



Atmosphère vespérale à l'approche des législatives allemandes

Le 24 septembre prochain, les Allemands seront appelés aux urnes pour renouveler le Bundestag et ouvrir la voie à la formation d'une nouvelle coalition de gouvernement. Avec ce scrutin en point de mire, un climat préélectoral s'est installé à Berlin depuis plusieurs semaines déjà. Cette entrée prématurée en campagne résulte de la conjonction de plusieurs phénomènes : malgré des accords en début de législature (notamment, adoption d'un salaire minimum légal), l'Union chrétienne-démocrate (CDU/CSU) et le Parti social-démocrate (SPD) ont progressivement délaissé leur ambition de s'entendre sur un nouveau modèle socio-économique ; la fragilisation de la Chancelière fédérale, suite à son virage au centre et à sa gestion de la crise des réfugiés, a laissé entrevoir au camp social-démocrate une réelle chance de lui ravir sa position et ainsi de ne plus être relégué au rang de force d'appoint ; plusieurs formations d'opposition trépignent pour revenir, au niveau fédéral, dans l'arène parlementaire (les libéraux du FDP) ou aux affaires gouvernementales (les écologistes de Die Grünen) ; enfin, le mouvement Alternative pour l'Allemagne (AfD) a perduré et continue de bousculer le paysage politique local et fédéral.

La Défense n'échappe pas à cette situation préélectorale. Si toute tentative de prédiction serait à ce stade hasardeuse, il est utile de prendre le pouls de la politique de sécurité et de défense allemande. Dans ce cadre, nous pourrions notamment tester le degré d'adhésion à plusieurs grands axes du *Livre blanc sur la politique de sécurité et l'avenir de la Bundeswehr* (2016) et jeter un premier regard rétrospectif sur l'action de la Grande coalition en matière de défense.

La question budgétaire, un nouvel espace de confrontation gouvernementale

Cette troisième Grande coalition, formée en décembre 2013, aura incontestablement été placée sous le signe

du redressement budgétaire de la défense allemande, après plus de deux décennies de décroissance. Longtemps prompt à faire diversion dans le débat sur le partage financier du fardeau à l'échelle transatlantique, l'Allemagne a agréé, au sein de l'Alliance atlantique, la recommandation de consacrer au moins 2% de son PIB à la défense d'ici 2024. Cet engagement s'est traduit par l'inscription dans le dernier Livre blanc de l'aspiration à adopter une trajectoire financière conforme à cette exigence et par une augmentation conséquente des ressources budgétaires du ministère de la Défense en 2017, présentée comme une première étape vers cet objectif.

Pourtant, la formule générique « 2% d'ici 2024 », qui était passée relativement inaperçue en Allemagne lors du sommet de l'OTAN de Newport en 2014, est devenue la nouvelle icône, tantôt brandie tantôt honnie, de la politique de défense allemande. Placée sous les feux des projecteurs avec le sommet de l'Alliance de Varsovie et l'arrivée de Donald Trump à la présidence américaine, elle a réveillé des enjeux de différenciation entre les forces en présence au gouvernement. Cette dissonance interne est particulièrement audible depuis le départ de M. Steinmeier pour la Présidence fédérale.

La quête de réassurance de la part des Alliés de l'Allemagne et le besoin de donner des gages à un partenaire américain jugé difficile, absurde¹ et inquiétant pour maintenir une certaine stabilité dans la relation transatlantique, ont contribué à l'émergence du sujet au plus haut niveau. D'ordinaire peu mobilisée sur les affaires militaires et cultivant depuis 2005 une parole rare en la matière sur la scène nationale, Mme Merkel s'est emparée de la problématique, de concours avec Mme von der Leyen et avec le soutien de M. Seehofer (CSU). Elle s'expose à l'international – que ce soit à la Conférence de sécurité de Munich² ou en déplacement à l'étranger, à Washington par exemple –, comme au niveau

partisan³ pour éviter la formule. Le langage de la Chancelière et de sa ministre sur le sujet demeure cependant nimbé d'un clair-obscur : il n'est, à aucun moment, présenté de détails sur l'exécution d'une telle ambition, rejetant les questions comptables à la prochaine législature et suggérant, parfois, des interprétations flexibles de l'engagement pris à Newport et renouvelé à Varsovie⁴.

