

N° 03/2018

*recherches &
documents*

Février 2018

Le gouvernement Merkel III (2013-2017) et la politique de défense allemande : quels changements ?

GAELE WINTER, *Chercheure associée, Fondation pour la recherche stratégique*

Édité et diffusé par la Fondation pour la Recherche Stratégique
4 bis rue des Pâtures – 75016 PARIS

ISSN : 1966-5156
ISBN : 978-2-490100-08-8
EAN : 9782490100088

SOMMAIRE

Introduction	5
La responsabilité au cœur de la politique allemande de défense et de sécurité : redéfinition et usages	6
L’ancrage doctrinal de la notion de responsabilité.....	6
Les responsabilités de la Bundeswehr	9
Des objectifs stratégiques en tension avec les problématiques humaine et financière	16
L’utilisation malaisée du levier stratégique humain	16
Une opérationnalisation financière qui reste délicate	20
Le périlleux choix des armes.....	24
Un discours de remise en cause de la politique d’armement.....	24
Vers une révision du profil capacitaire	29
Effets et limites de la réforme : une pratique marquée par une cohérence décisionnelle aléatoire	31
Conclusion.....	34

Introduction

La troisième Grande coalition (2013-2017) a été marquée, dans le domaine de la défense, par un discours officiel de changement. De la conférence de sécurité de Munich en 2014 à l'opérationnalisation du *Livre blanc* sur la politique de sécurité et l'avenir de la Bundeswehr de 2016, le gouvernement allemand a cherché à donner l'impression d'une démarche réformatrice sans équivalent en multipliant les annonces et cultivant un vocabulaire de rupture.

Sur le plan stratégique, il a revendiqué la volonté de prendre en charge un rôle plus actif à l'international, à la hauteur des « responsabilités » de l'Allemagne. Dans ce cadre, il a choisi d'accorder une place nouvelle à la Bundeswehr dans le cadre de l'action extérieure allemande. Sur le plan opérationnel, l'idée de « *Neuausrichtung* » (réorientation), ainsi qu'avait été baptisée la réforme initiée en 2011, a progressivement cédé la place à une terminologie mettant l'accent sur la notion de « *Trendwende* » (tournant). Cette rhétorique a été particulièrement mobilisée dans trois champs : les finances, les capacités et les ressources humaines, qui ont été identifiées sous la 17^{ème} législature du Bundestag comme les principaux défis de la politique de défense allemande. Les scandales (révélation d'humiliation et d'abus sexuels, et découverte d'éléments radicalisés au sein des forces) sont venus renforcer cette dynamique discursive en faveur d'un changement culturel au sein de l'armée allemande.

L'« interrègne », qui s'est ouvert depuis les élections fédérales du 24 septembre 2017, offre l'opportunité de prendre du recul par rapport au discours développé sous la dernière mandature et de s'interroger sur l'évolution de la politique de défense allemande, en distinguant les mots et la chose, pour réaliser un premier bilan des réformes engagées par le gouvernement Merkel III. En d'autres termes : la troisième Grande coalition a-t-elle vraiment bouleversé la pratique de la politique de défense en Allemagne ? L'action entreprise a-t-elle obéi à la logique discursive ? Quels facteurs (extérieurs et/ou domestiques) sont entrés en ligne de compte ? Cette note de recherche se propose également par ce biais de mettre au jour les défis auxquels sera confrontée la prochaine coalition gouvernementale.

Dans ce cadre, il apparaît opportun de revenir sur le sens de la notion de responsabilité et son usage dans la politique de défense et de sécurité allemande, de s'intéresser à la gestion des contraintes financières et humaines qui pèsent sur la Bundeswehr et enfin d'interroger les choix opérés en matière d'équipements militaires.

La responsabilité au cœur de la politique allemande de défense et de sécurité : redéfinition et usages

L'ancrage doctrinal de la notion de responsabilité

Au cours de la législature qui s'est achevée en septembre 2017, la notion de responsabilité s'est imposée comme synonyme d'engagement au profit de la sécurité européenne et internationale. Elle est également devenue cadre de référence de la politique de sécurité et de défense allemande. Plusieurs données permettent d'expliquer cette mutation discursive et ses implications stratégiques pour la Bundeswehr.

La communauté d'experts et de professionnels allemands a joué un rôle primordial dans le processus. Une initiative en particulier fait figure de déclencheur : le rapport d'un collectif intitulé *Neue Macht – Neue Verantwortung*¹ (Nouvelle puissance – nouvelle responsabilité) et paru en 2013. Ce document appelait l'Allemagne à tenir compte de l'accroissement de sa puissance matérielle et symbolique, qui impliquait une nouvelle responsabilité, et à réagir aux bouleversements du monde « *pour préserver ce statu quo avantageux pour elle* »². Il révélait l'ampleur du mécontentement à l'égard de la conduite de la politique étrangère et de sécurité et le souhait de faire oublier la position allemande dans la crise libyenne. S'il ne taisait pas les divergences internes au groupe quant aux moyens à employer pour réaliser cette ambition, il signalait un large consensus en faveur d'une redéfinition des objectifs et des modalités de l'action extérieure allemande, y compris en matière de sécurité.

La force du groupe impliqué dans la rédaction de ce rapport résidait dans sa composition et la mise en avant d'une vaste expertise, acquise dans le milieu académique (universités et think tanks ou fondations politiques) ou sur le terrain institutionnel³ et industriel. Cette dernière leur garantissait audience auprès du grand public et du champ politique. Elle leur conférait également légitimité pour concilier deux compréhensions de la responsabilité qui s'opposaient dans le débat académique et politique depuis la chute du Mur : les tenants d'une ligne libérale l'envisageaient comme le maintien d'une culture de la retenue et restaient donc fidèles aux orientations données par Hans-Dietrich Genscher dans les années 1970⁴ ; les réalistes, qui plaidaient pour une politique plus proactive, l'assimilaient

¹ SWP, GMF : *Neue Macht, neue Verantwortung. Elemente einer deutschen Außen- und Sicherheitspolitik für eine Welt im Umbruch*, Berlin, 2013.

² « um diesen für es vorteilhaften Status quo zu bewahren », Ibid, p. 6.

³ Parmi ceux-ci, on comptait notamment Thomas Bagger, membre du premier cercle de collaborateurs du ministre Frank-Walter Steinmeier, Michael Flügger, chef-adjoint de la cellule diplomatique de la Chancellerie fédérale, et Thomas Kleine-Brockhoff, qui a été conseiller et plume du président Joachim Gauck.

⁴ Sa « politique de responsabilité » (*Verantwortungspolitik*) reposait sur la nécessité de tenir compte du passé dans la construction du futur de l'Allemagne et, par voie de conséquence, d'adopter une attitude prudente et modérée.

à un mot codé pour désigner la prise de conscience de la puissance et des intérêts allemands⁵.

Cette discussion germano-allemande est apparue d'autant plus nécessaire qu'elle se déroulait dans un contexte de crises aux marges de l'Europe – Sahel, Ukraine, Syrie et problématique des réfugiés – et de perception d'un affaiblissement du lien transatlantique suite au pivot vers l'Asie de l'administration Obama. De surcroît, elle faisait écho aux demandes répétées de la communauté euro-atlantique pour que l'Allemagne sorte de son ambiguïté et, entre autres choses, s'engage en faveur d'un partage plus équilibré du fardeau dans les affaires militaires.

Le besoin de recadrage de la politique étrangère et de sécurité sous l'angle de la responsabilité s'est dès lors imposé à l'ensemble des organes de l'exécutif allemand. L'adhésion à ce principe est devenue manifeste à la tribune de la Conférence de sécurité de Munich de 2014 où les représentants allemands ont martelé un seul et même message : l'Allemagne était prête à endosser ses responsabilités internationales et à s'engager davantage⁶. Malgré une opinion publique polarisée sur la question⁷, la configuration institutionnelle de la grande coalition a conféré un caractère transpartisan à cette mobilisation politique inédite, baptisée en Allemagne le « consensus de Munich ».

La concomitance des attentes domestiques, des pressions extérieures et de cette ouverture institutionnelle a constitué la toile de fond du processus de réécriture du *Livre blanc* allemand sur la défense qui s'est clos en juillet 2016. Le glissement du sens de la responsabilité⁸ et la centralité de cette vertu dans les affaires militaires y ont été entérinées. De manière plus marquée encore que dans les *Lignes directrices de la politique de défense allemande (VPR)*, le *Livre blanc* de 2016 justifie cette orientation en se référant à l'« importance économique, politique et militaire » de l'Allemagne et à la perception que les autres en ont, à savoir un « acteur central en Europe ». Berlin cesse alors de se positionner en tant que « puissance civile ».

Le développement de cette éthique de la responsabilité comme discours dominant donne à voir une image plus policée de l'armée allemande que celle véhiculée par le paradigme de la transformation, développé après 2001 et visant explicitement à transformer la Bundeswehr en force d'intervention. Ce changement de représentation facilite la légitimation de l'acte même de définition d'intérêts

⁵ Volker Rittberger (dir.), *German Foreign Policy since Unification*, Manchester University Press, Manchester, 2001.

⁶ Voir l'analyse de Katy A. Crosley-Frolick : « Revisiting and Reimagining the Notion of Responsibility in German Foreign Policy », *International Studies Perspectives*, 2016, pp. 10-11.

⁷ Koerber Stiftung : *Einmischen oder zurückhalten ? Ergebnisse einer repräsentativen Umfrage im Auftrag der Körber-Stiftung zur Sicht der Deutschen auf die Außenpolitik*, Körber-Stiftung, Hambourg, octobre 2015. Koerber Stiftung : *Einmischen oder zurückhalten ? Ergebnisse einer repräsentativen Umfrage von TNS Infratest Politikforschung zur Sicht der Deutschen auf die Außenpolitik*, Körber-Stiftung, Hambourg, novembre 2016.

⁸ Gunther Hellmann, Christian Weber, Frank Sauer (sous la direction de) : *Die Semantik der neuen deutschen Außenpolitik. Eine Analyse des außenpolitischen Vokabulars seit Mitte der 1980er Jahre*, VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden, 2008, pp. 164-171.

nationaux qui se révélait jusqu'alors problématique. Ceux-ci sont désormais érigés au rang de principe ordonnateur de la politique de sécurité allemande. En la matière, l'Allemagne offre, dans son dernier *Livre blanc*, une conception vaste, enracinée dans les réalités historiques, politiques et sociales du pays. Ce procédé garantit aussi à l'État allemand une marge de manœuvre importante en ce qu'elle fournit un large cadre de justification des décisions à venir. Les acteurs privés, en particulier l'industrie de défense, bénéficient également de l'effet légitimateur du discours de la responsabilité, n'hésitant pas à le reprendre à leur compte⁹.

Le *Livre blanc* témoigne également de la volonté des professionnels de l'État d'agir sur les représentations collectives nationales et internationales. L'utilisation du champ lexical de la responsabilité et le recours à la notion d'intérêt national visent à rassurer l'opinion publique et les alliés et à restaurer une crédibilité jugée écornée¹⁰. Ce procédé permet d'insister sur la notion de prévisibilité de la politique extérieure allemande. Ainsi apparaît-il que les décisions allemandes sont prises de manière rationnelle puisque fondées sur un sens de la responsabilité, une disposition à prendre ses responsabilités et une maximisation des intérêts nationaux. L'Allemagne a, en outre, signalé sa disposition à s'affirmer comme un partenaire qui n'agirait pas en passager clandestin de la sécurité européenne et internationale. Elle s'est, en effet, déclarée prête à se placer aux avant-postes des initiatives, tout en se gardant de toute velléité hégémonique.

