avec l'OTAN, plus spécifiquement entre l'AED et le Commandement Allié de Transformation, est nécessaire. Actuellement la coopération entre ces deux organismes couvre la lutte contre les engins explosifs improvisés, l'appui logistique par le biais d'un programme lié au renforcement de la disponibilité des hélicoptères et la coopération dans le domaine de l'appui médical. L'élargissement de cette coopération au domaine de la protection contre les menaces chimiques serait souhaitable.

De même, il serait nécessaire de renforcer la coopération avec la Commission européenne, notamment en matière de financement de la recherche, des activités spatiales et des marchés publics de défense.

D'après le rapport du député français Yves Fromion, la coopération structurée permanente pourrait être une autre formule

⁸² Matthew Bell, "Interview: Peter Luff, minister for Defence Equipment, Support and Technology", *Jane's Defence Weekly*, 16-Feb-2011.

⁸³ L'Instrument pour la Stabilité 2007-2013, apporte une aide financière de 2,06 milliards d'euros sur 7 ans. Il a été conçu pour répondre aux défis en matière de sécurité mondiale et de développement en complément des instruments géographiques. Il remplace plusieurs instruments en faveur de la lutte contre les drogues, du déminage, des populations déracinées, de la gestion des crises, de la réhabilitation et de la reconstruction. Règlement du 15 novembre 2006 in *JOCE* du 24 novembre 2006.

pour mieux dépenser⁸⁴ et inciter les Etats à des investissements conjoints. Cependant, il semble que la position des Etats membres ne soit pas favorable à cette formule de flexibilité prévue par le Traité de Lisbonne.

Entre des mesures qui pourraient favoriser la sécurité européenne à une époque de coupes budgétaires, comme la prise en charge par le budget de l'UE d'une partie des dépenses de la PCSD d'une part, et le renforcement d'autre part des pouvoirs du Parlement européen dans le domaine de la sécurité, permettraient d'aboutir à une perception « commune » des menaces et des solutions. L'UE pourrait alors se doter d'une capacité de projection internationale. Un renforcement de l'AED ou, à défaut, l'adoption d'une formule permettant des projets conjoints, (*pooling & sharing*), est absolument nécessaire.

Après plusieurs années de fonctionnement de l'UE, on a acquis la conviction que le protectionnisme est la pire des solutions pour maîtriser la crise économique. L'histoire nous montre que l'UE se renforce dans les situations de crise, si l'on est capable d'éviter de retomber dans des mesures de protection nationale. Il faut en profiter pour vérifier que la « solution européenne » est beaucoup plus efficace et permet une augmentation du pouvoir et de la visibilité de l'Europe. Autrement, l'Europe sera condamnée à l'insignifiance et sera dans l'incapacité de peser dans les rapports de force. L'échec de la PCSD serait le dernier échec de l'UE et l'annonce de l'effacement total de l'Europe de la scène internationale.

Il faut réagir rapidement et avec le courage qu'ont montré les pères fondateurs de la Communauté Européenne. Confrontés au dilemme de profiter d'avantages politiques éphémères en réduisant les dépenses militaires en temps de crise, ou d'accepter de maintenir les investissements dans la défense pour s'assurer une position sur la scène internationale, les gouvernements devraient adopter une approche à moyen et long terme, pour se doter des moyens d'une action stratégique nationale et européenne ambitieuse.

*

⁸⁴ Le rapport du député Yves Fromion au ministre de la défense à la demande du Premier ministre envisage la coopération structurée permanente comme un processus dynamique permettant d'améliorer l'efficacité des dépenses de défense, in *Conséquences du Traité de Lisbonne sur les capacités militaires et les programmes d'armement de l'Union Européenne. Extrait des conclusions finales de la mission confiée par Monsieur le Premier Ministre*, Paris, Assemblée National, 30 juin 2010. 60 pages

Notes de lecture

Qiao Liang et Wang Xiangsui, *La guerre hors limites*, traduit du chinois par Hervé Denès, préface de Michel Jan, Paris, Bibliothèque Rivages, 2003, 318 pages.

Un ouvrage chinois de réflexion stratégique sur la guerre au temps de la mondialisation, par deux officiers de l'Armée populaire de libération.

