

N° 6/2019

*recherches &
documents*

juillet 2019

Le redressement capacitaire de la Bundeswehr : un parcours du combattant

GAËLLE WINTER

Édité et diffusé par la Fondation pour la Recherche Stratégique
4 bis rue des Pâtures – 75016 PARIS
ISSN : 1966-5156
ISBN : 978-2-490100-22-4
EAN : 9782490100224

SOMMAIRE

INTRODUCTION	3
1 – LES CONDITIONS DU TOURNANT DE LA QUESTION CAPACITAIRE	4
1.1 – De la prise en charge médiatique.....	4
1.2 – ... au ralliement d’Ursula von der Leyen	6
2 – LA REARTICULATION DU MODELE D’ARMEE ALLEMAND	8
2.1 – Une exposition maximaliste des missions de la Bundeswehr	8
2.2 – Un pari militaire en cinq points.....	10
2.2.1 – Un modèle complet	10
2.2.2 – Logique interarmées.....	11
2.2.3 – Inflation technologique.....	11
2.2.4 – Réinvestissement de la coopération militaire européenne	13
2.2.5 – Progressivité	14
3 – DES HANDICAPS DE DEPART AMPLIFIES PAR L’EVOLUTION DE LA COMPETITION POLITIQUE NATIONALE	15
3.1 – Format d’armée et attractivité de la fonction militaire : un décalage persistant	15
3.2 – Équipements : entretien et acquisition sous contraintes	18
3.2.1 – Une disponibilité des matériels préoccupante.....	18
3.2.2 – Acquisition : la voie étroite.....	21
3.3 – La réorientation de la Bundeswehr, dommage collatéral de l’évolution de la scène politique intérieure.....	22
3.3.1 – La fin du compromis militaire entre les forces politiques de la Grande coalition ?.....	22
3.3.2 – La montée des écologistes.....	24
CONCLUSION	25

Le redressement capacitaire de la Bundeswehr : un parcours du combattant

INTRODUCTION

Les questions capacitaires ont occupé une place secondaire dans la politique militaire allemande depuis la Réunification. Lors des réformes de 1990, 1995, 2000, 2004 et 2010-2011, la Bundeswehr a, il est vrai, tenté de préserver la totalité du spectre de ses capacités et de se ménager une marge de modernisation. Cependant, les discussions fondamentales ont été majoritairement accaparées par les restrictions budgétaires qui ont conduit à la contraction et à la rationalisation de l'appareil de défense et par les doutes quant à la priorité à accorder aux engagements extérieurs.

Depuis fin 2013, soit en amont de la Conférence de sécurité de Munich de 2014 présentée par le gouvernement fédéral comme une césure dans la politique de défense allemande et indépendamment d'un choc exogène comme l'annexion de la Crimée, un revirement s'est opéré : la question capacitaire a été réintroduite dans le débat jusqu'à s'imposer comme un enjeu majeur, aux côtés de la problématique du rôle de l'Allemagne sur la scène internationale et dans les affaires militaires¹.

Aujourd'hui, les signaux de l'amorce d'un cycle de redressement capacitaire de l'armée allemande se multiplient. Au-delà de l'annonce d'un « tournant matériel » (*Trendwende Material*, 2016), l'Allemagne a renouvelé son corpus théorique, en élaborant un nouveau livre blanc sur la politique de sécurité et deux documents centraux de la planification capacitaire : la *Conception de la Bundeswehr* (*Konzeption der Bundeswehr*, plus tard abrégé KdB) et le *Profil capacitaire de la Bundeswehr* (*Fähigkeitsprofil der Bundeswehr*, plus tard abrégé FP). Son budget de défense augmente (plus 10,8 milliards d'euros entre 2014 et 2019). Berlin s'engage, seul ou en coopération, dans des programmes d'armement majeurs (*Main Ground Combat System*, Système de combat aérien du futur, drone MALE RPAS, hélicoptères de transport lourd) et marque des velléités pour d'autres projets comme des hélicoptères légers ou les *Next Generation Frigate*. Le pays

¹Contrat de la coalition gouvernementale fédérale pour la période 2013-2017 : *Deutschlands Zukunft gestalten. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD*, 27 novembre 2013, p. 122.

joue un rôle moteur dans la soumission de nouvelles initiatives capacitaires à l'Union européenne (Coopération structurée renforcée) ou à l'OTAN (*Framework Nation Concept* – FNC), tout en renforçant parallèlement la dimension capacitaire de ses partenariats bilatéraux, en particulier avec La Haye et Oslo.

Pourtant, cette image se brouille régulièrement. Le discours de Berlin relatif à l'engagement pris à l'OTAN de porter ses dépenses militaires à 2% du PIB se perd dans des querelles sémantiques entre membres de gouvernement pour plafonner, en définitive, à un objectif de 1,5% d'ici 2024. Et l'état des capacités militaires allemandes, allant de l'habillement de protection contre le froid aux sous-marins en passant par le voilier-école *Gorch-Fock*, continue de défrayer la chronique sur un ton tantôt moqueur tantôt affligé.

Comment expliquer cette situation d'apparence paradoxale ? Soulever une telle question ne signifie pas vouloir se poser en juge de la réussite ou de l'échec de la politique de défense mise en œuvre en Allemagne, mais bien dresser un état des lieux aussi dépassionné que possible. Cette interrogation impose de comprendre le cheminement de la question capacitaire en Allemagne, de revenir sur les choix d'ambition et d'évolutions préconisés par le ministère de la Défense et de confronter conduite de réforme et contraintes. Les passes d'armes entre décideurs, qu'ils soient à l'intérieur ou à l'extérieur du gouvernement, incitent aussi à prendre en compte dans l'analyse les conditions politiques dans lesquelles se réalise la remontée en puissance.

I – Les conditions du tournant de la question capacitaire

Deux ans tout juste après la suspension de la conscription et les dernières réductions capacitaires entérinées dans la réforme de 2011, le traitement de la question capacitaire connaît un changement majeur : la validité de la stratégie jusqu'alors poursuivie est remise en cause sur deux fronts, d'abord médiatique, puis politique.

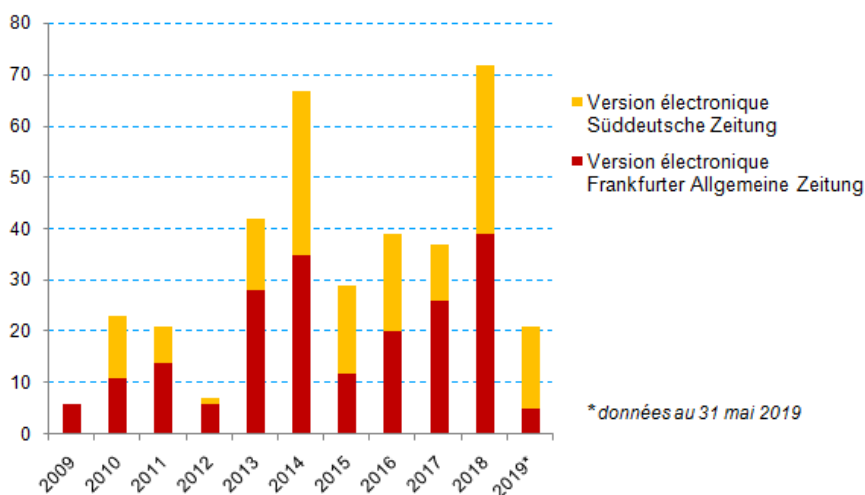
1.1 – De la prise en charge médiatique...

À partir de 2013, la question capacitaire sort des enceintes confinées du ministère de la Défense ainsi que du cercle des experts qui alerte depuis longtemps sur les risques d'armées miniatures ou « bonsaï »². Elle accède alors véritablement à la sphère médiatique. Sans exagérer leur place dans le débat intérieur, les carences d'équipements de

²Ex. : Mölling, Christian, *Europa ohne Verteidigung*, Stiftung Wissenschaft und Politik, SWP Aktuell n°56, novembre 2011, pp. 3-4.

la Bundeswehr et les dysfonctionnements opérationnels engendrés commencent d'occuper une part croissante de l'espace médiatique, au point de ne plus seulement faire l'objet d'entrefilets relativement indigestes à l'occasion du rapport annuel du Commissaire parlementaire aux forces armées (*Wehrbeauftragter des Bundestages*). Une inflexion quantitative peut ainsi être observée dans la couverture qui en est faite par les deux grands quotidiens nationaux de référence, la *Frankfurter Allgemeine Zeitung* et la *Süddeutsche Zeitung* (Cf. Figure 1).