Bien qu'un travail indépendant sur le degré d'adhésion sociétale à ce discours dominant fasse encore défaut, il est intéressant de constater que l'orientation politique prise entre 2014 et 2016 n'a pas donné lieu à un véritable débat d'idées pendant la campagne des dernières élections législatives. Les partis du gouvernement sortant (CDU-CSU-SPD) ont repris le discours du *Livre blanc* dans leurs programmes électoraux¹¹. Les *Grünen* ont opté pour une perspective post-nationale et essentiellement civile de la politique de sécurité¹². Les libéraux ont, quant à eux, développé un programme aux accents sénéquéens sur la modération et la raison¹³. Seules *Die Linke* et l'*AfD* ont remis en cause le discours dominant. La première a rejeté les choix du gouvernement fédéral au motif qu'ils encourageaient la militarisation de l'Allemagne¹⁴. La seconde a plaidé pour une renationalisation des politiques étrangère et de sécurité et insisté sur une meilleure prise en compte des intérêts allemands dans la conduite de l'action publique,

⁹ BDI – BDSV : *Gemeinsame Stellungnahme für die vom Bundesministerium für Wirtschaft und Energie einberufene Kommission zur „Zukunft der Rüstungsexportkontrolle“*; BMWI, octobre 2016.

¹⁰ Ulrike Demmer, Christoph Schult : « Unreliable Partners? Germany's Reputation in NATO Has Hit Rock Bottom », *SpiegelOnline*, 17 mai 2012.

¹¹ SPD: *Zeit für mehr Gerechtigkeit – Unser Regierungsprogramm für Deutschland*, p. 105.
CDU-CSU : *Für ein Deutschland, in dem wir gut und gerne leben – Regierungsprogramm 2017-2021*, p. 6

¹² Bündnis 90 / Die Grünen : *Zukunft wird aus Mut gemacht – Bundestagswahlprogramm 2017*, p. 75.

¹³ FDP : *Schauen wir nicht länger zu. Programmwurf der Freien Demokraten zur Bundestagswahl 2017*, pp. 50-62.

¹⁴ Die Linke : *Sozial. Gerecht. Frieden. Für alle. Langfassung des Wahlprogramms zur Bundestagswahl*, pp. 94-95.

affichant une posture résolument décomplexée¹⁵. A ce stade, même si le document reflétant l'état des discussions entre l'Union, le FDP et les *Grüne*, ne faisait pas même allusion à la notion de responsabilité¹⁶ et que celui du 12 janvier 2018 entre l'Union et le SPD reste sibyllin¹⁷, aucun élément ne permet de suggérer une incompatibilité fondamentale entre les traditionnels partis de gouvernement sur le sujet. Et, sans nier les différences d'un niveau de la société à l'autre, les réactions assez limitées à la parution du *Livre blanc* peuvent laisser supposer une indifférence bienveillante de la population.

Les responsabilités de la Bundeswehr

Quoique le dernier *Livre blanc* ait identifié le terrorisme transnational, les menaces cyber et la guerre hybride comme des enjeux de la politique de sécurité et de défense allemande, le document n'a pas permis d'ouvrir la voie à une véritable extension du périmètre de responsabilité de la Bundeswehr, pourtant en discussion depuis 2001. L'emploi des forces armées sur le territoire national demeure conçu de manière restrictive. La *Loi fondamentale* ne l'envisage que de manière limitée : aide à la suite d'accidents et de catastrophes (art. 35 §2), en cas d'état de défense ou de tension (art. 87a §4) et en soutien aux forces de police en cas d'état d'urgence interne (art. 87a). Depuis la décision de la Cour constitutionnelle fédérale du 3 juillet 2012¹⁸, l'emploi des armes spécifiquement militaires en cas de catastrophes est autorisé.

Faute d'avoir pu dégager un consensus sur le sujet, la troisième Grande coalition s'est repliée sur une solution minimaliste, exprimée dans le *Livre blanc*. Elle s'est fondée sur la position du gardien de la *Loi fondamentale* pour proposer la tenue d'exercices entre les forces de police des Länder et l'armée, dont le premier s'est tenu en mars 2017. A ce stade, une évolution substantielle des possibilités d'intervention de la Bundeswehr sur le territoire national semble limitée. Elle impliquerait une modification constitutionnelle, qui requiert une majorité des deux tiers au Bundestag et au Bundesrat. Or, la scène politique continue d'être fortement divisée sur la question. Les positions réformatrices défendues par la CDU-CSU restent à fronts renversés avec celles des sociaux-démocrates, des écologistes et de la gauche radicale¹⁹.

L'évolution majeure se situe davantage dans l'emploi de la Bundeswehr à l'extérieur et dans le rapport de cette dernière avec les armées partenaires. L'exécutif allemand a, en effet, cherché à apporter la preuve que son discours de nouvelle responsabilité se traduit en actes. Il sert de fondement légitimateur à la décision d'engager des troupes à l'étranger, ainsi que l'ont une nouvelle fois

¹⁵ Alternative Fuer Deutschland : *Programm für die Wahl zum Deutschen Bundestag am 24. September 2017*.

¹⁶ *Ergebnis der Sondierungsgespräche zwischen CDU/CSU, FDP und Bündnis 90/Die Grünen*, 15 novembre 2017, pp. 52-56

¹⁷ *Ergebnisse der Sondierungsgespräche zwischen CDU, CSU und SPD*, 12 janvier 2018, pp. 4-5.

¹⁸ Bundesverfassungsgericht : *Beschluss des Plenums vom 03. Juli 2012, - 2 PBvU 1/11 - Rn. (1-89)*.

¹⁹ SPD: *ibid.*, p. 59.

souligné les membres sociaux-démocrates et conservateurs lors du dernier vote de prolongation des mandats parlementaires de déploiement de la Bundeswehr²⁰.

Au cours de la dernière législature, Berlin a ainsi non seulement réitéré son attachement à l'ordre libéral international, mais aussi démontré sa disposition à le défendre en dépassant son statut de participant occasionnel de la gestion des crises internationales. Plus de vingt ans après son intervention, vivement critiquée à l'étranger, dans le conflit yougoslave, le gouvernement fédéral s'est placé en moteur de la résolution de la crise ukrainienne aux côtés de la France. Il a, par ailleurs, accru la présence de la Bundeswehr sur des théâtres étrangers. Si elle demeure dans une attitude essentiellement suiviste, comme vient encore de le consentir la ministre von der Leyen²¹, et malgré des volumes de force très variables, l'Allemagne est désormais présente sur la majeure partie des théâtres d'opérations des Occidentaux, là où elle restait en 2011 principalement circonscrite à l'Afghanistan, aux Balkans, à la Corne de l'Afrique et au Liban.

²⁰ Deutscher Bundestag: *Stenographischer Bericht. 3. Sitzung*, Plenarprotokoll 19/3, 22 novembre 2017.

²¹ Ebenda, p. 144 sections C et D.

**Tableau n° 1 : ÉTAT DE LA PARTICIPATION ALLEMANDE
 AUX OPÉRATIONS EXTÉRIEURES**

Opération	Théâtre	Contingent	Plafond d'engagement
Resolute Support	Afghanistan	1 033	980
KFOR	Kosovo	530	800
MINUSS	Soudan du Sud	15	50
MINUAD	Soudan	6	50
FINUL	Liban	112	300
EUTM Mali	Mali	154	300
MINUSMA	Sénégal, Mali	992	1 000
Atalante	Corne de l'Afrique	30	600
EUTM SOM	Somalie	5	20
Sea Guardian	Méditerranée	178	650
EUNAVFOR MED – Sophia	Méditerranée	200	950
Coalition contre l'État islamique	Proche-Orient	300	1200
Soutien à la formation Irak	Nord de l'Irak	144	150

Source : Bundeswehr (données du 22 janvier 2018)

Sur la scène domestique, ces opérations extérieures sont présentées comme nécessaires à la sécurité du pays. Sur la scène internationale, elles deviennent un témoignage concret de la fiabilité allemande et de sa solidarité à l'égard de ses alliés. Malgré la persistance d'un doute quant à leur pertinence²², elles apparaissent comme le « prix à payer » pour s'élever dans la hiérarchie internationale, notamment aux Nations Unies. Bien qu'elle continue de privilégier une approche civile de la gestion des crises grâce à l'aide au développement et à la fourniture de matériels²³, l'Allemagne se sait aujourd'hui dans l'obligation de répondre, même symboliquement, aux demandes militaires alliées pour faire avancer son propre agenda diplomatique, et ce d'autant plus après l'abstention allemande lors du vote de la résolution 1973 au Conseil de sécurité des Nations Unies (CSNU)²⁴. Les opérations extérieures et la récente annonce d'une contribution supplémentaire dans le système de génération de force onusien lui donnent de la visibilité et servent alors d'instruments à la revendication d'une

²² Ebenda.

Sigmar Gabriel : *Rede von Außenminister Sigmar Gabriel bei der 72. Generalversammlung der Vereinten Nationen in New York*, 21 septembre 2017.

²³ Parallèlement à une activité diplomatique forte pour faire aboutir à l'UE son idée de « *Capability building in support of security and development* », Berlin entend renforcer, dans le cadre de la « *Ertüchtigung* », les capacités militaires de pays identifiés clés dans certaines régions du monde. En 2016, les efforts allemands s'étaient concentrés sur le Mali, le Nigéria, la Tunisie, la Jordanie et l'Irak.

²⁴ Wiegold, Thomas de Maizière : « Deutschland wird mehr Anfragen zu Einsätzen bekommen als bisher », *Augen geradeaus!*, 17 décembre 2012.

réforme du CSNU et à la candidature allemande à un siège non-permanent de ce même organe sur la période 2019-2020²⁵.

Une participation constante à la gestion militaire ou civilo-militaire des crises permet également d'asseoir la crédibilité des initiatives que Berlin peut pousser dans les enceintes de l'OTAN et de l'UE et qui devraient amener la Bundeswehr à assumer davantage de responsabilités. Consommatrice de sécurité et privée d'autonomie militaire pendant la Guerre froide, l'Allemagne affirme progressivement son profil de pourvoyeuse de sécurité à l'échelle du continent et de chef de file européen. Trois cas retiennent l'attention. Le premier est la persévérance et la force fédératrice dont a su faire preuve Berlin sur le dossier de la Coopération structurée permanente (CSP). La CSP, poussée par la France et l'Allemagne dans le contexte des travaux de la Convention européenne, a été conçue à une époque où l'engagement de l'ensemble des États membres dans l'Europe de la Défense n'était pas acquis et donc pensée comme un instrument d'avant-garde qui permettrait à un noyau-dur d'États pionniers d'aller de l'avant vers une défense commune. À l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne, la donne était changée et l'Allemagne s'est faite héraut de la notion d'« inclusivité », lui permettant de rassembler autour d'elle dès 2011 la Pologne, la Belgique, l'Italie et autres États qui redoutaient une Europe à deux vitesses. Au prix de renoncements momentanés²⁶ et en échange d'un soutien à l'idée française de Fonds européen de défense, Berlin a finalement convaincu en franco-allemand²⁷ et à l'échelle européenne. Il appartiendra néanmoins au nouveau gouvernement de confirmer les contours de sa participation au mécanisme²⁸ et, au-delà, de préciser ses intentions quant à la constitution d'une « Union de défense » (*Verteidigungsunion*). À partir de là, il sera possible de déterminer si cet activisme allemand n'était qu'un coup diplomatique ou une réelle aspiration à plus d'intégration dans le cadre de l'UE.

Régulièrement soupçonné de jouir d'un lien d'interdépendance avec Moscou et en dépit d'une opinion publique apparemment rétive²⁹, le gouvernement fédéral est également un des acteurs majeurs de la réaffirmation de la défense collective. Force de proposition dans l'élaboration du plan d'action « Réactivité » (RAP) entériné à l'OTAN en 2014, il s'était alors porté volontaire pour participer à la mise à disposition de la capacité intérimaire de la force opérationnelle interarmées

²⁵ Gabriel: Ibid.

Bundesministerium der Verteidigung: *Deutschland verstärkt sein Engagement in den Vereinten Nationen*, 8 septembre 2017.

²⁶ Faute d'accord en franco-allemand sur la compréhension de l'outil, la CSP avait été évacuée de l'initiative Weimar du 6 décembre 2010.

²⁷ Non-papier franco-allemand du 8 septembre 2016, déclaration franco-allemande du 13 juillet 2017, conclusions du Conseil de l'Union européenne.

