

Eclairages sur le futur Livre blanc allemand : un exercice sous contraintes

Longtemps évoqué dans les milieux administratifs et exécutifs allemands, le processus d'élaboration d'un nouveau Livre blanc sur la politique de sécurité et l'avenir de la Bundeswehr a été finalement annoncé en octobre 2014 et officiellement lancé le 17 février dernier par la ministre de la Défense, Ursula von der Leyen (CDU). Cette démarche doit aboutir d'ici l'été 2016.

Dix ans sépareront ce futur document stratégique de la parution de la dernière entreprise similaire. Le texte de 2006 avait été rédigé et adopté dans une configuration politique analogue à celle d'aujourd'hui : une grande coalition – modèle d'alliance gouvernementale, composée des deux principales formations partisanes du pays¹. Les tendances de fond qui s'esquissaient alors se sont accrues : logique de financiarisation des problématiques de modernisation, défis démographiques renforcés depuis la mutation vers l'armée de métier, ébranlement des représentations légitimes de la politique de défense et de sécurité allemande suite à l'intervention militaire en Afghanistan, pression extérieure pour une plus grande prise de responsabilité internationale, insatisfaction sur le niveau et la qualité d'équipement de la Bundeswehr.

Tandis que les Principes directeurs de la politique de défense de mai 2011², qui, par essence, fixent les grandes orientations géostratégiques de la planification du ministère de la Défense, avaient légitimé *a posteriori* la professionnalisation des armées et provoqué la mise à l'agenda d'une réforme organisationnelle d'ampleur, ils n'avaient apporté que des réponses embryonnaires, voire parfois évasives aux défis politiques, budgétaires, humains et matériels qui se posent depuis de nombreuses années à la Bundeswehr. La nécessité pour la Défense allemande de se livrer à un profond examen de conscience, en complémentarité des réflexions engagées aux Affaires étrangères depuis 2014, s'en est trouvée renforcée.

Dans un tel contexte et alors que la politique étrangère et de sécurité allemande tente actuellement de retrouver une visibilité grâce à son engagement dans le règlement des crises en Ukraine et dans la zone irako-syrienne, la lecture du monde contemporain faite par Berlin sera bien sûr précieuse. Néanmoins, la capacité de l'Allemagne à préciser les conséquences qu'elle tire de son analyse de la situation internationale et à lever le voile sur les finalités, priorités stratégiques et ressources disponibles de son outil de défense sera bien plus décisive, tant sur un plan intérieur qu'international. Les enjeux sont multiples, les contraintes objectives et subjectives tout autant.

Elargir le cercle de réflexion

Le premier défi de l'exercice sera assurément de rétablir les connexions entre les forces sociales et gouvernementales d'Allemagne. Depuis la Réunification et plus encore avec les premières opérations hors zone, par crainte d'une désapprobation des choix politiques retenus, l'opinion publique allemande a été tenue en lisière des débats sur la sécurité et la défense.

Dans la pratique, les discussions sont devenues l'apanage d'un petit *establishment* politique, diplomatique, militaire et juriste, où même scientifiques et journalistes ont eu droit de

citée de manière très marginale. Une des manifestations les plus éloquentes de ce fonctionnement en vase clos constitue les contorsions verbales auxquelles le pouvoir politique a dû se prêter lors de l'engagement en Afghanistan afin de ne pas heurter le citoyen dans ses perceptions de l'action allemande sur le terrain. Sur le long terme, une indifférence généralisée à l'égard des affaires militaires, si ce n'est une réticence, s'est installée au sein de la population, affaiblissant progressivement le consensus national autour de la Bundeswehr, de son emploi et *in fine* sa légitimité d'action.

