
La politique de défense allemande en 2014 et au-delà : un changement est-il possible ?

Claudia Major

Christian Mölling

Juin 2014

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.*

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 Développement international et du Frankreich-Referat de l'Auswärtiges Amt.



Directeurs de collection : Yann-Sven Rittelmeyer, Hans Stark

Traduction : AéroTraduction

ISBN : 978-2-36567-294-8

© Ifri – 2014 – 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 : accueil@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

Auteurs

Claudia Major est directrice adjointe du groupe de recherche « Politique de sécurité internationale » à la Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP).

Titulaire d'un double diplôme de Sciences Po Paris et de l'Université libre de Berlin, elle a obtenu son doctorat à l'université de Birmingham. Elle est chargée d'enseignement à Sciences Po Paris. Depuis 2010, elle est également membre du Conseil pour la prévention civile des crises auprès du ministère fédéral des Affaires étrangères.

Ses domaines de recherche sont notamment la politique de sécurité et de défense en Europe, aussi bien dans le cadre de l'Union européenne (Politique de sécurité et de défense commune, PSDC) que de l'Organisation du traité de l'Atlantique nord (OTAN), les capacités militaires et les capacités civiles ainsi que les *comprehensive approaches* dans la gestion de crises. De plus, elle s'intéresse aux politiques de sécurité et de défense allemande, française et britannique.

Christian Mölling est chercheur au sein du groupe de recherche « Politique de sécurité internationale » à la SWP. Il a auparavant mené des recherches dans divers *think tanks* ou institutions tels que la Fondation pour la recherche stratégique (FRS), la Représentation permanente de l'Allemagne auprès de l'Union européenne, l'Institut d'études de sécurité de l'Union européenne (EUISS) ou l'Institut de recherche sur la paix et la politique de sécurité de l'université de Hambourg (IFSH). Il est docteur en science politique de l'université Ludwig Maximilian de Munich (LMU).

Ses domaines de recherche portent sur les industries de défense allemande et européennes, la coopération européenne dans la défense, ou encore les politiques de défense des États européens.

Résumé

Les discours prononcés par plusieurs responsables politiques allemands à la Conférence de Munich sur la sécurité ont mis l'accent, début 2014, sur le fait que l'Allemagne doit être prête à un engagement international plus important, et sans exclure *a priori* les instruments militaires. Si plusieurs éléments semblent indiquer une prise de conscience croissante de la nécessité d'une évolution, la nature des contributions – notamment en Afrique - montre le chemin qu'il reste à parcourir. Il persiste visiblement une contradiction fondamentale entre, d'une part, l'hypothèse du gouvernement selon laquelle l'Allemagne devra participer à des opérations internationales et, d'autre part, la limitation politique de ses contributions aux domaines de la formation, du conseil et de la logistique. Outre le soutien politique au plus haut niveau, le renforcement des responsabilités passe aussi par le soutien de l'opinion publique qui se montre encore peu enthousiaste à l'égard de ce qu'elle perçoit souvent comme du militarisme. De même, la politique d'exportation de défense allemande est tiraillée entre la volonté du gouvernement de soutenir l'industrie par les exportations et l'opinion négative de la population sur ces exportations.

Un changement va se produire en raison d'évolutions extérieures, en lien avec l'OTAN ou l'industrie de la défense, mais ces impulsions doivent être reprises par le débat national. Il reste à voir si la direction prise sera conforme à celle annoncée à Munich. À cela s'ajoute la crise en Ukraine, qui pourrait avoir un effet catalyseur, augmentant la visibilité et l'engagement de Berlin au sein de l'OTAN. Au travers de cette crise, l'Allemagne va être appelée à s'engager davantage.

Executive Summary

The speeches made by several German leaders at the Munich Security Conference in early 2014, emphasized that Germany needs to be ready for greater international commitment, and without *a priori* excluding military instruments. While several elements seem to indicate growing awareness that change is needed, the nature of German contributions – especially in Africa – shows the long road ahead. A basic contradiction persists between the government's rhetoric that Germany should participate in international operations and the political limitation on its contributions toward training, advisory functions and logistical support. Apart from political support at the highest level, increased responsibility needs also to be supported by public opinion, which still lacks enthusiasm for what it often perceives as militarism. Similarly, German defence export policy is torn between the government's willingness to support industry in exporting and the negative feedback about these exports from the public.

Change may occur as a result of external developments, linked to NATO or the defence industry, but these impulses need to be taken up by national debate. It remains to be seen whether or not the direction taken will coincide with that outlined in Munich. The crisis in Ukraine must also be taken into account : it could have a catalytic effect, increasing Germany's visibility and engagement in NATO. Through this crisis, Germany is under pressure to intensify its engagement.

Sommaire

INTRODUCTION	5
EXISTE-T-IL UNE NOUVELLE POLITIQUE DE DEFENSE ALLEMANDE ?	6
Munich, ou la conception d'une nouvelle politique	6
Dépasser une politique peu concluante	8
Une faible identité de défense	9
L'OTAN ET L'UE, CADRES D' ACTIONS ET D' OPERATIONS	12
PSDC : un train de retard dans la mise en œuvre	12
L'OTAN entre l'Afghanistan et l'Ukraine	14
Des opérations suivront-elles ?.....	16
CAPACITES ET COOPERATION.....	19
L'actuelle réforme de la défense :	
faire passer les capacités avant la durabilité	19
Coopération internationale :	
le concept de nation-cadre et les partenaires stratégiques ..	21
L'impact de la crise en Ukraine	23
Les options pour un changement	24
INDUSTRIE DE LA DEFENSE ET POLITIQUE D' ARMEMENT.....	25
L'état de l'industrie de la défense allemande	25
Le fossé entre industrie	
et politique impose le changement	26
<i>L'examen du processus d'acquisition</i>	<i>27</i>
<i>Les exportations de défense</i>	<i>28</i>
LA POLITIQUE DE DEFENSE ALLEMANDE :	
UN CHANGEMENT DURABLE ?	30

Introduction

La politique étrangère allemande a longtemps été l'expression même de la continuité : quel que soit le parti au pouvoir, les règles du jeu ne changeaient guère. Mais depuis la fin 2013, un certain nombre de changements ont été introduits qui pourraient s'avérer durables. La politique étrangère allemande semble jouer une nouvelle partition, dont les principales notes sont les appels à un plus grand engagement de l'Allemagne, effectués à la Conférence de Munich sur la sécurité en janvier 2014.

Les décisions et les mesures que prendra le gouvernement allemand dans les trois prochaines années (avant d'entrer en période électorale) permettront de voir si ces annonces se traduisent par un changement concret et plus ou moins important.

Faire de ce changement la base d'une politique durable est un défi majeur pour l'Allemagne. À ce stade, il est trop tôt pour juger le gouvernement sur les résultats, puisque celui-ci n'est en place que depuis quelques mois. Cet article portera donc sur les changements actuels et éventuels. Il sera axé sur la politique de défense, un aspect essentiel de la politique étrangère qui pourrait être particulièrement concerné par le changement annoncé. Dans ce domaine, cinq thèmes seront abordés : les cadres institutionnels, les opérations, les capacités, la coopération et l'industrie de la défense. L'analyse les situera dans le contexte international et national, définira les possibilités d'évolution et la portée de ces changements, ainsi que les opportunités pour les acteurs extérieurs d'y apporter leur soutien pour un plus fort engagement de l'Allemagne.

Existe-t-il une nouvelle politique de défense allemande ?

Le nouveau gouvernement qui a pris ses fonctions à la fin 2013 a fait renaître de nombreux espoirs d'un changement majeur dans la politique de sécurité et de défense. L'espoir s'est transformé en engouement médiatique à l'édition 2014 de la Conférence de Munich sur la sécurité, lorsque le président fédéral allemand Joachim Gauck, ainsi que les ministres des Affaires étrangères et de la Défense, ont présenté des visions de la politique allemande de sécurité et de défense très différentes de celle à laquelle les partenaires de l'Allemagne étaient habitués.