²⁸ Les premières propositions sont consultables sur : Conseil de l'UE : « Vue d'ensemble des premiers projets collaboratifs au titre de la CSP », 11 décembre 2017.

²⁹ Christoph B. Schiltz : « Studie: Deutsche würden östliche Nato-Partner bei Angriff allein lassen », *Die Welt*, 24 Mai 2017. Ce résultat entre cependant en contradiction avec d'autres études qui démontrent une attitude favorable à l'OTAN. Cf. : Johannes Varwick : *NATO in (Un-)Ordnung. Wie transatlantische Sicherheit neu verhandelt wird*, Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn, 2017, p. 170.

à très haut niveau de préparation (VJTF)³⁰. Berlin s'engageait, en plus, à assurer ultérieurement, sur une base tournante, le rôle de nation-cadre de cette force appelée à être le « fer de lance » de la NRF. Cette charge sera assumée en 2019 et 2023. Le Corps multinational Nord-Est (Allemagne-Pologne-Danemark) s'est vu, par la même occasion, revalorisé en devenant un élément clé de la coopération régionale et du dispositif de commandement des activités relatives à l'article 5 en Pologne et dans les États baltes. Depuis le sommet de l'OTAN organisé à Varsovie en 2016, la Bundeswehr dirige en outre l'un des quatre groupements tactiques de la Présence avancée renforcée (eFP)³¹.

Les mesures de dissuasion et de défense territoriale s'accompagnent d'un soutien au renforcement des capacités de 13 États d'Europe centrale par le biais de l'initiative TACET, placée à ses débuts – en juin 2015 – sous les auspices américains et allemands et ralliés par 10 autres États par la suite. L'Allemagne pilote 14 de ces projets. Ceux-ci se concentrent sur les domaines blindés, artillerie, infanterie de montagne, C2, génie et appui-feu tactique. Ils vont de la formation à l'entraînement en passant par la fourniture de matériels (ex. : don de Panzerhaubitze 2000 à la Lituanie³²). De tels gestes contribuent dans le même temps à disposer d'un marchepied auprès du partenaire américain, à augmenter le capital symbolique allemand en Europe centrale et orientale, à donner corps à des partenariats bilatéraux stratégiques, avec la Pologne en particulier, et à soutenir de futurs prospects armement, comme l'acquisition d'un nouveau lot de chars Leopard2 par la Pologne³³.

La capacité d'impulsion de l'Allemagne et sa force d'entraînement s'illustrent, enfin, dans son concept de nation-cadre (*Framework nation concept* – FNC). Celui-ci avait été annoncé en 2013 par Thomas de Maizière, ministre de la Défense d'alors, comme la réponse allemande au débat sur un meilleur partage du fardeau à l'échelle transatlantique. Berlin ne parvenait alors pas à convaincre le Conseil de l'Atlantique-Nord de l'importance de mieux prendre en compte les « outputs » dans l'évaluation des efforts de défense nationaux. Dans ce contexte, l'Allemagne a offert un modèle de coopération intensifiée et à géométrie variable, visant à créer, à horizon de la décennie 2020, un paysage capacitaire cohérent et en adéquation avec le processus de planification otanien (NDPP) ainsi qu'à améliorer l'interopérabilité, en adossant des armées de moindre taille à une armée-cadre. L'Allemagne s'est fait fort de devenir, elle-même, l'une de ces nations-cadres.

Dans cette optique, Berlin a déployé une dynamique inclusive. Son FNC s'est agrandi en juin dernier à 18 membres, puisque rejoint par l'Autriche et la Finlande³⁴. La Suisse et la Suède envisageraient aussi de rallier le dispositif. De

³⁰ Ses partenaires étaient la Norvège et les Pays-Bas.

³¹ Dans ce cadre, elle peut déployer en Lituanie jusqu'à 450 hommes. Elle coopère là avec la Belgique, le Luxembourg, les Pays-Bas et la Norvège et devrait être rejointe par la Croatie, la République tchèque et la France en 2018.

³² « Deutschland schickt Panzerhaubitzen nach Litauen », *Die Welt*, 15 avril 2015.

³³ Jakub Palowski : « Poland is Looking for Leopard 2 Tanks », *Defence24.com*, 31 mars 2017.

³⁴ BMVg: *Framework Nations Concept: Zusammenarbeit intensiviert*, 29 juin 2017.

plus, l'Allemagne a affirmé sa dimension intégratrice. Initialement focalisée sur les capacités de niche³⁵, elle promet désormais l'intégration de forces de combat jusqu'au niveau brigade dans l'objectif d'aboutir à la formation de divisions terrestres multinationales (potentiel de 3 divisions constituées respectivement d'un maximum de 5 brigades). L'Allemagne peut ainsi s'appuyer sur la coopération avec les Pays-Bas (11^{ème} brigade aéroportée intégrée à la Division des opérations spéciales et projet d'intégration de la 43^{ème} brigade mécanisée à la 1^{ère} Division blindée d'ici 2019), la Roumanie (81^{ème} brigade mécanisée intégrée à la Division des opérations spéciales) et la République tchèque (la 4^{ème} brigade de déploiement rapide intégrée à la 10^{ème} Division blindée³⁶). Des projets sont aussi à l'étude avec la Pologne pour une intégration réciproque d'unités. Des liens forts ont également été noués entre les armées de l'Air allemande et néerlandaise dans le cadre du programme Apollo³⁷. Dans le domaine maritime, c'est l'Allemagne qui viendra renforcer la Marine néerlandaise (intégration du 8^{ème} bataillon d'infanterie de Marine à partir de 2018 qui aura accès au JLSS *Karel Dorman*) pour combler une lacune dans la projection de forces à partir de la mer, ajoutant la dimension amphibie à une coopération déjà étroite dans le domaine de la guerre des mines et de la défense antimissile balistique de théâtre. En outre, l'Allemagne et la Pologne ont décidé en 2016 de créer en commun un « *Submarine Operating Authority* » (SUBOPAETH) au sein du Centre des opérations (MOC) de la Marine allemande³⁸. Ce même MOC pourrait constituer le noyau dur d'un centre de commandement pour la mer Baltique, comme l'évoquent le général Rainer Glatz et Martin Zapfe³⁹.

La dimension industrielle du FNC s'est concrétisée avec la décision norvégienne d'acquérir des sous-marins allemands de classe 212CD en février 2017 : le mécanisme permet non seulement d'acquérir en commun du matériel, mais peut également initier des coopérations industrielles, à l'image de la joint-venture *kta naval systems* récemment établie entre Atlas Elektronik et Kongsberg, permettant par la même occasion à TKMS de disposer de l'intégralité du spectre d'activités

³⁵ Deutscher Bundestag : *Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Doris Wagner, Agnieszka Brugger, Dr. Tobias Lindner, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/Die Grünen – Drucksache 18/3705 – Neue Initiativen für die europäische Zusammenarbeit in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik*, BT 18/3884, 29 janvier 2015, p. 5.

Aujourd'hui, les clusters couvrent les champs suivants : logistique, NRBC, CIMIC, « Mission Networks », soutien médical, commandement et contrôle Air, lutte anti-sous-marines, modules d'activation de base aérienne déployables, tirs interarmées, défense antimissile, défense antimissile de théâtre, lutte contre la menace roquettes-artillerie-mortiers, défense aérienne sol-air, avions de patrouille maritime, drone MALE, AGS, partage de données, soutien géologique, météorologique et océanographique.

³⁶ OTAN : *Germany, Romania and the Czech Republic deepen defence ties*, 16 février 2017.

³⁷ Nicholas Fiorenza : « Germany and the Netherlands go Dutch on ground based air defence », *Jane's Defence Weekly*, 15 août 2017.

³⁸ Presse- und Informationszentrum Marine : *Polnische und Deutsche Marinen beschließen historisch einmalige U-Boot-Kooperationsvereinbarung*, 28 juin 2016. Sur son fonctionnement, se reporter à Malte Trapp : « COMSUBBALTIC – Deutsch-polnische U-Boot-Kooperation », *MarineForum*, 2017, n° 9, pp. 30-31.

³⁹ Rainer L. Glatz, Martin Zapfe : *Ambitionierte Rahmennation : Deutschland in der Nato* ; SWP, SWP-aktuell 62, août 2017, p. 5.

sur les sous-marins conventionnels. Cette coopération donne également un coup d'accélérateur au rapprochement des deux marines⁴⁰. Dans le cadre du programme allemand *Joint Logistic and Command Ship* (JLCS), dont l'un devrait être opéré conjointement avec les Pays-Bas⁴¹, et du renouvellement des flottes sous-marines néerlandaise et polonaise, des arrangements similaires pourraient être trouvés et déboucher sur une communauté capacitaire, opérationnelle et industrielle sous-marine organisée autour de l'Allemagne⁴².

Si des interrogations subsistent quant à la capacité allemande de rendre le dispositif pleinement opérationnel, les trois exemples convoqués montrent qu'ils sont davantage qu'une « réponse européenne à un problème européen [traduction] »⁴³. Ils attestent surtout d'un leadership allemand certain, reposant sur une capacité à proposer, impulser et entraîner, ainsi que sur une acceptation de dépendances mutuelles qui relativisent l'asymétrie de certains partenariats. L'Allemagne réussit à transformer son discours de responsabilité en une pratique d'influence efficace, notamment en Europe nordique, centrale et orientale⁴⁴, qui pourrait modifier substantiellement le visage de la défense européenne. Berlin devra néanmoins veiller à la bonne articulation des dynamiques pour assurer sa crédibilité.

⁴⁰ « Deutsche und norwegische Marine wollen enger zusammenarbeiten », *Eckernförder Zeitung*, 7 décembre 2017.

⁴¹ Cf. : BMVg : *Vorläufige konzeptionelle Vorgabe für das künftige Fähigkeitsprofil der Bundeswehr*, 16 mars 2017.

⁴² Hans J. Ohff : « Lessons from the Norwegian Submarine Decision », *Naval Forces*, 2017/II, p. 20.

⁴³ Ursula von der Leyen : *Rede der Bundesministerin der Verteidigung, Dr. Ursula von der Leyen, anlässlich der 50. Münchner Sicherheitskonferenz München*, 31. Januar 2014.

⁴⁴ Ces pays en viendraient même à considérer le FNC comme une alternative à une empreinte territoriale forte de l'OTAN dans la région. Jakub Kufcak : *Czech Defence Policy in 2015: NATO's Framework Nation Concept and V4 Defence Cooperation*; AMO - Association for international Affairs, Prague, décembre 2014.

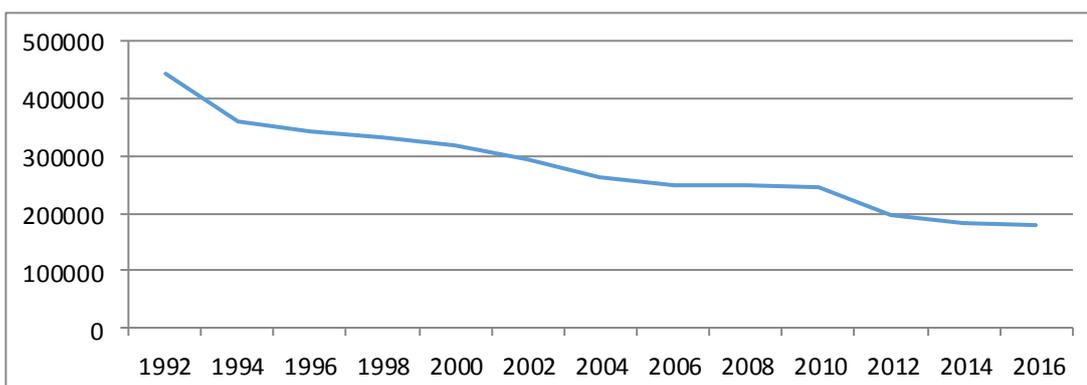
Des objectifs stratégiques en tension avec les problématiques humaine et financière

Les ambitions allemandes ont amené à reconsidérer deux paramètres : les ressources humaines et la dotation financière. Ces deux ressources représentent, en réalité, dans le contexte allemand des contraintes majeures, fragilisant le discours de changement du gouvernement fédéral.