Pour éviter une cassure irrémédiable de la confiance entre la société et son armée, le ministère allemand de la Défense n'a donc pas seulement entrepris de donner au Livre blanc une dimension interministérielle plus marquée que par le passé. Il a également choisi d'innover sur le plan méthodologique afin de décloisonner la discussion et de remobiliser l'opinion publique sur le domaine. A cet égard, il s'est inspiré des méthodes retenues pour la rédaction du rapport de politique de sécurité suisse de 2010 ainsi que de celles employées par le ministère allemand des Affaires étrangères lors de sa « Review 2014 ».

Le dispositif retenu permet d'aller bien au-delà d'une simple consultation populaire. Dans une phase initiale, il s'agit de favoriser l'interaction entre acteurs politiques, administratifs, scientifiques et journalistiques par le biais de séminaires d'experts et d'auditions³, mais aussi de permettre aux Allemands de s'approprier le processus grâce à des conférences ouvertes au public et une plateforme d'échange en ligne entre les citoyens et le ministère.

Il reviendra toutefois à la technocratie, c'est-à-dire aux équipes du ministère de la Défense, qui demeure détenteur du pouvoir d'initiative, de bâtir un compromis solide et cohérent lors de la rédaction du document, tout en dépassant ses propres tensions internes. La tâche sera d'autant plus périlleuse que le texte final devra être remis à quelques mois des élections fédérales, prévues pour le courant 2017, et où la ministre Ursula von der Leyen a l'ambition de jouer un rôle majeur.

Surmonter le blocage de la définition des intérêts

Si les Allemands répondent effectivement à l'invite du ministère de la Défense, le débat public qui en découlera sera brûlant dans la mesure où les questions les plus dérangeantes pourront difficilement être éludées. Parmi celles-ci, il faut dénombrer la définition des intérêts sécuritaires du pays, qui, depuis le recouvrement de sa pleine souveraineté par l'Allemagne, n'est abordée qu'à contrecœur par les politiques et demeure pour large partie tabou, au regard de l'histoire allemande et de la perception qu'ont les Allemands de leur passé militaire.

Bien que la pertinence de discuter de ce sujet ne fasse toujours pas l'unanimité, le contexte géostratégique qui renforce le principe de dissuasion ainsi que la pression exercée au plus haut niveau de l'Etat allemand ont ouvert une telle fenêtre politique que tous les acteurs de la Défense ont été mis en demeure de se positionner sur cette problématique des intérêts nationaux.

En effet, alors que, par le passé, les promoteurs d'un tel débat - notamment, Gerhard Stoltenberg (ministre de la Défense de 1989 à 1992) et Horst Köhler (Président de la République fédérale de 2004 à 2010) – s'étaient retrouvés isolés politiquement et avaient été aussitôt suspectés de militarisme, les propos du Président Joachim Gauck, appelant à l'avènement d'une politique extérieure allemande plus active et en adéquation avec les intérêts et valeurs de l'Allemagne⁴, semblent avoir provoqué l'électrochoc nécessaire pour faire bouger les lignes au sein de la classe politique et de la société civile.

Ce Livre blanc de 2016 pourrait donc être le premier document doctrinal depuis 1992⁵ où Berlin livre des orientations programmatiques élaborées sur la base d'une définition argumentée des ambitions et missions de la Bundeswehr.

L'amorce d'une vraie césure politico-militaire ?

En corollaire, se pose la question de la réelle disposition allemande à assumer ses responsabilités de puissance européenne, notamment sous un angle capacitaire et plus encore opérationnel. Bien que le thème de l'armée européenne ait été évoqué par la ministre de la Défense dès le lancement des travaux du Livre blanc⁶, c'est sur sa capacité d'action et d'entraînement en Europe ainsi que sur l'opérationnalisation de ses partenariats avec les Européens, notamment les Pays-Bas et la Pologne, que Berlin est le plus attendu. Le processus du Livre blanc offre à l'Allemagne l'opportunité d'exposer à ses partenaires euro-atlantiques comment elle compte mettre en pratique ce « leadership from the centre » tant vanté par la ministre⁷, ainsi que le concept de « nation cadre », qui représentait sa contribution clé aux débats du sommet de l'OTAN du Pays de Galles en 2014.

