
Entre la crise et la responsabilité :
Un premier bilan de la nouvelle politique de
défense allemande

Claudia Major
Christian Mölling

Décembre 2015

Comité d'études des relations franco-allemandes

L'Ifri est, en France, le principal centre indépendant de recherche, d'information et de débat sur les grandes questions internationales. Créé en 1979 par Thierry de Montbrial, l'Ifri est une association reconnue d'utilité publique (loi de 1901).

Il n'est soumis à aucune tutelle administrative, définit librement ses activités et publie régulièrement ses travaux.

L'Ifri associe, au travers de ses études et de ses débats, dans une démarche interdisciplinaire, décideurs politiques et experts à l'échelle internationale.

Avec son antenne de Bruxelles (Ifri-Bruxelles), l'Ifri s'impose comme un des rares *think tanks* français à se positionner au cœur même du débat européen.

*Les opinions exprimées dans ce texte
n'engagent que la responsabilité des auteurs.*

Ce manuscrit a été achevé début novembre 2015.

Les activités de recherche, de secrétariat de rédaction et de publication du Cerfa bénéficient du soutien du Centre d'analyse, de prévision et de stratégie du ministère des Affaires étrangères et du Frankreich-Referat de l'Auswärtiges Amt.



Directeur de collection : Barbara Kunz, Hans Stark

ISBN: 978-2-36567-494-2

© Ifri – 2015 – Tous droits réservés

Ifri
27 rue de la Procession
75740 Paris Cedex 15 – FRANCE
Tél. : +33 (0)1 40 61 60 00
Fax : +33 (0)1 40 61 60 60
Email : ifri@ifri.org

Ifri-Bruxelles
Rue Marie-Thérèse, 21
1000 – Bruxelles – BELGIQUE
Tél. : +32 (0)2 238 51 10
Fax : +32 (0)2 238 51 15
Email : bruxelles@ifri.org

Site Internet : ifri.org

Les auteurs

Claudia Major est *Senior associate* dans le groupe de recherche « politique de sécurité » à l'Institut allemand des affaires internationales et de sécurité (SWP) à Berlin et y dirige le projet « sécurité et défense en Europe du Nord ». Ses axes de recherche sont la politique de sécurité et de défense en Europe (OTAN, UE, Allemagne). Elle est également membre du Conseil sur la prévention des crises civiles au ministère des Affaires étrangères. Auparavant, elle a exercé entre autre à l'ETH de Zurich, à l'Institut d'Études de Sécurité de l'Union européenne (EUISS) à Paris, à Sciences Po Paris et au ministère allemand des Affaires étrangères.

Christian Mölling est *Senior Resident Fellow* au German Marshall Fund à Berlin. Il y travaille sur les questions de la sécurité, la défense et l'industrie de l'armement européenne, et notamment sur l'Allemagne. Il a également travaillé à l'Institut allemand des affaires internationales et de sécurité (SWP), au Royal United Services Institute à Londres, à l'Institut d'Études de Sécurité de l'Union européenne (EUISS) à Paris et au Centre de recherche sur la politique de sécurité (CSS) de l'ETH de Zurich.

Résumé

Depuis les discours du président Joachim Gauck, du ministre des Affaires étrangères Frank-Walter Steinmeier et de la ministre de la Défense Ursula von der Leyen, prononcés lors de la Conférence sur la sécurité de Munich début 2014, le débat sur de nouvelles responsabilités dans la politique étrangère et de sécurité est lancé en Allemagne. Ces nouvelles ambitions, ainsi que les changements du contexte international et des défis nationaux ont depuis marqué la politique allemande. Deux ans après la prise de fonction du gouvernement et de la formulation de ses ambitions, l'heure est venue pour un premier d'un bilan : où et comment la politique de défense allemande a-t-elle changé ?

Malgré de nombreux progrès, il est difficile de discerner une nouvelle politique. Le développement de la politique de défense est surtout accéléré par des crises internes et externes. Une nouvelle politique de responsabilité est essentiellement visible sur des sujets où les partenaires ou les événements exercent une pression sur la politique allemande : sur les déploiements ou les coopérations en matière de défense, qu'il s'agisse de l'Ukraine, de Daech ou de la nécessité d'économies au niveau du matériel.

En même temps, le débat sur la politique de responsabilité allemande a permis de canaliser cette pression, résultant des crises urgentes, dans la bonne direction : vers une plus grande contribution allemande à la sécurité internationale. Le défi consiste à lier, de manière constructive, le concept de « responsabilité » et la pression qui émane des différentes crises, afin d'aboutir sur une nouvelle politique de défense cohérente. Mieux définir ce que la responsabilité signifie en détail, ainsi que de préciser les changements politiques, militaires et financiers nécessaires, permettra de mieux comprendre le travail que Berlin devra encore effectuer. Cela aidera aussi à clarifier le futur rôle des partenaires de l'Allemagne dans la politique de sécurité, qui, eux aussi, espèrent voir un plus grand engagement allemand.

Executive Summary

Since the speeches delivered by President Joachim Gauck, Minister of Foreign Affairs Frank-Walter Steinmeier and Minister of Defence Ursula von der Leyen at the 2014 Munich Security Conference, Germany has seen a debate on new responsibilities in its foreign and security policy. This new ambition, changes in the international environment, and national challenges have combined to shape German policy ever since. Two years after the new government took office and formulated its ambitions, the time has come for an evaluation: In what respect and how has German defense policy changed?

Although much progress has been made, it is difficult to distinguish a homogeneous new policy. It appears that the evolution of defense policy is being driven to a large extent by both internal and external crises. A new “policy of responsibility” is mostly visible when it concerns matters where events or partners put pressure on German politics: operations and defense cooperation, Ukraine, ISIS, or the necessity to save on materiel.

At the same time, the debate on German responsibility has enabled the pressure on German security policy, resulting from the recent crises, to be channeled in the right direction: toward a greater German contribution to international security. The challenge now consists of merging the notion of “responsibility” and the crisis-driven pressure in a way that leads to the development of a new and coherent German defense policy. Defining what exactly assuming responsibility means, along with the necessary political, military and financial changes, will clarify the work that Berlin must still complete. It will also help to clarify the role lying ahead for Germany’s partners in security policy, who are hoping for even greater German engagement.

Sommaire

QUELS SONT LES DETERMINANTS DE LA POLITIQUE DE DEFENSE ALLEMANDE ?	6
Un environnement plus dangereux	6
Des défis intérieurs	7
LE NOUVEAU DEBAT : DU METADISOURS AU CONCRET	9
Une politique étrangère qui n'a que peu de répercussions sur la politique de défense.....	9
Le Livre blanc : une approche prudente au rôle des forces armées modernes.....	10
La commission Rühle : réserve parlementaire, interventions militaires et intégration dans des alliances	11
La politique de l'armement : progrès concernant les concepts, ambivalence pratique.....	13
LA COOPERATION EN MATIERE DE DEFENSE : CONCEPTS ET AVANCEES PRATIQUES	16
De haut en bas – Union de la défense, armée européenne : pas de résultats pour le moment.....	16
De bas en haut – la mise en œuvre du projet des nations- cadres se fait attendre.....	17
Bilatéralisme pratique avec la Pologne et les Pays-Bas	17
FORCES ARMEES	19
La réforme des années 2010 : trop rapide, trop profonde	19
La réforme de la réforme.....	20
Un budget de la dépense en hausse	22
SUR LE TERRAIN : REACTIVITE A L'EST, OPERATIONS AU SUD	24
Dialogue : engagement dans le contexte de la crise en Ukraine	24
Dissuasion : le rôle clé de l'Allemagne au sein de l'OTAN – et ses limites	25
Enhance and Enable I : à la tête de l'EUTM Mali.....	26

Enhance and Enable II: Irak	27
BILAN ET PERSPECTIVES	28
Plus une question de crises que de conceptualisation	28
La responsabilité en matière de politique de sécurité : préciser plutôt que sélectionner.....	28
Expliquer la politique de sécurité aux Allemands	29
Des devoirs pour Berlin	30
NOTES DU CERFA	32
Dernière publication du Cerfa.....	32
LE CERFA	33

Quels sont les déterminants de la politique de défense allemande ?