L'utilisation malaisée du levier stratégique humain

La politique de responsabilité qui a placé sur un pied d'égalité les tâches de défense collective et de gestion des crises a été le catalyseur de la décision de reconfigurer les forces armées allemandes. En 2011, à la suspension de la conscription, le prédécesseur d'Ursula von der Leyen avait fixé pour objectif général de transformer la Bundeswehr en une structure militaire en phase avec l'évolution démographique nationale et en employeur attractif et compétitif pour recruter des personnels qualifiés et motivés. Bien que ce dessein n'ait pas changé, la donne a été bouleversée par la décision de mettre un terme à la déflation des personnels, qui s'était engagée dès 1990 en raison des obligations allemandes à l'égard des quatre puissances alliées, des conséquences stratégiques tirées de la fin de la Guerre froide et du coût financier de la Réunification allemande.

Figure n° 1 : COURBE D'ÉVOLUTION DES PERSONNELS MILITAIRES ALLEMANDS DEPUIS 1994



Source : DEUTSCHER BUNDESTAG : Unterrichtung durch den Wehrbeauftragten – Jahresbericht 2016, BT Drucksache 18/10900, 24 janvier 2017, pp. 75-76

En effet, en mai 2016, la ministre Ursula von der Leyen a annoncé un « tournant » dans le domaine des ressources humaines (« *Trendwende Personal* ») qui impliquait la suppression du plafond des personnels, jugé arbitraire et décalé par rapport aux besoins. Le volume des armées se trouvait jusqu'alors plafonné à 170 000 militaires sous contrat et de carrière et 15 000 volontaires (modèle « PSM 185 »). L'annonce s'est concrétisée par l'élaboration d'une nouvelle stratégie en matière de ressources humaines. Cette « *Personalstrategie der Bundeswehr* » adoptée le 1^{er} décembre 2016, pendant public du « *Strategieprogramm 2025* », fait le pari d'une gestion plus souple, laquelle souplesse se trouverait garantie par une meilleure anticipation. Cette dernière est mise en œuvre dans le cadre d'une planification à moyen terme (horizon 7 ans – « *Mittelfristige Personalplanung/MPP* ») et d'un comité (« *Personalboard* ») chargé de réviser annuellement le format en fonction des besoins internes et des impératifs stratégiques. Ainsi le MPP 2017 a-t-il identifié d'ici 2023 un besoin structurel supplémentaire de 14 300 postes militaires et 4 400 postes civils.

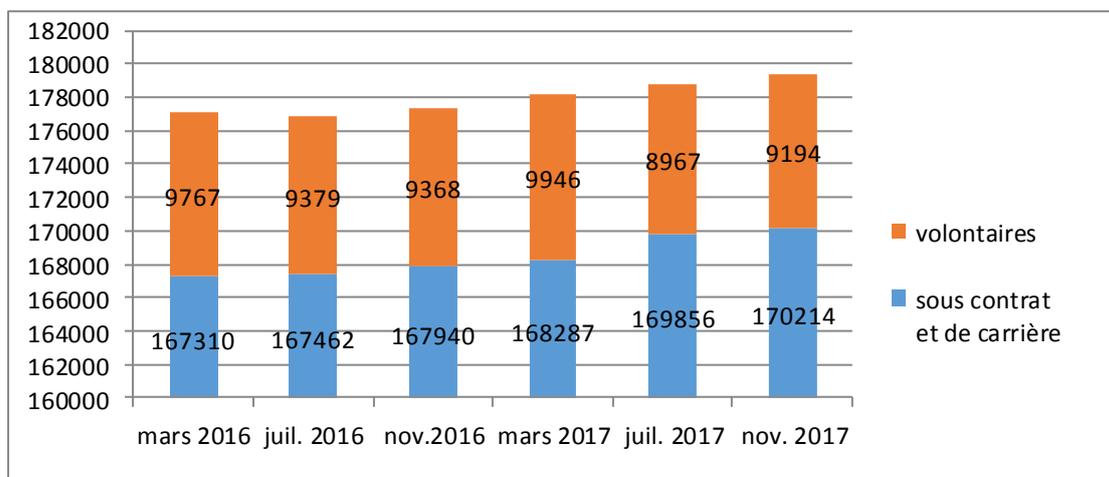
Dans un contexte de pénurie des personnels, et concurrencé sur le marché du travail par le secteur privé, le recrutement et la fidélisation des personnels constituent des enjeux de taille auxquels la Bundeswehr a tenté de répondre en mettant en place des mesures multi-dimensionnelles destinées à renforcer son attractivité (« *Attraktivitätsagenda* »). Au nombre de 55, celles-ci sont d'ordre organisationnel et d'ordre législatif. Les premières, annoncées dès 2014, visaient principalement à s'adapter à l'évolution des normes sociales. Elles prévoyaient de transformer la culture de commandement et d'organisation, développer les compétences sociales, concilier service et famille, garantir l'autonomie de travail, mettre en place des parcours de carrière professionnelle, promouvoir la santé au travail, moderniser les casernes et travailler sur le lien armées-société. La loi sur l'augmentation de l'attractivité du service dans la Bundeswehr (« *Gesetz zur Steigerung der Attraktivität des Dienstes in der Bundeswehr* ») du 22 mai 2015 met, pour sa part, l'accent sur trois domaines : des conditions de travail favorables et permettant de concilier travail et vie familiale, une rémunération attractive ainsi qu'une couverture sociale améliorée.

La problématique des ressources humaines est considérée telle, que le ministère a été conduit à activer d'autres leviers, plus complexes ou à l'efficacité incertaine dans un contexte militaire. Le premier consiste à élargir les cibles de recrutement en supprimant la limite d'âge de 30 ans pour accéder à une carrière militaire dans la Bundeswehr et en offrant des perspectives d'évolution aux personnels non-diplômés grâce à des programmes de formation, afin de combler notamment les déficits dans le corps des sous-officiers, que ce soit dans les filières générale, technique ou paramédicale. Le second vise à allonger la durée de la vie professionnelle des militaires : à partir de la législature qui vient de s'ouvrir, la durée du service pourrait être alignée sur le régime général de retraites qui prescrit

un départ à 67 ans⁴⁵. Cette mesure élèverait mécaniquement l'âge moyen des militaires, amplifiant le phénomène de vieillissement des forces armées allemandes. Par ailleurs, le ministère a affirmé étudier la possibilité d'ouvrir les rangs de la Bundeswehr aux ressortissants européens bien que le sujet ait suscité la polémique en interne et au plan national.

Pour l'heure, les mesures peinent à opérer. Même si, depuis l'été dernier, les taux de recrutement remontent légèrement, ils restent en-deçà des objectifs.

Figure n° 2 : ÉVOLUTION DES PERSONNELS MILITAIRES DE LA BUNDESWEHR DEPUIS MARS 2016



Source : Bundeswehr : Personalstärke der Bundeswehr

Malgré cette remontée, la Bundeswehr devrait rester en sous-effectifs : la Cour des comptes fédérale indiquait, dans son rapport annuel sur l'exécution du budget, qu'en 2016, 8,3 % des postes militaires prévus n'avaient pas été pourvus⁴⁶. Et ce d'autant plus qu'en 2017, plus d'un quart des volontaires auraient démissionné avant le terme de leur période d'essai.

Cette situation générale n'est pas sans conséquence opérationnelle. La Deutsche Marine, qui représente 10 % des effectifs, mais dont le personnel pourvoit à près de 20 % des contingents en opérations extérieures, a été la plus touchée par le manque d'effectifs. Depuis 2016, elle a ainsi dû prioriser ses contributions aux missions de projection et procéder à plusieurs ajustements qui se sont traduits par un retrait des bâtiments de surface de l'opération Atalante, une réduction de deux

⁴⁵ Thomas Wiegold : « Verteidigungsministerin plant Abschied von früherer Pensionierung von Soldaten », *Augen Geradeaus!*, 20 décembre 2016.

⁴⁶ Bundesrechnungshof: *Entwicklung des Einzelplans 14, Bemerkungen*, Volume I, n° 44, novembre 2016, p. 10.

à un bâtiment dans l'opération Sophia et une diminution drastique de la participation aux forces navales multinationales de l'OTAN⁴⁷.

L'orientation politique retenue accroît cependant la pression à long terme sur la Bundeswehr. Les difficultés à atteindre les objectifs de recrutement et à fidéliser le personnel militaire comme civil pourraient en effet s'amplifier en raison du défi démographique auquel l'Allemagne est confrontée et de ses effets sur le marché du travail allemand. 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 recul du vivier de potentiels candidats au recrutement.

Tableau n° 2 : ÉVOLUTION DE LA POPULATION ALLEMANDE DE 2020 À 2060

	2017	2020	2025	2030
Population totale (en milliers)	81 554	81 434	80 506	79 230
Evolution	100%	99,85%	98,71%	97,15%
Population de 18-20 ans (en milliers)	839	785	742	736
Evolution	100%	93,5%	88,4%	87,7%

Source : Variante 1 (continuité corrélée à une moindre immigration) des projections du Statistisches Bundesamt : *Bevölkerung Deutschlands bis 2060. Ergebnisse der 13. Koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung* (2015)

À cela s'ajoutent la diminution et le vieillissement de la population en âge de travailler qui apparaissent, selon les projections actuelles, inéluctables⁴⁸. La structure de l'emploi devrait, elle aussi, évoluer sous l'effet, d'une part, de la numérisation de la vie professionnelle et, d'autre part, des besoins appelés à croître dans les secteurs de la santé et des soins à la personne⁴⁹. La question est dès lors de savoir comment la Bundeswehr anticipera et gèrera ces mutations démographiques et sociologiques qui peuvent constituer des obstacles au changement dans les forces armées, et quelle marge de manœuvre elle pourra dégager pour y faire face.

⁴⁷ BMVg: *Stellungnahme des Bundesministeriums der Verteidigung zum Jahresbericht 2016 des Wehrbeauftragten des Deutschen Bundestages*, 7 juin 2017, p. 20.

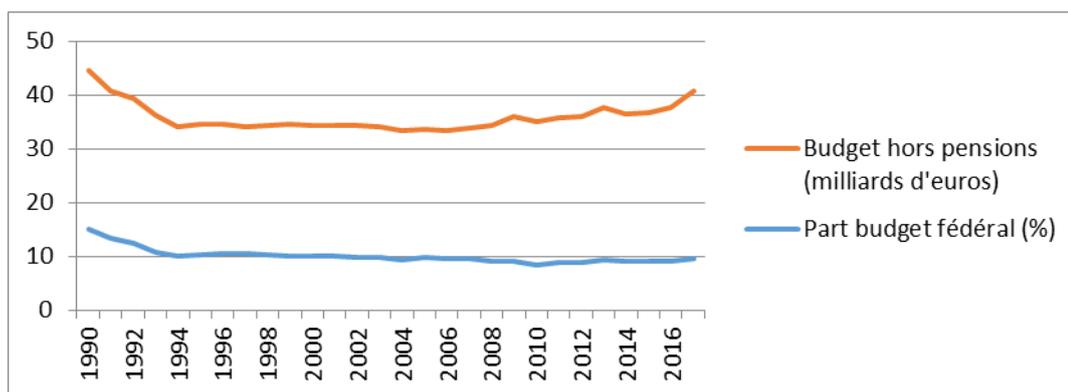
⁴⁸ Johann Fuchs, Doris Soehnlein, Brigitte Weber : *Projektion des Erwerbsspersonenzials bis 2060. Arbeitskräfteangebot sinkt auch bei hoher Zuwanderung*, Institut für Arbeitsmarkt und Berufsforschung, IAB-Kurzbericht, Nuremberg, 6/2017.

⁴⁹ Peter Ilg : *Arbeitsmarkt: « Digitalisierung + Demografie = stabiler Jobmarkt? »*, *Zeit Online*, Hambourg, 6 avril 2017.