Munich, ou la conception d'une nouvelle politique

Les trois discours du président, de la ministre de la Défense Ursula von der Leyen et du ministre des Affaires étrangères Frank-Walter Steinmeier figurent aujourd'hui comme les étapes officielles d'un changement, tout au moins formel, dans la politique allemande des affaires étrangères, de la sécurité et de la défense¹.

¹ « Germany's role in the world: Reflections on responsibility, norms and alliances » (Le rôle de l'Allemagne dans le monde : réflexions sur les responsabilités, les normes et les alliances), discours du président allemand Joachim Gauck à l'ouverture de la 50^{ème} Conférence de Munich sur la sécurité, le 31 janvier 2014, <http://www.bundespraesident.de/SharedDocs/Downloads/DE/Reden/2014/01/140131-Muenchner-Sicherheitskonferenz-Englisch.pdf?__blob=publicationFile>; discours de la ministre allemande de la Défense, Ursula von der Leyen, à l'occasion de la 50^{ème} Conférence de Munich sur la sécurité, le 31 janvier 2014, <http://www.bmvg.de/portal/a/bmvg!/ut/p/c4/NYyxCsJAEAX_aPeusNDOEASxsZGRja5Iz7I3YV1Exs_3qTwDUwz8PjBK1kWDGloWUa-c9vj0H2oS8tAaR4NKQYlyRxQRPsXFgqlz4SMt0VF5mZ7CZH6kqNtpgNqwcVK0pTURu3MquhRC4db6unHf_-e_-dKsvjfO7-lxdeUrp-AMcw_TS/>>; discours du ministre allemand des Affaires étrangères, Frank-Walter Steinmeier, à la 50^{ème} Conférence de Munich sur la sécurité, le 1er février 2014, <www.auswaertiges-amt.de/EN/Infoservice/Presse/Reden/2014/140201-BM_M%C3%BCSiKo.html>.

Le principal message porte sur le fait que l'Allemagne doit être prête à un engagement plus rapide, plus ferme et plus important, et que si sa traditionnelle retenue sur le plan militaire reste d'actualité, elle ne doit pas être une excuse pour rester sur la touche. Le président et les ministres ont également souligné que l'Allemagne est en de nombreux points, la puissance centrale en Europe, et un pays en relation étroite avec les réseaux internationaux. Elle doit donc également être prête à en faire davantage pour garantir la sécurité que les autres pays lui ont assurée pendant plusieurs décennies. Même si, en toute probabilité, elle ne soutiendra jamais une solution purement militaire, elle ne doit pourtant pas dire « non » par principe, ni dire « oui » sans réfléchir, si cette solution de dernier recours devait être débattue.

L'impulsion de Munich a été précédée d'une part, par des commentaires de M. Gauck, de M. Steinmeier² et de Mme von der Leyen, et d'autre part par des initiatives allemandes en matière de sécurité et de défense : le concept de nation-cadre de 2013, lancé dans le cadre de l'OTAN, qui offre un nouveau modèle pour développer des partenariats axés sur le renforcement des capacités au sein de l'Alliance, et l'initiative E2I « Enhance and Enable » (renforcement et mise en capacité), lancée en 2011, qui inscrit l'engagement allemand en Afrique dans un cadre qui met l'accent sur une nouvelle responsabilité pour des partenaires régionaux.

Par ailleurs, le nouveau gouvernement a créé la Commission Rühle (du nom de son président, l'ancien ministre de la Défense Volker Rühle). Celle-ci est chargée de mener un examen politique et juridique pour déterminer si la loi sur la participation parlementaire, qui autorise les déploiements militaires, doit être adaptée, et quelle serait l'ampleur d'une modification de ses mécanismes³.

Enfin, le ministre des Affaires étrangères a lancé un examen de la politique étrangère. La conférence inaugurale de mai 2014 sera

² Voir notamment : Discours du président fédéral allemand Joachim Gauck pour célébrer le Jour de l'unité allemande à Stuttgart, le 3 octobre 2013, <http://www.bundespraesident.de/SharedDocs/Downloads/DE/Reden/2013/10/131003-Tag-Deutsche-Einheit-englische-Uebersetzung.pdf?__blob=publicationFile>.

³ Kommission zur Überprüfung und Sicherung der Parlamentsrechte bei der Mandatierung von Auslandseinsätzen der Bundeswehr, <www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2014/50513432_kw15_konstituierung_kommissions_auslandseinsaetze_bw/216896>.

suivie d'un cycle de conférences pour associer la population aux questions de politique étrangère⁴.

Dépasser une politique peu concluante

Si les annonces de Munich ont pu en surprendre plus d'un à l'échelle nationale et internationale, le message circulait depuis quelque temps dans les milieux berlinois où se rencontrent les élus, les responsables politiques, les think tanks et les journalistes⁵. En effet, l'Allemagne ne s'est jamais opposée à l'idée d'exercer un rôle de leader dans la politique européenne (ce qui n'a d'ailleurs pas toujours plu) - souvenez-vous de l'euro notamment -, mais elle s'est toujours abstenue de le faire en matière de sécurité et de défense. Or, ces réseaux informels ont pris de plus en plus conscience qu'une retenue excessive et l'absence d'une politique de sécurité l'avaient desservie ces dernières années.

C'est essentiellement son abstention au Conseil de sécurité des Nations unies sur la Libye en 2011, qui a poussé l'Allemagne à repenser sa politique de sécurité et de défense. Ce vote a révélé le coût politique à court et à long terme d'une telle position. Aussitôt après avoir compris l'isolement dans lequel elle s'était placée, l'Allemagne a frénétiquement tenté de rectifier le tir : la décision du gouvernement et du Parlement de ne pas déployer les capacités AWACS en Afghanistan (pour des raisons de principe) a été annulée. Ainsi cherchait-elle autant à compenser sa non-participation dans les opérations de l'OTAN, qu'à redorer son blason auprès de l'Alliance après s'être alignée sur des pays comme la Chine au sein du Conseil de sécurité.

Avec l'abstention au sujet de la Libye, la politique de défense de l'Allemagne a atteint son point le plus bas de la dernière décennie. Berlin a perdu de nombreuses occasions de favoriser ses objectifs politiques déclarés et de soutenir ses alliés de l'UE et de l'OTAN en prenant des mesures concrètes (Tchad 2008, Côte d'Ivoire 2011). Et de manière plus générale, l'Allemagne semble avoir créé une

⁴ Voir « Review 2014 – A Fresh Look at German Foreign Policy » (Examen 2014 : un nouveau regard sur la politique étrangère allemande), <http://www.review2014.de/en/topics.html>

⁵ Voir notamment « New Power New Responsibility » (Nouveau pouvoir, nouvelle responsabilité), www.swp-berlin.org/en/projects/new-power-new-responsibility/the-project.html.

dissension en termes de responsabilités, en ignorant les relations avec le contexte dans laquelle elle se situe et en renonçant ainsi à la possibilité et au devoir d'être maître de son destin. Cet élément a été mis en évidence, parmi de nombreux exemples, par un sondage de 2013 dans lequel environ 55 % des Allemands se déclaraient en faveur d'une action militaire soutenue par l'ONU en Syrie. Or, un nombre semblable d'Allemands s'étaient opposés à toute participation de l'Allemagne à une telle mission. Enfin, si Berlin a insisté sur son attachement à l'UE et aux Nations unies, son engagement montre un décalage entre son ambition et ses résultats. Après avoir lancé l'initiative de Gand qui a établi les bases d'une mutualisation et d'un partage au sein de l'UE, la République fédérale a été finalement aussi peu active que les autres pays dans sa mise en œuvre.