Par Matthieu Ollagnon

Directeur de la revue *Incursions*

La guerre du Golfe a marqué, pour les armées occidentales, le début de ce qui a été appelé la « révolution des affaires militaires ». A la doctrine déjà ancienne de « *l'airland battle* », c'est-à-dire la guerre dans la profondeur et dans les trois dimensions, s'ajoutait la possibilité de « *voir derrière la colline* », de connecter les différents acteurs du champ de bataille et de frapper massivement toujours plus loin et toujours plus précisément. En une dizaine d'années, les armées ont évolués de l'état d'organisations classiques, avec leurs lenteurs et leurs marges d'incertitude, à celle de super-organismes sociotechniques. La révolution des affaires militaires est surtout un processus d'intégration des systèmes toujours plus poussée couplés à une démultiplication des moyens de combat et de traitement de l'information.

Il s'agit, pour les auteurs de la *Guerre hors limites*, d'un leurre et d'une vision étriquée des enjeux réels et des possibilités du monde qui émerge. Au mieux, la révolution des affaires militaires trouve-t-elle grâce à leurs yeux en tant qu'amélioration sensible d'un outil, l'outil proprement militaire. La vraie révolution est, selon eux, dans le changement même qu'apporte l'avènement d'un monde intégré, où tout est connecté. Impossible désormais de vivre pour un Etat dans un splendide isolement, en déléguant ses contacts avec l'extérieur à sa diplomatie, à quelques marchands et à ses forces armées.

Dans ce contexte, comme dans certains arts martiaux, tout peut devenir une arme. Ces fameuses limites que ces stratèges se proposent de dépasser ne sont pas celle de la profondeur ou de l'altitude – il ne s'agit pas de frapper plus loin ou de frapper plus haut – ce sont les limites de la guerre elle-même. Il ne s'agit plus de penser les stratégies de guerre dans le cadre de campagnes militaires ayant un début, une fin, un avant et un arrière, mais d'intégrer les campagnes militaires dans des stratégies globales où elles pourront

coïncider avec des manœuvres financières, des attaques terroristes ou informatiques ou des manipulations de l'opinion publique. Le champ de bataille n'est plus le lieu où s'affrontent les armées, mais le monde entier, dans toutes ses dimensions, et les champs de bataille militaires ne sont que des théâtres parmi d'autres.

On dira qu'il n'y a là rien de très nouveau, quand on sait que, des cabales diplomatiques à l'émission de fausse monnaie, les Etats ne se sont jamais privés d'utiliser l'ensemble des moyens à leur disposition pour conduire la guerre. La différence est dans le degré d'intégration. La guerre, comme montée aux extrêmes et comme lutte visant à imposer sa volonté est par définition un processus tendant vers la dérégulation, ou du moins, secrétant sa propre auto-régulation fondée sur l'équilibre des forces.

En ce sens la guerre est la plupart du temps marquée et expulsée hors du cours normal des choses. Les sociétés tendent à marquer la différence entre guerre et paix, à la fois dans leurs interactions avec l'extérieur, et dans le commerce qu'ont entre eux les hommes qui les constituent. C'est le principe même de la déclaration de guerre. La *Guerre hors limites* est la rupture de ce cadre : en mobilisant tout le spectre des possibilités sociales en vue de l'imposition de la volonté de l'Etat, elle estompe en même temps la frontière entre guerre et paix. Peut-on, par exemple, répondre par un bombardement à une attaque financière ? Est-il légitime de répondre militairement à des attaques terroristes ?

Ecrit avant le 11 septembre 2001, cet ouvrage soulève déjà les questions de fond qui ont agité la décennie. La guerre hors limites est devenue une réalité dont il convient de s'accommoder. En particulier l'articulation de stratégies mobilisant des domaines de la vie de nature différente est devenu un enjeu majeur de la sécurité des nations. Une fois ce constat posé, la réponse apportée par les auteurs est que la stratégie, et donc l'Etat, doivent s'adapter et investir le champ de la guerre hors limites. Il devient stratégiquement indispensable de pouvoir agir de façon coordonnée sur des champs de bataille de nature différente.

Le propos est cependant situé dans le contexte chinois, c'est-à-dire dans un contexte unitaire, où l'Etat n'a pas renoncé à une fonction d'organisation de la société. Comment, dans d'autres contextes, une société démocratique peut-elle attendre de ses institutions non-militaires, et à plus forte raison de sa société civile

elle-même, qu'elles se convertissent en outil de puissance, obligés de sacrifier leur autonomie sur l'autel d'une stratégie coordonnée ?