Une opérationnalisation financière qui reste délicate

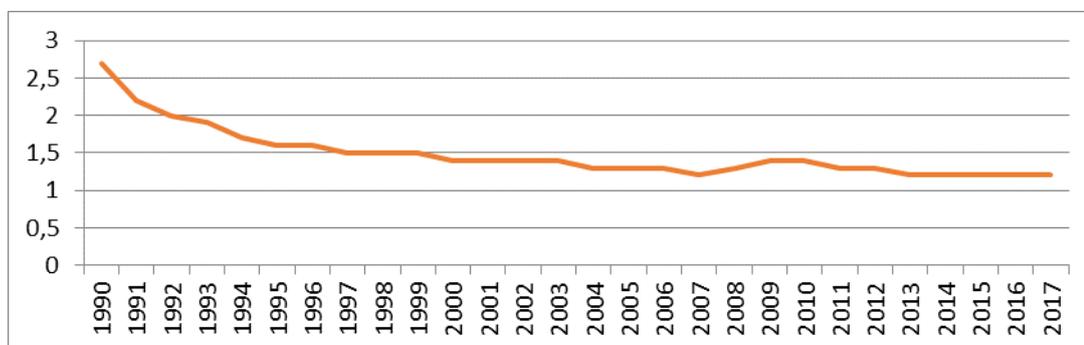
Les aspects financiers constituent un autre déterminant de la faisabilité de la réforme allemande. En la matière, la troisième Grande coalition a initié un retournement de tendance. Elle apparaît aujourd'hui comme le premier gouvernement de l'Allemagne réunifiée à ne pas avoir soumis les armées à l'impératif de contrainte budgétaire. Jusqu'alors, l'effort de consolidation des finances publiques allemandes, mis en œuvre pour absorber la Réunification et faire face à la crise financière et économique de 2008 tout en continuant de respecter les critères de Maastricht, balisait le sens commun des précédentes réformes de la Bundeswehr. Il justifiait la contraction progressive du budget de la Défense. Cette orientation a conduit à une érosion de la part consacrée aux forces armées dans le budget fédéral et dans la richesse nationale : en 1990, les crédits militaires représentaient 15,1 % du budget fédéral et 2,7 % du Produit intérieur brut (PIB), pour être ramenés en 2017 à respectivement 9,5 % et 1,2 %.

Figure n° 3 : ÉVOLUTION DU BUDGET DE LA DÉFENSE DEPUIS 1990



Source : Bundesministerium für Finanzen

Figure n° 4 : ÉVOLUTION DE LA PART DU PIB (%) CONSACRÉE À LA DÉFENSE DEPUIS 1990



Source : SIPRI

Toutefois, à partir de 2015, le discours de responsabilité, conjugué à une amélioration des finances publiques allemandes et une conjoncture économique favorable⁵⁰, trouve sa traduction financière. En janvier 2016, Ursula von der Leyen a appelé à rétablir le primat du besoin des armées et à investir d'ici 2030 environ 130 milliards d'euros dans les capacités. Cette inflexion est confirmée dans le *Livre blanc* qui a réitéré le vœu d'une trajectoire financière conforme aux engagements pris dans le cadre de l'OTAN, à savoir la double aspiration à atteindre un effort de défense à 2 % du PIB et des dépenses d'investissements représentant 20 % du budget de défense total à horizon 2024. Ce retournement s'est symboliquement amplifié depuis le printemps 2016, la sécurité intérieure et extérieure ayant été érigée au rang de priorité fédérale.

A ce titre, lors du débat pour son enveloppe 2017, la ministre prescrit non plus une simple préservation de son enveloppe financière, mais une augmentation des crédits militaires afin de financer la modernisation des forces armées adaptée aux évolutions du contexte stratégique. Elle reconnaît implicitement un sous-financement structurel de la Bundeswehr, lui permettant de signaler sa disposition à accéder aux sollicitations des militaires principalement relayées par le *Bundeswehrverband* et le délégué parlementaire aux forces armées, Hans-Peter Bartels. Elle annule aussi partiellement la communication autour de la professionnalisation⁵¹.

En volume global, il est désormais prévu, selon le projet de budget fédéral 2018 et de 51^{ème} plan financier⁵², que les ressources financières soient graduellement portées de 38,493 milliards en 2018 à 42,387 milliards en 2021. Un comparatif des derniers plans financiers témoigne d'ailleurs d'une réévaluation annuelle systématiquement à la hausse du budget de la Défense.

Tableau n° 3 : PERSPECTIVES FINANCIÈRES DE LA DÉFENSE (EN MILLIARDS D'EUROS)

	2017	2018	2019	2020	2021
49^{ème} plan financier	34,912	35,028	35,177	-	-
50^{ème} plan financier	36,612	36,860	35,851	39,177	-
51^{ème} plan financier (projet)	37,005	38,493	39,921	41,217	42,387

Source : Bundesministerium der Finanzen

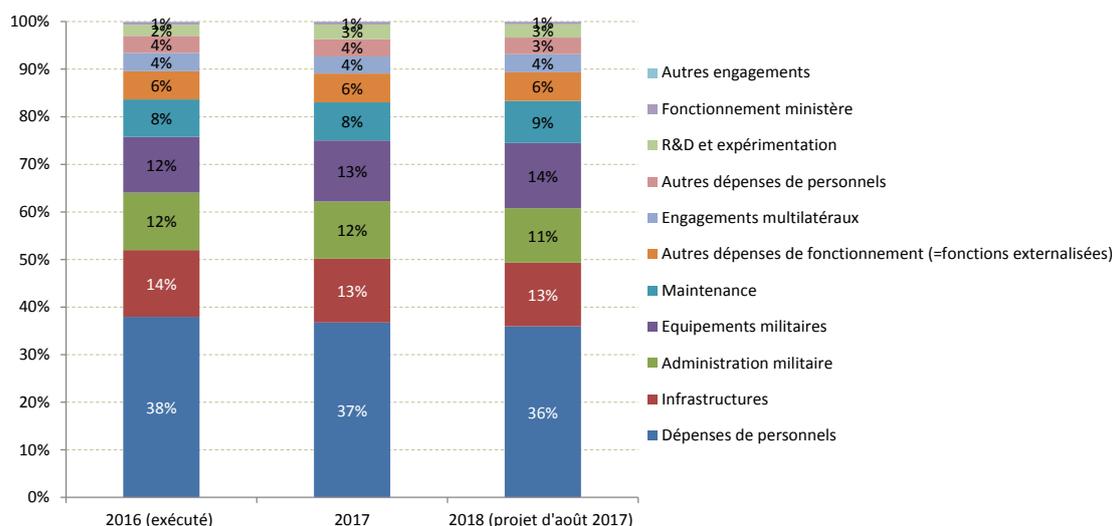
⁵⁰ Prévisions de croissance de 2,2 % en 2017, 2,3 % en 2018 et 1,9 % en 2019, selon l'OCDE.

⁵¹ Celles-ci devaient dégager d'ici 2020 une économie de 8,3 milliards d'euros.

⁵² Programmation financière de l'État fédéral sur cinq années glissantes.

Une analyse de la structure des dépenses par titre révèle certes la persistance d'une forte proportion consacrée aux dépenses de personnels et de fonctionnement, mais également une disposition à faire progresser la part allouée aux investissements d'équipements (16 % en 2017 et 17 % dans le projet 2018).

**Figure n° 5 : RÉPARTITION PAR TITRE DES BUDGETS DE LA DÉFENSE
 2016, 2017 ET 2018**



Source : Bundesministerium der Finanzen et Deutscher Bundestag

Pour autant, si la tendance haussière des exercices budgétaires est peu remise en cause, son ampleur l'est moins. À cet égard, la classe politique se montre particulièrement divisée sur la cible des 2 % du PIB à consacrer à l'effort de défense, à laquelle l'Allemagne s'est engagée dans le cadre de l'Alliance atlantique en 2014 et 2016.

**Tableau n° 4 : POSITIONS DES PARTIS POLITIQUES REPRÉSENTÉS
 AU BUNDESTAG DEPUIS SEPTEMBRE 2017**

CDU-CSU	SPD	FDP	Bündnis 90 – Die Grünen	Die Linke	AfD
Pour un budget à hauteur de 2% du PIB	Pour une augmentation du budget de la défense contre un budget porté à 2 % du PIB	Pour des dépenses de défense, de développement et de diplomatie portées à 3 % du PIB	Contre la hausse du budget de la défense	Contre la hausse du budget de la défense	<i>Aucune indication</i>

Source : Agrégation des programmes des partis et des positions défendues lors des pourparlers de gouvernement

Cette division a donné lieu à une bataille d'interprétation, attisée par le contexte électoral, au sein même du gouvernement : s'agissait-il d'une recommandation à laquelle il fallait tendre (Sigmar Gabriel) ou d'une obligation à laquelle il fallait se soumettre (Ursula von der Leyen) ? Les camps ont ainsi mobilisé deux craintes : l'une que l'Allemagne participe à une course aux armements⁵³, agitant le spectre d'une contribution allemande aux désordres mondiaux ; l'autre que l'Allemagne continue d'évoluer en dehors des cadres euro-atlantiques, réactivant la thèse d'un « *Sonderweg* » allemand⁵⁴. Cette divergence a également mis au jour l'incapacité de la Chancelière Angela Merkel à faire valoir ses vues et à mettre un terme au différend public, impression accentuée par le langage flou retenu dans le document issu des consultations préliminaires entre CDU/CSU et SPD pour former une quatrième grande coalition⁵⁵. Une telle situation interroge dès lors la crédibilité des engagements pris.

À cela s'est surimposée une bataille de chiffres : les estimations d'un budget allemand de la Défense porté à 2 % du PIB en 2024 se situeraient dans une fourchette comprise en 60⁵⁶ et 70 milliards⁵⁷. Ces calculs, réalisés sans qu'aucune source de projection ne soit jamais avancée, ont joué sur la capacité mobilisatrice des chiffres : les uns (SPD et milieux pacifistes) cherchant à dénoncer et impressionner, voire indigner et effrayer au regard de la puissance dont disposerait alors l'Allemagne⁵⁸ ; les autres (proches du ministère de la Défense) à dédramatiser. Les volumes financiers évoqués ont, eux-mêmes, été relativisés par les propos d'une autorité comme le délégué parlementaire aux forces armées qui signalait qu'un 1,5 % du PIB d'ici 2021 suffirait à couvrir les besoins⁵⁹.

Dans ce contexte polarisé, une hausse des crédits militaires devrait se poursuivre en raison du poids des partis chrétien-démocrate et social-démocrate au Bundestag⁶⁰. Pourtant, la trajectoire prévue par le projet de plan de finances avalisé en juin 2017 par le gouvernement fédéral n'est pas à l'abri d'un réexamen qui reverrait à la baisse les ambitions financières allemandes. Sur le plan de la procédure législative, il convient effectivement de souligner que la pratique de pluriannualisation budgétaire n'est pas contraignante et qu'elle fait l'objet d'une réévaluation annuelle. De surcroît, le Bundestag sorti des urnes en septembre 2017 n'est pas lié par les débats qui se sont précédemment tenus dans l'enceinte parlementaire. Enfin, en vertu du principe de discontinuité en année électorale, il revient au nouveau gouvernement de porter le budget 2018. Compte tenu de l'état des discussions pour former une coalition gouvernementale, l'adoption du

⁵³ Thorsten Jungholt : « Aufrüstung treibt Keil in die Bundesregierung », *Die Welt*, 19 février 2017.

⁵⁴ « Merkel bekennt sich zu höheren Verteidigungsausgaben », *Spiegel Online*, 25 février 2017.

« Nato-Treffen: Deutschland geht auf Konfrontationskurs zu USA », *Online Focus*, 31 mars 2017.

⁵⁵ *Ergebnisse der Sondierungsgespräche von CDU, CSU und SPD*, 12 janvier 2018, p. 25-26.

⁵⁶ Karl-Heinz Kamp : « Zwei Prozent für unsere Verteidigung », *Die Welt*, 7 mars 2017.

⁵⁷ Nato-Treffen: « Deutschland geht auf Konfrontationskurs zu USA », *Online Focus*, 31 mars 2017.