Une faible identité de défense

Faire du changement le fondement d'une politique durable est un défi majeur. Le gouvernement est conscient que sa marge de manœuvre pour redéfinir la politique de défense dépend largement du soutien qu'il obtiendra auprès de la population. Le changement ne peut se faire que de l'intérieur et doit être introduit prudemment. Trois difficultés doivent être résolues pour créer des conditions favorables :

- *Surmonter la faiblesse de l'identité de défense allemande.* L'intérêt pour la défense est limité parmi les responsables politiques et dans la société civile. Les Allemands préfèrent ne pas savoir ce qui se passe en Afghanistan ou sur d'autres théâtres d'opération, et tendent même à ne pas faire grand cas des soldats qui y ont été envoyés.
- *Gérer le pacifisme :* les opposants à un changement peuvent facilement recourir au discours pacifiste, en rappelant l'argument profondément ancré, et d'ailleurs fondé, selon lequel les moyens militaires ont été inutiles et seuls les instruments diplomatiques et la prévention sont efficaces, ou bien invoquer une certaine forme de pacifisme, ou qui se prend pour tel, encouragé par une attitude de désintérêt qui élude la question de la responsabilité et des différents moyens de l'exercer.

- *Comblant le fossé entre la politique et le militaire* : de nombreux Allemands considèrent encore que le militaire est un instrument particulier, qui ne fait certainement pas partie de la boîte à outils ordinaire du gouvernement. Les politiques sont là pour contrôler les forces armées, pas pour les utiliser.

Un sondage commandé par le ministère des Affaires étrangères dans le cadre de son processus d'examen et publié en mai 2014 montre ces difficultés : si la politique étrangère suscite un grand intérêt, le renforcement de l'engagement à l'international soulève peu d'enthousiasme⁶.

Tout changement dans l'identité de défense de l'Allemagne ne se produira et ne sera soutenu que si les responsables politiques parviennent à expliquer la nécessité d'un engagement international plus important et à montrer l'utilité d'une politique de défense à l'opinion publique. Actuellement, il existe trois moyens susceptibles d'aider à la réalisation de cet objectif :

- L'examen actuel de la politique étrangère peut, dans une certaine mesure, sensibiliser le grand public. Cette initiative apportera aux décideurs des indications précieuses, mais une communication plus systématique et plus soutenue entre la population et les politiques restera nécessaire.
- La crise en Ukraine offre une occasion unique d'expliquer pourquoi le recours approprié à des moyens militaires peut parfois aider à créer les conditions d'une bonne utilisation des moyens non-militaires, tels que l'action diplomatique ou l'aide au développement.
- La Commission Rühle offrira des informations utiles concernant l'évolution de l'opinion allemande sur un élément essentiel de la politique de sécurité et de défense. Elle porte essentiellement sur les procédures. Cependant, même dans un débat sur les procédures, il faudra apporter des arguments de fond sur les

⁶<www.koerberstiftung.de/fileadmin/user_upload/internationale_politik/sonderthemen/umfrage_aussenpolitik/Koerber-Stiftung_Umfrage_Aussenpolitik_Broschuere_EN.pdf>

changements dans le contexte international et sur la nécessité d'un engagement commun plus profond. Les auditions publiques et les comptes rendus réguliers de réunions de la commission peuvent être un moyen d'obtenir la nécessaire sensibilisation du public.

L'OTAN et l'UE, cadres d'actions et d'opérations

Les concepts de la politique de sécurité allemande sont souvent définis en fonction des institutions auxquelles ils s'appliquent. Il n'existe pas une politique allemande de sécurité et de défense unitaire, mais plutôt une pour l'OTAN et une autre pour l'UE et sa PSDC (Politique de Sécurité et de Défense Commune). Cette situation est liée à la volonté traditionnelle d'utiliser les institutions pour intégrer fermement l'Allemagne à l'ouest.

L'Allemagne a élaboré des approches politiques différentes pour ces deux cadres, où l'OTAN joue un rôle de défense classique, tandis que les objectifs de la PSDC sont axés sur la gestion de crise et l'utilisation de moyens civils. Cette ambivalence prend aujourd'hui une nouvelle dimension, alors que l'Allemagne se demande comment exercer le rôle plus important qu'elle a reçu (et qui lui a été donné) au sein de l'OTAN et de l'UE. Cette incertitude est renforcée, d'une part, par le fait que Berlin n'est pas entièrement convaincu de l'efficacité des nouveaux instruments qu'il est poussé à adopter, et d'autre part, par les fondements idéologiques peu solides sur lesquels s'appuie actuellement la politique de défense allemande. Compte tenu, par ailleurs, des transitions en cours dans la direction de l'OTAN et de l'UE, la politique allemande est actuellement plus passive qu'active face au changement.

PSDC : un train de retard dans la mise en œuvre

La PSDC a été longtemps un élément important de la politique de défense allemande, mais sa place s'est récemment réduite. L'association des effets de la crise budgétaire (qui a déplacé l'attention sur d'autres questions) et du faible impact de la PSDC a remis en question l'intérêt de cette politique aux yeux de Berlin. Pour des raisons idéologiques, le précédent gouvernement n'a pas soutenu la dimension militaire de la PSDC. Cependant, sa préférence pour la PSDC civile et son extraordinaire engagement en faveur de la

formation et de la mise à disposition d'experts civils ne se sont guère traduits par un leadership allemand dans ce domaine.

Et pourtant, l'occasion de redynamiser la PSDC va bientôt se présenter : la réforme des institutions européennes, le renouvellement de la Commission européenne, la désignation du Haut Représentant et du président du Conseil européen, ainsi que l'amélioration des perspectives économiques de l'Union sont autant d'éléments qui peuvent créer les conditions d'un nouveau pacte pour la PSDC. Cependant, au lieu de dresser l'agenda de la PSDC 2014+, Berlin se centre sur la mise en œuvre des tâches de 2013 définies au sommet européen de la défense.

L'Allemagne préfère cette approche graduelle car elle n'a actuellement pas de vision politique sur l'avenir de la PSDC et le rôle de l'UE en matière de sécurité. En effet, elle a mis en place un triple système de blocage qui l'en empêche : les avancées de la PSDC ne doivent pas compromettre la souveraineté, ni exiger de nouvelles ressources, ni impliquer un engagement militaire. L'initiative de mutualisation et de partage (« Pooling and Sharing ») a montré les problèmes que peut créer une telle approche. Alors que le Parlement et le gouvernement ont appelé à une évolution, ce triple système de blocage a rendu impossible tout engagement allemand sérieux et risque d'empêcher l'Allemagne de se mettre d'accord avec ses partenaires sur les priorités de la PSDC, puisque les propositions conjointes porteraient sur au moins une de ces trois interdictions.

Puisque le gouvernement ne se sent pas prêt à prendre l'initiative d'une évolution, cette tâche pourrait revenir aux parlementaires allemands. Les sociaux-démocrates sont traditionnellement beaucoup plus favorables à la PSDC que leurs collègues conservateurs. Pourtant, la contribution la plus importante de ces dernières années vient de deux parlementaires conservateurs, auteurs de l'article « Schockenhoff-Kiesewetter ».⁷ Leurs suggestions ont influé sur la décision de création de la Commission Rühle et du concept de nation-cadre. Les deux abordent la question du triple système de blocage.