L'enjeu est bien celui du devenir des sociétés humaines en ceci qu'elles sont des émergences. On peut créer les conditions de qualité de celles-ci, mais les expériences totalitaires du XXème siècle ont montré pragmatiquement qu'on ne pouvait les contraindre et qu'une contrainte générale devient contre-productive, puis délétère. Dans cette perspective, est-ce que, à préparer la guerre ainsi - et nonobstant la justesse de leur diagnostic, les Chinois ne se préparent-t-il pas un raidissement à terme de leur vitalité sociale et un engourdissement de leur renouveau intellectuel et moral ?

D'autres sociétés, ont eu à prendre conscience très tôt de ce qui constituait le nouveau monde de la guerre hors limites. Cela a été le cas de la Grande-Bretagne confronté à l'IRA et d'Israël dans ses relations avec son environnement proche et lointain. Autant il pouvait être envisageable au temps des Romains de crucifier sans discernement toute forme d'opposition militaire à l'Etat ou à l'ordre social, autant dans un monde intégré et complexe, les Etats ont perdu la possibilité de répondre de façon strictement coercitive à des attaques terroristes ou non-conventionnelles.

A ce titre, Israël et la Grande-Bretagne, qui sont des démocraties, ont dû s'adapter à des agressions les touchant dans la chair même de leur corps social sans recourir à des stratégies uniquement militaires, qui auraient été destructrices de ce même corps social. Il a fallu dans ces deux cas apprendre, non pas seulement à imposer la volonté de la Nation mais surtout à la préserver, de telle façon que des attaques imprévisibles et multiformes ne la fassent pas fléchir. S'en est ensuivi une tension extrême entre les contraintes de la guerre hors limites et la nécessité de préserver les libertés civiles, tension qui n'a pas été résolue mais qui, à la différence de ce que l'on pressent du modèle chinois, n'a pas été non plus évacuée. Savoir dans quelle mesure l'acceptation de cette tension entre guerre et libertés n'a pas été un élément de la survie morale et, donc stratégique, de ces Etats, serait tout à fait intéressant.

Si le diagnostic des auteurs de la *Guerre hors limites* est juste, les options stratégiques possibles sont donc ouvertes. L'on voit peut-être, à travers cet ouvrage, apparaître en filigrane l'une des grandes lignes de fracture du monde : ou la sujétion de l'émergence sociale à des stratégies de puissance, ou la mise au service de la puissance au service de la création de bonne conditions de l'émergence sociale. Dans tous les cas, c'est un ouvrage particulièrement intéressant.

André Bourachot. *De Sedan à Sedan. Une histoire de l'armée française. Tome I 1870-1918.* Bernard Giovanangeli éditeur, 2011. 288 p.

Par Patrice Buffotot

Le général André Bourachot nous livre une histoire de l'armée française en deux volumes. Le premier volume qui vient de paraître couvre la période allant de 1870 à 1918 ; le second volume portera sur la période 1919 au début de la seconde guerre mondiale. Encore une nouvelle histoire de l'armée française s'étonneront certains lecteurs ? Pourtant l'approche d'André Bourachot est intéressante et novatrice. Il l'avait déjà montré dans son ouvrage précédent sur le maréchal Joffre⁸⁵.

Dans un premier chapitre intitulé « les prémisses », l'auteur retrace à grands traits l'histoire de l'armée française depuis 1789 afin de donner au lecteur des éléments pour comprendre la situation au lendemain de la défaite de Sedan. Pour l'auteur, les traités de 1815 qui fixent les frontières de la France en retenant celles de 1790, sont une catastrophe : « Talleyrand a réussi à installer l'ennemi à l'ouest de la frontière du Rhin ! La querelle... ne sera vidée qu'en 1945 ». (p 31)

Le deuxième chapitre resitue l'armée dans son environnement politique particulièrement riche en événements après la création de la III^e République. En effet, la période 1871-1914 donne lieu à des affrontements violents et à des polémiques qui déchirent la société française et donc indirectement son armée.