Figure n° 1 : NOMBRE D'ARTICLES CONSACRES A L'ETAT DES EQUIPEMENTS DE LA BUNDESWEHR DANS DEUX GRANDS QUOTIDIENS NATIONAUX (2009-MAI 2019)



Source : faz.net et sz.de

D'un point de vue qualitatif, l'impression de gravité du problème des matériels de la Bundeswehr qui découle de cette visibilité plus soutenue se voit renforcée par le cadrage médiatique national essentiellement dépréciatif du sujet – repris à l'international –, et par la requalification de l'enjeu en termes de crise sécuritaire pour l'Allemagne et ses alliés³. Ce dernier point mérite d'être souligné, il constitue une différence majeure d'avec les mises en cause précédentes des performances de l'armée allemande qui transformaient, au bilan, la question capacitaire en un problème résiduel. En effet, certaines expressions aujourd'hui mobilisées, à l'instar de l'expression « *Bedingt einsatzbereit* », établissent un pont avec l'article « *Bedingt abwehrbereit* » de *Der Spiegel* d'octobre 1962. Celui-ci avait révélé le piètre degré de préparation militaire des jeunes forces armées allemandes pour résister à une attaque étrangère et donné lieu à des perquisitions au siège de l'hebdomadaire. La crise gouvernementale qui en était née, était, en

³ Ex. : Kiesel, Heiner, « Für alles ein bisschen bereit », *Deutsche Welle*, 28 avril 2013. Consulté le 20 mai 2019 sur: <https://p.dw.com/p/189Jr>

Kujat, Harald, « Bundeswehr kann uns im Ernstfall nicht verteidigen », *Bild*, 28 mai 2014. (NB : l'auteur a été *Generalinspekteur* de 2000 à 2002).

dépit des apparences, d'un autre ordre que militaire : elle s'inscrivait dans une confrontation personnelle entre le rédacteur en chef du journal, Rudolf Augstein, et le ministre de la Défense d'alors, Franz Josef Strauss ; au-delà, elle fut finalement avant tout appréhendée sous l'angle du respect de la liberté de la presse et de l'information en RFA, moins de quinze ans après la chute de la dictature nazie. De même, on pourrait être tenté de voir une continuité entre les critiques actuelles et celles formulées au plus fort de l'engagement en Afghanistan. Ce serait négligé le rejet des opérations extérieures qui s'exprimait par ce biais.

1.2 – ... au ralliement d'Ursula von der Leyen

La dramatisation médiatique du déclin capacitaire allemand a trouvé rapidement un écho fort et inhabituel sur la scène gouvernementale. Contrainte de se repositionner dans un nouveau champ politique après les élections législatives de l'automne 2013, Ursula von der Leyen choisit, peu après sa prise de fonction en tant que ministre de la Défense (décembre 2013), de faire de la question capacitaire l'un des points majeurs de son mandat. Elle prend alors le contrepied de ses prédécesseurs, plus particulièrement de Franz Josef Jung (2005-2009) ou Thomas de Maizière (2010-2013). Alors que ces derniers n'avaient publiquement l'existence même d'un problème capacitaire allemand, la nouvelle ministre fait le pari de confirmer le discours médiatique et indique son intention de faire progresser les enjeux capacitaires dans la hiérarchie des préoccupations gouvernementales⁴. Leur mise à l'agenda se déploie au fil des mois. En octobre 2014, des mesures (« *Agenda Rüstung* »⁵) visant à pallier l'engorgement de l'acquisition de matériels modernes (« *Modernisierungsstau* ») et améliorer la disponibilité des matériels sont annoncées. En février 2015, le modèle d'armée en vigueur depuis 2011, privilégiant le maintien de l'ensemble des capacités dans des quantités toutefois limitées (« *Breite vor Tiefe* »), est ouvertement dénoncé⁶.

L'institutionnalisation d'une révision des principes capacitaires allemands est sous l'emprise de trois logiques d'action, qui relativisent la lecture déterministe donnée par le ministère de la Défense⁷ et reprise par quelques analystes⁸. Celles-ci convergent à

⁴ Deutscher Bundestag. *Stenographischer Bericht. 8. Sitzung*, Plenarprotokoll 18/8, 16 janvier 2014, p. 418.

⁵ Winter, Gaëlle, « Le gouvernement Merkel III (2013-2017) et la politique de défense allemande : quels changements ? », FRS, *Recherche & documents* n°3/2018, février 2018, p. 25.

⁶ Wiegold, Thomas, « Nicht nur Breite, auch mehr Tiefe: von der Leyen kündigt Umsteuern an », *Augengeradeaus !*, 27 février 2015. Consulté le 20 mai 2019 sur <https://augengeradeaus.net/2015/02/nicht-nur-breite-auch-mehr-tiefe-von-der-leyen-kuendigt-umsteuern-an/>

⁷ Deutscher Bundestag, *Antwort der Bundesregierung auf die KleineAnfrage der Abgeordneten Agnieszka Brugger, Dr. Tobias Lindner, Doris Wagner, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN – Drucksache 18/5636 – Überprüfung der Neuausrichtung der Bundeswehr und aktuelle Struk-*

un même moment et contribuent à ouvrir une fenêtre d'opportunité. D'une part, la politique étrangère et de sécurité allemande, sur laquelle pèsent de fortes critiques internationales, en particulier depuis la crise libyenne de 2011, doit défendre sa crédibilité auprès de ses alliés euro-atlantiques et apporter des gages d'un plus grand engagement dans les affaires internationales. C'est là une des convictions partagées par les partenaires de la coalition d'alors. En cela, la question de la fragilisation capacitaire de la Bundeswehr s'inscrit dans la même veine que les discussions animées par le ministre des Affaires étrangères du moment, Frank-Walter Steinmeier, dans le cadre de la *Review 2014*⁹ sur les évolutions souhaitables de la politique extérieure allemande. Dans ce contexte, le conflit en Ukraine joue un rôle non pas de déclencheur, mais d'amplificateur d'un sentiment d'inadaptation des forces armées nationales aux réalités stratégiques.

D'autre part, comme l'avait déjà souligné Bastien Irondelle dans son étude sur la réforme des armées françaises de 1996¹⁰, il importe dans le présent cas de figure de ne pas occulter la dimension de calcul politique des prises de position d'Ursula von der Leyen. Bien que la ministre elle-même ait toujours publiquement contesté vouloir succéder à Angela Merkel¹¹, sa posture de rupture, appuyée par une campagne de portraits politiques textuels¹² comme visuels et par une évolution dans son langage¹³, participe à la construction d'une stature de femme d'État, capable de s'élever au-dessus des querelles partisans. Prendre à bras le corps les sujets capacitaires et donc s'attaquer à un problème notoire permettent à Ursula von der Leyen de marquer sa différence, d'affirmer son leadership dans un domaine régalien et de construire son image de réformatrice. Mais, cette position lui assure, aussi, le soutien de l'appareil militaire, à la

turentscheidungen vor dem Hintergrund des Weißbuches ; Drucksache 18/5899, 1er septembre 2015, p. 4.

⁸ « Berlin fait évoluer sa politique de défense sous la pression, presque à contre-cœur (C. Major) », Blog Bruxelles 2, 4 juin 2019. Consulté le 5 juin 2019 sur <https://www.bruxelles2.eu/2019/06/04/berlin-fait-evoluer-sa-politique-de-defense-sous-la-pression-presqua-contre-coeur-c-major/>

⁹ Winter, Gaëlle, « Éclairages sur le futur Livre blanc allemand : un exercice sous contraintes », *Défense & Industries*, FRS, n°4, juin 2015, p. 22.

¹⁰ Irondelle, Bastien, *La réforme des armées en France*, Presses de la fondation nationale des sciences sociales, Paris, 2011, p. 173.

¹¹ Ex. : Gaugele, Jochen, Quoos, Jörg, Sanches, Miguel, « Von der Leyen bestreitet Ambitionen auf das Kanzleramt », *Hamburger Abendblatt*, 16 décembre 2017.

¹² Dausend, Peter, Niejahr, Elisabeth, *Operation Röschen: Das System von der Leyen*, Campus Verlag, Francfort-sur-le-Main, 2015.

Demmer, Ulrike, Goffart, Daniel, *Kanzlerin der Reserve. Der Aufstieg der Ursula von der Leyen*; Berlin Verlag, Berlin, 2015.

¹³ Une comparaison de ses discours à différentes étapes de sa carrière politique fait apparaître un changement à sa prise de poste au ministère de la Défense : le « nous » (« wir ») s'impose au détriment des formules impersonnelles, privilégiées lorsqu'elle était ministre fédérale de la famille ou du travail. Son prédécesseur, Thomas de Maizière, marquait, quant à lui, une nette préférence pour le « je » (« ich »).

fois très demandeur sur le sujet¹⁴, fatigué des réformes et presque résigné¹⁵ ; lequel soutien peut contribuer à la réussite d'un mandat à un poste réputé destructeur de carrières politiques¹⁶.