La seule initiative concrète de l'Allemagne au sein de la PSDC est l'initiative E2I « Enhance and Enable ». Celle-ci vise à améliorer « l'approche globale » de l'UE qui ne fonctionne pas parfaitement,

⁷ A. Schockenhoff et R. Kiesewetter, « Impulse für Europas Sicherheitspolitik », *Internationale Politik*, septembre-octobre 2012, pp. 88-97.

mais porte aussi sur le secteur de la sécurité et les problèmes de capacité des acteurs africains régionaux et nationaux. Cependant, elle manque de clarté et fait double emploi avec une initiative européenne similaire, « Former et équiper » (« Train and Equip »). Bien que l'Allemagne ait défendu le concept au niveau européen, elle ne s'investit pas dans sa mise en œuvre, que ce soit sur le plan politique ou financier. Des résultats sont néanmoins attendus : le ministère des Affaires étrangères a été prié d'y travailler, notamment parce que l'initiative E2I a reçu le soutien de la chancelière. Cela alimente les soupçons selon lesquels l'objectif serait plus lié aux exportations d'armement qu'au renforcement des capacités.

De manière générale, ce sont les ambitions politiques qui, à ce stade, semblent le plus faire défaut. De grands espoirs sont placés dans un nouveau Haut Représentant (dont la désignation aura lieu en 2014), qui pourrait inciter l'Allemagne à exercer un rôle plus important en termes d'engagement politique, matériel et opérationnel.

L'OTAN entre l'Afghanistan et l'Ukraine

Deux principes de la politique de défense allemande demeurent généralement constants. D'abord, l'OTAN est le cadre d'action préféré, notamment pour le ministère de la Défense. Ensuite, au sein de l'Alliance, l'Allemagne est une puissance orientée vers le statu quo dont les priorités sont restées stables tout au long de ses différents gouvernements. Seuls quelques changements modestes pourraient donc être observés. Les principaux objectifs de Berlin sont les suivants :

- Ancrage à l'ouest : l'Allemagne considère l'OTAN comme le principal cadre des consultations politiques dans le monde occidental et apprécie le pouvoir de ses décisions, qui lient vingt-huit des plus puissants pays du monde.
- Sécurité coopérative et commune : la priorité essentielle, particulièrement soutenue par le ministère des Affaires étrangères, est d'assurer des relations constructives entre l'Alliance et la Russie. La sécurité en Europe n'est possible qu'avec et non sans la Russie. Les États membres de l'OTAN ont toujours répondu à cette affirmation de manière neutre ou avec méfiance.

- L'article 5, en tant que fil conducteur stratégique : l'Allemagne n'a accepté qu'en hésitant l'orientation de l'OTAN vers la gestion de crise et le contre-terrorisme. Elle a adopté une position critique sur les idées qui font de l'Alliance un acteur plus global en termes de géographie et de fonctions.
- Les régions clés pour l'engagement allemand dans l'OTAN sont l'Europe centrale et orientale (y compris la Géorgie). Toutefois, l'Allemagne a insisté sur la nécessité de ne pas accroître la présence militaire en Europe centrale et orientale, de ralentir l'élargissement à de nouveaux membres comme la Géorgie, et de renforcer plutôt la coopération et l'interopérabilité avec ces pays.

Un changement dans la politique allemande à l'égard de l'OTAN sera plus probablement favorisé par des facteurs extérieurs que par un engagement sur le plan intérieur. Il reste encore à voir s'il en sera de même ou non pour le « concept de nation-cadre » (voir page 21). Le gouvernement se félicite d'avoir lancé avec succès cette initiative au sein de l'OTAN et considère que celle-ci contribue concrètement à renforcer le rôle de l'Europe dans l'Alliance.

Des pressions en faveur d'un changement se sont fait sentir avec la crise en Ukraine, qui touche à toutes les priorités allemandes dans l'OTAN. Pour l'instant, l'Allemagne a apporté sa part de mesures de réassurance⁸, mais a adopté une position défensive à l'égard de propositions comme le stationnement permanent de forces et l'accroissement des dépenses de défense. En outre, concernant le sommet de l'OTAN en septembre 2014, elle souhaite avancer sur certains des dossiers inscrits à l'ordre du jour initial.

Cependant, l'évolution de cette crise n'influera pas seulement sur le sommet de l'OTAN. En effet, elle soulève la question de l'objectif stratégique et des moyens qui y sont liés. Même si l'Allemagne tentait de calmer les débats actuels, elle devra en définitive gérer les questions essentielles qui ont refait récemment surface, à savoir comment définir et instaurer une politique de

⁸ L'Allemagne participe à quatre des dix-huit mesures de réassurance, avec plusieurs engagements comme l'envoi de personnel supplémentaire destiné au SHAPE et la mise à disposition d'un maximum de six Eurofighter pour la mission de police du ciel des pays baltes (« Baltic Air Policing »).

dissuasion et de réassurance au XXI^e siècle, mais aussi quel doit être le rôle de l'OTAN en matière de défense collective, de gestion des crises et de sécurité coopérative (les trois tâches de l'Alliance définies dans le concept stratégique de 2010), et comment ces trois missions peuvent se traduire sur le plan politique et militaire.

Le ministre des Affaires étrangères, M. Steinmeier, a amorcé un léger repositionnement vis-à-vis de la Russie, exprimant ses critiques de manière plus ouverte. Toutefois, Berlin pourrait rester trop compréhensive à l'égard de la Russie aux yeux de certains Européens. À ce stade, l'Allemagne cherche encore à sauvegarder les relations avec la Russie et à maintenir le contact, car elle ne veut pas d'une Russie affaiblie dont l'Europe pourrait craindre la vengeance ou la fragilité.

En résumé, la crise en Ukraine pourrait avoir un effet catalyseur, augmentant la visibilité et l'engagement de l'Allemagne au sein de l'OTAN. Les initiatives proposées, comme le concept de nation-cadre, mais aussi l'intention de sauvegarder les relations avec la Russie exigent une autre politique que l'attitude traditionnellement attentiste.

Des opérations suivront-elles ?

C'est sa mise en œuvre qui fait la force d'une déclaration politique. Les contributions allemandes aux opérations, que ce soit sous les couleurs de l'UE, de l'OTAN, de l'ONU ou de l'OSCE, permettront de mesurer les changements. Plusieurs éléments semblent indiquer une prise de conscience croissante qu'une évolution est à la fois nécessaire et en cours. En mai 2014, le gouvernement a adopté ses nouvelles « Lignes directrices de la politique en Afrique »⁹. Axée sur l'Afrique, l'E2I vise à inscrire l'engagement allemand dans le cadre de l'UE.

Si un engagement plus important ne signifie pas automatiquement un déploiement militaire, les déclarations de Munich ont été suivies de plusieurs décisions dans ce domaine. En premier lieu, Berlin a décidé d'augmenter le nombre d'instructeurs militaires pour la mission de l'UE au Mali, passant de 180 à 250. Si cette contribution reste modeste par rapport aux 1 400 soldats français et aux 6 000 soldats africains, elle est considérable compte tenu des

⁹ *Afrikapolitische Leitlinien der Bundesregierung*, Berlin, 21 mai 2014.

réticences initiales à un quelconque déploiement en Afrique. En deuxième lieu, l'Allemagne a soutenu la mission de l'UE en République centrafricaine avec des capacités de transport. Bien que ces soutiens restent limités, ils ont été offerts plus rapidement et beaucoup plus facilement qu'à d'autres occasions.

Cependant, la nature de ces contributions montre le maintien des préférences et des lignes rouges, et souligne que le changement semble encore lointain : aucune force de combat n'a été engagée, et seuls des formateurs et un soutien logistique comme le ravitaillement en vol, l'évacuation sanitaire et des capacités de transport ont été mis à disposition. Dans le cas de la Centrafrique, ces dernières n'ont même pas été assurées par les forces armées allemandes, mais par une entreprise privée payée par l'Allemagne. Même si la contribution allemande a été essentielle pour le lancement de la mission, elle témoigne du refus constant de partager les risques de ces opérations et du souci posé par la proposition de ressources financières importantes pour se soustraire aux demandes de contributions directes.