Sur ce dernier point, la Défense allemande devra plus particulièrement convaincre qu'elle n'est pas engagée dans une démarche qui aurait pour stricte finalité l'approfondissement de son propre éventail de capacités militaires et la promotion de ses intérêts industriels et qu'elle est véritablement disposée à prendre toute sa part du fardeau militaire. L'Allemagne doit apporter la preuve que ses propositions répondent aux défis capacitaires des Européens et répondent à l'impératif de disponibilité opérationnelle, à l'heure où le ministre fédéral des Affaires étrangères, M.Steinmeier, redoutant une nouvelle marginalisation de son pays, vient de réaffirmer dans la « Review 2014 » - quoique sur une tonalité prudente – le lien entre Bundeswehr et diplomatie. La crédibilité de la Défense allemande en tant que partenaire fiable et prévisible est en jeu.

Dès lors, une réflexion de fond sur les mécanismes décisionnels de déploiement de la Bundeswehr, plus particulièrement sur une adaptation de la loi de 2005 sur la participation du Bundestag à la décision d'engagement des forces armées à l'étranger, devrait naturellement s'imposer dans les discussions. Une telle démarche, complémentaire aux travaux engagés par une commission *ad hoc* du Bundestag⁸, ne serait pas de nature à affaiblir la notion d'« armée parlementaire » à laquelle les Allemands sont profondément attachés ; elle pourrait, au contraire, entre autres, aboutir à introduire une flexibilité pour les militaires

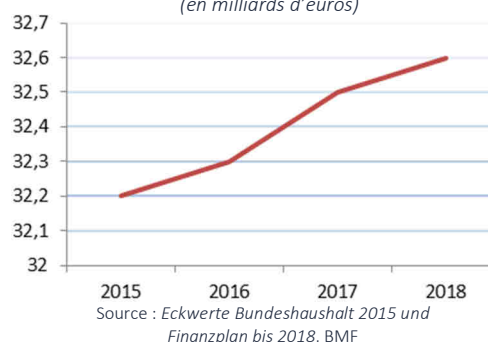
participant à des unités multinationales ou à des états-majors intégrés et réhabiliter le Bundestag, perçu, souvent à tort, comme une institution de blocage dans la politique de défense allemande.

Enfin, même si la ministre de la Défense l'a pour l'heure exclu, l'intensité des interrogations (motivations, risques de pertes humaines, hypothèses de sortie de crise...) qui ont parcouru la scène politique allemande lors du déclenchement des opérations en Libye et au Mali amènera inévitablement à poser la question des conditions du recours à la force militaire, sans quoi les initiatives allemandes resteront de l'ordre du théorique.

Un exercice indissociable des problématiques de ressources

La politique des ressources représente un autre enjeu de taille pour ce futur Livre blanc alors même que le ministère fédéral des Finances ne prend officiellement pas part aux discussions. Le document final devra en effet anticiper une nouvelle confrontation entre deux principes antagonistes : d'un côté, une hypothèse de stagnation en termes réels ou, dans le meilleur des cas, de modeste inflation des ressources financières globales allouées à la Défense et, de l'autre, un besoin de financement accru pour la poursuite de la modernisation de l'organisation et du matériel de la Bundeswehr.