La décision de supprimer le droit de vote des militaires en 1872 n'empêchera pas, bien au contraire, « une collusion plus grande entre militaires et politiques qui favorise « la faveur et la brigade » ; à cet égard, il souligne le rôle important joué par la franc-maçonnerie. (p. 44). La première affaire est le fichage des militaires sous Gambetta (et le général Galliffet) par « un véritable réseau » où « les loges maçonniques...ont fait l'essentiel du travail ». (p 48) Mais ce sont les querelles sur les rapports entre l'Eglise et l'Etat qui ont divisé le plus la société française. L'expulsion des congrégations et

⁸⁵ *Joffre. De la préparation de la guerre à la disgrâce.(1911-1916).* Bernard Giovanangeli éditeur, 2010. 255p. Voir le compte-rendu dans *Défense & Stratégie*, été 2010, N°29.

l'affaire des inventaires des biens de l'Eglise provoquent des démissions dans l'administration, y compris dans l'armée. (p.58)

L'affaire Dreyfus qui apparaît au début comme une erreur judiciaire, devient une affaire d'Etat, et provoque « une lutte idéologique » qui divise aussi bien l'armée que la société française. Cette affaire va être pour les Républicains « l'occasion inespérée... de liquider en même temps les structures conservatrices de l'armée et de décapiter une hiérarchie dont on ne voulait plus » (p.64). A cela s'ajoute la seconde affaire des fiches qui éclate en 1904 alors que le général André est Ministre de la guerre dans le cabinet Combes. Ainsi les loges ont fiché entre 15.000 et 25.000 officiers et cette pratique concernait aussi bien leur avancement que les mutations et l'obtention de la légion d'honneur.

L'auteur s'étonne que les Français aient perdu leur temps dans des querelles idéologiques stériles alors que la menace allemande grandissait. Il explique cette attitude par le fait que « la société française n'est toujours pas mature » et par le « maintien de modes de pensées et de codes de comportement d'une autre époque ». (p 35)

Le troisième chapitre traite du budget militaire, des lois de recrutement et des armes. Le budget militaire représente 35 à 40% du budget global en 1914 alors qu'il n'est que de 20% en Allemagne ce qui représente un effort important pour le pays.

Le choix de la conscription par la France pour fournir les soldats nécessaires à sa défense s'est fait progressivement à travers quatre lois de recrutement votées en 1872, 1889, 1905, et enfin 1913. Ces lois, et notamment la durée du service militaire, sont le résultat d'un compromis politique entre partis en fonction des rapports de force électoraux. Sur ce point, le lecteur reste en partie sur sa faim car l'auteur n'est pas suffisamment explicite sur les batailles politiques entre les partisans d'une armée de métier (Royalistes notamment) et ceux de la conscription (Républicains). Le « modèle républicain » adopté en 1905 après un long débat au cours de l'année 1904, entre les partisans d'un service court basé sur des réserves (Jaurès), d'une armée de métier (la Droite) et le modèle républicain avec un service long permettant de mobiliser les effectifs nécessaires pour protéger les frontières contre une attaque surprise. L'auteur démontre que le projet socialiste, théorique, celui des milices, proposé par Jaurès dans son ouvrage *l'Armée nouvelle* paru en 1910, n'était pas viable. « Si l'armée française, en 1914, toutes choses égales par ailleurs, avait été composée dans sa plus grande partie de réservistes, tels que les envisageait Jaurès, la guerre aurait été certainement perdue ! » (p.95) Le mérite de Jaurès est d'avoir montré que le

déséquilibre démographique entre les deux pays ne pouvait pas être corrigé par la loi de 1913 portant à trois ans la durée du service militaire. (p.103)

Le général Bourachot définit le concept de doctrine (chapitre IV) qui permet au lecteur de mieux comprendre la doctrine française. Le premier niveau est la stratégie intégrale où se rencontrent le militaire et le politique ; le deuxième niveau, c'est la tactique générale, ou stratégie appliquée au niveau interarmes. Le troisième niveau est celui de la tactique d'arme et enfin le quatrième est celui des pratiques transmises par les anciens aux nouveaux. Or de 1871 à 1914, la grande majorité des soldats n'aura aucune expérience de combats récents.