En Allemagne, la question d'une politique étrangère avec plus de responsabilités fait l'objet de nombreux débats depuis 2014, et notamment depuis la conférence sur la sécurité de Munich de cette année là. Les discours du président Joachim Gauck, du ministre des Affaires étrangères Frank-Walter Steinmeier et de la ministre de la Défense Ursula von der Leyen avaient particulièrement marqué les esprits et annoncé le début d'une série de changements que les deux ministres allaient mettre en œuvre. Dès lors, cette nouvelle ambition a fortement inspiré la politique de défense allemande, qui devait par ailleurs s'adapter à un contexte international en pleine mutation et à un certain nombre d'enjeux nationaux.

À l'automne 2016 commencera la prochaine campagne pour les élections au *Bundestag* prévues en 2017. Or, d'expérience, l'approche des élections restreint considérablement la marge de manœuvre des acteurs politiques. Deux ans après l'entrée en fonction du gouvernement et l'annonce de son programme, un bilan s'impose. À quel niveau et dans quelle mesure la politique de défense allemande a-t-elle évolué ? Ces changements sont-ils révélateurs d'une nouvelle ambition allemande en matière de sécurité, ou bien découlent-ils de problématiques à aborder à l'échelle nationale ? Il ne reste plus qu'un an environ au gouvernement fédéral pour mettre en œuvre les changements lancés. Quels défis devra donc relever Berlin ?

Un environnement plus dangereux

La naissance de cette nouvelle ambition allemande a pratiquement coïncidé avec une brutale mutation des problématiques sécuritaires internationales. L'arc des crises qui touchent le voisinage de l'Europe ne s'est pas seulement étendu ; les crises elles-mêmes ont gagné en intensité : en Ukraine ou lors de l'expansion de Daech.

Dans ce contexte, la politique de défense de l'Allemagne est mise à rude épreuve. Elle doit à la fois se réadapter en profondeur à la nouvelle donne internationale et redéfinir son rôle dans cet environnement. Qu'est ce que cela signifie objectivement d'être plus responsable dans un monde de plus en plus déchiré par les crises ? Quelles propositions concrètes fait l'Allemagne à ses alliés ? Et puis,

une politique de défense fiable doit pouvoir compter sur une organisation et du matériel qui fonctionne.

Des défis intérieurs

La politique de défense allemande doit aussi relever une multitude de défis intérieurs, afin de déterminer quel rôle la *Bundeswehr* pourra encore jouer sur la scène internationale demain ou dans dix ans.

La démographie : la plus grande ressource d'une armée, ce sont ses hommes. Or, depuis la fin du service militaire obligatoire, la *Bundeswehr* rencontre bien des difficultés à recruter du personnel sur le long terme. Que peut-elle proposer à la prochaine génération de soldats ? Quelle rémunération, quelle sécurité et quelle reconnaissance peut-elle leur assurer ? Dans quelle direction doit-elle évoluer ?

L'armement : à force de mal entretenir son équipement militaire, la *Bundeswehr* n'est plus en mesure de l'utiliser ; quant à l'industrie de l'armement, elle prend du retard et les commandes ne sont pas livrées dans les délais. L'industrie elle-même devra changer considérablement durant les années à venir. Pour survivre, elle devra choisir entre la consolidation ou bien miser encore davantage sur l'exportation d'armes, que les Allemands rejettent majoritairement.

Les coalitions et les partenaires : l'Allemagne ne peut assurer seule sa sécurité intérieure et extérieure. Ce n'est qu'en collaborant avec ses partenaires au sein de l'UE et de l'OTAN que les Européens peuvent accéder à toute une gamme indispensable de ressources militaires, et ce n'est qu'en coopérant que les pays européens sont à même de mener des opérations dans la durée. La dépendance réciproque est donc l'état normal de la politique de sécurité européenne. La souveraineté nationale ne persiste plus que dans la mesure où l'État choisit lui-même avec qui collaborer en Europe. Il est impératif d'ouvrir un débat pour bien évaluer les répercussions d'une telle situation au sein du pays européen le plus important en matière de politique de défense (l'Allemagne ?). Les résultats auront des conséquences considérables pour tous ses partenaires ainsi que l'avenir de la défense européenne.

Le militaire comme outil de politique étrangère : l'opération militaire en Afghanistan est le symbole des formes changeantes de la guerre. Les victoires univoques n'existent plus. Ces deux faits remettent en question la pratique de l'intervention militaire telle qu'on l'a connue jusqu'à aujourd'hui. La crise en Ukraine a en même temps remis à l'ordre du jour la dimension préventive du militaire. En définitive, il semble incontournable de redéfinir le rôle que doit jouer la puissance militaire : sous quelles conditions est-il nécessaire de déployer des soldats ?

Les ressources : toute entreprise politique est subordonnée à la disponibilité de ressources financières. Le *Livre blanc* français de 2013 préconise que toute solution devra être financée ; même l'armée américaine est réorganisée en fonction de critères financiers. La politique de défense allemande doit réfléchir à la question de savoir comment son portefeuille de compétences actuel peut être financé de manière solide, comment des priorités pour supprimer des capacités peuvent être fixées et comment le travail entre les partenaires européens peut être davantage réparti.

Le nouveau débat : du métadiscours au concret

Le débat lancé début 2014 en Allemagne a mené à des réflexions sur des points bien précis, par exemple à la *Review 2014* au ministère des Affaires étrangères, mais aussi sur la politique de l'armement ou encore sur la question de la réserve parlementaire dans le cadre de la Commission Rühle.

Une politique étrangère qui n'a que peu de répercussions sur la politique de défense

Le ministère des Affaires étrangères a mis en place la *Review* en 2014. Le résultat a toutefois eu moins d'impact sur la politique de sécurité et de la défense de l'Allemagne que l'on pouvait s'y attendre. Selon le ministre des Affaires étrangères Steinmeier, la *Review* devait faire office de « prise de conscience des perspectives de la politique extérieure de l'Allemagne » et devait permettre d'ouvrir un débat sur ses objectifs, ses intérêts et les moyens à sa disposition¹.

Le ministère va connaître jusqu'en 2016 une restructuration. Les nouvelles structures devraient lui permettre de se consacrer à ses tâches de façon plus efficace et plus en amont. Cette réorganisation se fait en suivant un fil rouge, les thèmes de « crise – ordre – Europe », les trois notions clés de la politique étrangère allemande selon la *Review 2014*². La dimension européenne doit dorénavant être systématiquement pensée plus tôt et de manière plus conséquente dans toutes les divisions du ministère.

L'intégration de la société civile représentait une partie cruciale du processus. Ainsi, le ministre tout comme plusieurs autres hauts responsables ont notamment profité d'une tournée (la *Road Show*) pour débattre de la politique étrangère avec un large public.

1. Discours d'investiture du ministre allemand des Affaires étrangères Frank-Walter Steinmeier, le 17/12/2013, disponible sur : <www.auswaertiges-amt.de>.

2. Ministère des Affaires étrangères, *Review Prozess 2014. Außenpolitik weiter denken. Krise – Ordnung – Europa* (« La Review 2014. Penser la politique étrangère. Crise – ordre – Europe. »), Berlin, 2015. Voir aussi Annegret Bendieck, « *La Review 2014 : les piliers de la politique étrangère allemande et les attentes du reste du monde.* », *Note du Cerfa*, n° 123, mai 2015, disponible sur : <www.ifri.org>.

Leur but était de transmettre aux citoyens l'idée de la responsabilité de l'Allemagne, au cœur des discours de Munich en 2014, et de les faire adhérer au concept. Cette dimension semble cependant avoir peu d'importance. Pourtant, le rôle du peuple n'est pas négligeable dans un pays où la politique étrangère et la sécurité ne se construisent pas sur un consensus établi entre les élites politiques. En Allemagne, ces politiques doivent s'adapter en fonction de chaque problématique ou de chaque crise. Les citoyens allemands semblent justement mûrs pour ce genre de débat et ouverts à des arguments pertinents. En 2014, à la demande du ministère des Affaires étrangères, la Fondation Körber a mené une étude sur une question qui fait couler beaucoup d'encre : faut-il intervenir ou s'abstenir ? Cette étude a certes démontré au premier abord que les citoyens allemands étaient apparemment toujours aussi pacifistes³. Cependant, un examen plus approfondi des chiffres a révélé que la majorité des Allemands n'étaient pas foncièrement opposés à l'idée d'une intervention militaire sous certaines conditions bien précises.