A cet égard, la posture retenue par MM. Schulz et Gabriel a signé la fin du moment consensuel qui s'était engagé lors des négociations du contrat de coalition à l'automne 2013 et qui continuait largement de transparaître lors des grands rendez-vous internationaux. La tonalité adoptée par M. Gabriel à la dernière réunion des ministres des Affaires étrangères de l'OTAN, ce 31 mars, laisse peu de place au doute. Le camp social-démocrate a choisi de récuser le « caractère apodictique » des « 2% d'ici 2024 » et de décrire le scénario budgétaire esquissé par la Chancelière et sa ministre de la Défense sur un mode apocalyptique en agitant le spectre d'une course aux armements mondiale⁵ et en insistant sur la prise en compte de l'aide au développement et de la politique d'accueil des réfugiés dans la contribution allemande à la sécurité internationale. Les mots retenus par la direction des sociaux-démocrates font le pari d'une opinion publique défavorable au tournant budgétaire prescrit par la Chancelière alors même que le ministre fédéral des Finances, M. Schäuble, ne renonce en rien à sa politique du « zéro pile ». Quoi qu'il en soit, la situation témoigne d'un décalage appelé à croître dans les mois à venir entre les partenaires de coalition.

L'essoufflement de deux chantiers majeurs

La communication publique de Mme von der Leyen à son arrivée au ministère aurait pu laisser croire que cette dernière était prête à endosser le rôle d'amortisseur au sein de la Bundeswehr. Souhaitant ménager les person-

nels civils et militaires de l'institution, améliorer l'acceptabilité des chantiers en cours et éviter de nouveaux traumatismes internes, elle affichait son souci de ne pas modifier le contenu des réformes entreprises par ces deux prédécesseurs, MM. zu Guttenberg et de Maizière⁶.

L'acuité du défi démographique, conjugée à un discours de prise de responsabilité, et la révélation, dans les journaux, d'anomalies dans l'exécution ou la signature de plusieurs contrats d'armement l'avaient rapidement contrainte à se positionner sur les problématiques de recrutement et de fidélisation de la Bundeswehr et de politique d'acquisition du ministère. Sa réponse a pris la forme de deux sentences – « Trendwende Personal » (mai 2016) et « Agenda Rüstung » (octobre 2014) – que le Livre blanc a permis de présenter comme un tout clair et cohérent.

Ces deux dossiers emblématiques, propres à démontrer la détermination de Mme von der Leyen et ses convictions modernes, sont cependant devenus la pierre de touche de son mandat à la tête du Bendlerblock. Sur le plan de la gestion des personnels, les annonces ont été multipliées : adoption d'un plan d'attractivité (mars 2015), suppression du plafond de personnels et souhait de recruter 7 000 personnels supplémentaires d'ici 2023 (mai 2016), mise en œuvre d'une nouvelle stratégie de ressources humaines (décembre 2016), décision de porter le volume de forces à 198 000 militaires d'ici à 2024 (février 2017).

L'enchaînement des décisions au caractère décousu, parfois contradictoire, toujours déconcertant au regard de la situation démographique⁷, se heurte à une réalité têtue : la difficulté persistante de réaliser le schéma d'emploi. En trois ans, le mouvement de déflation n'a pu être inversé, et le plafond fixé en 2011⁸ jamais atteint⁹. Il est incertain que les leviers complexes que la ministre a choisi d'activer (élargissement des cibles de recrutement et étude de la possibilité d'ouvrir le recrutement aux ressortissants de l'UE) soient suffisants pour remplir les objectifs. L'activisme omniprésent de l'exécutif apparaît dès lors davantage comme un signe d'impuissance face à la situation.