⁵⁸ Kommission Europäische Sicherheit und Zukunft der Bundeswehr : *Das Zweiprozentziel gehört auf den Prüfstand*, Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik, juin 2017, p.6.

⁵⁹ « Bartels fordert höheren Wehretat von Jamaika-Sondierern », *Spiegel Online*, 2 novembre 2017.

⁶⁰ « Mit SPD zehn Milliarden Euro mehr für die Bundeswehr », *WirtschaftsWoche*, 24 janvier 2018.

nouveau budget ne pourrait intervenir qu'à l'été prochain. Des modifications au cours de cette phase d'approbation ne peuvent être exclues. Toutefois, c'est surtout lors de la préparation du budget de l'année 2019 et du 52^{ème} plan de finances (2019-2023) que les effets de la nouvelle configuration décisionnelle devraient être réellement perceptibles. Il sera alors possible de déterminer si la dernière enveloppe budgétaire projetée de la troisième Grande coalition relevait avant tout d'une stratégie d'affichage à l'égard des militaires et des Alliés ou, au contraire, si elle signalait bien un changement radical d'approche.

Le périlleux choix des armes

Un discours de remise en cause de la politique d'armement

Parallèlement, Ursula von der Leyen a placé, dès les premières semaines de son mandat de ministre de la Défense, l'équipement de la Bundeswehr au centre de l'agenda politique, comme elle l'indiquait, en décembre 2013, aux militaires à Mazar-e Charif en Afghanistan et, en janvier 2014, devant le Bundestag. Sur le plan de l'armement, sa prise de fonction est intervenue dans un contexte marqué par des scandales majeurs (Eurohawk, marché hélicoptères), un report de décision (MEADS), des retards notoires (54 mois en moyenne⁶¹) et des dépassements de coûts presque systématiques (11,774 milliards d'euros) ; ce, au moment où la ministre plaide pour un engagement accru au Mali. Le défi d'alors pour la ministre était d'améliorer l'exécution des crédits⁶² pour éviter la décélération de son budget et renouveler les équipements nécessaires aux opérations, et, dans le même temps, de contenir les dépassements qui préemptent les capacités de lancement et de réalisation de nouveaux programmes et donc bloquent la modernisation de la Bundeswehr. L'acuité du problème des armements avait, elle-même, conduit ses prédécesseurs à plusieurs réformes⁶³.

En la matière, l'acte fondateur d'Ursula von der Leyen constitue moins la convocation en urgence d'un comité armement pour faire un état des lieux du processus d'acquisition⁶⁴ que le renvoi consécutif de deux autorités du ministère : le secrétaire d'État Stéphane Beemelmans et le directeur de l'armement Detlef Sellhausen. Que l'éviction de ces derniers, conjuguée à celle du secrétaire d'État Rüdiger Wolf en décembre 2013, aient été ou non une manœuvre tactique pour s'imposer dans un ministère réputé dangereux pour une carrière politique, Ursula

⁶¹ Eurofighter (140), NH90 (134), A400M (108), Tigre (80), Puma (58).

⁶² En 2008 et 2014, ce sont près de 4 milliards d'euros de crédits d'équipement qui n'ont pas été exécutés. Nikolaus Blome : « Zu wem die Ampel spricht », *Der Spiegel*, 29 septembre 2014, pp. 20-22.

⁶³ À titre d'exemple, si les coupes budgétaires avaient conduit en 2011 à des annulations partielles de commandes (hélicoptères Tigre et NH-90, Eurofighter, A400M), les institutions avaient été remaniées en 2012 (ex. fusion du BWB et de l'IT-Amt au sein du BAAINBw) et, la même année, avaient été introduits une nouvelle version du Customer Product Management (« CPM novelliert » – « CPM (nov.) ») et le travail en équipe intégrée (« Integriertes Projektteam » – « IPT ») rassemblant les expertises ministérielle, technique, opérationnelle et industrielle.

⁶⁴ Matthias Gebauer : « Verteidigungsministerium gab Millionensumme ohne Bundestagsvotum frei », *Spiegel Online*, 19 février 2014.

von der Leyen a ouvert une fenêtre d'opportunité pour initier une rupture dans le domaine de l'armement, à tout le moins, pour signaler une volonté de rupture. Ce volontarisme politique a été renforcé par le choix des remplaçants (respectivement, Katrin Suder et le général Benedikt Zimmer), ainsi que par la mise en place d'une nouvelle fonction, celle de « délégué à la conduite stratégique des activités nationales et internationales d'armement », occupée d'août 2014 à décembre 2016 par Gundbert Scherf⁶⁵. En s'entourant de personnalités issues du conseil et de la filière opérationnelle de la Bundeswehr, la ministre signalait que la logique incrémentale de transformation qui avait jusqu'alors prévalu était dépassée et que le point de vue des utilisateurs, à savoir les militaires, serait mieux pris en compte.

Récusant l'expertise du ministère, Ursula von der Leyen a commandé à l'été 2014 à un consortium privé une revue de ses programmes et projets majeurs. Les résultats de cet audit externe rendus publics en octobre 2014 ont fait état de plus de 140 problèmes et risques. Le ministère y apparaît comme un piètre pouvoir adjudicateur, dans l'incapacité de faire respecter ses objectifs financiers, calendaires et techniques dans son dialogue avec l'industrie. La dimension internationale d'un programme était jugée comme un facteur aggravant des dysfonctionnements constatés⁶⁶.

En objectivant les problèmes, ce réquisitoire a légitimé une rénovation de la politique d'acquisition et fourni la base des réflexions ministérielles qui ont débouché sur deux processus : l'Agenda armement (« *Agenda Rüstung* ») et le tournant dans les capacités de la Bundeswehr (« *Trendwende Material* »). Dès octobre 2014, le ministère a édicté les trois grands objectifs stratégiques de sa nouvelle politique d'armement : l'amélioration de la transparence, le maintien de technologies-clés et le renforcement de la coopération multinationale. Dans cette perspective, quatre priorités ont été formulées : améliorer les processus d'acquisition et les rendre plus transparents, prendre des décisions sur les projets majeurs pour combler les lacunes capacitaires, renforcer le MCO et la disponibilité des matériels, sécuriser les capacités d'avenir et l'innovation⁶⁷. Ces orientations témoignent des préoccupations opérationnelles du ministère. Elles indiquent aussi que des choix dans les relations à l'industrie seraient opérés pour renverser le rapport de force dans la négociation des contrats tout en soutenant l'industrie et disposer d'une armée davantage tournée vers le futur.

Cette injonction s'est accompagnée d'une évolution des règles et instruments de la politique d'armement. Celle-ci tendait, d'une part, à faire de la Bundeswehr un client intelligent. Inspirée du *New Public Management*, la démarche initiée a visé l'alignement des pratiques publiques sur celles du secteur privé pour rationaliser et optimiser les processus d'acquisition, réaffirmant la validité d'une démarche reposant sur les codes de gouvernement d'entreprise introduits dès les années

⁶⁵ Björn Seibert, de formation politiste et jusqu'alors en poste à la Direction armement (Abteilung Ausrüstung) du ministère, lui a succédé.

⁶⁶ KPMG, P3 GROUP, TAYLOR WESSING: *Umfassende Bestandsaufnahme und Risikoanalyse zentraler Rüstungsprojekte – Exzerpt*, 30 septembre 2014.

⁶⁷ BMVg: *Erste Konsequenzen aus dem Expertengutachten: Die Agenda Rüstung*, 7 octobre 2014.

2000. Dans cette perspective, la procédure baptisée « *Customer Product Management novelliert* » (« CPM (nov) »), qui couvre l'ensemble des phases de la planification, est demeurée le cadre formel de gestion des risques et de la performance financière et organisationnelle. Elle est censée prendre en compte le principe de mise en concurrence des solutions industrielles, misant ainsi sur la logique de marché. Du point de vue du management opérationnel, le chef de projet a vu croître son autonomie dans un esprit de plus grande responsabilisation. L'édifice a été complété par une nouvelle pratique de contrôle, apparentée à l'« *accountability* » : le ministère doit rendre des comptes à la tutelle parlementaire, augmentant la pression sur les acteurs de la planification capacitaire, mais contraignant en retour le pouvoir parlementaire à mesurer l'impact de leurs actions et interventions sur l'évolution des capacités militaires et indirectement à s'expliquer eux-aussi auprès des usagers de la Bundeswehr.

La réorientation de la politique d'armement visait, d'autre part, à faire de l'État allemand un acteur stratégique du secteur, et qui s'assume dans ce rôle.⁶⁸ Celui-ci entendait démontrer sa capacité à ordonner et réguler le jeu économique ainsi qu'à soutenir sa base industrielle et technologique nationale de défense. Ceci ne va pas de soi : la BITD comptabilisait, en 2014, 65 700 salariés et représentait un chiffre d'affaires de 20,4 milliards d'euros⁶⁹. À titre comparatif, l'industrie automobile employait, selon le *Verband der Automobilindustrie*, en 2016, 808 491 personnes, pour un chiffre d'affaires de 404 milliards d'euros.

L'évolution à laquelle nous avons assisté est le fruit non seulement de la reconnaissance du caractère indispensable de la satisfaction des besoins de la Bundeswehr pour mettre en œuvre le discours de responsabilité, mais aussi de la lente convergence des trajectoires étatique et industrielle. Les industriels ont, en effet, évolué depuis plus d'une décennie⁷⁰ et progressivement remis en cause la faiblesse de la politique industrielle allemande de défense, qui les défavoriserait par rapport à leurs équivalents français, britanniques et italiens dans le processus de consolidation européenne, les pénaliserait à l'export et mettrait en péril des emplois⁷¹. Leur rassemblement en 2009 au sein d'un groupe d'intérêt spécifique, le *Bundesverband der Deutschen Sicherheits- und Verteidigungsindustrie* (BDSV), n'a

⁶⁸ Voir également : Catherine Hoeffler : « L'émergence d'une politique industrielle de défense libérale en Europe – Appréhender le changement de la politique d'armement par les instruments », *Gouvernement et action publique*, 2013, n°4, pp. 641-665.

⁶⁹ VDI Technologiezentrum : *Analyse der strukturellen Lage der Verteidigungsindustrie in Deutschland*, novembre 2015.

⁷⁰ Initialement hostiles à toute intervention étatique. BDI : *Positionspapier zur Interessenwahrnehmung der deutschen wehrtechnischen Industrie in Europa*, décembre 2005.

⁷¹ Citons, par exemple : « Bei Blohm+Voss beginnt der Bau der ersten Korvette 130 », *Die Welt*, 19 juillet 2004.

Rainer Hertrich : *Welche Zukunft für die deutsche Verteidigungsindustrie*; Münchner Management Kolloquium, 2 mars 2005.

BDSV : *Stellungnahme des BDSV anlässlich des Berichts der Strukturkommission der Bundeswehr*, 3 novembre 2010.

Plus généralement, lire Harmut Kuechle : *Die Neustrukturierung des deutschen Rüstungsmarktes als industriepolitische Aufgabe*, Edition der Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf, 2005, n° 135.

fait qu'amplifier la visibilité de leurs revendications. Ce discours a trouvé résonance dans la politique menée sous la troisième Grande coalition au ministère de l'Économie, dirigé entre décembre 2013 et janvier 2017 par Sigmar Gabriel (SPD). Ce dernier a contribué, dans la lignée de Wolfgang Clement (ministre fédéral de l'Économie de 2002 à 2005)⁷², à relancer le débat politique sur les mesures de protection des technologies clés allemandes, impliquant pour cela de les définir précisément. Par ailleurs, à l'image de Rudolf Scharping et Gerhard Schröder lors des discussions autour de l'avenir des chantiers HDW ou du secteur blindé au début des années 2000⁷³, le vice-chancelier du gouvernement Merkel III a plaidé pour une fusion nationale avant toute démarche de consolidation européenne dans le dossier du rapprochement entre Nexter Systems et Krauss-Maffei Wegmann⁷⁴.