Le Livre blanc : une approche prudente au rôle des forces armées modernes

Le nouveau *Livre blanc sur la politique de défense et l'avenir de la Bundeswehr* représente pour l'Allemagne une occasion d'ancrer ses nouvelles ambitions dans une perspective de long terme. Avec ce *Livre blanc*, le gouvernement fédéral veut notamment, jusqu'en 2016, préciser le rôle que doivent jouer les forces armées en politique étrangère et en cas de conflits. Il est censé remplacer le *Livre blanc* paru en 2006.

Le nouveau *Livre blanc* a pour mission de formuler les grandes orientations, les objectifs et le cadre de la défense allemande, de faire l'état des lieux de la *Bundeswehr*, et de donner un aperçu de l'avenir des forces armées. Ce document se situe au sommet de la hiérarchie des textes en matière de politique de sécurité. Le *Livre blanc* sera – en outre, l'analyse de la situation sécuritaire internationale – dédié aux perspectives des alliances et des partenariats, au cadre d'action national, à la cybersécurité, et aux perspectives de la *Bundeswehr*.

À travers l'élaboration de ce *Livre blanc*, la ministre de la Défense allemande veut faire avancer le débat en cours en Allemagne sur la sécurité. Le public a ainsi été intégré à une première phase de participation, initiée début 2015, et invité à participer à des événements publics et à des ateliers d'expertise touchant entre autres à la prévention, aux guerres hybrides et à la

3. Fondation Körber, *Einmischen oder Zurückhalten* (« Intervenir ou se retenir »), 2014, disponible sur : <www.koerber-stiftung.de>.

cyberguerre. La deuxième phase, la phase de formulation, au cours de laquelle le texte est rédigé et soumis à l'avis des différents ministères, débutera fin 2015. Le *Livre blanc* sera publié au cours de l'été 2016, après relecture et approbation par les membres du gouvernement.

Le *Livre blanc* diffère sensiblement de ses pendants français et britannique. Il ne propose pas de vision globale sur la sécurité et ne découle pas d'une stratégie de sécurité nationale. Il se consacre seulement à un aspect de la politique sécuritaire de l'État : il se concentre en fait exclusivement sur les domaines dans lesquels la *Bundeswehr* peut servir d'outil à la politique étrangère allemande. On note par ailleurs le peu d'importance qui sera sans doute accordée à l'imbrication croissante de la sécurité intérieure et de la sécurité extérieure, alors que ce lien caractérise de plus en plus la politique de sécurité allemande.

Ces différences sont notamment dues à une autre particularité du *Livre blanc* : bien qu'émanant du ministère de la Défense, ce document engage l'ensemble du gouvernement. Il n'est donc en mesure de proposer qu'une approche prudente d'une réalité sur laquelle peuvent s'accorder tous les membres du gouvernement. Cela concerne entre autres la question des compétences. Le ministère des Affaires étrangères et le ministère de l'Intérieur prendront soin de ne pas laisser le *Livre blanc* réduire leurs champs d'activités.

Le *Livre blanc* est par ailleurs un document politique : sa parution est prévue pour l'été 2016, juste avant le lancement de la campagne électorale qui s'achèvera en 2017 avec les élections du *Bundestag*. Il est à craindre que des idées audacieuses ne puissent pas être vraiment entendues. Une opportunité politique pourrait par conséquent être manquée. Pour les partenaires alliés de l'Allemagne, il s'agit d'un test pour vérifier si les discours prononcés à Munich seront traduits en texte officiel. Jusqu'à présent, le manque d'implication de partenaires internationaux au sein du projet, tout comme l'orientation assez traditionnelle des débats semblent susciter une certaine surprise dans les capitales européennes. Si la tendance se confirme au niveau du fond, cette surprise pourrait se transformer en déception.

La commission Rühle : réserve parlementaire, interventions militaires et intégration dans des alliances

Les résultats de la Commission Rühle sur la réserve parlementaire ont été attendus avec une grande fébrilité, surtout à l'étranger. Car bien que le *Bundestag* n'ait jamais encore empêché une intervention de la *Bundeswehr*, c'est notamment aux yeux des partenaires

internationaux que la réserve parlementaire mettrait en cause la capacité de l'Allemagne à coopérer au sein d'alliances.

La Commission Rühle (du nom de l'ancien ministre de la Défense Volker Rühle et présidée par ce dernier) a été créée au printemps 2014. Elle avait pour mission de vérifier de quelle manière les prérogatives du *Bundestag* pourraient être respectées dans le processus décisionnel débouchant sur un mandat visant à déployer la *Bundeswehr* à l'étranger au vu de l'intégration croissante des alliances militaires. La Commission devait aussi réfléchir à des suggestions concernant la modification de la loi sur la participation du parlement à ces décisions (la « *Parlamentsbeteiligungsgesetz* » en allemand). En juin 2015, elle a rendu son rapport final⁴. Les propositions qu'elle a formulées visent essentiellement à simplifier le processus d'approbation d'une intervention de la *Bundeswehr* en vue d'une formation de soldats ou d'un appui militaire. Cependant, elles ne touchent pas aux nombreuses questions plus fondamentales relatives à l'intégration militaire⁵.

La Commission a formulé essentiellement cinq suggestions :

Clarifier le concept d'intervention : il s'agirait d'expliciter ce qu'auparavant on entendait ou pas par intervention, en s'appuyant sur des scénarios d'interventions sans recours aux armes.

La coopération des états-majors et des quartiers généraux : tant que les soldats de la *Bundeswehr* n'interviendraient pas dans un conflit armé, leur service au sein d'états-majors ou quartiers généraux ne nécessiterait pas l'approbation du *Bundestag*.

Le devoir d'information : le gouvernement fédéral devrait faire un bilan exhaustif des interventions à l'étranger, c'est-à-dire étudier entre autres l'évolution de la situation politique et humanitaire dans la zone de conflit en question et publier un rapport d'évaluation impliquant tous les ministères concernés lorsque l'intervention prend fin.

Les capacités communes multilatérales : le gouvernement fédéral devrait présenter tous les ans au *Bundestag* un rapport sur les capacités communes multilatérales et dresser un bilan des dépendances que ces dernières sont susceptibles d'impliquer.

Les opérations secrètes : la pratique d'information en place depuis 2006 sur les opérations secrètes engageant les forces spéciales de la *Bundeswehr* devrait être incluse dans la loi sur la participation du parlement.

4. Bundestag, *Unterrichtung durch die Kommission zur Überprüfung und Sicherung der Parlamentsrechte bei der Mandatierung von Auslandseinsätzen der Bundeswehr* (« Informations par la Commission sur le suivi et la sécurisation des droits parlementaires dans la nomination des interventions à l'étrangers de la Bundeswehr »), Berlin, 16 juin 2015, produit d'impression 18/5000.

5. Christian Mölling, Alicia von Voss, « So wird es nichts mit der europäischen Armee », *Die Zeit Online*, 20 juin 2015, disponible sur : <www.zeit.de>.

Ces suggestions ne changent donc pas le cadre juridique à la base. C'est plutôt en introduisant plus de détails qu'elles visent à réduire le flou juridique, pour les politiques et les militaires. Le *Bundestag* devra toujours autoriser toute opération de la *Bundeswehr*. Les exceptions à cette règle sont déjà ancrées dans la pratique existante.

Le partage de capacités, une des caractéristiques de l'intégration de plus en plus importante des alliances, est possible sans changements du cadre juridique – et ce de manière fiable vis-à-vis des alliés. Tous les pays européens – pas seulement l'Allemagne – disposent d'un droit de réserve politique en cas d'intervention. L'intervention militaire relève donc de la décision de plusieurs États. Les capacités mises en commun, au fond, ne rendent cet engagement ni plus ni moins plausible. Elles permettent seulement de préserver une capacité d'agir politico-militaire à long terme.

Les parlements jouent un rôle de plus en plus important dans les coopérations militaires. Il serait donc judicieux de s'intéresser à ce qui se passe au-delà du cadre national pour mieux comprendre comment parlementaires des partenaires européens de l'Allemagne interviennent dans les différentes phases du processus de coopération militaire et pour voir comment ceux-ci pourraient améliorer les conditions de cette coopération. La Commission Rühle ne se prononce pourtant pas sur cette question.