L'Ecole Supérieure de Guerre créée en 1880 formera 1.800 officiers brevetés jusqu'en 1914 pour le second niveau (tactique générale) et le troisième niveau (la tactique d'arme) mais l'auteur souligne qu'il n'y a jamais eu de doctrine de l'Ecole de guerre mais seulement une école de pensée. (p.127). En 1911 est créé le Centre des Hautes Etudes Militaires (CHEM) pour former le futur haut commandement. Seulement 4 promotions sortiront avant 1914

L'auteur décrit l'évolution de la doctrine au cours du temps. Dans l'immédiat après guerre de 70, la prudence prévaut. Ensuite on redécouvre les batailles napoléoniennes et l'offensive. C'est au début du siècle que « la doctrine de l'offensive » se développe et est adoptée en 1910. Si l'historiographie a fait état d'une véritable « mystique de l'offensive », l'auteur préfère évoquer « une mystique de la bataille » qui proviendrait, selon lui, de la volonté d'effacer la honte de 1870. (p134) Cette conception est dangereuse car les militaires français cherchent la bataille à tout prix et veulent la gagner sans savoir ce qu'ils feront après. Mais gagner une bataille ne veut pas dire gagner la guerre. L'auteur résume bien la situation : « Les Allemands préparent la guerre, les Français la bataille ». (p 135) Quant au discours sur les forces morales, il est inséparable de la doctrine offensive. André Bourachot estime que cette doctrine est l'« expression d'une idéologie, laïque dans son expression mais religieuse dans ses fondements, qui est bien celle des classes supérieures du temps » (p.147) Il présente ensuite les règlements successifs qui enseignent aux militaires la conduite de la guerre : le premier de 1883 remplace celui de 1832 ; celui de 1895 consacre la primauté des « napoléoniens » ; enfin celui de 1913 reflète les idées des tenants de l'offensive.

Pour l'auteur, on se trouve dans une situation paradoxale à la veille de la grande guerre. D'une part, les militaires français ne se sont jamais autant exprimés dans un grand nombre de revues

militaires pendant toute cette période, qui est caractérisée par un foisonnement d'idées ; d'autre part, le haut commandement a adopté une doctrine « offensive » qui va aboutir à une catastrophe.

Le chapitre V aborde la question des fortifications. Dans un premier temps la fortification permanente paraît être la meilleure sauvegarde du pays en attendant de reconstruire l'armée française. Ainsi, le système proposé par Séré de Rivières en 1873 consiste à créer un rideau défensif entre Verdun et Toul puis un second entre Epinal et Belfort. L'invasion par la Belgique, écrit André Bourachot, « était inscrite dans les rideaux défensifs dès 1874 » (p 187). Ces fortifications ont non seulement facilité « la tâche de l'ennemi » mais elles ont coûté fort cher (981 millions sur un budget de 3.622 millions de 1872 à 1906) « pour n'avoir en fin de compte, que du vent » (p.201) Selon lui, le système de fortification « à la française » relèvent « de constructions intellectuelles..., de concepts qui... supportent mal l'épreuve de la réalité toujours plus complexe à cerner... C'est le rationalisme en marche » (p.202)

Dans le chapitre VI, l'auteur aborde la conduite de la guerre de 14-18. A ses yeux, le drame de la III^e République est de ne pas avoir « pensé » la guerre en termes politiques et de ne pas s'être fixés des buts de guerre. Le seul objectif aurait été le recouvrement de l'Alsace et de la Lorraine. En l'occurrence, « le pouvoir politique n'a pas joué son rôle. Il aurait dû exprimer ses volontés et les imposer à ses militaires » (p210)

La conséquence est qu'il n'y a pas eu de plans de guerre et que les militaires n'ont reçu aucune directive. Ils ont préparé des plans de « concentration des forces » (17 de 1871 à 1914) qui ne sont pas des plans d'opérations. Comme la France doit protéger 600 kilomètres de frontières 150 divisions (2,25 millions d'hommes) seraient nécessaires alors que la ressource en hommes ne le permet pas. Il faut donc définir des priorités et accepter des lacunes mais on ne sait où ? La question de la Belgique se pose avec acuité, mais les militaires décident de ne pas couvrir la frontière du Nord et parient que la bataille aura lieu sur la frontière franco-allemande. Le Plan XVII préparé par Joffre en 1913 dégarnit la ligne Dunkerque - Maubeuge où ne sont déployés que des troupes britanniques. Et Poincaré a refusé à Joffre toute possibilité de manœuvre par la Belgique en cas d'attaque allemande par peur de la réaction anglaise. Pour l'auteur « les querelles politico-religieuses, les dissensions politiques après les affaires, en détournant l'attention des seuls véritables enjeux, sont directement la cause de la faiblesse de cette réflexion géostratégique en France... » (p 226)