En matière d'armement, l'analyse de l'action gouvernementale oscille entre politique de rupture et glissement, voire contradiction. Dans la première année qui a suivi la prise de fonction de Mme von der Leyen à la Défense, deux de ses proches collaborateurs, Mme Suder et M. Scherf, ont théorisé,

partiellement avec le concours du ministère fédéral de l'Economie, l'« Agenda Rüstung »¹⁰. Celui-ci prescrit une méthode reposant sur la recherche de solutions, la transparence et la prise de conscience du risque en vue de fournir « le meilleur équipement possible » aux forces armées, tout en tenant compte des intérêts nationaux de politique industrielle. Il produit un discours réhabilitant la notion de besoin militaire et couronnant les principes d'efficacité et de transparence pour faire sauter l'étalement au changement dont souffrirait la branche armement du ministère fédéral de la Défense.

Toutefois, les actes comme les non-actes révèlent l'ampleur de l'équivocité de la politique du gouvernement fédéral et font douter de la maîtrise d'œuvre du chantier. La hiérarchie des valeurs et des principes de l'« Agenda Rüstung » résiste péniblement à l'expérience. Elle est, en effet, régulièrement bouleversée. Elle l'est, tout d'abord, par le constant report de décision sur de grands programmes pourtant scrutés depuis 2014. A l'exception du drone Triton (SLWÜA, successeur du projet EUROHAWK), confirmé le 6 mars par le Generalinspekteur¹¹, et du remplaçant du Marder, dont l'annonce est attendue avant l'été, les programmes TLVS (successeur du projet MEADS), SAATEG MALE (solution intérimaire pour le drone d'observation moyenne altitude longue endurance), ou encore navire multi-rôles MKS180 restent en suspens.

Inversement, l'Etat allemand s'est prononcé en faveur d'acquisitions aussi soudaines que précipitées, pour lesquelles les considérations de politique commerciale et d'emploi l'ont emporté sur le besoin militaire et dont l'attribution des marchés soulève plusieurs questions au regard de l'impératif édicté de transparence. En l'occurrence, il s'agit de l'acquisition d'un lot supplémentaire de cinq corvettes lance-missiles K130¹² et de deux sous-marins basés sur le modèle du U212 dans le cadre du projet de vente à la Norvège, tout deux devant être entérinés par la commission du budget du Bundestag le 21 juin 2017. Dans le premier cas, une lutte vient de s'engager entre le ministère de la Défense, qui a engagé les négociations contractuelles sans appel d'offres avec TKMS et Lürssen (les deux membres restants du groupe de travail ARGE K130, mis en place dans les années 1990), et German Naval Yards, détenu par Iskandar Safa¹³. Dans le second cas, le marché pourrait être attribué à TKMS sans appel d'offres¹⁴.

L'énoncé du Livre blanc « meilleur équipement possible » appelle ainsi à ne pas sous-estimer la puissance des liens d'interdépendance entre autorités politiques et industrie de défense nationale dans les choix de politique de défense.

Une force de proposition et de rassemblement en Europe

Sur le plan des relations extérieures, la Grande coalition a fait de Berlin un centre de gravité qui dépasse la simple centralité géographique et affiche désormais ouvertement son aspiration à redessiner les règles euro-atlantiques en se positionnant aux plans institutionnel, capacitaire et même opérationnel.

La Bundeswehr n'est pas aventurière. Avec des contingents de taille variable, elle est pourtant de tous les théâtres d'opérations. Plus de cent-trente ans après la Conférence de Berlin (1884-1885), l'Allemagne a redécouvert l'Afrique. Cela est vrai sur le plan commercial, comme sur le plan militaire, avec une présence dans la Corne de l'Afrique, au Sahel, dans les Grands Lacs ou encore au Soudan du Sud. Sans être un acteur clé du dispositif, elle participe aussi aux missions et opérations au Levant (formation et appui feu). Par ailleurs, outre une participation - en diminution - à la KFOR et un engagement en mer Méditerranée sous les bannières de l'OTAN et de l'Union européenne (UE), elle demeure l'un des plus importants pourvoyeurs de personnels pour la mission *Resolute Support*, sur le sol afghan. A cela s'ajoute une contribution substantielle aux mesures de réassurance stratégique à l'Est dans le cadre de l'« *Enhanced Forward Presence* »¹⁵.