Enfin, la conjoncture politique ne peut pas être ignorée. La mise en place d'une troisième Grande coalition (2013-2017), qui repose sur une alliance des forces sociales-démocrates (SPD) et conservatrices (CDU-CSU), contribue à faire tomber les préventions qui bloquaient jusqu'ici une reconsidération de la réforme de 2011. Si le SPD n'est pas parvenu à imposer, à l'automne 2013, dans le contrat de coalition l'idée d'une révision de la réforme, il n'a pas pour autant renoncé à une telle revendication¹⁷. Il donne alors à Ursula von der Leyen l'opportunité de déverrouiller le dossier au niveau gouvernemental en créant le niveau de pression nécessaire pour infléchir la position d'une CDU apparaissant initialement précautionneuse¹⁸.

2 – La réarticulation du modèle d'armée allemand

La volonté de redressement capacitaire prend véritablement corps avec le *Livre blanc sur la politique de sécurité et l'avenir de la Bundeswehr* de juillet 2016, opérationnalisé dans la *KdB* de juillet 2018 et le *FP* de septembre 2018. Le discours de re-priorisation des missions donne prétexte à une remise à plat du modèle d'armée.

2.1 – Une exposition maximaliste des missions de la Bundeswehr

La comparaison des textes officiels consacrés à la politique de défense allemande de 1992 à aujourd'hui fait apparaître une relative stabilité des objectifs assignés à la politique militaire allemande. Cette dernière a pour vocation de garantir la sécurité du territoire national et des citoyens allemands, de concourir à la défense des alliés de

¹⁴ On peut trouver trace d'un mécontentement quant aux réformes passées dans les différents rapports du commissaire parlementaire aux forces armées, dans les prises de position de l'association de défense des militaires (*Deutscher Bundeswehrverband*) et, de manière plus éloignée dans la chronologie, dans les raisons de la démission du chef d'état-major de l'armée de Terre, le Général Gert Gudera, en 2004.

¹⁵ « Im Gespräch: Generalinspekteur Wieker. „Rückwärtsgerichtete Kritik schadet der Bundeswehr“ », *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 8 juin 2014.

¹⁶ Le poste de ministre de la Défense est régulièrement comparé dans le discours médiatique actuel allemand à un siège éjectable, en reprise d'une formule utilisée par Manfred Wörner, titulaire de la fonction de 1982 à 1988. Cf. Kuhn, Friedrich, « Das Verteidigungsministerium ist ein Schleudersitz », *Die Welt*, 18 février 2011.

¹⁷ Arbeitsgruppe Sicherheits- und Verteidigungspolitik, SPD-Bundestagsfraktion: « Sozialdemokratische Vorstellungen zum Nachsteuerungsbedarf der Bundeswehrreform », Berlin, 11 avril 2014.

¹⁸ Birnbaum, Robert, « SPD: Reform der Truppe überprüfen », *Der Tagesspiegel*, 13 avril 2014.

l'Allemagne, de contribuer à la stabilité internationale, de participer au renforcement de la coopération multinationale et à l'intégration européenne, principes auxquels a été adjointe en 2006 une articulation entre action extérieure et stratégie de défense.¹⁹

L'exposition des missions permanentes de la Bundeswehr marque, en revanche, une évolution notable. Le *Livre blanc* de 2016 ne propose pas de priorisation de celles-ci : défense territoriale et collective, gestion de crises internationales, sécurité intérieure, coopération et partenariats, aide humanitaire et réponse aux catastrophes sont placées sur un pied d'égalité.²⁰ À la différence des documents précédents, aucun scénario d'emploi n'est plus privilégié qu'un autre.

Cette formulation maximaliste signe l'amorce d'une réduction de la dissonance entre un discours de politique étrangère volontariste en matière de gestion des crises et les préférences des acteurs institutionnels de la politique militaire pour la défense territoriale et collective, qui s'expriment depuis longtemps à l'OTAN. L'Allemagne veille en effet depuis plusieurs années à ce que les piliers gestion de crises et partenariats internationaux ne prennent pas le pas sur celui de la défense collective dans les instances euro-atlantiques. Cela s'est notamment illustré en termes déclaratoires comme structurels lors de la préparation du Concept stratégique de l'OTAN adopté en novembre 2010²¹, puis dans les négociations autour de la réforme des structures de commandement de 2010-2011.

La conclusion capacitaire tirée de cette « dépriorisation » des missions est aussi intéressante. Tandis que la reconnaissance de la dissipation d'une menace directe contre le territoire allemand à la fin de la Guerre froide avait amené à mettre l'accent sur l'acquisition de capacités de stabilisation, puis, à partir de 2003, de celles de gestion de crises extérieures²², le contexte stratégique décrit dans le *Livre blanc* de 2016 permet à la Bundeswehr de faire valider politiquement deux exigences fortes : une remontée en

¹⁹ *Verteidigungspolitische Richtlinien* du 26 novembre 1992. Consulté le 20 mai 2019 sur : <http://www.ag-friedensforschung.de/themen/Bundeswehr/vpr1992.html>

Deutscher Bundestag, *Antwort der Bundesregierung auf die Große Anfrage der Abgeordneten Angelika Beer, Winfried Nachtwei, Christian Sterzing und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN — Drucksache 13/4287 — Neue Sicherheitspolitik der Bundesrepublik Deutschland (I)*; Drucksache 13/5181, 2 juillet 1996, p. 3-4.

Bundesministerium der Verteidigung, *Verteidigungspolitische Richtlinien*, 21 mai 2003, p. 12.

Bundesregierung, *Weißbuch 2006 zur Sicherheitspolitik und zur Zukunft der Bundeswehr*, Berlin, octobre 2006, p. 11.

Id. *Weißbuch 2016 zur Sicherheitspolitik und zur Zukunft der Bundeswehr*, Berlin, juillet 2016, p. 90.

²⁰ Ibid. pp. 91-93.

²¹ Cf. Allocution de la Chancelière Angela Merkel en amont du sommet de Strasbourg-Kehl en avril 2009. Deutscher Bundestag: *Stenographischer Bericht. 214. Sitzung*; Plenarprotokoll 16/214, 26 mars 2009, p. 23120-23126.

²² Bundesministerium der Verteidigung, op. cit., p. 13.

Id. *Konzeption der Bundeswehr*, juillet 2013, pp. 9-11.

puissance dans le domaine de la défense territoriale et collective ainsi qu'un modèle d'armée davantage composite et modernisé²³. Sur cette base, il devient légitime de repousser les règles qui guidaient depuis la chute du Mur la définition de l'outil de défense et consacraient la primauté des enveloppes budgétaires disponibles sur les besoins militaires. Cela redonne, en théorie, aux armées une marge de manœuvre.

2.2 – **Un pari militaire en cinq points**

Le recalibrage de l'outil militaire est, quant à lui, précisé dans deux documents sortis à l'été 2018 et développés sous le seul contrôle du ministère de la Défense, la *KdB* et le *FP*. Ceux-ci sont ordonnés autour de cinq principes directeurs : complétude, interar-misation, inflation technologique, réinvestissement dans la coopération européenne et progressivité.

2.2.1 – Un modèle complet

Le premier d'entre eux est, sans surprise, la complétude. Le refus des impasses conduit à élaborer un modèle d'armée qui se veut à la fois robuste et agile. Ce dernier repose sur un réservoir de forces agencé autour d'un « dispositif de base » (*Grundaufstellung*) dont le « paramètre déterminant » est la réalisation des missions de défense territoriale et collective, jugées « plus dispendieuses et exigeantes », et de « paquets de mission » (*Missionspakete*) destinés à satisfaire des besoins spécifiques tels que ceux de la gestion de crises internationales.

Dans ce cadre, la Bundeswehr insiste sur la nécessité de remplir les structures vidées de leurs ressources par les précédentes réformes. L'objectif est, plus particulièrement, de pallier des insuffisances en termes humains et matériels. Il s'agit de disposer de forces réactives, disponibles et endurantes ainsi que d'équipements modernisés pour faire face aux stratégies hybrides de manière générale et à des attaques conventionnelles aux frontières extérieures des alliances militaires dont l'Allemagne est membre : cyber, capacités de combat de haute intensité et de lutte contre les dispositifs de déni d'accès et d'interdiction de zone, logistique, transport tactique et stratégique. L'armée allemande se prémunit toutefois d'un risque de surextension en insistant sur son impossibilité d'intervenir simultanément sur l'ensemble du spectre et en affirmant le primat de la protection du territoire national et collectif sur la projection de forces sur des théâtres extérieurs en cas de concomitance des crises. Par ailleurs, le discours de remontée en puissance n'est pas non plus sans ambiguïté. Faute de définition précise et réaliste d'un niveau d'ambition opérationnelle, il laisse à penser n'être qu'une fin en soi.

²³ Bundesregierung, *Weißbuch 2016 zur Sicherheitspolitik und zur Zukunft der Bundeswehr*, Berlin, juillet 2016, p. 102.