Deux éléments structurels s'opposent à ce que l'Allemagne joue un rôle plus important, notamment en Afrique. Le premier est le tabou historique. Un exemple célèbre est le rejet par M. Rühle, en 1994, de la proposition française de déploiement de l'Eurocorps en Afrique, au motif qu'il ne s'agissait pas d'un « corps africain » (le mot utilisé en allemand, « Afrika Korps », est vite associé aux unités allemandes commandées par le général Rommel pendant la Seconde Guerre mondiale en Afrique)¹⁰. Ce tabou établi est renforcé par le fait que l'élite politique a eu du mal à déterminer si l'Allemagne avait des intérêts en Afrique, et quels seraient ces intérêts. Le gouvernement a donc jusqu'à présent limité son engagement à des « actions humanitaires ou à base de moyens civils ». Le deuxième élément est la concurrence entre le ministère de la Défense et le ministère de la Coopération économique concernant leurs compétences dans la définition de la politique allemande en Afrique. Le tabou existant oblige le ministère de la Défense à prendre une position défensive, tout en essayant de rester dans le jeu.

Berlin devrait soutenir de futures missions, mais ne suggérera probablement pas de les lancer. Étant donné que l'Afrique reste le

¹⁰ « Kein Triumphgeheil », Focus, 18/07/1994, <www.focus.de/politik/deutschland/deutschland-kein-triumphgeheil_aid_147817.html>.

principal théâtre de la gestion de crise, c'est sur ce continent que les futures opérations auront sans doute lieu. Comme l'Allemagne n'a pas publiquement défini ni fait connaître ses intérêts sur le continent¹¹, il lui est très difficile de légitimer ces opérations. Berlin risque donc de continuer à affirmer qu'il participe aux opérations pour soutenir Paris et les relations franco-allemandes, au lieu de donner des raisons liées à la politique de sécurité. Les engagements sur le terrain devraient très probablement s'inscrire dans le cadre de l'UE, et non de l'OTAN ou de l'ONU.

¹¹ A l'exception des quelques éléments contenus dans les récentes « Lignes directrices » de la politique africaine de l'Allemagne.

Capacités et coopération

Sur le plan militaire, deux faits nouveaux symbolisent le changement qui s'opère actuellement dans les forces armées allemandes. En premier lieu, la mission en Afghanistan a transformé des forces armées héritées de la Guerre froide, c'est-à-dire axées sur la menace et préparées au pire (art. 5 du traité de l'OTAN), en une force de combat expérimentée et reconnue sur le plan international. En deuxième lieu, l'actuelle réforme de la défense adaptera la structure des forces nationales en fonction des expériences récentes et des rôles futurs que l'Allemagne envisage. Cette conception encourage la coopération avec les partenaires de l'OTAN et de l'UE.

Cependant, ces évolutions n'ont pas été accompagnées de changements au niveau politique : le discours sur la défense, c'est-à-dire le pourquoi et le comment de l'existence et de l'utilisation de forces armées, n'est pas encore passé de l'image d'une menace à l'élaboration d'un discours. En conséquence, si les forces armées allemandes ont depuis longtemps tourné la page de la Guerre froide, les raisons politiques justifiant leur entretien et leur utilisation restent floues. La crise en Ukraine introduit une difficulté extérieure supplémentaire dans le processus de changement politique et militaire.

L'actuelle réforme de la défense : faire passer les capacités avant la durabilité

En 2010, l'Allemagne a lancé sans doute la plus importante réforme de la défense depuis la création de la Bundeswehr. Cette réforme, dont la mise en œuvre devrait s'achever en 2017, doit répondre aux bouleversements qui se sont produits dans le contexte stratégique, c'est-à-dire à la crise budgétaire et aux mesures prises par les partenaires de l'Allemagne, notamment la réduction sensible des capacités. La Bundeswehr est elle-même touchée par les coupes budgétaires et s'attend à d'autres restrictions. C'est pourquoi le ministre de la Défense de l'époque, Karl-Theodor zu Guttenberg, avait proposé un virage à 180 degrés dans la planification de la défense : l'approche « design to cost » (conception à coût objectif).

La réforme conduira la Bundeswehr à se centrer sur les « missions les plus probables de prévention des conflits et de gestion des crises à l'international », c'est-à-dire les opérations de stabilisation. Elle privilégie la capacité de l'Allemagne à jouer un rôle de partenaire important auprès de ses alliés¹². En conséquence, l'Allemagne s'attachera à maintenir ses capacités actuelles, mais acceptera de réduire leur durabilité, c'est-à-dire le temps pendant lequel elle peut maintenir le personnel et les capacités d'une force déployée. Ce principe essentiel se reflète dans le leitmotiv de la réforme : faire passer les capacités avant la durabilité (« Breite vor Tiefe »).

L'examen envisage une réduction du niveau d'ambition. En 2013, l'objectif national prévoyait 14 000 soldats déployables en permanence sur 245 000. La Bundeswehr vise maintenant l'envoi de 10 000 soldats en permanence sur 185 000, en plus de ses principales contributions (tournantes) aux forces d'intervention de l'OTAN, aux groupements tactiques de l'UE et à l'ONU. L'Allemagne souhaite également se préparer à prendre la direction de deux théâtres d'opérations en tant que nation-cadre¹³.

La réforme a aussi considérablement réduit l'équipement. Cependant, préoccupé par les obligations contractuelles en vigueur et les effets liés à l'annulation des commandes passées auprès de l'industrie de la défense allemande, le ministère de la Défense a maintenu les processus d'achat de l'avion de transport A400M, de l'hélicoptère NH-90 et de l'Eurofighter. Il a néanmoins l'intention de réduire le nombre d'unités à produire et d'étendre les contrats sur des durées plus longues.

Dans ce contexte, les sociaux-démocrates ont réclamé une « réforme de la réforme », exprimant le souhait de réévaluer le concept même de la réforme et de rouvrir les négociations sur les contrats existants avec l'industrie de la défense¹⁴.

Reste à savoir si et où ces forces bien équipées et entraînées seront utilisées. Il semble exister une contradiction fondamentale entre d'une part, l'hypothèse du gouvernement selon laquelle

¹² BMVg, « Defence Policy Guidelines 2011 » (Lignes directrices de la politique de défense 2011), p.14.

¹³ BMVg, « Defence Policy Guidelines 2011 » (Lignes directrices de la politique de défense 2011), p. 20-22.

¹⁴ Arbeitsgruppe "Sicherheits- und Verteidigungspolitik" der SPD-Bundestagsfraktion: Positionspapiere „zum Nachsteuerungsbedarf der Bundeswehrreform“, „Nachsteuerung der Stationierungsentscheidungen“, 11 avril 2014, Berlin.

l'Allemagne devra participer à des opérations internationales et d'autre part, la limitation politique de ses contributions aux domaines de la formation, du conseil et de la logistique, qui ne relèvent pas du combat. Ce refus du risque a été appliqué dans toutes les missions auxquelles l'Allemagne a participé depuis 2006, y compris lors du soutien récent au Mali et en Centrafrique. Or, ces priorités ne sont justifiées ni par la taille actuelle ni par la structure de la Bundeswehr. En conséquence, le fossé s'élargit entre des forces militaires aux capacités accrues et un gouvernement redoublant d'hésitation à utiliser cet instrument comme le font ses partenaires.

Coopération internationale : le concept de nation-cadre et les partenaires stratégiques

Le succès de la réforme intérieure dépend aussi fortement des changements à l'international. De fait, le « concept de nation-cadre » reflète le modèle « faire passer les capacités avant la durabilité ». Un pas important dans cette direction a été fait avec l'adoption du concept par l'OTAN en tant que ligne directrice générale.

