

Transformation de la politique de défense allemande : ruptures et perspectives

Au cours des dernières décennies, l'Allemagne a procédé régulièrement à des adaptations de son outil de défense. L'engagement d'une nouvelle phase de transformation à partir de 2010 constitue la marque d'un processus de changement, voire de rupture, sans précédent de la politique de défense allemande.

Les transformations de la politique de défense allemande : une réforme globale

Initiée en 2010 par Karl zu Guttenberg, précisée et mise en œuvre en 2011 par son successeur Thomas de Maizière, la réforme de la défense allemande devrait être complétée par Ursula von der Leyen, la nouvelle ministre de la Défense nommée le 15 décembre 2013. Cette réforme couvre de nombreux aspects : militaire, stratégique, armement, et industrie.

2010-2012 : le réalignement de la Bundeswehr, pivot d'une réforme globale de la politique et des structures du ministère de la Défense.

La suspension de la conscription et l'évolution de la Bundeswehr vers un modèle d'armée professionnalisée représentent les décisions les plus emblématiques prises par les autorités allemandes. Elles s'inscrivent dans le cadre des orientations globales résumées ci-après :

1. Disposer, à l'instar des autres grandes armées occidentales, d'une structure de forces moderne et professionnalisée, l'objectif étant de réduire le format de la Bundeswehr, de 220 000 à 185 000 hommes à horizon janvier 2016 (soit 170 000 militaires d'active, et 5 000 à 15 000 volontaires qui effectueront un service sur une période allant de 6 à 23 mois).
2. Poursuivre la déflation du volume de personnels civils pour atteindre, in fine, la cible de 58 000 personnes.
3. Assurer un pilotage ministériel resserré et géographiquement concentré.
4. Engager un processus de rénovation du processus d'acquisition afin de le simplifier et de l'optimiser.

Ces orientations, approuvées en 2011, ont été traduites en directives. Leur mise en œuvre est toujours en cours. Depuis son lancement, le processus d'adaptation des effectifs de la Bundeswehr est globalement en ligne avec

les objectifs définis par le pouvoir politique. Le processus de recrutement est stabilisé. La réorganisation du ministère fédéral de la Défense est opérationnelle. Une revue de programmes a été effectuée précisant, en particulier, les objectifs de réduction de cibles en matière d'équipements. L'adaptation des structures et des processus d'acquisition en matière d'armement a fait l'objet de premières décisions.

2013-2014 : un phénomène d'accélération et de rupture, la volonté d'une implication plus forte dans le domaine de la politique étrangère et de la défense.

En 2013, la question de la responsabilité internationale de l'Allemagne a pris de l'ampleur, notamment après les élections générales du 22 septembre. Le 3 octobre 2013, le président de la République fédérale Joachim Gauck, indique, pour la première fois, qu'une plus grande responsabilité internationale de l'Allemagne constitue l'un des trois grands défis à relever par le pays. Il ajoute « *notre Pays n'est pas une île. Nous ne devrions pas être dans l'illusion que nous pourrions être épargnés par les conflits politiques, économiques, écologiques et militaires, si nous ne participons pas à leur solution* »¹.

A l'occasion de la 50^{ème} conférence internationale de Munich, Joachim Gauck a également précisé : « *l'Allemagne est un pays plus mondialisé que d'autres. C'est un pays qui profite ainsi tout particulièrement de l'ouverture qui caractérise l'ordre mondial. Il est exposé aux dysfonctionnements du système. C'est pourquoi les conséquences de l'inaction peuvent être aussi graves que celle de l'action, parfois même plus graves encore. [...] L'Allemagne n'apportera jamais son soutien à des solutions exclusivement militaires, elle agira en faisant preuve de bon sens politique et exploitera tous les moyens diplomatiques [...]. L'Allemagne n'a pas le droit de dire « non » par principe ou « oui par réflexe »* »².

De son côté, le chef de la diplomatie allemande, Franck-Walter Steinmeier soulignait « *l'Allemagne est un trop grand pays pour commenter la politique internationale de l'extérieur. [...] (l'Allemagne entend être) une source d'impulsion pour la politique étrangère, de sécurité et de défense*

européenne »³, quand la ministre de la Défense, Ursula von der Leyen, indiquait « *l'indifférence n'est pas une option* »⁴.

Si les conséquences de cette inflexion de la politique allemande restent à apprécier dans la durée, certains signaux montrent une évolution bien réelle aujourd'hui.