Il ravive les soupçons d'une transformation de la Bundeswehr en « armée-vitrine » et porte en lui, *in fine*, les germes d'un décrochage entre stratégie militaire et politique extérieure.

2.2.2 – Logique interarmées

Le second principe directeur est le franchissement d'une nouvelle étape dans l'interarmisation de la Bundeswehr²⁴. La notion « *Systemverbund* », littéralement combinaison de systèmes, mute et sa place se voit renforcée. Ce terme, qui était ces dernières années essentiellement utilisé par la *Heer* (armée de Terre) et qui ne représentait guère que l'appui réciproque des différentes composantes d'une arme ou d'une armée²⁵, est reconceptualisé pour être étendu à tous les milieux et permettre d'établir des synergies interarmées. S'il se nourrit du concept américain du « *Multi-domain Battle* » avec lequel certains capacitaires allemands n'hésitent pas à établir un parallèle extravagant²⁶, il apparaît davantage comme une nouvelle évolution de la doctrine du « *Gefecht der verbundenen Waffen* » (litt. combat des armes combinées), qui a émergé au sortir de la Première guerre mondiale.

Dans cette optique, 12 « *Systemverbünde* », répartis par milieux (Terre, Air, Mer, Cyber, Espace) ou missions spécifiques (ex. : logistique, protection nationale, conduite opérationnelle, gestion nationale des risques et des crises), devraient être mis en place. Les premières orientations rendues publiques laissent, cependant, entrevoir un décloisonnement encore relatif et la persistance de certaines logiques d'armées. Deux exemples peuvent être convoqués pour illustrer ces contrastes internes : le « *Systemverbund* » pour le domaine terrestre serait constitué de trois états-majors de division encadrant de 8 à 10 brigades interarmes ainsi que d'éléments de la *Luftwaffe* (ex. : hélicoptères de transport lourd et moyen, défense anti-aérienne), de la Base interarmées de soutien (*Streitkräftebasis*), du service de santé et du commandement cyber (*Kommando CIR*). Au contraire, le « *Systemverbund* » se rapportant au domaine maritime verrait une *Deutsche Marine* assez repliée sur elle-même, disposant de capacités de combat propres pour opérer en surface, sous les mers et dans les airs²⁷.

2.2.3 – Inflation technologique

Troisièmement, le nouveau modèle d'armée est stimulé par une croyance technologique forte. Les solutions retenues depuis 2014 mettent en évidence certes l'objectif

²⁴ Les principes interarmées ont été introduits en 2003 dans la Bundeswehr.

²⁵ Heer, *Das neue Heer. Transformation transparent*, mai 2006, Bonn, p. 8.

²⁶ Wolski, Reinhard, « Das Fähigkeitsprofil des Heeres und die Digitalisierung von Landoperationen », *cpm – forum für Rüstung, Strategie und Sicherheit*, Bonn, n°2-2019, avril 2019, p. 17-22.

²⁷ Thiels, Christian, « Zurück zur Kernaufgabe », *Tagesschau*, 3 septembre 2018. Consulté le 2 juin 2019: <https://www.tagesschau.de/inland/bundeswehrprofil-101.html>

d'une remontée des effectifs, qui pourraient accréditer la thèse de certains commentateurs d'outre-Rhin ayant vu dans le retour en grâce des missions de défense territoriale et collective une renaissance de l'armée de Guerre froide et donc indirectement de masse : le format cible qui était de 185 000 hommes en 2012 a été porté, en décembre 2016, à 199 300 hommes à horizon 2023 puis, en novembre 2018, à 205 000 hommes à horizon 2025. Mais nous ne pouvons ignorer le recours important à la technologie destiné à s'adapter à des adversaires potentiels technologiquement avancés et à compenser le manque d'attractivité de la Bundeswehr²⁸. Si la KdB développe un langage timide à cet égard²⁹, la multiplication des projets de développement et d'acquisition de plates-formes télé-opérées³⁰ et semi- ou entièrement automatisées ainsi que les réflexions sur leur couplage avec des systèmes pilotés (« *manned-unmanned-teaming* ») signalent une volonté de saut qualitatif et quantitatif en la matière. De façon plus générale, la Bundeswehr manifeste son intérêt pour rester dans la course technologique dans des domaines à forte valeur ajoutée : le spatial, le renseignement stratégique ou encore la guerre électronique.

Par-delà, le chantier de la numérisation se retrouve en haut de l'agenda, il peut s'appuyer sur les enseignements des multiples déboires rencontrés par la Bundeswehr dans le programme informatique « Herkules » et de la difficile mise en œuvre du concept de conduite des opérations en réseau (« *Vernetzte Operationsführung* », inspirée du concept américain de guerre réseau-centrée)³¹. L'ambition numérique renferme aujourd'hui quatre dimensions. Elle implique, tout d'abord, la mise en place d'une organisation moderne, capable d'administrer en temps réel la disponibilité des systèmes d'armes³². Ensuite, il s'agit de protéger les réseaux en poursuivant le développement des capacités de cyberdéfense. De plus, s'imposent la rénovation et l'uniformisation de l'architecture IT, qui bénéficient désormais d'une centralisation des procédures. Enfin, parallèlement à l'émergence de la notion de « système de systèmes » dans le développement capacitaire (MGCS, FCAS), la conversion au combat collaboratif conduit à accroître le besoin d'harmonisation et d'intégration des différents systèmes d'information, de communication et de commandement. Ce dernier point sera un enjeu majeur de la transformation numérique de la Bundeswehr, qui tire parti du retour

²⁸ Kommando Heer, *Thesenpapier. Wie kämpfen Landstreitkräfte künftig?*, septembre 2017, p. 8 et p. 12.

²⁹ Bundesministerium der Verteidigung, *Konzeption der Bundeswehr*, Berlin, juillet 2018, p. 48.

³⁰ La Heer remplace, notamment, sa première génération de drones tactiques de reconnaissance (LUNA et KZO) par le système LUNA NG. La Luftwaffe forme actuellement un cluster *Unmanned Air Systems* avec un volet MALE (German Heron TP – GHTP, participation dans le projet Eurodrone MALE RPAS) et un volet HALE (*Persistent German Airborne Surveillance System* – PEGASUS, dérivé du Triton MQ-4C américain). La Deutsche Marine n'est pas en reste avec les systèmes aériens comme VorMUAS et PUMA AE II ou sous-marins tels que Seefuchs.

³¹ Wiesner, Ina, *Importing the American Way of War? Network-Centric Warfare in the UK and Germany*, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 2013.

³² « Digitalisierung Meldewesen Materielle Einsatzbereitschaft », programme entré en phase d'utilisation en mai 2018.

d'expériences du théâtre afghan où l'interopérabilité tactique des forces allemandes s'est avérée désastreuse³³. L'accent porte actuellement sur la *Heer* qui développe le programme « *Digitalisierung Landbasierter Operationen* » (D-LBO). Celui-ci pourrait être la première étape vers un système interarmées³⁴, rendant toutefois nécessaire au préalable de « briser » un fonctionnement en silo dans les services d'acquisition. Dans ce contexte, Berlin investit également dans la recherche sur l'intelligence artificielle et l'informatique quantique.

2.2.4 – Réinvestissement de la coopération militaire européenne

Le rétablissement des capacités de la Bundeswehr ne provoque pas pour autant de repli national. Valeur déclarée de longue date, la coopération européenne est réinvestie. Elle ouvre la voie à une double montée en gamme, en termes stratégiques et strictement militaires.

La communauté euro-atlantique demeure un pilier de l'identité stratégique allemande ainsi que le souligne le souci de compatibilité du profil capacitaire national aux portefeuilles des alliances³⁵ et la demande de synchronisation des processus de développement capacitaire nationaux et multinationaux³⁶. Mais l'insertion de plusieurs objectifs européens dans le nouveau modèle d'armée vient asseoir la revendication d'un statut d'allié majeur et de leader-médiateur dans le domaine de la défense en Europe. Cette dernière s'était notamment exprimée à l'OTAN avec le concept de nation-cadre (FNC) et à l'UE avec la Coopération structurée permanente. Les deux initiatives citées ont contribué non seulement à contenir le risque d'une relégation allemande dans la hiérarchie transatlantique, mais aussi à redonner un rôle à l'Allemagne dans la structuration des capacités de défense européenne et à convaincre de plus « petits partenaires » en valorisant leur contribution et en sortant du tête-à-tête avec la France et le Royaume-Uni. Or, la Bundeswehr continue de crédibiliser sa démarche en ouvrant son modèle d'armée à ses partenaires ou en faisant de la multinationnalité l'une des composantes de son contrat opérationnel : c'est, par exemple, le cas de la *Heer* qui revalorise les états-majors de corps multinationaux et planifie dans son « dispositif de base » la possibilité d'intégrer jusqu'à deux brigades FNC. C'est aussi le cas de la *Luftwaffe* qui travaille à la constitution d'un « *Multinational Air Group* » à horizon 2026.