La politique de l'armement : progrès concernant les concepts, ambivalence pratique

La politique de l'armement est considérée depuis les débuts de la République fédérale comme le parent pauvre de la politique de sécurité allemande. Elle fait pourtant l'objet d'un débat intense et passionné depuis 2014. Avec la publication du *Rapport stratégique gouvernemental en vue du renforcement de l'industrie de la défense allemande* en juillet 2015, l'Allemagne s'est même dotée, pour la première fois, d'une stratégie relative à l'industrie de l'armement. Cependant, le rapport a également mis en avant les lacunes de la politique de l'armement allemande en ce qui concerne son orientation en matière de politique européenne, étrangère et de sécurité.

En 2013, lorsque Sigmar Gabriel (vice-chancelier, ministre de l'Économie et président du SPD), a déclaré vouloir restreindre les exportations d'armes de l'Allemagne, il a déclenché le plus grand débat sur l'armement que l'Allemagne avait connu depuis les années 1990. L'agitation étant considérable dans le secteur de la défense : les industriels craignaient notamment que de nouvelles contraintes entravent considérablement leurs chances sur les marchés d'exportation, indispensables à leur survie. Le ministère de la Défense a dû par la suite craindre pour l'existence de la base

industrielle, qui garantit pourtant en grande partie la déployabilité des forces armées.

L'industrie et le ministère de la Défense n'étaient tout de même pas sur la même longueur d'ondes. Au contraire, le conflit parallèle sur la question de savoir qui devait assumer la responsabilité de l'explosion des coûts, des pannes et du déficit de compétences qui affectaient les récents projets d'armement s'est exacerbé. Le ministère des Affaires étrangères, auquel il incombe officiellement de justifier les exportations en termes de politique de sécurité et étrangère allemandes, n'a jamais vraiment pris part à la discussion.

Dans une tentative pour sortir de ce débat anormalement virulent qui commençait à s'enliser, le ministère de la Défense a alors décidé de définir certaines technologies clés. Il considère que l'Allemagne doit pouvoir les acquérir de producteurs allemands pour conserver sa capacité d'action souveraine et que les acteurs politiques devraient les protéger. Comme cette initiative aurait un impact certain sur les sites industriels concernés, les parlementaires, soucieux de la stabilité de l'emploi dans leurs régions respectives, se sont écharpés sur la définition de ces technologies.

Ce n'est que lorsque le gouvernement a publié son rapport stratégique sur l'armement en juillet 2015 qu'une certaine forme de trêve politique a pu être obtenue – à un prix : les lacunes de la politique de l'armement allemande en ce qui concerne son orientation en matière de politique européenne, étrangère et de sécurité persistent.

Ce consensus doit beaucoup à la meilleure compréhension acquise par les membres du gouvernement et les parlementaires allemands au cours du débat. Trois aspects ont été au centre des réflexions. Premièrement, il est légitime que l'industrie de l'armement cherche à générer des profits et tente de renforcer sa position sur le marché et de stimuler ses exportations dans le monde. Deuxièmement, le gouvernement fédéral ne peut donner son accord à l'exportation d'armes que pour des raisons relevant de la sécurité et non d'une logique industrielle. C'est pourquoi l'approbation régulière des exportations vers les pays de l'OTAN et de l'UE est tout aussi justifiée que le traitement au cas par cas des exportations à destination d'autres États. Troisièmement, le conflit entre État et industrie a également mis en exergue leur dépendance mutuelle : l'État a besoin du secteur industriel pour sa politique de défense et de sécurité ; réciproquement, pour survivre, l'industrie militaire ne peut se passer du client et du soutien à l'export que représente l'État.

Pour l'heure, cet accord de principe ne s'est pas encore traduit dans la pratique de la politique de l'armement. Celle-ci reste ambivalente. De manière non-officielle, l'Allemagne se sert parfaitement de la dimension « sécurité » et « politique étrangère » de l'armement, mais ne l'affiche pas au grand jour. Le gouvernement et les partis gouvernementaux appréhendent notamment la réaction

du public sur la question de l'armement, jugée taboue. La protection de l'industrie et de l'emploi continue d'être au premier plan lors des dernières consultations politiques sur l'exportation et le développement d'une industrie nationale de l'armement. Pourtant, cela fait longtemps que le secteur militaro-industriel n'est plus un secteur en croissance et sa part au PIB allemand est désormais négligeable⁶.

Cette remise en question de l'armement en Allemagne comme ressource de la politique de sécurité ne limite pas seulement les possibilités d'utiliser l'exportation d'armes et de la coopération capacitaire comme instrument de la politique étrangère et de défense allemande. Berlin semble également peu fiable aux yeux de ses partenaires et de l'industrie, qui n'ont pas assez confiance en sa volonté de définir de manière fiable sa contribution dans le domaine de l'armement.

Si l'Allemagne veut prendre part à la réorganisation de l'industrie de la défense européenne et globale en fonction de ses intérêts – et par conséquent aussi suffire à sa responsabilité sécuritaire dans les domaines de la politique de la défense et donc de l'armement – il faut qu'elle trouve des solutions concrètes aux problématiques soulevées par le consensus évoqué plus haut : sur quelles motivations sécuritaires reposent la politique de l'armement et les exportations de matériel militaire ? Quel rôle y joue l'Europe ? L'élaboration de plus de détails de la stratégie de l'armement déjà développée offrira des angles d'attaque pour cette réflexion.

6. Voir Christian Mölling, *Der europäische Rüstungssektor. Zwischen nationaler Politik und industrieller Globalisierung*, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), juin 2015, disponible sur : <www.swp-berlin.org>.

La coopération en matière de défense : concepts et avancées pratiques

En dehors du débat sur la responsabilité, d'autres aspects ont contribué à des développements de la politique de défense, notamment dans le domaine de la coopération.

De haut en bas – Union de la défense, armée européenne : pas de résultats pour le moment

Deux idées ont, pratiquement au même moment, (re) fait surface dans le débat conceptionnel sur l'intégration et la coopération dans le domaine de la défense : en mars 2015, le président de la Commission de l'UE Jean-Claude Juncker appelait à la création d'une armée européenne ; quatre jours plus tard, l'ancien secrétaire général de l'OTAN et Haut représentant de l'UE Javier Solana présentait son rapport intitulé *More Union in Union Defence*. L'idée d'armée européenne a suscité un vif et étonnamment long débat sur l'avenir de la coopération militaire. Même la chancelière et le ministre des Affaires étrangères se sont sentis obligés de s'exprimer en faveur d'une telle armée européenne – et soulignant cependant qu'il s'agit d'une perspective de long terme.

C'est la ministre de la Défense qui est allée le plus loin en précisant son souhait de définir des pas concrets pour la mise en œuvre. Reprenant l'idée de Solana, elle a appelé à la construction d'une union militaire. En août 2015, la CDU a fini par présenter un plan en dix étapes⁷. Fin 2014, le SPD avait déjà rédigé un rapport favorable à l'eupérisation des forces armées⁸. En substance, les deux rapports ont mis en évidence les opportunités – politique d'armement commune, coopération permanente structurée – qui existent dans le cadre de la PSDC depuis le traité de Lisbonne et ont suggéré la création de nouvelles institutions : un Conseil des

7. CDU, *Auf dem Weg zur Europäischen Verteidigungsunion*, (« Vers une union européenne de défense »), 20 août 2015, disponible sur : <www.cdu.de>.

8. Groupe SPD au Bundestag, *Positionspapier zur Europäisierung der Streitkräfte*, (« Papier sur l'eupérisation des forces armées »), Berlin, 10 décembre 2014, disponible sur : <www.spdfraktion.de>.

ministres de la défense par exemple. Ils ont cependant divergé sur la question du rôle à attribuer à l'OTAN.

Les deux rapports montrent un engagement européen évident, mais reflètent en même temps un débat typiquement allemand. C'est notamment parce que Berlin manque de partenaires pour un pas d'une telle envergure que les propositions sont restées sans conséquence. La majorité des États membres de l'UE gardent une distance critique vis-à-vis de la création d'une armée européenne et refusent de se consacrer à la question de savoir comment la souveraineté peut être transférée étape par étape et de manière contrôlée.

De bas en haut – la mise en œuvre du projet des nations cadres se fait attendre

La politique de sécurité et de défense allemande nourrit depuis longtemps l'ambition d'une coopération militaire approfondie en Europe. L'Allemagne cherche ainsi à donner à sa politique un cadre européen et multilatéral. Le concept des nations cadres (le « Framework Nations Concept ») qu'elle a proposé à l'OTAN en 2013 est un exemple classique de l'expression de cette politique⁹.