Le concept de nation-cadre vise à accroître la durabilité dans les cadres multinationaux et à maintenir les capacités clés en améliorant la coordination et la planification conjointe de la défense. L'idée centrale est de mettre en place des groupes d'États de petite et grande taille qui coordonneront l'engagement des principaux équipements et forces. La nation-cadre assurera la structure militaire dans laquelle les petits pays intégreront leurs contributions nationales spécifiques. Les partenaires potentiels pour l'Allemagne se trouvent dans le groupe de Visegrad (République tchèque, Hongrie, Pologne, Slovaquie), la Coopération nordique de défense (Danemark, Finlande, Norvège, Suède) et le Benelux (Belgique, Pays-Bas, Luxembourg).

À ce stade, la coopération au sein du Triangle de Weimar (Pologne, Allemagne, France) pour créer un groupe de ce type semble moins probable. Si Weimar reste un format de choix pour une coopération politique, comme le montre l'engagement conjoint en Ukraine, il est moins attractif pour une coopération militaire. Un tel groupe pourrait offrir des capacités importantes, mais ne répondrait pas aux préférences individuelles de l'Allemagne et de la France. Les bureaucraties militaires de ces deux pays ont réussi, ces dernières années, à noyer les efforts politiques et à neutraliser des initiatives de renouvellement de la coopération multilatérale, comme celle portée dans le cadre du 50^e anniversaire du traité de l'Élysée. Les exemples

comme le groupement tactique de Weimar restent des exceptions. De manière générale, les formats bilatéraux, tels que les relations franco-polonaises ou germano-polonaises, ou des formats multilatéraux comme Visegrad, obtiennent les meilleurs résultats.

Si le concept de nation-cadre constitue, sur le plan militaire, une tentative de résolution des problèmes structurels que rencontrent le million et demi de soldats européens à s'organiser et à s'équiper, il soulève, sur le plan politique, la question qui est au cœur de ces problèmes : quelle dépendance ces pays, et notamment l'Allemagne, sont prêts à accepter pour assurer l'interopérabilité, accroître la durabilité et garantir l'accès mutuel aux capacités clés ?

Cependant, le concept de nation-cadre ne peut arrêter la réduction actuelle des effectifs et organiser la spécialisation des forces armées européennes en raison de la crise budgétaire, que s'il est appliqué rapidement et énergiquement. Pour l'instant, alors que les armées européennes semblent engagées dans une voie sans issue, l'Allemagne n'a pris que quelques mesures prudentes pour le mettre en œuvre. De fait, le ministère de la Défense ne pêche pas par ambition : il considère que le concept de nation-cadre est mis en œuvre lorsqu'au moins trois pays coopèrent et qu'une capacité est mise à disposition.

En outre, bien que le concept implique la création de cadres multilatéraux avec une approche clairement *top-down*, les plans de mise en œuvre actuels ne sont basés que sur une association décevante d'approches bilatérales et *bottom-up* : pour montrer la pertinence du projet, l'Allemagne souhaite capitaliser sur la coopération bilatérale existante, comme l'intégration de la brigade aéroportée néerlandaise dans la structure de commandement allemande. Ni la définition de la réussite, ni la mise en œuvre actuelle n'ont encore démontré la faisabilité du concept de nation-cadre en matière de coopération ou de préservation des capacités.

Enfin, les résultats de l'Allemagne en matière de coopération de défense limitent les perspectives d'un changement profond. Même si l'Allemagne est régulièrement favorable à des plans de coopération universels et inclusifs, elle renâcle à les mettre en application et à les utiliser dans des opérations. Cette réticence est mise en évidence par la longue période envisagée pour la mise en œuvre du concept de nation-cadre et par l'état de l'initiative européenne de mutualisation et de partage de décembre 2010 (cadre de Gand), lancée dans un

document de réflexion de l'Allemagne et de la Suède¹⁵. Ainsi, les engagements reflètent trop souvent une préférence pour des structures institutionnelles, représentant l'intégration multilatérale, mais ne sont pas soutenus par une volonté de mener en donnant l'exemple.

L'impact de la crise en Ukraine

Il n'est pas hasardeux de dire que la crise en Ukraine influe sur le processus ou la tentative de changement. S'il est trop tôt pour analyser l'importance des effets de la crise sur la sécurité européenne, il est très probable que l'Europe connaîtra une décennie de plus grande incertitude en matière de politique de sécurité. Les États-Unis ne pourront pas compenser cette incertitude (par exemple en relocalisant leurs forces en Europe). Des mesures visant à rassurer les partenaires leur sont réclamées dans le monde entier, en raison de l'impact global de la crise en Ukraine. Les Européens devront donc se charger eux-mêmes d'apporter ces garanties pour leur continent.

Il sera alors demandé à l'Allemagne d'en faire plus, non seulement parce qu'elle est l'un des alliés les plus puissants, mais aussi parce qu'elle est encore réputée pour son armée de terre et qu'elle entretient de bonnes relations avec les pays d'Europe orientale. La crise en Ukraine pourrait donc donner un rôle pour l'Allemagne, dans la prochaine décennie, que les partenaires de cette dernière soutiendraient certainement : être la nation-cadre pour l'Europe du Nord et de l'Est. Cela pourrait conduire à un réinvestissement et à un rééquilibrage des capacités terrestres concernées et à une offre de capacités de soutien et d'aide plus importantes. Ce rôle pourrait également être plus acceptable pour l'opinion publique allemande : il concernerait des missions de défense plus classiques, qui rappelleraient davantage l'ancien narratif de la menace que ne le font les opérations expéditionnaires décriées par de nombreux Allemands. Mais il ignorerait probablement les risques existant dans d'autres régions, comme l'Afrique.

¹⁵ « Pooling and Sharing », *German-Swedish initiative – Food for thought*, novembre 2010.

Les options pour un changement

Le changement pourrait venir de deux axes. En premier lieu, le gouvernement pourrait donner un nouveau tournant à la réforme de la défense lancée en 2010, afin d'obtenir le soutien rhétorique nécessaire à un engagement plus important de l'Allemagne au niveau mondial. Ceci en raison malheureusement des difficultés actuelles, posées par la crise budgétaire, et des nouvelles incertitudes pour la défense européenne liées à la crise en Ukraine. L'absence d'une orientation claire pour aborder ces problèmes pourrait créer les conditions d'une plus grande incertitude et entraîner des évolutions plus chaotiques en Europe, que l'Allemagne pourrait avoir intérêt à empêcher. Par ailleurs, les sociaux-démocrates du gouvernement de coalition appellent à des changements concernant le stationnement et les acquisitions.

En deuxième lieu, la coopération avec les partenaires a déjà bénéficié d'une nouvelle dynamique grâce au concept de nation-cadre qui, s'il était mis en œuvre, contribuerait sensiblement au partage des tâches transatlantiques et représenterait pour Berlin une prise de responsabilité en Europe et pour ses partenaires.

Mais un changement de cap ne sera durable que s'il existe une volonté politique d'en définir la nature. La politique actuelle n'offre pas de perspectives claires. Cela ne contribue pas à donner l'impression que l'Allemagne est un partenaire fiable pour une coopération à long terme. Certains expriment même leurs craintes que l'Allemagne ne prenne la tête du nombre croissant de pays qui ne veulent et ne peuvent offrir leur coopération (« unwilling and unable »).