Ainsi, la décision de livrer des armements aux Peshmergas dans le contexte de la lutte contre l'Etat islamique, la volonté de renforcer le leadership coopératif (en particulier au sein de l'OTAN) et la conclusion d'accords bilatéraux avec un certain nombre d'Etats européens partenaires, visant à agréger des unités opérationnelles autour de la Bundeswehr, représentent autant d'exemples concrets du mouvement amorcé par l'Allemagne.

La politique d'armement, des changements structurels

L'adaptation de la politique d'armement constitue un autre volet majeur du processus de réforme en cours. Jusqu'ici, l'organisation du système d'acquisition allemand était fondée sur la primauté de l'autorité politique et civile sur les militaires. Depuis la réunification de l'Allemagne, la réhabilitation politique d'une armée responsable a eu pour effet de rendre progressivement plus légitime la participation des militaires aux processus d'acquisition.

Dans cette perspective, la réforme amorcée il y a quatre ans constitue une rupture, dans la mesure où l'objectif est de parvenir à un meilleur équilibre entre civils et militaires, tout en renforçant, à terme, la présence des militaires au sein de la nouvelle instance d'acquisition allemande, le BAAINw. Ainsi, l'institutionnalisation des « *Integrated project teams* », sur une base permanente et pour chaque grand système d'arme, devrait se traduire par l'émergence progressive d'une véritable culture de la codécision civile/militaire, mettant ainsi fin à certaines frictions au sein de l'institution de défense allemande. Le 1^{er} août 2014, la nomination d'un officier général au poste de directeur national d'armement constitue également un tournant. En outre, depuis son entrée en

fonction, la nouvelle ministre de la Défense, Ursula von der Leyen, a accéléré encore le processus d'adaptation. Constat a ainsi été fait que les grands projets d'armement ne rentraient ni dans le calendrier ni dans l'épure des moyens financiers prévus. Une succession « d'affaires » a rompu le pacte de confiance entre le ministère de la Défense et l'opinion publique ainsi que le Bundestag. Enfin, la politique, les structures et les processus d'acquisition doivent être adaptés aux nouvelles exigences de l'environnement. Afin de remédier aux problématiques ainsi posées, des réflexions ont été lancées par Ursula von der Leyen. Ces dernières ont abouti, au début du mois d'octobre 2014, à des premiers résultats dans le domaine de l'audit des principaux programmes d'armement et de l'évaluation des technologies critiques. Des orientations politiques plus précises devraient s'ensuivre, notamment s'agissant de la maîtrise du coût des programmes et de l'amélioration de la disponibilité opérationnelle des équipements.

En nommant le Dr Katrin Suder au poste influent de secrétaire d'Etat à l'armement, Ursula von der Leyen a une nouvelle fois démontré sa volonté de réforme et de changement. Les chantiers relatifs à la préservation des compétences critiques, l'innovation, la consolidation industrielle et les capacités devraient figurer au cœur des préoccupations de la nouvelle secrétaire d'Etat, qui a déjà indiqué que l'Allemagne avait besoin d'une « industrie de défense 4.0 »⁵.

L'industrie de défense allemande au milieu du gué

Le changement de format de la Bundeswehr, les exigences nouvelles en matière de compétitivité, la préfiguration d'une nouvelle politique capacitaire, le renforcement de la compétition internationale représentent des facteurs susceptibles d'inciter l'industrie allemande à amorcer une nouvelle phase d'adaptation.

C'est ainsi que, dès fin 2013, le groupe Airbus a initié un processus de restructuration (revue stratégique) de sa division Défense et Espace. Développement de ses activités autour de quatre secteurs clés (espace, aéronautique militaire, missiles et services associés), cession de certaines filiales non straté-

giques et perspective de vente de sa participation de 46,3% dans le capital de Dassault Aviation, telles sont les décisions principales qui ont été annoncées à la fin du mois juillet 2014.

De son côté, le fabricant allemand de chars de combat et de véhicules blindés, Krauss Maffei Wegmann (KMW), a signé au début du mois de juillet 2014 une lettre d'intention avec son concurrent français Nexter, afin de créer courant 2015 une société commune dénommée « KANT ». Si le processus de consolidation semble amorcé, il devrait connaître quelques soubresauts et attermolements, conséquences notamment des positions exprimées de manière récurrente, depuis six mois, par le ministre fédéral de l'Economie, et par ailleurs chef de file du SPD, Sigmar Gabriel.