Ces engagements tiennent cependant moins à la réponse à une évaluation de la menace qu'à l'expression d'une solidarité avec les alliés et à l'affichage d'une prise de responsabilités internationales, basés sur la reconnaissance du principe de fongibilité de la participation aux opérations extérieures avec d'autres dossiers. Ils visent à regagner la crédibilité écornée par le « fiasco »¹⁶ libyen et à faire de l'Allemagne un protagoniste militaire légitime pour peser dans le rapport de force.

Sur cette base, Berlin a retrouvé une audience pour ses initiatives institutionnelles et conceptuelles. Ceci s'est traduit par des percées à l'UE, de concours notamment avec la France, à la faveur du contexte post-Brexit : mise en place d'une Capacité militaire de planification et de conduite, retour de l'idée d'un noyau dur grâce à la Coopération structurée permanente, etc.

Cette stratégie s'avère également payante pour la diffusion et la mise en pratique de son concept de nation-cadre à l'OTAN ainsi que pour la transformation de la Bundeswehr en armée de référence en Europe. Bien que n'ayant pas répondu à toutes les interrogations de ses partenaires, notamment en matière de règles d'engagement, elle a engrangé ces derniers mois de nombreux partenariats plus ou moins structurants, doublés parfois de succès commerciaux retentissants. Dans le domaine terrestre, citons l'interpénétration de la Deutsches Heer et de l'armée de Terre néerlandaise¹⁷ ou, plus récemment, l'affiliation de brigades roumaine et tchèque à des divisions allemandes¹⁸. Dans le secteur aérien, nous retiendrons le projet de flotte franco-allemande de C-130J et le ralliement à la flotte européenne de ravitailleurs (*Multinational MRTT Fleet*). Dans les affaires maritimes, il convient d'évoquer le partenariat avec la Norvège qui repose certes sur un accord commercial avec une politique d'offsets généreuse à l'égard de Kongsberg, mais aussi et surtout sur une mutualisation partielle des sous-marins et des structures de commandement liées¹⁹. Ce dernier point pourrait faire basculer les décisions de renouvellement des flottes sous-marines néerlandaise et polonaise en faveur de l'Allemagne. Par ailleurs, une feuille de route de coopération avec Londres est évoquée²⁰.

En projetant de la sorte son modèle d'intégration des armées européennes et en se plaçant au centre de l'échiquier européen (cadres de l'OTAN et de l'UE confondus), l'Allemagne fait s'évanouir le mythe de « l'oubli de puissance » (« Machtvergessenheit »), entretenu par Konrad Adenauer au sortir de la guerre.

A quelques mois du terme de la troisième Grande coalition, la politique de défense allemande se trouve donc dans un « entre-deux », partagé entre succès européens et difficultés internes, qui prouve combien le consensus affiché à la sortie du Livre blanc était fragile et résiste péniblement à l'épreuve de la réalité des rendez-vous électoraux, processus décisionnels allemands et défis sociétaux.

Le « consensus de Munich » que les auteurs du Livre blanc s'étaient empressés de proclamer²¹ aura été de courte durée. Si l'orientation européenne de l'Allemagne rassemble encore très largement, la Bundeswehr n'est toujours pas un objet de consensus politique : le débat à ce sujet vient juste d'être relancé.