Même si le nombre d'États intéressés par une telle coopération avec l'Allemagne est passé de dix à seize, on attend toujours des résultats probants. Pour cette raison, il devient urgent pour l'Allemagne, qui s'est de plus engagée à donner des réponses concrètes lors du sommet de l'OTAN à Varsovie en juillet 2016, de montrer que le projet peut fonctionner. À cette fin, le ministère de la Défense a chargé plusieurs directeurs de département de coopérer afin de travailler à l'obtention de résultats présentables.

Bilatéralisme pratique avec la Pologne et les Pays-Bas

C'est avant tout en mode bilatéral que la coopération a donné des résultats concrets et tangibles. L'intégration approfondie des forces allemandes et néerlandaises est au cœur des activités. En 2014, la *11 Luchtmobiele Brigade*, 11^e brigade aéromobile néerlandaise, est devenue la première unité des Pays-Bas à être intégrée aux forces armées allemandes. La *Bundeswehr* s'apprête également à accueillir

9. Claudia Major, Christian Mölling, « The Framework Nations Concept. Germany's Contribution to a Capable European Defence », *SWP-Comments 2014/C 52*, décembre 2014, disponible sur : <www.swp-berlin.org>.

la 43^e brigade mécanisée néerlandaise au sein de sa 1^{re} division blindée.

L'Allemagne renforce en parallèle sa coopération avec la Pologne. Exemple le plus récent : la déclaration d'intention sur la coopération germano-polonaise des armées, qui prévoit notamment une collaboration au niveau des brigades de combat jusqu'à la subordination mutuelle de bataillons de combat. Ces projets s'appuient sur un accord-cadre signé en 2012, qui, entre autres, visait déjà un renforcement de la collaboration entre la marine allemande et la marine polonaise.

Reste à savoir si ces modèles pourront s'appliquer à d'autres partenaires, par exemple la France. Bien que les deux parties n'aient cessé d'insister sur l'importance de la coopération, celle-ci reste au point mort dans le domaine de la défense. L'intégration de la brigade franco-allemande au sein des *Readiness Action Plans* de l'OTAN pourrait constituer un point de départ. La brigade ne se verrait pas seulement assigner une mission utile, mais unirait en elle deux orientations qui existent au sein de l'OTAN : celle des membres, qui, comme l'Allemagne, assument la responsabilité de la défense de ses alliés, en concentrant son attention sur l'Europe de l'Est, et celle des membres qui, comme la France, soulignent l'importance de la gestion des crises au Sud.

Forces armées

La mise en œuvre d'une nouvelle politique de défense se retrouve face à deux défis : non seulement la situation en matière de sécurité a changé, mais la réforme de la *Bundeswehr* entamée en 2010 présente de considérables lacunes.

La réforme des années 2010 : trop rapide, trop profonde

Le projet de réforme a été lancé en 2010 après la publication du rapport de la Commission de structure nommée *Vom Einsatz her denken – Konzentration, Flexibilität, Effizienz* (« Penser à partir de l'intervention – concentration, flexibilité, efficacité »), puis ancré dans le texte intitulé *Restructuration de la Bundeswehr* de 2012. Il a pour objectif de réduire la taille de l'armée, de la professionnaliser et de mettre l'accent sur la gestion de crises et les opérations de stabilisation¹⁰. En même temps, la crise financière est devenue le moteur principal de cette réforme : le gouvernement avait voulu économiser 8,3 milliards d'euros sur le budget de la défense de 2011 à 2014.

Pour ce faire, les effectifs ont été réduits à 185 000 soldats et le service militaire a été remplacé par un service volontaire. Le nombre de bases et le personnel civil devaient être réduits. Les lignes directrices de la politique de défense établies en 2011 ont donné la priorité à des opérations de stabilisation¹¹. Les nouvelles structures

10. Bundeswehr, *Vom Einsatz her denken. Konzentration, Flexibilität, Effizienz* (« Penser l'engagement. Concentration, flexibilité, efficacité »), Berlin, octobre 2010 ; ministère de la Défense, *Die Neuausrichtung der Bundeswehr. Nationale Interessen wahren – Internationale Verantwortung übernehmen – Sicherheit gemeinsam gestalten* (« La restructuration de la Bundeswehr. Garder les intérêts nationaux – assumer les responsabilités internationales – façonner la sécurité ensemble »), Berlin, mars 2012.

11. Ministère fédéral de la Défense, *Nationale Interessen wahren – Internationale Verantwortung übernehmen – Sicherheit gemeinsam gestalten* (« La restructuration de la Bundeswehr. Garder les intérêts nationaux – assumer les responsabilités internationales – façonner la sécurité ensemble »), Berlin, 27 juin 2011. Pour plus de précisions, se référer à Christian Mölling, « Deutsche Verteidigungspolitik. Eckpunkte für eine überfällige Debatte zur militärisch-konzeptionellen Ausrichtung der Bundeswehr », *Stiftung Wissenschaft und Politik Aktuell*, n° 18, mars 2012, disponible sur : <www.swp-berlin.org>.

devaient certes préserver l'éventail des compétences développées jusque-là. La capacité de maintenir des interventions dans la durée devait cependant désormais dépendre des contributions apportées par d'autres pays travaillant avec l'Allemagne comme nation cadre. Il en a résulté la formule de « largeur avant la profondeur » : en bref, conserver un large éventail de compétences, même si le prix à payer consiste en une réduction de la capacité de maintenir une intervention sur la durée – la « profondeur », évoquée ci-dessus.

Ces nouvelles tâches et les nouvelles structures, tout comme les contraintes budgétaires, se sont rapidement traduites en décisions. L'Allemagne a surtout voulu se débarrasser de l'équipement lourd, prévu pour la défense territoriale dans le cadre de l'OTAN, et ne garder qu'environ 70 % de son armement total pour le redistribuer ensuite selon la demande. En parallèle, les stocks de pièces détachées ont également été réduits sans que cela ait suscité beaucoup d'intérêt, et moins d'importance a été accordée au personnel spécialisé. En dépit de tout cela, les impératifs budgétaires n'ont pas pu être respectés.

La réforme de la réforme

Le nouveau gouvernement a lancé en 2014 un projet de révision de la réforme en cours. Celle-ci n'était cependant pas vraiment due aux ambitions du nouveau gouvernement qu'à l'état catastrophique dans lequel la précédente réforme avait laissé les forces armées. La crise ukrainienne a contraint la *Bundeswehr* à faire face à son échec : à cause des économies réalisées durant les années précédentes, l'Allemagne ne pouvait ni jouer son rôle traditionnel de « colonne vertébrale conventionnelle », ni être en mesure de contribuer rapidement à la surveillance aérienne. Le pays avait réduit le nombre de ses blindés à 225 et la disponibilité de son aviation de chasse avait atteint 30 % en raison du manque de personnel et de pièces de rechange. À cela s'ajoutaient des dysfonctionnements spectaculaires des avions et des hélicoptères de la *Bundeswehr*.

Depuis 2014, le ministère de la Défense tente donc discrètement de réajuster les décisions prises par le passé. En matière de personnel, il cherche à amortir les conséquences de la fin du service militaire ainsi que du changement démographique. Aujourd'hui, la *Bundeswehr* n'arrive déjà plus à couvrir complètement ses besoins en personnel qualifié. L'*Agenda d'attractivité*, décidé en 2014 et la loi correspondante sont censés améliorer le recrutement et convaincre le personnel de rester¹².

12. Deutscher Bundestag, *Entwurf eines Gesetzes zur Steigerung der Attraktivität des Dienstes in der Bundeswehr – BwAttraktStG* (« Projet de loi sur l'augmentation de l'attractivité des services au sein de la *Bundeswehr* »), 7 janvier 2015, produit d'impression 18/3697.

Le secteur de l'armement, véritable champ de mines pour les ministres de la Défense, est également censé être réformé. Les précédents ministres, Thomas de Maizière et Karl-Theodor zu Guttenberg, ont tous les deux eu des problèmes en raison de scandales dans le domaine de l'armement. Contrairement à ses prédécesseurs, Ursula von der Leyen a donc décidé d'aborder le thème de l'armement de manière plus offensive. Sa prise de fonction s'est immédiatement ensuivie d'un remaniement clair et net : elle a renvoyé la secrétaire d'État en fonction et remplacé le directeur du département de l'armement par une externe, Katrin Suder (anciennement chez McKinsey). Cette dernière essaye depuis lors de venir à bout des problèmes chroniques qui touchent le secteur de l'armement à l'aide de l'*Agenda armement*¹³. En s'appuyant sur le rapport d'analyse du déficit de la société de conseil KPMG commandé par la ministre, la politique d'armement doit émettre des lignes directrices plus claires concernant des technologies clés et la coopération européenne. De plus, la gestion de l'armement doit comprendre plus dimensions afin d'y inclure la gestion des risques pour identifier les problèmes en amont et envisager des alternatives viables¹⁴. L'appel d'offres lancé pour les corvettes MKS 180 pourra servir de premier test pour l'envergure du changement de politique – il s'agit du premier grand projet d'armement pour lequel l'Allemagne lance un appel d'offres européen.