³³ Wiesner: op. cit., pp. 124-125.

³⁴ Leidenberger, Frank, « Herausforderungen auf dem Weg zur Digitalisierung Landbasierter Operationen », *Infobrief-Heer*, Förderkreis Deutsches Heer, avril 2019, n°2, pp.1-2 et 4.

³⁵ Bundesministerium der Verteidigung: *Konzeption der Bundeswehr*, Berlin, juillet 2018, p. 47.

³⁶ Weber, Thorsten, « Multinationale Verteidigungsplanung und Fähigkeitskooperation », *Europäische Sicherheit und Technik*, novembre 2018. Consulté le 2 juin 2019: <https://esut.de/2018/11/fachbeitraege/streitkraefte-fachbeitraege/7752/multinationale-verteidigungsplanung-und-faehigkeitskooperation/>

La coopération européenne ne se réduit pas à un exercice politico-militaire d'influence. Aspects industriels et programmes de renouvellement de matériels mis à part, elle peut permettre à l'Allemagne de compléter son modèle d'armée. C'est une des opportunités offertes par la relation avec les Pays-Bas dans le domaine de l'amphibie, grâce à la co-utilisation du « *JSS Karel Doorman* » néerlandais, ou de la défense antimissile. Ce pourrait aussi être une éventualité si Allemands et Norvégiens parvenaient à s'entendre dans le cadre du projet de sous-marins 212CD. La combinaison des spécifications opérationnelles allemandes et norvégiennes a, en effet, le potentiel de déboucher non pas sur une version modifiée du modèle 212A, mais bien sur le développement d'une nouvelle classe. En fonction de l'architecture retenue, la Marine allemande pourrait alors disposer de deux premiers sous-marins de capacité océanique et entrer véritablement dans le registre des « *Blue-water navies* », alors que le reste de sa flotte sous-marine demeure taillée pour des besoins côtiers.

2.2.5 – Progressivité

Le cinquième principe à considérer est de l'ordre de la mise en œuvre. La construction du modèle, qui devrait comprendre en 2032 trois divisions terrestres, une flotte de quinze bâtiments de surface hauturiers et de huit sous-marins, quatre « *Air Task Forces* » et un « *Cyberinformation-domain Task Group* », repose sur un déploiement progressif. Pour atteindre son « ambition nationale », la division capacitaire du ministère a élaboré un parcours en trois étapes qui font porter l'essentiel de l'effort de redressement sur l'armée de Terre. Le premier acte est centré sur l'équipement complet d'une brigade à même d'endosser le rôle de nation-cadre de la composante terrestre de la VJTF 2023. Le second prévoit de pouvoir mettre sur pied d'ici à 2027 deux brigades supplémentaires qui constitueront l'ossature d'une division. L'acte « final » prévu pour 2031 vise à fournir un état-major de corps d'armée multinational et à participer de manière conséquente à deux autres.

Cette présentation en jalons est stratégique. Elle envoie un message de réassurance aux alliés en leur démontrant la crédibilité des engagements allemands pris au sommet de Newport en 2014 et renouvelés depuis lors. Au plan national, elle permet de matérialiser plus facilement l'impact financier des mesures à entreprendre, tout en rendant possible une mise en œuvre partielle sans que la cohérence globale soit tout-à-fait sapée. La Bundeswehr paraît ainsi pouvoir plus aisément se préserver d'éventuels retournements de politique intérieure.

3 – Des handicaps de départ amplifiés par l'évolution de la compétition politique nationale

Certains faits viennent, néanmoins, hypothéquer la réalisation de cet ambitieux tableau et nuancer la thèse d'un redressement capacitaire à brève échéance. Les axes d'effort dégagés sont particulièrement entravés par la persistance d'une attractivité modeste de la Bundeswehr, ainsi que par les contraintes pesant sur le chantier d'entretien et de renouvellement des équipements, deux tendances elles-mêmes aggravées par l'évolution de la compétition politique nationale.

3.1 – *Format d'armée et attractivité de la fonction militaire : un décalage persistant*

Comme vu précédemment, les travaux du ministère de la Défense préconisent une remontée en puissance à la fois qualitative et quantitative qui implique une action, même limitée en raison de la croyance technologique, sur le format des armées. Or, l'augmentation souhaitée des effectifs exacerbe la problématique des ressources humaines. Cette dernière n'est pas nouvelle. Son émergence sur la scène publique et politique coïncide avec la suspension de la conscription en 2011. Elle repose sur la conviction communément admise que les appelés constituaient un vivier de recrutement pour la Bundeswehr. Pour autant, l'idée d'un retour du service militaire fait peu d'émules. Les discussions relancées fin 2018 autour de l'introduction d'un service national obligatoire, proposée par Annegret Kramp-Karrenbauer (CDU), sont également vite retombées. Les prises de position en faveur d'une telle solution ont reçu un accueil mitigé auprès des jeunes allemands³⁷ et suscité plusieurs interrogations quant à leur faisabilité. Les écologistes et sociaux-démocrates, sans être opposés à l'idée d'un dispositif civique, ont évoqué des obstacles juridiques, qui s'ajoutent aux réserves de certaines voix conservatrices quant aux aspects financiers.³⁸ Le chercheur, Christian Mölling, a, quant à lui, mis en avant la faible utilité d'appelés dans une armée qui a besoin de personnels hautement qualifiés pour opérer les systèmes d'armes³⁹.

³⁷ « ZweiDrittel der Deutschen für ein Pflichtjahr », *Zeit Online*, 10 août 2018. Consulté le 3 juin 2019: <https://www.zeit.de/gesellschaft/zeitgeschehen/2018-08/dienstpflicht-pflichtjahr-wehrpflicht-bundeswehr-umfrage>

³⁸ « 'Dienstpflicht stößt auf Skepsis », *Tagesschau*, 6 août 2018. Consulté le 3 juin 2019 sur : <https://www.tagesschau.de/inland/wehrpflicht-dienstpflicht-reaktion-101.html>

³⁹ Tilmann, Steffen, Thurm, Frida, « Heute Soldat zu sein, heißt Spezialist zu sein », *Zeit Online*, 6 août 2018, Consulté le 3 juin 2019: https://www.zeit.de/gesellschaft/zeitgeschehen/2018-08/wehrpflicht-bundeswehr-personalproblem-cdu-faq?wt_zmc=sm.ext.zonaudev.twitter.ref.zeitde.share.link.x

Dans ce contexte, l'action du ministère de la Défense se limite à des instruments incitatifs et communicationnels afin de mieux présenter la Bundeswehr comme un employeur potentiel, à l'égal du secteur privé, et d'accroître son attractivité. Il est ainsi en passe de faire adopter un nouveau paquet législatif baptisé « loi pour le renforcement durable de la disponibilité en personnels de la Bundeswehr », pour un coût chiffré à 380,81 millions d'euros sur la période 2019-2022⁴⁰. Celui-ci amende en partie les dispositions prises dans le cadre de la loi sur l'augmentation de l'attractivité du service dans la Bundeswehr du 22 mai 2015⁴¹ et adjoint un volet pour attirer des réservistes. Ces dispositifs d'intervention sont complétés par l'utilisation des réseaux sociaux et une succession de vastes campagnes d'affichage aux slogans tapageurs⁴², déployées à proximité des grands centres industriels allemands.

Bien qu'il ne soit pas possible de préjuger de l'impact de la nouvelle loi et des publicités, force est de reconnaître que le « tournant personnel » (*Trendwende Personal*) vanté par la ministre von der Leyen⁴³ n'est pas advenu. Certes, les courbes repartent vers le haut, mais les difficultés de recrutement et de fidélisation demeurent, se traduisant par un écart tenace entre les objectifs affichés et la réalité. La cible de 185 000 hommes (modèle « PSM185 » de 2012) qui aurait dû être atteinte au 31 décembre 2017, n'a toujours pas été réalisée et la progression annuelle des effectifs enregistrée jusqu'alors reste inférieure à un besoin constamment réévalué à la hausse (Figure 2).