Industrie de la défense et politique d'armement

L'état de l'industrie de la défense allemande

Sur le plan économique, l'industrie de la défense allemande n'est pas un acteur majeur. Elle ne génère que 1 % du PIB, et 20 000 personnes seulement travaillent dans ce qu'il est convenu d'appeler l'industrie de la défense classique (systèmes d'armes, armes et armes légères, canons, munitions). Emplois indirects compris, le secteur de la sécurité et de la défense emploie environ 230 000 personnes. La comparaison avec l'industrie automobile, qui génère 7 % du PIB et emploie 740 000 personnes, montre le véritable impact de l'industrie de la défense. Par ailleurs, l'industrie de la défense allemande bénéficie d'une excellente réputation. Ses points forts sont les systèmes d'armes terrestres, les navires de combat en zone littorale, les sous-marins et les composants spécialisés, tels que les capteurs, les systèmes de contrôle de tir, les moteurs et les munitions.

La politique industrielle de défense officielle vise à assurer la sécurité d'approvisionnement des forces armées en soutenant les entreprises allemandes, tout en encourageant aussi l'intégration européenne, ainsi que les échanges et les projets transatlantiques. Toutefois, la réalité est légèrement différente : l'Allemagne est confrontée à une baisse croissante de la sécurité d'approvisionnement et ne bénéficie pas de l'accès à des fournisseurs nationaux ou internationaux pouvant gérer une architecture de système de systèmes, capable d'intégrer et d'exploiter plusieurs plateformes et capteurs de services de sécurité pour obtenir une vision et une efficacité d'ensemble. Cette situation critique est due au fait que la politique industrielle de défense allemande fonctionne de facto comme une plateforme de soutien à des entreprises individuelles, et n'assure pas l'existence d'une architecture industrielle qui permettrait à Berlin de jouer un vrai rôle en matière de défense internationale.

L'importance politique de l'industrie s'illustre par le nombre d'emplois qu'elle génère au niveau local et régional, et à la conviction

que le secteur contribue par son savoir-faire de pointe à l'ensemble de l'économie. Or, en dehors des personnes qui en bénéficient directement, l'industrie de la défense se heurte à la méfiance de la population ; ses activités d'exportation font régulièrement scandale dans les médias. Si les milieux politiques et industriels s'accordent à dire que « plus d'Europe » serait en principe souhaitable dans l'industrie de la défense, l'Allemagne s'est abstenue, comme tous les autres États membres de l'Union, à utiliser les instruments de l'UE disponibles, notamment ceux qui permettraient une plus grande concurrence transfrontalière en Europe, avec ses effets positifs : une meilleure qualité ou des prix plus bas.

Le fossé entre industrie et politique impose le changement

Les défis actuels sont liés à l'élargissement du fossé entre, d'une part, la globalisation croissante de l'industrie de défense et des marchés, sur lesquels les entreprises allemandes sont de plus en plus présentes, et d'autre part, une politique intérieure qui dirige et soutient l'industrie nationale pour des raisons industrielles et structurelles. Dans un contexte où l'industrie doit se préparer à un éventuel changement majeur, la dégradation des perspectives commerciales en Europe obligera les entreprises à se tourner vers d'autres territoires ou vers les marchés civils.

Le gouvernement n'est pas prêt à répondre au risque croissant que ces évolutions entraînent pour ses fournisseurs. Même si les partis de la coalition ont introduit le terme de « capacités industrielles clés » dans leur accord gouvernemental, ils n'ont pas une définition précise de ces capacités et n'ont pas non plus une idée claire des capacités industrielles qui sont aujourd'hui disponibles et qui le seront dans vingt ans, compte tenu des évolutions en cours. Au lieu de lancer un débat sur la question, l'industrie et le gouvernement travaillent au maintien du *statu quo*.

Tandis que le gouvernement ne semble pas pressé de traiter le problème de l'écart croissant et coûteux entre les souhaits politiques et la réalité industrielle, il est de plus en plus contraint de résoudre les dysfonctionnements qui en résultent dans les acquisitions et les exportations. Ces deux champs d'action ont été utilisés, dans les dernières décennies, par les gouvernements allemands pour compenser les multiples défaillances d'une industrie de la défense résolument nationale. Une pratique dont ils ont aujourd'hui à subir les conséquences.

L'examen du processus d'acquisition

Depuis le printemps 2014, le gouvernement a repris l'examen des quinze principaux projets d'acquisition que ses prédécesseurs avaient lancés (Eurofighter, A400M). En effet, pendant des années, le ministère de la Défense a systématiquement sous-estimé les risques financiers et la complexité de ces projets. Les changements successifs dans les procédures d'acquisition, dont le dernier a été adopté en 2011, n'ont pas permis au ministère de contrôler efficacement ses projets ou de bien conseiller ses ministres et de les protéger contre des conséquences potentiellement néfastes. Le fiasco de l'acquisition du drone de surveillance stratégique EuroHawk en 2013 n'est que l'exemple le plus marquant de ces problèmes, qui ont failli contraindre le ministre de la Défense de l'époque, Thomas de Maizière, à démissionner.

C'est ce que U. von der Leyen cherche à éviter avec l'examen actuel, également destiné à définir les risques financiers et politiques relatifs aux projets en cours. Les résultats devraient être remis d'ici la fin 2014. Mais ils sont faciles à imaginer : les quinze projets sont mal gérés, avec des contrats mal négociés, dont les délais et les budgets sont déjà dépassés, et ne sont pas à la hauteur des attentes en termes de capacité.

Sur le long terme, les conséquences qui pourraient découler de ces résultats seront intéressantes à observer. Elles s'orientent dans deux directions. Une première solution, purement technique, consisterait pour la ministre à accroître l'indépendance de l'agence d'acquisition (Bundesamt für Ausrüstung, Informationstechnik und Nutzung der Bundeswehr). Cette démarche lui permettrait de prendre ses distances par rapport à cet organisme (et ses difficultés), tout en réduisant l'ingérence de la politique dans les processus d'achat, considérée comme la source des problèmes en la matière. Cependant, une solution purement nationale serait par définition limitée et partielle, étant donné que les projets d'acquisition ont, dans la majorité des cas, une dimension internationale.

Une deuxième solution consisterait donc à organiser et coordonner les changements aux niveaux national et international pour effectuer une remise à plat des conditions régissant la coopération et l'acquisition à l'international. Mais cette solution n'apporte pas les effets à court terme (que le ministre pourrait rechercher), notamment parce qu'il existe très peu de projets en cours sur lesquels les nouvelles règles pourraient montrer leur efficacité. En outre, le risque d'échec reste élevé, car les autres gouvernements confrontés à des problèmes similaires préféreront

peut-être ne pas s'engager sur ces questions épineuses. Le changement pourrait donc être limité à des détails techniques et serait alors inefficace.

Les exportations de défense

L'industrie de la défense allemande enregistre actuellement 70 % de son chiffre d'affaires à l'étranger et dépend donc fortement des exportations pour sa survie. Si les destinataires traditionnels en Europe représentent encore la moitié de ces ventes, les exportations suivent l'orientation générale vers les marchés non européens. Cependant, les entreprises allemandes sont en retard par rapport à leurs concurrentes européennes, qui exportent déjà la majorité de leur équipement en dehors de l'UE.

La politique d'exportation de défense allemande est tiraillée entre la volonté du gouvernement de soutenir l'industrie par les exportations et l'opinion négative de la population sur ces exportations. Ce phénomène se reflète dans les pratiques actuelles : les « Directives politiques sur les exportations de défense » de 2000, contraignantes sur le plan politique, mais non sur le plan juridique, limitent fortement les exportations d'armement en avançant des arguments normatifs solides. Or, depuis le début des années 2000, la pratique est toujours allée dans le sens contraire : le gouvernement a donné un soutien informel et a régulièrement utilisé la possibilité d'une autorisation exceptionnelle pour soutenir les exportations, même vers des clients douteux.