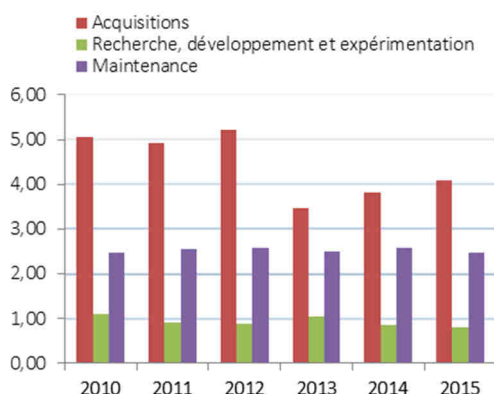
Perspectives d'évolution du budget de la Défense (en milliards d'euros)



Si la précédente réforme du ministère (2012) était, à titre exceptionnel, financée hors budget de la Défense, en sera-t-il de même avec les futures restructurations administratives qui semblent inéluctables au vu de la tension croissante entre civils et militaires et de l'insatisfaction générale qui règne dans les états-majors centraux et dans les organismes subalternes ?

De plus, quels coûts engendreront la consolidation de la professionnalisation et plus encore les bouleversements démographiques qui s'annoncent⁹ ? Les premières difficultés dans la gestion des ressources humaines avaient déjà fait leur apparition avant le passage à une armée de métier, la problématique est désormais existentielle. Dans la mesure où les différents scénarios anticipent pour les années à venir une bonne tenue du marché du travail¹⁰, le paquet de mesures d'attractivité de la Bundeswehr du 27 mars 2015, doté d'une enveloppe budgétaire de 108 millions d'euros pour la période 2015-2018, pourrait se révéler insuffisant pour s'adapter aux réalités démographiques, atteindre les cibles de recrutement et fidéliser le personnel. Or, sans nouveaux moyens financiers

Evolution sur cinq ans des titres Acquisition, Maintenance, R&D et expérimentation (en milliards d'euros)



Source: Bericht des Bundesministeriums der Verteidigung zu Rüstungsangelegenheiten - Kapitel 1, mars 2015, BMVg

substantiels, l'Allemagne sera face à deux alternatives. La première serait de continuer de légitimer son modèle d'armée existant – à savoir celui retenu en 2012 (« Envergure contre approfondissement ») qui refusait les impasses capacitaires, mais ne permettait d'assurer la profondeur. Dans ce cas de figure, il sera délicat pour Berlin de tenir les précédents engagements pris auprès de l'industrie pour l'acquisition de matériels structurants, dont on prévoit une augmentation sensible des paiements à partir de 2016 en raison des livraisons tardives, et d'assurer l'entretien, toujours plus coûteux, des parcs existants sans réaliser par ailleurs des arbitrages internes qui pourraient encore amputer ses capacités d'investissement et d'innovation. La seconde alternative serait de se résoudre, dans un souci de cohérence de son outil militaire, à un aggiornamento de sa politique de défense ainsi que, le cas échéant, à une vraie révision des moyens et à l'établissement de priorités capacitaires claires.

Industrie de défense, la grande absente ?

Il n'aura échappé à aucun lecteur attentif du discours de la ministre, lors du lancement des travaux du Livre blanc, l'absence de référence à l'industrie d'armement. Cette non-mention est-elle tactique en vue des échéances électorales de 2017, relève-t-elle d'un vrai choix idéologique ou traduit-elle un aveu de faiblesse ? Au vu des annonces d'octobre 2014¹¹, la seconde hypothèse est peu convaincante. Pourtant, malgré les dispositions bien connues de l'opinion publique, s'il est une configuration politique qui permet de mener un tel débat et de dégager un large consensus, c'est bien celui de la grande coalition. Il impose toutefois au préalable de refuser les tentations de la dépolitisation.

A l'inverse de Frank-Walter Steinmeier (SPD) qui avait souhaité aborder les questions les plus déroutantes de la politique extérieure allemande dans sa « Review 2014 », Ursula von der Leyen semble cependant aujourd'hui vouloir délaissier la question industrielle. Le contraire supposerait, pour elle, de ne plus se retrancher derrière la mission d'audit confiée par ses soins aux sociétés KMPG, P3 Group et TaylorWessing sur le déroulement de quinze programmes d'armement majeurs et d'apporter des éléments d'orientation sur trois points jugés délicats car encore tabou

par tout responsable politique allemand et embarrassants pour l'industrie nationale.