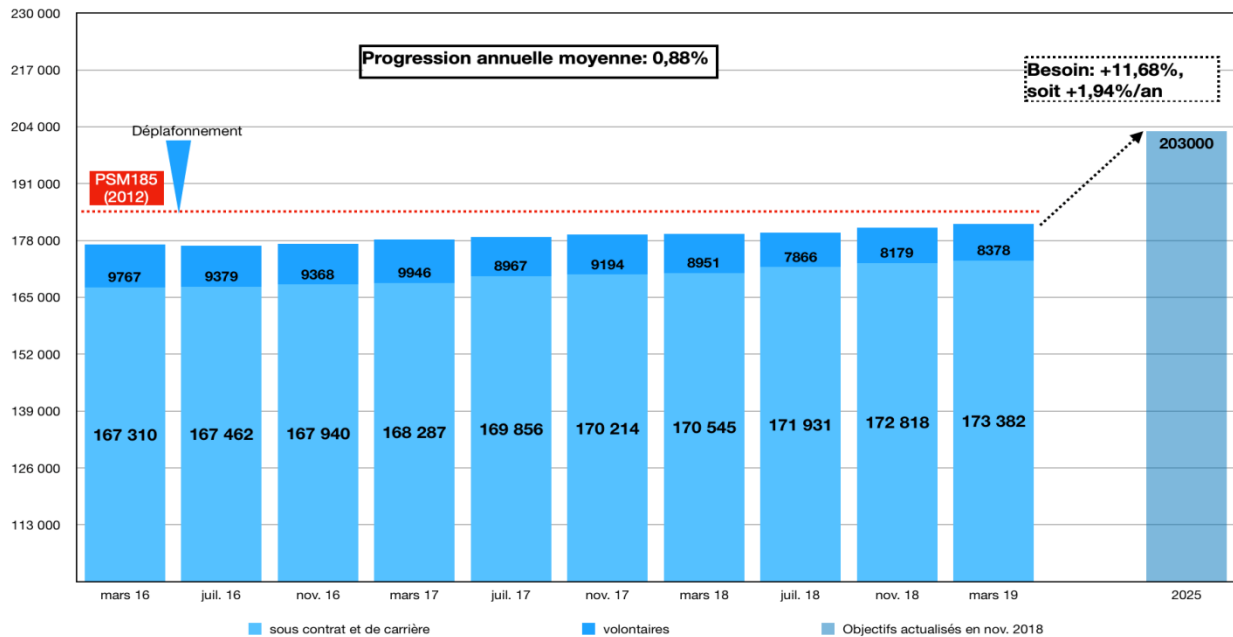
⁴⁰ Bundesministerium der Verteidigung, « Referentenentwurf „Gesetz zur nachhaltigen Stärkung der personellen Einsatzbereitschaft der Bundeswehr“ ». Consulté le 3 juin 2019: <https://www.bmvg.de/de/service/gesetze-und-verordnungen/referentenentwurf-gesetz-zur-nachhaltigen-staerkung-der-personellen-einsatzbereitschaft-der-bundeswehr--42960>

⁴¹ Winter, Gaëlle, op. cit., p. 17.

⁴² Exemples des affiches « Job Fort? » installées près des usines Ford après des annonces de plan de licenciement ou « Gas. Wasser. Schiessen ».

⁴³ Von der Leyen, Ursula, « Die Bundeswehr wächst wieder », 31 mars 2019. Consulté le 3 juin sur: <https://www.bmvg.de/de/aktuelles/namensbeitrag-ursula-von-der-leyen-37366>

Figure n° 2 : ÉVOLUTION DES EFFECTIFS MILITAIRES MARS 2016-MARS 2019



Source : Bundesministerium der Verteidigung

Une inversion de tendance à court terme paraît irréaliste tant la répartition des effectifs par catégorie comporte de fragilités : sur les 181 760 personnels recensés au 31 mars 2019, seuls 131 026 militaires et 6 970 volontaires sont véritablement en service et on ne dénombre pas moins de 36 010 personnes en formation, donc partiellement susceptibles de ne jamais intégrer un poste d'active, et 5 173 en voie de transition vers la vie civile.⁴⁴

De telles difficultés ne sont pas révélatrices d'une spécificité allemande, puisque l'armée de Terre espagnole a connu des phénomènes similaires après la fin du modèle d'armée mixte (1997). En revanche, le caractère tardif et tâtonnant des mesures prises en Allemagne, en dépit des précédentes expériences faites par plusieurs de ses partenaires européens, illustre à quel point les défis des ressources humaines posés par l'abandon du service militaire et par la technicisation du métier militaire ont été et sont encore mésestimés. Cette situation constitue un obstacle de taille à toute réflexion plus profonde sur la réorganisation de la condition militaire et sur une meilleure intégration de celle-ci dans la société allemande pour assurer la réalisation des volumes envisagés dans le nouveau modèle d'armée.

⁴⁴ « Trendwende Personal – nichts für die Komfortzone », *Die Bundeswehr – Das Magazin des Deutschen BundeswehrVerbands*, juin 2019, p. 20.

3.2 – Équipements : entretien et acquisition sous contraintes

Le second handicap d'une réorientation de la Bundeswehr a trait à la dimension « équipements ». Le modèle d'évolution retenu suppose en effet un parc de matériels étoffé, disponible et moderne. Or, l'entretien et l'acquisition restent deux dynamiques soumises à de fortes contraintes.

3.2.1 – Une disponibilité des matériels préoccupante

Le taux de disponibilité des systèmes d'armes constitue l'un des points noirs de la Bundeswehr. Bien que l'effort financier consacré à l'entretien de matériels ait presque doublé entre 2014 et 2019, passant de 2,336 milliards d'euros dépensés à une prévision de dépenses d'un montant de 4,006 milliards d'euros pour cette année, des doutes quant à l'état de préparation opérationnelle de la Bundeswehr persistent. Les rapports rendus publics pour les années 2015, 2016 et 2017 dans le cadre d'une politique de transparence n'ont pas mis en évidence une quelconque amélioration sur le sujet. Dans ces circonstances, il est peu surprenant que la décision prise en mars 2019 de classer « secret défense » (« *Geheim* ») le rapport couvrant l'année 2018 ait alimenté des soupçons de dissimulation⁴⁵ et donc anéanti le discours confiant développé par le ministère.

En se concentrant sur les années 2015 à 2017 (Tableau I), nous pouvons observer que les premières hausses budgétaires n'ont pas permis de neutraliser une érosion quasi généralisée de la disponibilité : les performances n'ont résisté ni au renouvellement de certains équipements ni à la première tentative d'étoffer des parcs de matériels. Mais il ressort aussi que l'état de la flotte sous-marine, immobilisée de fin 2017 jusqu'en mars 2019 en raison d'une conjonction exceptionnelle de circonstances (avarie, grand carnage, indisponibilité des chantiers de réparation et rupture de la chaîne d'approvisionnement des batteries⁴⁶), ne peut non plus être considéré comme représentatif. La réalité se révèle, en fait, très disparate. Un écart entre les systèmes terrestres et ceux des autres domaines est nettement identifiable. Il reflète des complexités de matériels bien distinctes, tout comme des modèles de gestion différents. La disponibilité est, en effet, depuis plusieurs années une priorité de la *Heer*, comme le prouve l'obligation donnée à la HIL (*Heeresinstandsetzungslogistik GmbH*)⁴⁷ d'assurer un taux minimum de 70% de disponibilité pour les systèmes d'armes majeurs. À de rares

⁴⁵ Wiegold, Thomas, « Zahlen zur Einsatzbereitschaft von Bundeswehr-Waffensystemen: Bisher offen, jetzt geheim », *AugenGeradeaus*, 11 mars 2019. Consulté le 3 juin 2019 sur : <https://augengeradeaus.net/2019/03/zahlen-zur-einsatzbereitschaft-von-bundeswehr-waffensystemen-bisher-offen-jetzt-geheim/>

⁴⁶ Un premier fournisseur (Sunlight) a été écarté pour défaut de qualité, deux autres (Hoppecke et Hawker) se sont retrouvés sous le coup d'une procédure judiciaire pour entente anticoncurrentielle.

⁴⁷ Détenue à 100% par l'État fédéral qui a repris au 31 décembre 2012 les parts de Diehl Land Systems, Krauss-Maffei Wegmann et Rheinmetall Landsysteme.

exceptions près⁴⁸, ce n'est encore la norme ni dans la *Luftwaffe* ni dans la *Marine*. Le développement de nouveaux modes de contractualisation prenant mieux en compte les résultats réalisés, selon le principe de la « *performance based logistics* »⁴⁹, pour les systèmes aériens et navals en est cependant aujourd'hui à différents degrés d'avancement. Un des premiers programmes concernés est pour l'heure le NH90⁵⁰.

Plus généralement, si cette situation est encore acceptable au regard de la mise en place séquentielle du modèle d'armée, elle démontre que le chemin vers le redressement exigera de l'endurance, notamment sur le plan budgétaire.

⁴⁸ Bundesverband der Deutschen Luft- und Raumfahrtindustrie (BDLI), Bundesministerium der Verteidigung, Universität der Bundeswehr München, *Performance Based Logistics für fliegende Waffensysteme der Bundeswehr im Inland*; BDLI, Positionspapier n°10/2018, octobre 2018, pp. 7-9.