Par ailleurs, l'Allemagne relativise le concept structurant de la « largeur avant la profondeur ». Le nombre de chars de combat est de nouveau en hausse. En améliorant l'entretien du matériel, la *Bundeswehr* vise à accroître sa disponibilité. Il n'a pas encore été décidé si les stocks allaient à nouveau être remplis à 100 %, même si de manière générale, on demande aujourd'hui à la fois plus de qualité et de quantité.

En outre, le ministère de la Défense semble vouloir se doter d'un nouveau « corps militaire » : le CIRK, un commando « cyber et information ». Des unités semblables existent certes déjà au sein de la *Bundeswehr*, mais ce nouveau corps a la particularité de chercher à rassembler les activités liées : de la technologie de l'information à la collecte des données. S'inspirant des modèles américains et israéliens, il devra les aborder en allant bien au-delà d'une conception étroite de la cyberguerre.

La direction exacte que prendra cet ajustement de la réforme de la *Bundeswehr* reste néanmoins inconnue. Notamment le rôle de la coopération pourrait bien être remis en question : le budget de la défense augmente et le pays aimerait répondre aux demandes d'un

13. Plus d'informations sur le site du ministère fédéral de la Défense : <www.bmvg.de>.

14. KPMG, P3 Group, Taylor Wessing, *Exzerpt – Umfassende Bestandsaufnahme und Risikoanalyse zentraler Rüstungsprojekte* (« Extrait – Inventaire complet et analyse de risques des projets d'armements centraux »), Berlin, 30 septembre 2014, disponible sur : <www.bmvg.de>.

engagement allemand plus prononcé, à la mesure de la situation sécuritaire d'aujourd'hui. Les forces armées veulent saisir cette opportunité pour se renouveler et prendre plus d'ampleur. Dans ce contexte, la définition de domaines dans lesquels la coopération avec des partenaires devient nécessaire (comme l'était prévu dans la logique de la « largeur avant la profondeur ») n'entre pas forcément dans le concept. En même temps, il est évident que les augmentations budgétaires actuelles ne seront pas suffisantes pour stabiliser ou même augmenter le profil capacitaire sur les dix prochaines années. Pour cela, le budget de la défense devrait prévoir 3 à 5 milliards d'euros supplémentaires par an.

Un budget de la défense en hausse

Une augmentation du budget de la défense de 1,39 milliard d'euros est prévue en 2016 afin d'atteindre un total de 34,4 milliards d'euros¹⁵. Environ un tiers de ce budget sera attribué à des projets d'équipement. Il s'agit surtout de commandes en cours, comme l'avion de combat Eurofighter, l'avion de transport Airbus A400M, l'hélicoptère NH90 et la frégate 125. En somme, l'Allemagne prévoit d'augmenter son budget de la défense d'environ 8 milliards et dépasserait ainsi la barre des 35 milliards d'ici 2019.

		2015	2016	2017	2018	2019
Budget militaire milliards d'euros	en	32,97	34,21	34,76	34,88	35,01

La majorité des nouveaux fonds sont néanmoins déjà attribués : ils couvriront notamment l'augmentation des salaires ainsi que la reprise des frais de sous-traitance liés au personnel civil qui seront réintroduits dans le budget de la défense, un simple transfert d'un poste de dépense d'un budget à l'autre. Ces frais de personnel représentent en tout 60 à 80 % de la hausse budgétaire. La hausse d'environ 600 millions d'euros en 2016 pour l'approvisionnement est due à des coûts croissants, la livraison du matériel et de l'armement ayant pris du retard ces dernières années. Les dépenses supplémentaires attribuées au matériel et à l'entraînement représentent à peu près 18 % des 8 milliards d'euros alloués d'ici 2019, soit 1,45 milliard d'euros.

Ces hausses budgétaires ne se traduisent pas forcément par plus de marge de manœuvre. Le problème reste le même : la structure de la *Bundeswehr* et le montant et la répartition du budget

15. Projet du gouvernement allemand pour le budget de la défense 2016 (18/5500, section 14), Berlin, 9 septembre 2015.

de la défense ne vont pas ensemble. L'ambiance propice à la défense qui règne aujourd'hui au sein de la grande coalition pourrait rendre possible une nouvelle augmentation du budget de la défense.

Sur le terrain : réactivité à l'Est, opérations au Sud

C'est dans le contexte d'activités internationales que les évolutions de la politique de défense allemande sont les plus visibles. En même temps, des priorités traditionnelles restent d'actualité : tandis que le rôle de « colonne vertébrale » de la sécurité collective à l'Est reste confortable pour l'Allemagne, son rôle de soutien en Afrique et au Moyen-Orient demeure controversé.

Dialogue : engagement dans le contexte de la crise en Ukraine

L'engagement allemand dans la crise ukrainienne, notamment celui de la chancière et du ministre des Affaires étrangères, et ses efforts pour parvenir à trouver des solutions au conflit, sont souvent cités comme exemple d'une nouvelle politique de sécurité allemande. De par l'engagement personnel de la chancière, qui a par exemple directement téléphoné au président Poutine, l'Allemagne s'est avérée être une figure centrale dans la gestion de la crise ukrainienne.

Cet engagement s'inscrivait généralement dans un cadre européen, l'Allemagne ne faisait pas cavalier seul. La rencontre avec les ministres des Affaires étrangères français Laurent Fabius et polonais Radosław Sikorski en février 2014 en est un exemple, mais surtout l'engagement en format Normandie et d'autres formats minilatéraux.

Le format Normandie fait référence à une réunion rassemblant les chefs d'États et les ministres des Affaires étrangères de quatre pays : la Russie, l'Allemagne, la France et l'Ukraine. La première rencontre de ce type a eu lieu en juin 2014 en marge de la célébration du 70^e anniversaire du débarquement de Normandie. Ce format a été crucial lors de la médiation en amont des accords de Minsk I et II, dont le but est de parvenir à un cessez-le-feu en Ukraine.

Le fait que l'Allemagne assume en 2016 la présidence de l'OSCE illustre également l'engagement allemand.

Dissuasion : le rôle clé de l'Allemagne au sein de l'OTAN – et ses limites

L'engagement allemand au sein de l'OTAN est lui aussi notable. Lors du sommet de l'OTAN au Pays de Galles en septembre 2014, les alliés ont décidé l'adaptation militaire la plus fondamentale que l'Alliance ait connue depuis la fin de la guerre froide¹⁶. En réaction à la crise ukrainienne, l'OTAN veut renforcer ses capacités de défense collective. Elle augmente ainsi sa disponibilité opérationnelle et sa capacité de réaction, par exemple en se dotant d'une nouvelle « Force opérationnelle interarmées à très haut niveau de préparation » (*Very high readiness Joint Task Force – VJTF*), en consolidant les quartiers généraux régionaux et en mettant sur pied des « Unités d'intégration des forces de l'OTAN » (*NATO Force Integration Units – NFIU*) en Europe de l'Est. Ce redéploiement a été mis en place par le biais du plan d'action « réactivité » (*Readiness Action Plan – RAP*).

L'Allemagne a apporté une contribution décisive à cette orientation conceptuelle et met aussi à disposition les bases matérielles de sa mise en pratique. Traditionnellement, six brigades ainsi qu'une grande partie de la marine et de l'aviation sont entièrement dédiées aux opérations de l'OTAN. L'Allemagne s'est par ailleurs engagée à fournir des efforts supplémentaires, par exemple assigner davantage de soldats aux exercices. Elle participe à toutes les Unités d'intégration des forces de l'OTAN et double ses effectifs au sein du Corps multinational Nord-est à Szczecin pour un total de 120 soldats. C'est le premier pays à avoir pris la tête, en 2015, de la « Force opérationnelle interarmées à très haut niveau de préparation » (VJTF), dont environ 2 700 soldats sur 5 000 sont allemands.