Cependant, avec l'orientation des exportations allemandes vers des destinataires plus douteux (Arabie saoudite, Algérie, Indonésie, pour n'en citer que quelques-uns), la politique permissive du gouvernement en matière d'exportations fait l'objet de critiques de plus en plus nombreuses de la part de l'opinion publique. Les possibilités de changement dans ce domaine seront déterminées par la tension entre les positions du ministère de l'Économie, chargé des autorisations d'exportation, et la chancellerie fédérale, qui de facto a toujours le dernier mot.

Angela Merkel a réagi en redéfinissant les exportations comme un élément essentiel pour soutenir les partenaires stratégiques de l'Allemagne, ce qui, par conséquent, contribue à leur légitimation. Ces idées sont inscrites dans l'initiative « Enhance and Enable » (voir plus haut), qui définit notamment la fourniture d'équipements comme un moyen de renforcer la capacité des partenaires régionaux à assurer leur propre sécurité. Cependant, les premières décisions que le membre du nouveau gouvernement

chargé de ce dossier, le ministre de l'Économie, Sigmar Gabriel, allié SPD de Mme Merkel au sein du gouvernement de coalition, semble annoncer un changement : il a suspendu de nombreuses exportations et exprimé le souhait de poursuivre ce changement de politique. Le fait qu'il ait également mis un coup d'arrêt à l'exportation de technologies de sécurité pourrait être le signe d'un réel changement de politique. En effet, ces exportations n'ont pas fait l'objet d'un débat public, alors qu'elles constituaient une véritable menace pour les valeurs portées par les « Directives politiques sur les exportations de défense », établies en l'an 2000.

La politique de défense allemande : un changement durable ?

Il est actuellement trop tôt pour juger le gouvernement et déterminer si le changement de politique annoncé à Munich a été effectivement mis en œuvre. Toutefois, une analyse de la politique de défense allemande ne doit pas ignorer les débuts timides, mais encourageants, qui peuvent déjà être observés. Certains membres clés du gouvernement ont appelé à un engagement plus important dans la politique internationale. S'ils ont clairement annoncé une rupture par rapport à l'approche traditionnelle de retenue sur le plan militaire, ils doivent néanmoins préciser ce qu'un « engagement plus important » suppose dans les différents champs de l'action publique. Ce message doit se traduire par une politique concrète. Cela commence à être le cas dans des domaines comme les capacités (avec le concept de nation-cadre), mais il n'existe pas encore d'intégration cohérente dans les autres domaines. En tout état de cause, un changement va se produire à la suite d'évolutions extérieures, liées notamment à l'OTAN ou à l'industrie de la défense. La question est de savoir si le gouvernement souhaite l'orienter dans la direction annoncée à Munich.

Les changements ne s'opèrent pas du jour au lendemain. L'Allemagne ne prendra pas, en un seul cycle électoral, un rôle de leader dans la politique de défense. Néanmoins, les conditions d'un changement sont bien présentes. Concrètement, pour agir sur ces conditions, il faudra une volonté politique de prendre des positions éventuellement inconfortables, qui pourraient être contestées à l'intérieur, mais aussi d'élaborer de nouveaux concepts, de lancer des initiatives et de les mettre en œuvre. Soutenir ce processus sera un véritable challenge pour les partenaires de l'Allemagne.

Berlin doit aujourd'hui transformer ce changement timide en une politique durable. Cela dépendra de l'interaction de quatre facteurs. Le premier sera le soutien du niveau politique le plus élevé en Allemagne, c'est-à-dire de la chancelière. Jusqu'à présent, A. Merkel ne s'est pas ouvertement prononcée, et n'a pas explicitement donné son aval à cette nouvelle approche, même s'il est clair qu'aucun de ses ministres n'aurait présenté une nouvelle

politique contraire à ses idées. Sa façon habituelle de laisser se dérouler le débat sans intervenir lui permet de voir comment évolue la situation et d'annoncer sa position si elle se déroule mal (pour prendre ses distances) ou bien (pour s'en attribuer le mérite).

Le deuxième facteur sera le soutien nécessaire de l'opinion publique, notamment en Allemagne, où un renforcement des responsabilités est souvent interprété à tort comme du militarisme, portant ainsi la polémique au cœur des préoccupations allemandes. Un plus grand engagement augmenterait la vulnérabilité du gouvernement, car il pourrait impliquer des décisions inconfortables. Ce dernier devra justifier ses décisions en matière de politique de sécurité, et expliquer clairement pourquoi les questions de défense sont importantes et quelles conséquences elles peuvent avoir sur la population.

Troisième facteur, les réactions des partenaires de l'Allemagne notamment au sein de l'UE et de l'OTAN seront déterminantes. La nouvelle approche de Berlin répond partiellement aux appels à un plus grand rôle de l'Allemagne, adressés par ses partenaires ces dernières années. Si le gouvernement et les citoyens allemands avaient le sentiment que l'engagement de leur pays est apprécié, il leur serait plus facile d'accepter des efforts supplémentaires. Le rôle de M. Steinmeier dans la crise en Ukraine, qui peut être considéré comme un exemple des nouvelles responsabilités de Berlin, lui a valu jusqu'à présent un plus grand respect en Allemagne et à l'international. Toutefois, ce rôle a été essentiellement diplomatique. Les réactions aux sanctions de l'UE à l'encontre de la Russie ont donné des indications intéressantes sur l'opinion publique allemande. Celle-ci a exprimé son désaccord avec l'utilisation de sanctions pour défendre les valeurs de la politique étrangère allemande, en partie en raison des craintes de représailles. Cette position a contribué à élargir le fossé entre les attentes des partenaires de l'Allemagne en termes d'engagement (c'est-à-dire un engagement fort) et les souhaits des citoyens allemands en termes de soutien (c'est-à-dire un soutien beaucoup plus faible). Elle a ainsi limité la marge de manœuvre du gouvernement.

Quatrième et dernier facteur, l'évolution de la crise en Ukraine influera sur le soutien de la population et donc sur la volonté du gouvernement d'entreprendre un changement. La crise est un test grandeur nature pour cette nouvelle politique étrangère. Berlin peut contribuer sensiblement à un règlement pacifique, et si l'opinion publique apprécie à sa juste valeur l'approche du gouvernement et le rôle de l'Allemagne, les conditions pourraient être réunies pour une attitude plus favorable à un engagement global plus important. Mais nous en sommes encore loin : il existe actuellement un écart

considérable entre la position plutôt critique du gouvernement vis-à-vis de la Russie et la position plutôt compréhensive d'une majorité de la population à l'égard de la politique russe. Ces dissensions internes risquent de renforcer l'idée que les élites politiques ont perdu le contact avec les citoyens.

Il est trop tôt pour dire quel type de politique étrangère et de sécurité la Grande coalition pourra mettre en œuvre pendant son mandat. Mais il est évident qu'une occasion s'offre à l'Allemagne de jouer un plus grand rôle sur la scène internationale.

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

René Lasserre, *La formation professionnelle en Allemagne. Dynamiques socio-économiques et capacités d'adaptation d'un système*, « Note du Cerfa », n° 112, mai 2014.

Christoph Partsch, *Les relations germano-algériennes. Une relance par la coopération énergétique ?*, « Note du Cerfa », n° 111, avril 2014.

Marwan Abou-Taam, *Le salafisme en Allemagne : Un défi pour la démocratie*, « Note du Cerfa », n° 110, mars 2014.

Dominik Tolksdorf, *UE, Russie et Partenariat oriental : quelles dynamiques sous le nouveau gouvernement allemand ?*, « Note du Cerfa », n° 109, février 2014.

Patrick Allard, *De l'Allemagne et de son économie*, « Note du Cerfa », n° 108, janvier 2014.

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. Yann-Sven Rittelmeyer est chercheur au Cerfa et 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 coordinatrice de projets au sein du Cerfa.