En effet, ce dernier défend les trois axes principaux suivants : restreindre les exportations allemandes d'armement (« *les perspectives de l'industrie allemande de défense ne dépendent pas seulement de l'export, et certainement pas de l'export vers la péninsule arabique* »⁶), consolider l'industrie de défense allemande⁷ et développer des partenariats européens⁸ (« *l'industrie allemande a besoin de consolidation sous la forme de partenariats européens. Cela n'a pas de sens pour l'Europe d'avoir différentes entreprises qui fabriquent les mêmes systèmes d'armement* »).

Le sujet export est particulièrement sensible. Un bras de fer a été engagé par l'industrie allemande de défense, très dépendante de l'exportation. La plupart des grands responsables industriels sont sortis de leur réserve. Ainsi, selon Armin Papperger, président de la principale association industrielle de défense et de sécurité (BDSV) : « *une réduction des commandes nationales conjuguée à une politique restrictive en matière d'exportation pourrait conduire l'industrie allemande à délocaliser sa production à l'étranger* »⁹. Des réunions de concertation entre le ministère de l'Economie et de l'Industrie sont organisées actuellement.

Perspectives

Par cette volonté affirmée d'une implication plus forte dans le domaine de la politique étrangère et de la défense, l'Allemagne ouvre indiscutablement une nouvelle page de son histoire.

Dans le domaine de la défense, la réforme globale lancée en 2010 est profonde. Elle constitue, sur de nombreux aspects, une rupture. Par ailleurs, le processus d'adaptation s'effectue sur une base rapide, grâce à une impulsion politique forte et à une situation budgétaire favorable.

Néanmoins, un certain nombre de changements demandera du temps et de nouveaux ajustements seront probablement nécessaires à l'instar, par exemple, de l'élaboration, le moment venu, d'un nouveau référentiel stratégique (Livre Blanc). Par ailleurs, le débat entre les différentes formations politiques allemandes risque de se poursuivre activement, comme l'attestent les discussions en cours relatives à l'engagement des forces allemandes dans certaines zones d'opération, à l'état des capacités de la Bundeswehr ou encore à l'évolution de la politique en matière d'exportation.

Tout aussi déterminante est l'évolution du rapport de l'Allemagne à l'Europe. Au cours de ces cinquante dernières années, une partie de la politique allemande a reposé sur son imbrication étroite avec la politique européenne. Plus que jamais aujourd'hui, le maintien de l'ancrage de cette politique sur des bases véritablement équilibrées avec ses partenaires européens représente une dimension réellement stratégique pour l'avenir.

A court terme, cinq dossiers devraient présenter un intérêt particulier dans le domaine de la politique d'armement et de l'industrie :

L'évolution du rapport à la coopération

Si l'Allemagne a été un acteur moteur de la coopération européenne en matière d'armement au cours des quarante dernières années, lors des phases préparatoires de la réforme de la Bundeswehr, des critiques sévères ont été faites concernant la gestion de certains programmes menés en coopération. Les prochaines décisions du ministère de la Défense dans le domaine capacitaire constitueront un signal particulièrement important quant à la posture future de l'Allemagne.

La politique industrielle

Officiellement, le ministère de la Défense allemand n'exerce pas de politique industrielle revendiquée comme telle dans le domaine de la défense.

Dans la réalité, la situation est différente étant donné que le développement d'une politique de filières a fait l'objet, sur certains segments, d'une attention croissante de la part des pouvoirs publics allemands (spatial, aéronautique...). De surcroît, l'échec du rapprochement entre EADS et BAE Systems a favorisé la prise de conscience de la nécessité d'ajustements structurels dans les relations existantes entre l'Etat fédéral et l'industrie. Enfin, le débat sur le maintien des capacités dites « essentielles » s'est développé autour de l'idée que l'Allemagne avait un intérêt stratégique à identifier clairement les compétences et les technologies qu'elle entendait préserver sur un plan national.

Les capacités

L'intensification du débat autour des capacités allemandes disponibles pour les opérations devrait augmenter la pression au niveau politique sur le résultat des travaux relatifs à l'audit des principaux programmes d'armement ainsi que sur l'évolution des structures et des processus d'acquisition. Les décisions politiques qui pourraient en découler, en particulier sur les aspects qui permettront de corriger un certain nombre de dysfonctionnements (coût des programmes, délais, contrôle et suivi qualité, disponibilité opérationnelle...), devront faire l'objet d'une attention particulière.