⁴⁹ Bundesministerium der Verteidigung, *9. Bericht des Bundesministeriums der Verteidigung zu Rüstungsangelegenheiten*. Teil 1, Berlin, juin 2019, p. 37.

⁵⁰ « Parlament: NH90 Instandhaltung », *GriephanBriefe*, n°19/19, 10 mai 2019, p. 3.

Tableau n° 1 : DISPONIBILITE DES PRINCIPAUX SYSTEMES D'ARMES (2015-2017)

Source : Bundesministerium der Verteidigung

Matériels (première entrée en service)	2015 (budget MCO exécuté: 2,58 milliards d'euros)		2016 (budget MCO exécuté: 2,77 milliards d'euros)		2017 (budget MCO exécuté: 3,09 milliards d'euros)	
	Nbre d'unités dans les forces	Taux moyen de disponibilité	Nbre d'unités dans les forces	Taux moyen de disponibilité	Nbre d'unités dans les forces	Taux moyen de disponibilité
Blindé de combat d'infanterie Marder (1971)	308	77 %	321	69 %	319	66 %
Blindé de combat d'infanterie PUMA (2016)	n/a	n/a	23	48 %	112	43 %
Char Leopard 2 (1979)	170	74 %	167	79 %	176	60 %
Blindé de transport de troupes Fuchs (1979)	632	80 %	668	80 %	684	77 %
Blindé de transport de troupes Boxer (2011)	120	64 %	142	72 %	167	65 %
Obusier Panzerhaubitze 2000 (1998)	66	65 %	61	67 %	75	56 %
Avion Transall (1968)	37	57 %	41	62 %	29	68 %
Avion Eurofighter (2004)	120	55 %	123	52 %	81	48 %
Avion Tornado (1981)	93	44 %	93	44 %	93	41 %
Avion A400M (2014)	n/a	n/a	5	45 %	8	38 %
Hélicoptère de transport lourd CH-53 (1973)	45	40 %	72	43 %	72	40 %
Batteries Patriot (1989)	12	67 %	10	60 %	14	70 %
Hélicoptère de combat Tigre (2008)	23	26 %	27	44 %	39	31 %
Hélicoptère de transport de troupes NH90 (2010)	23	22 %	29	31 %	37	35 %
Frégate F123 (1994), F124 (2004)	10	70 %	7	100 %	6	85 %
Sous-marin U212A (2005)	5	40 %	4	50 %	-	-

3.2.2 – Acquisition : la voie étroite

L'existence d'effets d'éviction sur l'achat de nouveaux équipements en adéquation avec le nouveau modèle d'armée doit également être mentionnée. Tout d'abord, le ministère de la Défense doit gérer un héritage embarrassant. Il lui faut ainsi compenser les économies du passé, c'est notamment le cas en matière de munitions dont les stocks avaient beaucoup diminué faute de crédits⁵¹. En 2019, leur achat représente le premier poste budgétaire des acquisitions avec une prévision de dépenses de 700 millions d'euros.

À cela s'ajoute le coût de plusieurs grands programmes lancés dans les décennies 1980 et 1990 et dont les livraisons sont en cours ou achevées depuis peu : avions de chasse Eurofighter, hélicoptères Tigre et NH-90, et autres blindés PUMA⁵². Les décalages de livraison et les réductions de cibles, mesures destinées à résoudre des problèmes techniques et à étaler la dépense, ont contribué à faire monter leur charge financière. Le temps passant, leur pertinence opérationnelle s'est aussi effritée. Technologies intégrées et modification du contexte opérationnel obligent, il faut déjà prévoir, pour ces matériels entrés en service depuis peu, des plans de modernisation (ex. : passage au standard T3 pour l'Eurofighter, version Mark III du Tigre) ou d'adaptation (ex. : travaux sur 41 PUMA pour les rendre compatibles avec un engagement dans la VJTF2023⁵³).

Les difficultés techniques rencontrées dans le développement de programmes plus récents ne sont pas non plus restées sans conséquence. Les reports successifs du système de défense anti-aérienne (TLVS), imputés par l'administration à un non-respect de l'enveloppe budgétaire prévue et à des problèmes de maturité technologique, compliquent la prévision et l'exécution budgétaire⁵⁴. Les difficultés du programme A400M ont, elles, conduit non seulement à prolonger un matériel ancien comme le Transall, mais aussi à envisager en parallèle une toute nouvelle acquisition, celle de six C130J.

Enfin, la politique d'équipement de la Bundeswehr n'a pas pour seule finalité la transition vers le nouveau modèle d'armée. Cela se vérifie particulièrement dans le domaine

⁵¹ Siebold, Sabine, « Leere Munitionsdepots gefährden Einsatzfähigkeit der Truppe », *Reuters*, 8 juillet 2016.

Deutscher Bundestag, *Antwort der Bundesregierung auf die KleineAnfrage der Abgeordneten Dr. Marie-Agnes Strack-Zimmermann, Alexander Graf Lambsdorff, Grigorios Aggelidis, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP – Drucksache 19/3274 – Munition der Bundeswehr*, BT 19/4131, 4 septembre 2018, pp. 12-13.

⁵² Ils représentent plus de 23% du budget acquisition 2019.

⁵³ « Teure Umrüstung für NATO-Einsatz. Puma-Panzer müssen in die Werkstatt », *N-TV*, 4 avril 2019. Consulté le 28 mai 2019 sur : <https://www.n-tv.de/politik/Puma-Panzer-muessen-in-die-Werkstatt-article20947828.html>

⁵⁴ Deutscher Bundestag, *Bericht des Haushaltsausschusses (8. Ausschuss) zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung – Drucksachen 19/3400, 19/3402 – Entwurf eines Gesetzes über die Feststellung des Bundeshaushaltsplans für das Haushaltsjahr 2019 (Haushaltsgesetz 2019)*; Drucksache BT 19/4626, 16 novembre 2018, p. 87.

naval où le compromis entre les échelons exécutifs fédéral et régional a pu favoriser la préservation des capacités de conception et de production de l'outil industriel national et le soutien export sur des considérations strictement capacitaires, ainsi que l'illustrent les acquisitions d'un nouveau lot de cinq corvettes K-130 et de deux sous-marins 212CD. La confrontation de ces deux programmes avec les étapes de redressement définies par la branche capacitaire du ministère de la Défense ne permet pas d'identifier une parfaite complémentarité entre les logiques capacitaire et industrielle. Dès lors, sans une meilleure régulation de ces différentes logiques, les objectifs d'une remontée en puissance cohérente apparaissent difficilement réalisables. Ceci replace la politique au centre du jeu. Or, cet échelon est entré dans une phase de turbulences.

3.3 – La réorientation de la Bundeswehr, dommage collatéral de l'évolution de la scène politique intérieure

Les contraintes pesant sur les politiques de ressources humaines et d'équipements sont renforcées par l'absence de soutien politique fort au nouveau modèle d'armée. Celui-ci est devenu l'une des victimes collatérales de l'évolution des relations CDU-CSU-SPD. Les perspectives de sa réalisation semblent, à plus long terme, également réduites par la montée du parti Bündnis90-Die Grünen sur la scène politique nationale.

3.3.1 – La fin du compromis militaire entre les forces politiques de la Grande coalition ?

La formation de grandes coalitions fédérales est étroitement liée à l'idée d'affaiblissement des deux grands partis allemands (« Volksparteien »), la CDU/CSU et le SPD. Les résultats aux élections législatives à la sortie des dernières grandes coalitions (2005-2009 et 2013-2017) parlent d'eux-mêmes. À l'échelle historique, ce sont les pires performances jamais réalisées par les deux formations politiques depuis 1949. Les conservateurs ont perdu 1,8% en 2009, remportant 35,2% des suffrages exprimés. En 2017, leur score n'était plus que 32,9%. Les sociaux-démocrates ont, pour leur part, dévié de 11,2% en 2009 et ainsi atteint un résultat de 23% des voix. Le scrutin de 2017 s'est soldé par une nouvelle contre-performance du parti SPD, celui-ci obtenant 20,5% des voix.

On comprend dès lors mieux le scepticisme d'une partie du SPD à poursuivre au-delà de l'automne 2017 une telle alliance et sa préférence pour les bancs de l'opposition, jugés plus propices à une régénération⁵⁵. Néanmoins, ne souhaitant pas être tenus responsables d'un chaos politique, cadres et adhérents ont finalement majoritairement consenti à s'écarter du chemin de l'opposition, initialement prescrit par le candidat malheureux à la Chancellerie, Martin Schulz, et à se relancer, en mars 2018, dans

⁵⁵ Zacharakis, Zacharias, Balzer, Imre, « Lieber große Opposition », *Zeit Online*, 20 novembre 2017.

l'aventure d'une grande coalition⁵⁶. Bien décidé à ne pas en faire une nouvelle fois les frais et à reconquérir son électorat, le SPD est entré dans un régime de compétition ouverte avec son partenaire gouvernemental, qui doit lui assurer de mieux se profiler à gauche de l'échiquier politique.