L'Allemagne est ainsi le pilier de la mise en pratique effective des décisions prises au Pays de Galles. Toutefois, quelques observateurs, en Europe de l'Est par exemple, affirment que même si l'Allemagne fournit beaucoup d'efforts, sa contribution reste insuffisante¹⁷. À l'inverse, selon d'autres analyses, énoncées par exemple en France, si l'Allemagne se concentre autant sur la défense collective, c'est pour pouvoir se retirer de la gestion des crises, par exemple en Afrique¹⁸.

En même temps, cette mise en pratique pose de considérables problèmes d'ordre financier, politique et militaire pour

16. Claudia Major, « NATO's Strategic Adaptation. Germany Is the Backbone for the Alliance's Military Reorganisation », *SWP Comments 2015/C 16*, mars 2015.

17. Par exemple Justyna Gotkowska, « NATO's presence in the Baltic states – reassurance of allies or deterrence for Russia? », *OSW Commentary*, n° 169, Varsovie, 29 avril 2015.

18. Interview au ministère des Affaires étrangères français, juin 2015.

le pays. Sur le plan politique, l'Allemagne doit faire en sorte que les décisions concernant une intervention puissent être prises rapidement. Sur le plan militaire, les objectifs de l'Allemagne se traduisent par un besoin durablement accru en personnel, en armement et en dispositif d'entraînement. Enfin, sur le plan financier, le pays ne peut pas supporter avec ses moyens actuels les contributions substantielles et les changements qu'elles impliquent.

Enhance and Enable I : à la tête de l'EUTM Mali

L'Allemagne prend part depuis début 2013 à la Mission de formation de l'UE au Mali (*European Union Training Mission*, EUTM) et en a pris la tête en août 2015¹⁹ – une initiative à laquelle le public a d'ailleurs peu prêté attention.

Le gouvernement fédéral voit la Mission comme une mise en pratique de son initiative E2I – *Enhance and Enable* –, introduite au sein de l'UE en 2013²⁰. L'objectif de l'E2I est de former des acteurs régionaux afin qu'ils puissent assurer eux-mêmes leur propre sécurité. En prenant la tête de l'EUTM Mali, le gouvernement fédéral a souligné qu'il voulait faire une priorité de cet engagement au Mali. La *Bundeswehr* a envoyé des instructeurs et a installé un hôpital militaire. Le plafond des effectifs est limité à 350 soldats. Selon les données de la *Bundeswehr*, environ 5 500 soldats maliens ont été formés jusqu'à présent dans le centre d'instruction de Koulikoro, près de Bamako. L'Allemagne a également mis à la disposition de l'armée malienne de l'équipement militaire, par exemple plus de 90 véhicules, mais aucune arme.

Les réactions sur la question du rôle de l'Allemagne sont mitigées. D'un côté, on salue (à Paris notamment) le fait qu'aujourd'hui, Berlin s'engage aussi de plus en plus en Afrique, ce qui était longtemps considéré comme tabou dans la politique de sécurité allemande. En parallèle de l'EUTM Mali, la *Bundeswehr* a entre-temps envoyé environ 600 soldats en Afrique²¹. D'un autre côté, on critique le fait que l'Allemagne se concentre traditionnellement sur la prévention et le suivi des crises, mais laisse les autres pays conduire les opérations de combat qui doivent d'abord créer les

19. En mars 2012, un putsch plonge le Mali dans le chaos. La France entre en guerre en janvier 2013 afin d'endiguer l'avancée des combattants islamistes radicaux et des autres rebelles et d'apporter son soutien aux forces gouvernementales. Plus tard, Paris passe le relai aux casques bleus de la MINUSMA. Voir aussi la *Fact Sheet* du SEAE, disponible sur : <www.eeas.europa.eu>.

20. Claudia Major, Christian Mölling, Judith Vorrath, « Conflict management: Germany's light-footprint approach is not enough », *Global Affairs*, volume 1, n° 2, 2015, p. 209-213.

21. Cf. *Bundeswehr, Einsatzzahlen – Die Stärke der deutschen Einsatzkontingente* (« Chiffre des engagements – La force des contingents allemands »), disponible sur : <www.bundeswehr.de>, 2 octobre 2015.

conditions nécessaires à la formation et au conseil. Les risques ne seraient donc pas équitablement partagés.

Enhance and Enable II : Irak

En mars 2015, le *Bundestag* a donné son accord à l'intervention de la *Bundeswehr* dans le nord de l'Irak. L'intervention est limitée jusqu'au 31 janvier 2016. Jusqu'à 100 soldats allemands ont pour mission de former les forces de sécurité kurdes au combat contre les milices terroristes de Daech. Un nombre restreint de soldats allemands doit par ailleurs être intégré aux états-majors de l'alliance internationale contre Daech établis en Irak et au Koweït.

Dans un premier temps, l'intervention a suscité de nombreuses tensions politiques internes, le cadre juridique étant controversé. Chaque intervention de la *Bundeswehr* doit être justifiée dans le cadre de la Loi fondamentale allemande. Le plus souvent, il s'agit de l'article 24 paragraphe 2, en vertu duquel l'Allemagne peut « adhérer à un système de sécurité collective pour sauvegarder la paix ». Si l'Allemagne fait ceci, elle peut se retrouver face à des obligations et peut alors se voir attribuer des missions comme le déploiement de la *Bundeswehr* dans le cadre et selon les règles du système en question. Les interventions menées au sein de l'OTAN ou de l'ONU illustrent ce cas de figure. Cependant, l'intervention en Irak n'a pas été coordonnée avec l'ONU, l'UE ou l'OTAN, mais sous l'égide de l'alliance informelle contre Daech. Le gouvernement fédéral a donc invoqué l'article 24 paragraphe 2 de la Loi fondamentale allemande en faisant valoir que la *Bundeswehr* intervenait dans le cadre d'une initiative internationale visant à combattre Daech.

Cette argumentation a suscité de nombreuses critiques. Certains observateurs ont fait remarquer que les bases juridiques de la situation actuelle en matière de politique de sécurité étaient obsolètes, puisque l'OTAN, l'UE et l'ONU ne seraient plus en mesure de proposer un cadre adapté à chaque situation. Il serait donc nécessaire de proposer de nouvelles normes constitutionnelles relatives à la défense. D'autres craignent que cela puisse créer un précédent qui risquerait d'affaiblir la stricte réglementation des interventions de la *Bundeswehr* à l'étranger²².

22. Voir par exemple Norbert Röttgen, « Bitte keine Blankoschecks », *Die Zeit*, n° 4/2015, 22 janvier 2015, disponible sur : <www.zeit.de>.

Bilan et perspectives

Plus une question de crises que de conceptualisation

Il paraît difficile d'identifier une nouvelle politique cohérente, malgré les nombreux progrès accomplis. Une nouvelle politique de responsabilité se dessine le plus nettement là où les partenaires de l'Allemagne et le contexte international font naître une pression sur la politique allemande : dans le cadre d'interventions et dans la coopération de défense, qu'il s'agisse de l'Ukraine, de Daech ou de pressions de réduction des dépenses en matériel.

Bien que le motif de la « responsabilité » soit très approprié pour en déduire une politique concrète de façon systématique, le développement de la politique de défense semble dépendre davantage des crises – tant sur le plan interne qu'externe. La crise ukrainienne a par exemple exigé une réaction immédiate. En même temps, ces crises ont rendu possibles des changements, car elles ont exercé une pression nécessaire, poussant à l'action. Le défi consiste à présent à lier de manière constructive la responsabilité et les activités provoquées par les crises. Cela nécessite un engagement actif et demeure un objectif à atteindre. En effet, les deux perspectives proposent des solutions différentes et fonctionnent selon des agendas divergents.

La politique de défense reste le plus jeune enfant de la politique de sécurité allemande – et l'armement son parent pauvre. Alors que des progrès ont été faits dans la politique de défense, par exemple avec la réforme de la réforme de la *Bundeswehr* ou dans le cas de la prise de responsabilité au sein de l'OTAN, les tentatives de davantage fonder la politique de l'armement sur la politique de sécurité n'ont pour l'instant pas encore été intégrées dans la pratique politique. Cette tâche reste pour la prochaine législature.