En premier lieu, il s'agirait de rouvrir le chantier de la liste de capacités technologiques clés dans une optique nationale comme européenne. Les travaux de 2007 avaient en effet laissé un goût d'inachevé puisque tous les domaines avaient été identifiés comme stratégiques dans le catalogue dressé conjointement par le ministère de la Défense et le regroupement des industriels allemands, le BDI ; ce qui traduisait certes un niveau élevé d'ambition technologique, mais permettait surtout de mesurer à quel point le secteur était en proie à l'inertie et à l'incapacité d'établir des priorités en période de rationalisation budgétaire. Les récentes discussions sur la coopération franco-allemande dans le domaine de l'observation terrestre (CSO-SARAh), qui ont une nouvelle fois mis en exergue une volonté de certains parlementaires et industriels allemands de développer une capacité optique en propre, sont là pour illustrer encore de la pertinence d'un tel sujet.

Ce faisant, sur fond de critique acerbe des industriels suite aux problèmes rencontrés sur de nombreux programmes (fusil d'assaut G36, avion de transport A400M, hélicoptère Tigre, blindé PUMA, drone de reconnaissance Eurohawk, système MEADS) et dans le contexte des discussions nationales autour du projet KANT, la question des rapports entre Etat fédéral et industries nationales se présente également. Elle implique de se pencher sur la fonction de régulation sectorielle de l'Etat, à la fois en termes de politique d'acquisition d'armement, aujourd'hui particulièrement attaquée, et sous l'angle économique de la pérennisation d'une base industrielle nationale, avec les restrictions que cela suppose dans un modèle allemand de tradition libérale et répugnant à tout interventionnisme dans les affaires industrielles, *a fortiori* d'armement. Plus généralement, dans un contexte de contraction du marché intérieur et de desseins de consolidation à l'échelle européenne, la recherche de modalités d'une réforme de l'industrie d'armement ou, à tout le moins, d'un schéma d'avenir ne pourra être longuement esquivée.

Enfin, au vu des prises de position de l'actuel vice-Chancelier et ministre de l'Economie, Sigmar Gabriel (SPD), concernant des livraisons d'armes auprès d'Etats tiers, il apparaît nécessaire de rebâtir un compromis sur la politique d'exportation d'armement, plus que jamais polarisatrice.

Les mois qui s'écouleront jusqu'à la parution de ce nouveau Livre blanc en 2016 seront riches d'enseignements sur le fonctionnement du système allemand. Grâce à une démarche plus transparente, ils feront apparaître les lignes de force et de fracture. Et surtout, ils permettront de déterminer le degré de réalité du changement tant promis et d'éprouver la volonté du gouvernement allemand d'engager un débat de fond sur le modèle de son armée et sa finalité.

GAËLLE WINTER

Chercheur associé, FRS
g.winter@frstrategie.org

« Review 2014 » : l'ouverture de nouvelles perspectives pour la politique étrangère allemande

De retour au ministère fédéral des Affaires étrangères en décembre 2013, Frank-Walter Steinmeier avait souhaité lancer un grand exercice réflexif, à visée thérapeutique pour la politique étrangère allemande. Partant d'un constat de perte de crédit de la diplomatie allemande sur la scène internationale suite, notamment, à l'épisode libyen, il affichait la volonté de faire émerger une nouvelle politique extérieure, à la hauteur de la puissance moyenne responsable que devrait, à ses yeux, incarner l'Allemagne.

Pour ce faire, une démarche appelée « Review 2014 » et étalée sur une année a été mise en place. Elle a permis successivement de recueillir l'opinion des experts nationaux et internationaux, de proposer à la société civile un débat ouvert et de mener un échange franc avec les acteurs administratifs de cette politique, les diplomates eux-mêmes. Ces trois étapes ont mis au jour la persistance d'une tension entre partisans d'une culture de la retenue et ceux souhaitant voir l'Allemagne affirmer sa disposition à endosser de nouvelles responsabilités, voire un leadership européen.