L'émergence d'un consensus sur la place de l'industrie de défense a permis l'élaboration de la stratégie gouvernementale pour le renforcement de l'industrie de défense en Allemagne⁷⁵. Cette dernière a officialisé une présence directe du politique sur les sujets industriels. Bien que, contrairement au document de 2007⁷⁶, les industriels n'aient pas cosigné ce papier, les révélations dans la presse de certaines modifications de dernière minute (réapparition des secteurs des blindés et des sous-marins) laissent supposer des marchandages avec les entreprises⁷⁷. Quoi qu'il en soit, la nouveauté de cette stratégie ne réside pas dans la réaffirmation du besoin de consolidation industrielle en Europe ou d'une coopération européenne et transatlantique, basée sur des spécifications techniques communes et sur un partage industriel orienté sur les exigences du projet. L'originalité provient davantage des cinq filières technologiques identifiées comme clés, même si l'horizon de validité de cette liste reste indéterminé. Il s'agit de la protection dans le domaine terrestre, des véhicules protégés et blindés, des unités sous-marines, des senseurs et des capacités de conduite de la guerre en réseau et de chiffrement. Ce choix témoigne de l'interaction des facteurs stratégiques (tensions avec la Russie, perspective d'un conflit hybride, émergence de la notion de souveraineté digitale), économiques (potentiel de croissance et de compétitivité⁷⁸) et politiques (poids de certains industriels – TKMS, Rheinmetall, Hensoldt, Rohde & Schwarz – dans la décision). En avril 2016, la contribution du

⁷² C'est sous son mandat que la loi relative au commerce extérieur (*Aussenwirtschaftsgesetz*) a été modifiée en 2004 et 2005, permettant alors à l'État allemand de contrôler les fusions et acquisitions dans le domaine de la défense.

⁷³ Manfred Fischer : « Nur Fusionen retten die Armee », *Welt am Sonntag*, 18 mars 2001.

⁷⁴ Gerhard Hegmann : « Gabriel dringt auf Fusion deutscher Panzerbauer », *Süddeutsche Zeitung*, 3 septembre 2014.

⁷⁵ « Strategiepapier der Bundesregierung zur Stärkung der Verteidigungsindustrie in Deutschland » du 8 juillet 2015.

⁷⁶ BMVG/BDI : *Gemeinsame Erklärung zu Nationalen Wehrtechnischen Fähigkeiten*, Berlin, 20 novembre 2007. A ce sujet, lire également : HEIDENKAMP, Henrik : *Deutsche Rüstungspolitik. Ein Politikfeld unter Handlungsdruck*, Verlag Barbara Budrich, Opladen, Berlin, Toronto, 2015, pp. 44-46.

⁷⁷ Christoph Hickmann : « Von der Leyen legt sich mit Rüstungsindustrie an », *Süddeutsche Zeitung*, 6 octobre 2014.

⁷⁸ Les technologies de cryptographie ont également été identifiées comme axe prioritaire dans la stratégie High-tech de 2014.

« Mittelstand » dans l'innovation et le système de production allemands est reconnue et encouragée avec l'adoption d'un concept spécifique⁷⁹.

Grâce à cette boussole stratégique, la gamme d'instruments a été adaptée, voire étendue. La mention des possibilités offertes par l'article 346 du Traité sur le Fonctionnement de l'Union européenne dans un document du ministère de la Défense, conjuguée à une récente prise de position du ministère fédéral de l'Économie justifiant une utilisation de cette règle d'exemption⁸⁰, indique que l'Allemagne souhaite continuer de se servir de l'outil réglementaire⁸¹ dans un but protectionniste. Le recours à une telle procédure va dans le sens d'une prise de distance avec la logique de marché. L'État allemand offre également un soutien financier direct ou indirect à l'industrie de défense. Dans cette perspective, il peut toujours procurer un soutien à l'exportation d'armement par le biais des garanties de crédit à l'exportation (« *Hermesdeckungen* »)⁸².

Mais surtout, il a démontré son ambition à façonner sa base industrielle et technologique en encourageant la recherche et l'innovation. Dans le contexte général de hausse des crédits consacrés aux investissements d'équipement, le budget alloué à la R&D et aux expérimentations a progressé, passant en valeur nominale de 885 millions d'euros en 2012 à 1,151 milliard en 2017. Cette augmentation bénéficie certes en premier lieu à la recherche publique ou parapublique : aux organismes de recherche du ministère de la Défense⁸³ et à d'autres établissements tels que le centre de recherche pour l'aéronautique et l'aérospatial (DLR), l'Institut franco-allemand de recherche de Saint-Louis (ISL) et les instituts Fraunhofer, contribuant à réduire le risque pour les entreprises. À cela s'ajoutent les efforts consentis en termes d'innovation cyber par le biais du Cyber Innovation Hub (CIH) de la Bundeswehr, mis en place en juin 2017 et destiné à favoriser les échanges entre la Bundeswehr et les start-ups.

Par ailleurs, l'État fédéral encourage aujourd'hui la diversification civilo-militaire des portefeuilles industriels⁸⁴, qui permet à l'industrie de défense de prétendre à des financements alternatifs. Cette dernière peut dès lors accéder, par exemple, au programme-cadre fédéral pour la sécurité civile (2012-2017), au plan d'action fédéral Nanotechnologie 2020 ainsi qu'aux projets dans les domaines de

⁷⁹ BMVg : *Konzept des Bundesministeriums der Verteidigung zur Stärkung des wehrtechnischen Mittelstands*, 20 avril 2016.

⁸⁰ "Schlüsseltechnologie & Vergabe" ; *griephan Briefe*, 2017, n°43, 27 octobre 2017, pp. 4-6.

⁸¹ BMVg : *4. Bericht des Bundesministeriums der Verteidigung zu Rüstungsangelegenheiten – Teil 1*, septembre 2016, Berlin, p. 11.

⁸² En 2016, aucune garantie n'a été attribuée. En 2015, les garanties représentaient un montant de 6 millions d'euros. EULER HERMES AG : *Jahresbericht 2016 – Exportkreditgarantien der Bundesrepublik Deutschland (Hermesdeckungen)*, Hambourg, 2017, p. 66.

⁸³ Wehrwissenschaftliches Institut für Werk- und Betriebsstoffe (WIWeB), Wehrwissenschaftliches Institut für Schutztechnologien – ABC-Schutz (WIS) et Wehrtechnische Dienststelle für Schiffe und Marinewaffen, Maritime Technologie und Forschung (WTD 71).

⁸⁴ Bundesministerium für Wirtschaft und Energie : *Richtlinie zum Innovationsprogramm „Unterstützung von Diversifizierungsstrategien von Unternehmen der Verteidigungsindustrie in zivile Sicherheitstechnologien*, 24 novembre 2016.

l'aéronautique (« *Ziviles Luftfahrtforschungsprogramm V* » et les programmes spécifiques du Brandebourg et de Bavière) et du maritime (« *Maritime Technologien der nächsten Generation* »). Un tel décloisonnement permet aux problématiques militaires, en mal de reconnaissance dans le milieu scientifique⁸⁵, de s'ancrer plus ouvertement dans l'écosystème national de recherche et d'innovation.

Vers une révision du profil capacitaire

L'enchevêtrement de la stratégie de responsabilité, des ressources financières et humaines disponibles et de la politique industrielle de défense entre en interaction avec les réflexions autour du nouveau format de la Bundeswehr. Ces dernières font suite au *Livre blanc* de 2016 qui appelait à la réécriture de la « *Konzeption des Bundeswehr* » et du « *Fähigkeitsprofil der Bundeswehr* ». Elles ont été consignées dans un document provisoire qui se fixe pour horizon les années 2031/2036 : « *Vorläufige konzeptionelle Vorgaben für das künftige Fähigkeitsprofil der Bundeswehr* » baptisé dans la presse « Rapport Bühler », du nom du chef de la division Plans du ministère, et signé en mars 2017.

Celui-ci propose une remontée en puissance pour devenir une des trois colonnes vertébrales en Europe, aux côtés de la France et du Royaume-Uni. Il met en avant trois missions définissant la posture de base (« *Grundaufstellung* ») :

1. La défense territoriale et collective, incluant la capacité à être nation-cadre pour d'autres partenaires et à assurer le rôle de nation hôte et de hub logistique (ce qui correspond en majeure partie aux objectifs assignés à l'Allemagne dans le cadre du NDPP) ;
2. La protection nationale, comprenant la cyberdéfense/cybersécurité et la contribution militaire à la protection des ressortissants allemands à l'étranger ; et
3. La garantie de la « base nationale ».

Parallèlement, la Bundeswehr doit continuer d'être en mesure de participer à la gestion internationale des crises, aux partenariats et à la coopération, aux prestations d'assistance (aide humanitaire d'urgence, réponse aux catastrophes et entraide administrative). Pour ce faire, le dispositif de base doit être complété par des « paquets de mission » (« *Missionspakete* ») matériel, personnels, formation et contrat. Quatre fonctions concourent à ces missions : conduite – reconnaissance – efficacité – soutien (« *Führung – Aufklärung – Wirkung – Unterstützung* »). Le défi de cette remontée en puissance serait de répondre à la concomitance des missions et de permettre à la nation-cadre d'assumer pleinement son rôle tout en tenant compte des contraintes des ressources humaines et de l'état du matériel existant. Dans cette perspective, multinationalité, disponibilité, résilience, digitalisation, systèmes d'armes téléopérés et équipements multi-rôles /

⁸⁵ Cf. : « Zivilklausel » introduite dans plusieurs universités depuis 1986.

multifonctions et nécessitant peu de personnels se sont imposés comme les maîtres-mots.

Sur cette base ambitieuse mais non chiffrée, il s'agirait, pour l'armée de Terre (*Heer*), de disposer de trois divisions lourdes, engageables sous trois mois. Ceci exigerait un effort capacitaire sur la conduite d'opérations terrestres, l'appui-feu indirect et la défense anti-aérienne. L'armée de l'Air (*Luftwaffe*), intégrée au système de défense aérienne et antimissile de l'OTAN, devrait être en capacité de conduire un groupe aérien multinational, capable de mener jusqu'à 350 sorties quotidiennes et auquel l'Allemagne contribuerait à près de 75 %. Dans ce domaine, les axes d'effort se situeraient dans la guerre électronique, les drones (RPAS), la défense antimissile balistique, la précision des frappes aériennes, le transport aérien ou encore le ravitaillement en vol. À cela s'ajoutent le remplacement des hélicoptères de transport lourd CH-53 et la poursuite des travaux sur la succession des Tornado et Eurofighter. La Marine devrait être en mesure de déployer un minimum de 15 bâtiments pour les opérations de surface et sous-marines ainsi que pour des missions antiaériennes. Ceci impliquerait notamment de disposer de 9 frégates, 6 bâtiments multi-rôles, 10 corvettes et 8 sous-marins. L'acquisition et le développement capacitaire devraient se concentrer sur le renouvellement des hélicoptères Sea Lynx, la lutte anti-sous-marine, les systèmes autonomes et téléopérés, en particulier pour ce qui concerne la guerre des mines, les avions de patrouille maritime, l'amphibie et la conduite d'opérations à partir de la mer ainsi que la contribution maritime à la défense antimissile.

Deux champs échapperaient à la tendance multinationale : le cyber et l'espace. Le premier, qui est, depuis 2017, une composante d'armée à part entière, devrait poursuivre la consolidation de la BWI, dont les parts détenues par IBM et Siemens ont été définitivement rachetées par l'État allemand en décembre 2016 et qui est en charge de la modernisation des systèmes informatique et de communication de la Bundeswehr. Le document se fixe pour autres priorités l'opérationnalisation des capacités de renseignement, surveillance et reconnaissance interarmées (JISR) et de renseignement, de surveillance, d'acquisition d'objectifs et de reconnaissance (ISTAR), le développement des systèmes d'information et de communication mobiles, l'harmonisation des systèmes d'information (*German Mission Network*), le renforcement de la cyber-défense, de la cybersécurité et de la cryptographie ainsi que du renseignement électromagnétique. S'agissant du second et à rebours de décennies de coopération avec la France et l'Italie, l'accent est mis sur la sécurisation d'une autonomie d'analyse, d'appréciation et d'action qui impliquerait de se doter de capacités de surveillance de l'espace et de pouvoir opérer ses propres senseurs et satellites. Une telle intention explique la préférence qui semble être accordée à l'entreprise OHB, comme l'illustrent la commande du BND d'une constellation de trois satellites de renseignement électro-optique et le montage industriel du programme *Heinrich Hertz* portant sur une capacité de transmission par satellite sur les bandes KU et KA.