Le dernier chapitre (VII) aborde les guerres de la III^e République dont celle de 14-18. L'auteur prend en compte les guerres de projection « dans le but de développer un empire colonial » (p 233) ; elles entraînent la création d'une armée spécifique, mise au service de l'expansion coloniale au nom de la civilisation.

La guerre est l'affaire de l'Etat-major. Dès le début des opérations, le gouvernement est tenu en dehors de la conduite de la guerre car Joffre entend avoir les mains libres pour diriger les opérations. Il refusera tout contrôle parlementaire dans la zone des armées. Les 200 députés mobilisés qui font à la fois leur devoir militaire (à un bas niveau, lieutenant ou capitaine) et leur devoir parlementaire reviennent périodiquement à l'Assemblée pour critiquer les décisions de Joffre. Or la III^e République est dotée d'un pouvoir législatif fort et d'un pouvoir exécutif faible. L'auteur remarque que pour la première fois « On découvre les problèmes posés par le fonctionnement d'un régime d'assemblée ayant à mener une guerre en Europe ». (p.244) En appliquant le mode de fonctionnement parlementaire au fonctionnement du Conseil de guerre où s'affrontent les divers clans militaires, le pouvoir politique étale ses divisions et « ne sait pas comment conduire la guerre ». (p 247) Cela se traduira par l'échec des offensives menées par le général Nivelle. L'arrivée au pouvoir de Clemenceau, le 16 novembre 1917, mettra un terme à « cette agitation politico-militaire ». Avec la durée de la guerre, se pose la question d'un commandement unique avec les Britanniques, les Américains et les Italiens. Il faudra attendre 1917 pour voir la création d'un Conseil supérieur de guerre interallié qui institua un Comité militaire puis un comité exécutif militaire présidé par Foch. Ce n'est que le 14 avril 1918, à la suite de l'offensive Ludendorff, que Foch devient le commandant en chef des armées alliées en France.

La grande guerre aura provoqué la mort de 1,3 millions d'hommes soit 16% des mobilisés (7.740.000 hommes soit 62% de la population masculine française). Le poids de ces pertes marquera durablement la société française et aura des conséquences sur la politique de défense française de l'entre deux guerres.

L'ouvrage du général Bourachot est intéressant dans la mesure où il décrypte les relations entre le politique et le militaire et met en évidence son incidence sur la préparation puis la direction de la guerre. A ses yeux, des querelles politiques stériles ont eu des répercussions négatives sur la réflexion stratégique française. On peut s'attendre à une prolongation de la démonstration avec le prochain volume portant sur la période de l'entre deux guerres.

Observatoire Européen de Sécurité

Défense & Stratégie

*Revue électronique publiée depuis mars 2002 par
l'Observatoire Européen de Sécurité*

Comité de Rédaction

Patrice Buffotot, directeur de l'Observatoire européen de sécurité
David Hanley, professeur à l'Université de Cardiff
Jean Klein, professeur émérite à l'Université de Paris 1
Jean-Pierre Maury, professeur à l'Université de Perpignan
Pere Vilanova, professeur à l'Université de Barcelone
Yves Viltard, maître de conférences à l'Université de Paris 1

Pour nous contacter

Par Courrier :

Observatoire Européen de Sécurité
Centre de Recherches Politiques de la Sorbonne (CRPS)
(UMR – CNRS 8057)
UFR 11- Centre Sorbonne
Université de Paris 1 (Panthéon-Sorbonne)
12 Place du Panthéon 75231 Paris Cedex 05

Par Téléphone : 33 (1) 40.46.33.45

Par Internet : buffotot@univ-paris1.fr

Pour retrouver les anciens numéros de *Défense & Stratégie* et connaître les activités de l'Observatoire Européen de Sécurité, consultez le site Internet : <http://www.strategicwatch.org>
ou sur le site <http://mjp.univ-perp.fr>