Si le document final ne résout pas à proprement parler cette divergence fondamentale et, malgré le titre retenu, ne ressemble aucunement à une revue stratégique, il a ouvert – du moins, dans l'organigramme du ministère – la voie à l'affirmation plus nette d'une préoccupation pour la prévention des conflits et la gestion de ces derniers, au détriment de deux thématiques traditionnelles de la diplomatie allemande : le multilatéralisme et le désarmement.

Les comptes rendus des débats et le rapport conclusif « Crisis – Order – Europe » sont disponibles sur le site de la « Review 2014 – A fresh look at the German foreign policy » : <http://www.review2014.de/en/topics.html>

Référence bibliographique

BENDIEK, Annegrete, « La « Review 2014 » : les piliers de la politique étrangère allemande et les attentes du reste du monde », Note du CERFA, n°123, mai 2015.

Notes

1. Les sociaux-démocrates du SPD et les chrétiens-démocrates et chrétiens-sociaux bavarois de l'Union (CDU-CSU).
2. Ministère fédéral de la Défense : *Principes directeurs de la politique de défense. Défendre nos intérêts nationaux – assumer nos responsabilités au niveau international – façonner ensemble la sécurité*, Berlin, 27 mai 2011, <http://www.bmvg.de> (également disponible en version française).
3. Ces derniers sont répartis selon quatre thèmes : 1/ Politique de sécurité et de défense allemande ; 2/ Partenariats et alliances ; 3/ Cadre national d'action ; 4/ Bundeswehr.
4. Discours d'ouverture de la Conférence de Munich sur la sécurité : « Le rôle de l'Allemagne dans le monde : réflexions sur les responsabilités, les normes et les alliances », 31 janvier 2014.
5. *Militärpolitische und militärstrategische Grundlagen und konzeptionelle Grundrichtung der Neugestaltung der Bundeswehr*, note du 20 janvier 1992. Consultable sur : <http://www.glasnost.de/militaer/bund/92militrat.html>

6. Interview de la ministre : « L'armée européenne représente l'avenir », 8 mars 2015.
7. Intervention à la Conférence de Munich sur la sécurité, 6 février 2015, et Discours inaugural des travaux du Livre blanc 2016 par la ministre, 17 février 2015.
8. Kommission zur Überprüfung und Sicherung der Parlamentsrechte bei der Mandatierung von Auslandseinsätzen der Bundeswehr, lancée en mars 2014 et dirigée par l'ancien ministre de la Défense Volker Rühe.
9. Projection d'évolution de la population jusqu'en 2060 par l'Institut fédéral de recherche sur la population (BiB)
10. Institut fédéral de statistique (Statistisches Bundesamt) : *Bevölkerung Deutschlands bis 2060 - Tabellenband - Ergebnisse der 13. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung 2015*, avril 2015.
11. La ministre de la Défense avait plaidé le 8 octobre dernier au Bundestag pour une position commune du gouvernement sur l'avenir de l'industrie de défense.

Suivre les débats

<http://www.bmvg.de/portal/poc/bmvg?uri=ci:bw.bmvg.weissbuch>

Références bibliographiques

- Hellmann, Gunther, Jacobi, Daniel, Stark Urrestarazu, Úrsula (sous la direction de) : *„Früher, entschiedener und substantieller“? Die neue Debatte über Deutschlands Außenpolitik*. In : *Zeitschrift für Außen- und Sicherheitspolitik*, 2015, Sonderheft 6.
- Krause, Ulf von : *Die Bundeswehr als Instrument deutscher Außenpolitik* ; Springer VS, Wiesbaden, 2013.
- Linnenkamp, Hilmar ; Mölling, Christian : *Das Weißbuch zur Verteidigungspolitik* ; SWP Aktuell 21, Février 2015.