La politique d'exportation

Le dossier relatif à l'évolution de la politique d'exportation allemande sera particulièrement important à suivre au cours des prochains mois. En effet, une confirmation de la politique de restrictions en matière d'exportation d'armement, voulue par Sigmar Gabriel, pourrait avoir des répercussions sur l'industrie allemande (activités, emplois, adaptation / consolidation) mais également sur l'industrie européenne. D'ores et déjà, un certain nombre de sociétés européennes, françaises notamment, sont pénalisées par ces restrictions unilatérales, étant donné que des programmes intégrant des composants ou des sous-ensembles produits par des fournisseurs allemands font actuellement l'objet d'un veto allemand à l'exportation.

La direction stratégique de l'industrie allemande de défense

Le processus de réalignement de la

Bundeswehr, conjugué aux évolutions décrites ci-dessus devrait ouvrir une nouvelle phase de rationalisation et d'adaptation de l'industrie allemande de défense. Néanmoins, un certain nombre d'incertitudes ne sont pas encore levées, lesquelles touchent aussi bien aux compétences essentielles que l'Allemagne entend conserver qu'à l'évolution de sa politique d'exportation ou encore à ses orientations en matière de programmes et de capacités.

D'autres facteurs pèsent sur son évolution. En effet, la fragmentation de certains segments, la diversité des formes de l'actionnariat industriel et la dispersion des centres de pouvoir industriel sont autant d'aspects susceptibles de constituer des freins à son adaptation. Ceci étant, la nécessité d'engager une nouvelle étape du processus de consolidation de l'industrie de défense en Europe pourrait favoriser la rationalisation de l'industrie allemande. Dans cette perspective, les opérations de cessions annoncées par le groupe Airbus pourraient accélérer certaines discussions, en particulier dans les secteurs terrestre, naval et électronique.

L'évolution des relations avec la France

Pendant trois décennies, des années 70 au début des années 2000, la politique de défense a représenté un axe structurant de la coopération franco-allemande. Volets politico-stratégique (concept PESD 1996), militaire (création de la BFA), équipements (espace, missiles, hélicoptères...) ou encore industrie (création d'EADS), les succès furent nombreux.

Cependant, en l'espace de dix ans, le volontarisme politique des deux pays s'est essouffé, les incompréhensions se sont développées dans tous les domaines et le niveau de méfiance s'est renforcé. En un mot, le moteur de la relation stratégique bilatérale est grippé.

Cette situation intervient à un moment particulièrement inopportun. En effet, les menaces n'ont jamais été si nombreuses et diverses. De surcroît, le besoin de solidarité à l'échelle des pays européens n'a jamais été aussi grand, notamment dans le domaine des opérations.

Face à ces défis, l'heure devrait être à la relance de la coopération entre la France et l'Allemagne, et ce, au moins dans trois directions :

>>Tout d'abord, une volonté politique commune forte est indispensable. Elle devrait reposer sur l'imbrication étroite de trois facteurs : une vision dynamique partagée, une confiance mutuelle et des projets concrets.

>>Ensuite, la revitalisation du dialogue stratégique est nécessaire. Elle devrait reposer notamment sur de nouvelles ingénieries plus efficaces en matière d'échanges et de coopérations qui s'imposent de plus en plus pour élaborer des stratégies communes nouvelles.

>>Enfin, un nouvel élan devrait être apporté aux industries stratégiques. Sur ce sujet, l'absence de projets communs suffisamment ambitieux fait cruellement défaut, notamment dans le domaine de l'armement. Or, des opportunités existent sur de nombreux segments technologiques, offrant une perspective à la France et à l'Allemagne d'apparaître aux avants postes de la défense du futur.

Sans tarder, l'Allemagne et la France doivent dépasser leurs égoïsmes nationaux afin de retrouver le chemin d'une ambition commune au service de l'Europe.

KARL-ÉRIK GOFFINET

K.E.G Stratégie Conseil
Consultant associé
Pôle Défense&Industries, FR5

- (1) Discours prononcé à l'occasion des célébrations de la Fête nationale allemande, 03.10.2013
- (2)(3)(4) Discours d'ouverture, Conférence de Munich, 31.01.2014
- (5) Discours, Trilogue Celler, 17.09.2014
- (6)(8) Interview Sigmar Gabriel, Reuters, 19.08.2014
- (7) Interview Sigmar Gabriel (Die Zeit, 03.09.201). Il indique ainsi sa préférence pour une première étape de concentration en national (KMW et Rheinmetall)
- (9) Interview Armin Papperger, Süddeutsche Zeitung, 20.09.2014