La responsabilité en matière de politique de sécurité : préciser plutôt que sélectionner

En 2014, l'Allemagne a entamé une nouvelle direction dans sa politique de sécurité – et elle a accompli beaucoup depuis. Dans le contexte de la crise ukrainienne en particulier, Berlin a fait preuve de

responsabilité et de *leadership*, tant sur le plan diplomatique que sur le plan militaire.

Ailleurs, par exemple en Afrique du Nord, en Syrie et dans la lutte contre Daech, l'Allemagne s'est faite plutôt discrète, participant peu et de manière sélective. Ce n'est que lorsque ces crises ont eu un impact en termes de politique intérieure – on pense notamment à l'afflux de réfugiés de l'été 2015 – que l'Allemagne s'est manifestée. Faire preuve de responsabilité demeure aujourd'hui encore un choix, et c'est souvent une responsabilité réactive.

La responsabilité en matière de politique de sécurité signifie que les conséquences probables de toute action deviennent le critère principal dans toute décision et action. L'Allemagne est du moins responsable d'elle-même en matière de politique de sécurité, tout comme elle a une responsabilité envers la communauté de sécurité, dans le cadre de l'OTAN, l'UE et l'ONU. La responsabilité relève du fait que l'Allemagne a la possibilité, en intervenant ou pas, d'améliorer sa propre situation en matière de politique de sécurité, ou au moins de ne pas l'empirer, pour atteindre ses objectifs et ses intérêts. Dans cette mesure, l'Allemagne n'est pas seulement responsable des évolutions et de la stabilité du monde où elle agit, mais aussi là où elle s'abstient et où son intervention apporterait une plus-value en matière de politique de sécurité.

Cela veut dire que l'Allemagne, pendant la prochaine législature, devra se fixer comme objectif de développer ses propres conceptions de la politique de sécurité. Cela s'applique sur le plan géographique, par exemple pour le Nord-Est de l'Europe, où l'Allemagne gère la sécurité essentiellement par le biais de l'OTAN et de l'UE, mais aussi à des thématiques fonctionnelles comme l'énergie et les infrastructures critiques. Le principal défi consistera à abandonner, y compris au sein du gouvernement, la séparation déjà largement dépassée dans la réalité entre la politique extérieure et la politique intérieure.

Expliquer la politique de sécurité aux Allemands

Tandis que l'Allemagne présente à ses alliés de nouvelles approches politiques, une partie des citoyens reste sceptique. Il existe en fait un fossé entre les ambitions en politique extérieure et le soutien des Allemands. Si l'Allemagne veut être crédible sur la scène internationale, elle devra justifier ses décisions en faveur ou à l'encontre d'une intervention en s'appuyant sur sa politique de sécurité et de manière compréhensible – et cette justification devra avant tout avoir lieu auprès des Allemands. Le gouvernement et le *Bundestag* devront tout faire pour accroître le soutien pour ce changement de cap. Il s'agira, par exemple, de mieux expliquer aux citoyens à quel point l'OTAN est en train de changer et à quel point la

contribution allemande y est déterminante, et pourquoi tout ceci est essentiel.

Le *Livre blanc* pourrait aider l'Allemagne à accomplir un pas décisif dans la bonne direction. Il faut donc d'ores et déjà réfléchir à la manière dont les résultats sont communiqués et se demander comment un désaccord constructif peut être engendré au sujet d'un rapport gouvernemental qui, par définition, sera le résultat d'un consensus.

Des devoirs pour Berlin

Pour pouvoir jouer son nouveau rôle en matière de sécurité, l'Allemagne doit faire ses devoirs dans les domaines politique, militaire et financier.

Sur le plan politique, il faudrait que Berlin crée les conditions qui lui permettraient de prendre la décision d'intervenir et de déterminer l'implication allemande, le cas échéant au sein de structures multinationales. Cela implique que le *Bundestag* soit informé pleinement sur les contributions allemandes, leur rôle potentiel en cas de scénario de type article 5 et des processus décisionnels de l'OTAN et de l'UE, et qu'il puisse prendre une décision dans des délais courts. Dans le contexte d'une coopération plus étroite entre les nations cadres, les défis vont encore plus loin : Berlin devrait surtout être prête à assumer elle-même les conséquences d'une coopération si étroite, c'est-à-dire renoncer durablement à (une partie de) son autonomie politique.

Sur le plan militaire, les objectifs et les projets de l'Allemagne ont pour conséquence un besoin durablement plus élevé en personnel, en équipement et en dispositifs d'entraînement. De même, des projets et des processus en vigueur devront être réformés. Pour l'instant, seules les brigades blindées allemandes sont prêtes à prendre part à des opérations telles qu'énoncées à l'article 5 du traité de Washington. Cependant, même ces brigades auraient besoin de plus de personnel et d'équipement. À cela s'ajoutent des exigences plus élevées en matière de logistique et de dispositifs d'entraînement renforcés, afin de pouvoir suffire aux nouvelles exigences.

Sur le plan financier, les moyens actuels ne permettent pas à l'Allemagne de mettre en œuvre les contributions substantielles et les changements que ces dernières impliquent. La hausse annoncée du budget de la défense compense surtout les coûts de personnel et les conséquences de la réforme de la *Bundeswehr*. Mais si on augmente les entraînements, si on a recours à un matériel différent, de plus utilisé de façon plus intensive, et si on déploie plus de personnel, les coûts augmentent également. Une collaboration et une répartition du travail plus efficaces pourraient permettre de compenser les dépenses additionnelles pendant un moment, mais le budget de la défense devrait tout de même finir par augmenter. L'occasion se

présente maintenant et jusqu'à l'automne 2016, avant que ne débute la campagne électorale pour les élections du *Bundestag* prévues pour l'automne 2017.

Notes du Cerfa

Publiée depuis 2003 à un rythme mensuel, cette collection est consacrée à l'analyse de l'évolution politique, économique et sociale de l'Allemagne contemporaine : politique étrangère, politique intérieure, politique économique et questions de société. Les « Notes du Cerfa » sont des textes concis, à caractère scientifique et de nature *policy oriented*. À l'instar des « Visions franco-allemandes », les « Notes du Cerfa » sont accessibles sur le site Internet du Cerfa, où elles peuvent être consultées et téléchargées gratuitement.

Dernières publications du Cerfa

George Tzogopoulos, « Les relations gréco-allemandes en temps de crise. », *Note du Cerfa*, n° 126, novembre 2015.

Nele Wissmann, « L' « Alternative pour l'Allemagne » : Le parti s'établira-t-il sur la droite de l'échiquier politique allemand ? », *Note du Cerfa*, n° 125, septembre 2015.

Garbiel Felbermayr, « Le débat du TTIP en Allemagne », *Note du Cerfa*, n° 124, juin 2015.

Franca Diechtl, Severin Fischer, « Sous de nouveaux auspices : processus de transition et modèles de coopération au sein des relations énergétiques franco-allemandes », *Vision franco-allemande*, n° 26, juin 2015.

Annegret Bendiek, « La *Review 2014* : les piliers de la politique étrangère allemande et les attentes du reste du monde », *Note du Cerfa*, n° 123, juin 2015.

Frank Umbach, « La transition énergétique allemande à la croisée des chemins : pressions mondiales ou îlot énergétique vert », *Note du Cerfa*, n° 122, mai 2015.

Le Cerfa

Le Comité d'études des relations franco-allemandes (Cerfa) a été créé en 1954 par un accord gouvernemental entre la République fédérale d'Allemagne et la France. Le Cerfa bénéficie d'un financement paritaire assuré par le ministère des Affaires étrangères et européennes et l'Auswärtiges Amt ; son conseil de direction est constitué d'un nombre égal de personnalités françaises et allemandes.

Le Cerfa a pour mission d'analyser les principes, les conditions et l'état des relations franco-allemandes sur le plan politique, économique et international ; de mettre en lumière les questions et les problèmes concrets que posent ces relations à l'échelle gouvernementale ; de trouver et de présenter des propositions et des suggestions pratiques pour approfondir et harmoniser les relations entre les deux pays. Cette mission se traduit par l'organisation régulière de rencontres et de séminaires réunissant hauts fonctionnaires, experts et journalistes, ainsi que par des travaux de recherche menés dans des domaines d'intérêt commun.

Hans Stark assure le secrétariat général du Cerfa depuis 1991 et il est responsable de la publication des « Notes du Cerfa » et des « Visions franco-allemandes ». Nele Wissmann est chargée de mission dans le cadre du projet « Dialogue d'avenir ». Lea Metke est chargée de projets au sein du Cerfa.