GAËLLE WINTER

Chercheuse associée, FRS
g.winter@frstrategie.org

Notes

1. Voir le traitement médiatique de la prétendue dette allemande à l'égard des Etats-Unis, affirmée par M. Trump.
2. « I do not want to steer clear of this topic. Like all other countries at the NATO Summit in Wales – that was in 2014 – Germany made a commitment to reach the two percent target within ten years. I join the Defence Minister in saying that we will do our utmost to achieve this and that we feel committed to this target », Angela Merkel à la Conférence de sécurité de Munich, 18 février 2017.
3. Voir la réunion de la CDU de Mecklembourg-Poméranie antérieure : <http://www.zeit.de/news/2017-02/25/verteidigung-merkel-bekannt-sich-zu-hoeheren-verteidigungsausgaben-25161202>.
4. Voir la proposition d'un index d'activités. Source : Frankfurter Allgemeine Zeitung : *Ursula von der Leyen will Zwei-Prozent-Ziel der Nato ergänzen*, 17 mars 2017.
5. Sigmar Gabriel à la Conférence de sécurité de Munich le 18 février 2017.
6. « Il n'y aura pas de réforme de la réforme », Ursula von der Leyen le 16 janvier 2014 lors de la présentation au Bundestag du rapport 2012 du Délégué parlementaire aux forces armées.
7. La faible natalité et la progression constante de l'espérance de vie ont en effet sensiblement modifié la structure de la population allemande, permettant d'anticiper un fort recul de la popula-

tion en âge de travailler, même si, pour l'heure, le rapport de dépendance démographique globale (Rapport de la population combinée de jeunes et de personnes âgées à la population en âge de travailler) est relativement favorable. A ce sujet, voir aussi le numéro n°218 « Disparaître ou renaître, les défis démographiques de l'Allemagne » (2016/4) de la revue *Allemagne d'aujourd'hui*.

8. Pour mémoire : 170 000 militaires sous contrat et de carrière et 15 000 volontaires.
9. Statista : *Entwicklung des Personalbestands der Bundeswehr von 2000 bis 2017*. <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/38401/umfrage/personalbestand-der-bundeswehr-seit-2000/>
10. Bundesministerium der Verteidigung : *Agenda Rüstung – Für einen leistungsfähigen Rüstungsbe-reich*, 29 septembre 2016.
11. Bundesministerium der Verteidigung : *Bundeswehr soll Aufklärungsdrohne Triton erhalten*, 8 mars 2017.
12. Cette décision est due à l'offensive de deux membres de la commission du budget du Bundestag qui sont parvenus à l'automne 2016 à faire inscrire, dans la dernière ligne droite de l'examen du projet de loi de finances de 2017, une enveloppe de 1,5 milliard d'euros à cet effet.
13. GERMIS, Carsten, « Der Herr der grauen Schiffe », *Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung*, 26 mars 2017, p.12.
14. WIECZORECK, Niklas, « TKMS baut sechs neue U-Boote in Kiel », in *Kieler Nachrichten*, 3 février 2017.
15. Bundesministerium der Verteidigung : *Einsatz-zahlen – die Stärke der deutschen Kontingente*, <https://www.bundeswehr.de/portal/poc/bwde?uri=ci%3Abw.bwde.einsatz.eueberblick.zahlen>
16. OPPERMANN Kai, SPENCER Alexander, « Telling stories of failure: narrative constructions of foreign policy fiascos », *Journal of European Public Policy*, 2016, volume23/5, pp. 685-701.
17. Voir le graphique récapitulatif réalisé par le Centre d'Etudes de sécurité de Zurich pour la Conférence de sécurité de Munich (février 2017) : https://www.securityconference.de/fileadmin/MS_C/2017/Munich_Security_Report_2017/Grafiken/Grafik_EU_8.jpg
18. Augen Geradeaus, *Deutschland vereinbart engere Zusammenarbeit des Heeres mit Tschechien und Rumänien*, 16 février 2017.
19. Bundesministerium der Verteidigung, *Deutschland und Norwegen wollen neben Ubooten auch bei Seezielflugkörpern zusammenarbeiten*, 13 février 2017.
20. DONAHUE Patrick, MILLER Matthew, *Germany Forging Post-Brexit Defence "Road Map" With the UK*, 19 février 2017.
21. BREUER Carsten, SCHWARZ Christoph, « Meilenstein, kein Endpunkt. Das Weißbuch als strategische Weichenstellung für deutsche Sicherheitspolitik », *Internationale Politik*, Septembre/octobre 2016, pp. 83-87.