Effets et limites de la réforme : une pratique marquée par une cohérence décisionnelle aléatoire

La mise en œuvre d'une césure dans le choix des équipements militaires s'est révélée autrement plus délicate, dévoilant des incompréhensions, des non-décisions⁸⁶ ainsi qu'une instabilité des préférences qui ont fini par mettre à mal la cohérence de la décision allemande et produire d'autres effets que ceux affichés.

Alors que l'exécutif soutenait vouloir renforcer l'efficacité de la commande publique, plusieurs facteurs ont contribué à brouiller le message. Premièrement, la dynamique a été perturbée par une faible appropriation des réformes par l'administration. A la prise de poste d'Ursula von der Leyen, les signaux étaient déjà au rouge. Des études réalisées par le centre de recherche en sciences sociales de la Bundeswehr démontraient qu'en 2014, 49 % des personnels interrogés voyaient avec scepticisme la réalisation de la « *Neuaustrichtung* »⁸⁷ et que l'identification des personnels avec la Bundeswehr marquait un certain recul⁸⁸. Le lancement d'une nouvelle réforme deux ans plus tard a renforcé, au sein des services en charge de l'armement, le mécontentement et l'incompréhension, comme le laissent entendre les commentaires incisifs des puissants syndicats de militaires⁸⁹ et civils⁹⁰ ainsi qu'une enquête réalisée en mars 2017 au sein du BAaINBw. La réception négative du changement a été amplifiée par le procès en illégitimité intenté contre les deux secrétaires d'État fonctionnaires et proches de la ministre, Katrin Suder et Gerd Hoofe, et par l'affaiblissement progressif de l'autorité de la ministre suite à la gestion de différents scandales internes⁹¹.

De plus, l'application des principes de transparence a mis en lumière la faible capacité du gouvernement à décider ou à vouloir décider, en particulier à l'approche des élections législatives de septembre dernier, et donc à produire le changement annoncé. La nouvelle version de la Conception de la Bundeswehr est depuis le printemps dernier en attente d'arbitrage. La feuille de route technologique promise en janvier 2016 dans la stratégie d'aéronautique militaire se fait également attendre⁹². Malgré la mise en avant d'un « marathon »

⁸⁶ Pierre Affuzzi : « Pour une théorie politique de la non-décision », *Gérer et comprendre*, 2001, n° 3, pp. 43-48.

⁸⁷ Gregor Richter : « Sozialwissenschaftliche Begleitung von Reformen in der Bundeswehr », in Angelika Doerfler-Dierken, Gerhard Kuemmel (sous la direction de) : *Am Puls der Bundeswehr. Militärsoziologie in Deutschland zwischen Wissenschaft, Politik, Bundeswehr und Gesellschaft*; Springer VS, Wiesbaden, 2016, p. 324.

⁸⁸ Ebenda, p. 326.

⁸⁹ Ex. : Deutscher Bundeswehrverband : *Warum es immer wieder Ärger mit Rüstungsprojekten gibt*, 21 juin 2017. André Wuestner : « Die Bundeswehr als Ganzes hat an Vertrauen verloren », *Europäische Sicherheit und Technik*, juillet 2017, pp. 35-37.

⁹⁰ Ex. : VBB – BAaINBw : « Informationsveranstaltung Rüstungsmanagement », *VBB-Brille*, mars 2017, n°286, pp. 3-4.

⁹¹ Ebenda, p. 9.

⁹² BMVg: *Militärische Luftfahrtsstrategie*, janvier 2016, p. 35.

décisionnel avant la pause estivale de la dernière législature⁹³, il convient également d'observer que les programmes qui figuraient en haut de l'agenda politique en 2014-2015 n'ont pas fait l'objet de décision politique. Il en va ainsi, par exemple, pour le système tactique de défense aérienne (TLVS) qui doit succéder aux Patriot, la plate-forme MKS-180, les drones MALE ou le renouvellement de la flotte de chasseurs à capacité duale.

Les rapports d'étape sur les affaires d'armement et sur la situation des systèmes d'armes de la Bundeswehr, qui devaient être les indicateurs des progrès réalisés, sont, au contraire, devenus les témoins d'une effectivité limitée de la réforme. La disponibilité des matériels reste, en effet, préoccupante, en dépit du déploiement progressif de nouveaux instruments de gestion et de la mise en place de commissions spécifiques, notamment dédiées aux voilures tournantes et fixes. Sur les 244 chars Leopard 2, seuls 95 seraient aujourd'hui disponibles et l'intégralité de la flotte sous-marine (6 plates-formes) se trouverait actuellement en maintenance ou en attente d'opérations d'entretien⁹⁴. La situation a également amené Berlin à désinscrire ses hélicoptères des prises d'alerte NRF et GTUE en 2017⁹⁵.

Le paradoxe de la posture d'Ursula von der Leyen a cependant certainement atteint son paroxysme avec la décision d'acquérir un deuxième lot de corvettes K130 suite à l'initiative de deux membres de la commission du budget du Bundestag, ébranlant la crédibilité de l'exigence de transparence et du dialogue structuré et équilibré entre l'État et les industriels. Pris en étau entre ses objectifs d'acquéreur, de promoteur de l'industrie nationale et de régulateur du secteur, le ministère s'est alors mis en position de suiveur de l'industrie.

De manière plus générale, les rapports à l'industrie ont été marqués, sous la troisième Grande coalition, par une oscillation entre laissez-faire et interventionnisme. Cette versatilité s'est illustrée dans l'attitude de l'État fédéral en matière de reconfigurations capitalistiques : silencieux lors du rachat par ThyssenKrupp de la part d'Airbus dans Atlas Elektronik, affichant un soutien timide à la constitution de la holding KNDS et s'impliquant dans Hensoldt au travers d'un accord de sécurité, comprenant une prise de participation minimale, conclu avec le fonds KKR qui s'était porté acquéreur des activités Defence Electronics d'Airbus.

L'État fédéral n'a pas non plus été à l'instigation d'un mouvement de concentration industrielle, contrairement à ce qu'auraient pu laisser accroire les annonces gouvernementales. L'évolution de la base industrielle nationale de défense témoigne de cet effacement du politique, dont il n'est pas possible, à l'heure actuelle, de déterminer dans quelle mesure il est assumé. Exception faite

⁹³ Gerhard Heiming : « Beschaffungsmarathon », *Europäische Sicherheit und Technik*, août 2017, pp 87-89.

⁹⁴ Thomas Wiegold : « Bericht zur Materiallage der Bundeswehr: Warten auf den Verteidigungsausschuss », *Augen geradeaus!*, 24 novembre 2017.

⁹⁵ Christoph Hickmann : « Würde mehr Geld die Bundeswehr besser machen ? », *Süddeutsche Zeitung*, 16 février 2017.

du domaine aéronautique, la BITD allemande demeure dominée par des duopoles dans les secteurs missile (MBDA Germany / Diehl Defence), armement terrestre (Rheinmetall / KDNS) et aérospatial militaire (Airbus Defence and Space / OHB). Par ailleurs, le domaine des TIC a été l'objet de nombreuses convoitises, permettant à d'autres de faire évoluer leur business model et de se diversifier (ATM Computer Systeme GmbH détenue par KMW ou encore Rheinmetall consolidant sa branche « Electronic Solutions » créée en 2014). La décision de TKMS de se concentrer sur l'ingénierie de projets a, de son côté, entraîné une modification du secteur naval : la vente en 2016 du chantier Blohm + Voss au groupe Fr. Lürssen. Aux côtés de ces deux poids lourds évolue notamment German Naval Yards Kiel⁹⁶, outsider déterminé à se maintenir dans la construction navale militaire. Celui-ci a arraché sur les bancs des tribunaux sa participation dans le schéma industriel du deuxième lot de corvettes K130⁹⁷, mettant par là même en évidence la fragmentation de l'État allemand et la présence de différentes logiques d'action en son sein. S'agissant plus spécifiquement du pôle sous-marin, il rassemble un systémier (TKMS), autour duquel gravitent des entreprises dont les compétences ont également été identifiées comme clés dans la stratégie gouvernementale de juillet 2015. Il s'agit d'Atlas Elektronik (systèmes de commandement, torpilles lourdes, guerre des mines, drones sous-marins), Rheinmetall Defence (plates-formes multisenseurs, leurres, protection légère), Diehl Defence (détection, missiles, munition), Hensoldt (radar et senseurs), MBDA (missiles) et Rohde & Schwarz (communication et antennes). A ce tableau d'ensemble s'ajoute une constellation d'entreprises du « Mittelstand ».

Parallèlement, la vente de matériels allemands à d'autres pays européens a acquis une dimension transformatrice autre que celle préconisée par la stratégie gouvernementale de juillet 2015 qui mettait l'accent sur la consolidation européenne. L'export s'accompagne ainsi non seulement d'une coopération de défense, mais aussi de compensations industrielles qui placent le gouvernement fédéral dans l'obligation de faire des choix capacitaires et industriels nets pour garantir son succès. Ainsi, dans le cas des sous-marins 212CD vendus à la Norvège, l'Allemagne a dû avancer l'acquisition de deux sous-marins et accepter le Naval Strike Missile de Kongsberg comme missile anti-navire de référence pour sa propre Marine, rejetant ainsi des solutions des missiliers allemands. Les négociations avec les Pays-Bas et la Pologne permettront de déterminer si une telle tendance se confirme. Il conviendra, en particulier, de suivre les décisions allemandes quant à la fabrication des plates-formes MKS180 qui pourrait impliquer les chantiers néerlandais Damen (consortium avec Blohm + Voss), ainsi que les propositions faites à La Haye pour le remplacement de ses sous-marins et

⁹⁶ German Naval Yards Kiel (GNYK), anciennement Howaldtswerke-Deutsche Werft GmbH, est spécialisée dans la construction de frégates, corvettes et patrouilleurs. En 2016, en sous-traitance de TKMS, elle a livré 2 frégates à l'Algérie. Elle est aujourd'hui engagée dans la construction de corvettes pour Israël et est également en lice dans l'appel d'offres portant sur les navires MKS180 pour lequel elle s'est associée à BAE Systems. Elle est intégrée à la holding German Naval Yards, détenue par le groupe Privinvest.

⁹⁷ Bundeskartellamt : *Vergabekammer des Bundes : Beabsichtigte Auftragsvergabe zum Bau von fünf Korvetten an den bisherigen Auftragnehmer verstößt gegen Vergaberecht*, 18 mai 2017.

frégates de classe M. Une telle évolution de la pratique du choix des armes et du rôle étatique nécessiterait, quoi qu'il en soit, de poursuivre le débat initié par Sigmar Gabriel sur les exportations d'armements⁹⁸ et de réviser la stratégie de politique industrielle allemande.

Conclusion

Il est apparu non pas une rupture, mais une évolution incrémentale de la politique de la défense dans ses dimensions stratégique et matérielle. Cette réorientation est néanmoins précaire. Sa consolidation dépendra de la capacité du nouveau gouvernement à trouver un équilibre des positions entre les partenaires de la coalition, à se réconcilier avec l'appareil administratif lassé des réformes, à rapprocher l'armée et la société allemande et à décider. La crédibilité de ses initiatives en faveur de la défense européenne exige en effet de résoudre la complexe équation des ressources humaines et de mobiliser d'importantes ressources financières. Il implique aussi d'arrêter un profil capacitaire réaliste de la Bundeswehr et de préciser les ambitions de la politique industrielle allemande.

⁹⁸ Ce sujet constitue d'ailleurs un axe de travail revendiqué par les sociaux-démocrates dans les négociations pour la reconduction d'une grande coalition. Il est également revenu sur le devant de la scène médiatique du fait de l'emploi, par l'armée turque, de chars Leopard 2A4 dans sa récente offensive terrestre en Syrie.