Cette compétition rejallit sur les affaires militaires, qui deviennent dès lors un enjeu de pouvoir. Cela se manifeste de manière aiguë sur l'interprétation des engagements pris à l'OTAN pour porter l'effort de défense à 2% du PIB et sur le financement du redressement capacitaire de la Bundeswehr. Ce dernier empêcherait aux yeux du SPD de progresser sur d'autres chantiers d'envergure tels que le soutien fédéral aux politiques régionales dédiées à la petite enfance et à la jeunesse (« *Gute-Kita-Gesetz* », volume financier de 5,5 milliards d'euros sur la période 2019-2022), ou la revalorisation des petites retraites (« *Grundrente* », 21,5 milliards d'euros sur la période 2021-2025). La première véritable bataille se joue, par ministres interposés, sur le budget 2020. Aussi, la demande de la ministre de la Défense de voir son enveloppe portée à 47,2 milliards d'euros a reçu, dès mars dernier, une fin de non-recevoir de la part d'Olaf Scholz, ministre fédéral des Finances, vice-Chancelier et, par ailleurs, favori de l'aile libérale du SPD⁵⁷. C'est d'ailleurs son point de vue qui s'est imposé au sein du gouvernement fédéral dans l'élaboration du projet de loi de finances 2020, entériné ce 26 juin au *Bundeskabinett* (conseil des ministres allemand). Dans ce cadre, l'enveloppe allouée à la Bundeswehr est, pour l'heure, fixée à 44,9 milliards d'euros (soit 1,37% du PIB)⁵⁸. Même si ce chiffre peut encore évoluer au cours de l'examen parlementaire et particulièrement lors des travaux en commission du Budget à l'issue de la première lecture, il marque une sensible limitation des crédits militaires. Il fait aussi planer des doutes quant à la volonté réelle d'atteindre réellement 1,5% du PIB en 2024.

Le ministère de la Défense est d'autant plus exposé à cette attaque que le nouveau modèle d'armée n'engage officiellement que lui. Contrairement au Livre blanc qui est endossé par le gouvernement fédéral, la *KdB* et le *FP* sont signés de la seule main de la ministre, en qualité de chef des armées (« *Inhaber der Befehls- und Kommandogewalt* » – *IBuK*) en temps de paix. Quant aux parlementaires, ceux-ci n'ont été informés qu'une fois les documents validés ; défaut de communication entre le ministère et le *Bundestag* aujourd'hui aggravé par l'affaire dite des consultants (« *Berater-affäre* ») qui donne lieu à une commission d'enquête parlementaire. L'exposition du ministère est également renforcée par la position de spectatrice adoptée par la Chancelière, Angela Merkel, sur les affaires militaires et par la communication de la CSU, qui critique indirectement

⁵⁶ « SPD-Mitglieder stimmen für Große Koalition », *Spiegel Online*, 4 mars 2018.

⁵⁷ Il s'agit du Seeheimer Kreis. Cf. Szymanski, Mike, « Party-Dampfer in den Sonnenuntergang », *Süddeutsche Zeitung*, 4 juin 2019.

⁵⁸ Le projet de programmation pluriannuelle prévoit, quant à lui, l'évolution suivante : 2021 : 44,09 milliards d'euros ; 2022 : 44,10 milliards d'euros et 2023 : 43,97 milliards d'euros.

tement l'action de la ministre et de son alliée, la CDU, en se revendiquant comme « le parti de la Bundeswehr »⁵⁹.

Outre la question budgétaire immédiate, considérer le débat d'idées qui a lieu à la base du SPD fait ressortir une évolution plus fondamentale des positions défense de ce parti. Les militants n'hésitent pas à afficher un certain mécontentement à l'égard des transformations de la Bundeswehr engagées depuis les années 1990. Deux grands courants de pensée semblent aujourd'hui cohabiter : l'un résolument pacifiste, l'autre appelant à une plus forte européanisation de la politique militaire. Les deux s'accordent néanmoins sur un aspect : la fin nécessaire d'une participation allemande au partage nucléaire de l'Alliance atlantique. Ce point de vue est d'ailleurs désormais repris par le groupe parlementaire SPD au Bundestag, qui bloque toute décision sur le renouvellement de la flotte de Tornado⁶⁰. En infléchissant à ce point sa position, le SPD démontre qu'il ne se contente plus de réactiver son image de « parti de la paix » (« Friedenspartei »)⁶¹, mais qu'il a entamé son processus de recomposition. Il pose également ainsi le tablier d'un potentiel futur pont entre sociaux-démocrates et écologistes sur les questions militaires.

3.3.2 – La montée des écologistes

Les derniers scrutins enseignent que Bündnis90-Die Grünen est résolument le parti avec lequel il faudra compter à l'avenir en Allemagne. Le recul des grands partis et les dissensions de la grande coalition lui profitent. Arrivé en sixième position aux dernières législatives (septembre 2017), il s'est hissé à la deuxième place des européennes de mai 2019 et a progressé au niveau local, en particulier à l'Ouest, devenant la première force politique dans plusieurs grandes agglomérations⁶². Tandis que ses coprésidents, Robert Habeck et Annalena Baerbock, souhaitent encore maintenir la formation écologiste dans l'opposition au niveau fédéral, celle-ci est sortie depuis longtemps d'un positionnement de niche pour devenir une force sinon de synthèse, à tout le moins charnière, laissant espérer à certains la probabilité d'un prochain gouvernement avec une participation verte, voire d'un chancelier vert.⁶³

En matière de défense, cette poussée de Bündnis90-Die Grünen a une conséquence majeure : elle fait monter d'un cran la portée des réserves formulées contre les orien-

⁵⁹ CSU, *Bekanntnis zu Bundeswehr und Bündnissen*, Positionspapier der Christlich-Sozialen Union, 6 mai 2019.

⁶⁰ Vates, Daniela, « Warum die Regierung die Entscheidung über einen neuen Kampfjet für die Bundeswehr verschiebt », *Kieler Nachrichten*, 1^{er} février 2019.

⁶¹ Haferkamp, Lars, « SPD setzt auf rasche Positionsklärung – in Partei und Regierung », *vorwärts*, 29 octobre 2018.

⁶² Dix Länder organisaient aussi des élections locales.

⁶³ « Knapp jeder Zweite wünscht sich Grünen-Kanzlerkandidaten », *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 17 juin 2019.

tations militaires actuelles. Les objections écologistes ne sont pas enfermées dans une opposition de principe. Si les Verts allemands restent un mouvement pacifiste, privilégiant les instruments civils de prévention et de gestion des crises, les images du congrès extraordinaire de Bielefeld en mai 1999 – montrant le chef de la diplomatie du moment, Joschka Fischer, aspergé de peinture rouge pour avoir accepté un engagement militaire au Kosovo – semblent bien appartenir au passé. Vingt ans plus tard, les « réalistes » se sont imposés en haut de l’affiche, et la Bundeswehr n’est plus un tabou. Des élus au Bundestag comme Tobias Lindner, porte-parole du parti à la commission de la Défense et rapporteur Défense à la commission du Budget, et Cem Özdemir, membre suppléant de la commission des Affaires étrangères et ancien président du parti (2008-2018), soignent même leur compatibilité avec le vert olive des forces armées.⁶⁴

Plus généralement, les élus écologistes s’emploient aujourd’hui à bâtir une alternative politique consistante. Leur parole n’est plus cantonnée à des considérations de désarmement nucléaire et de maîtrise des armements, même si cet aspect reste bien présent et influe leurs positions en matière d’acquisition de plates-formes téléopérées ou d’autonomisation des systèmes d’armes ainsi que d’exportation des matériels conçus en coopération⁶⁵. Cette « autre » politique de défense promeut ainsi une européanisation renforcée, dans le cadre de l’UE, et une modernisation parcimonieuse de la Bundeswehr dans le domaine conventionnel⁶⁶, partiellement à rebours donc des orientations d’Ursula von der Leyen.

CONCLUSION

Longtemps délaissée pour des raisons budgétaires, la question capacitaire a été réinvestie politiquement depuis fin 2013. Le ralliement d’Ursula von der Leyen a joué un rôle déterminant dans ce mouvement. Il a trouvé sa traduction dans l’élaboration d’un nouveau modèle d’armée qui préconise une remontée en puissance à la fois quantitative et qualitative. La mobilisation du politique sur le sujet s’avère cependant à double tranchant pour la Bundeswehr. Le projet de redressement capacitaire des armées allemandes est non seulement exposé à des obstacles endogènes exacerbés (attractivité et politique d’équipement), mais il est également devenu un enjeu de pouvoir entre partis de gouvernement (CDU, CSU et SPD). Si le financement même de la réorienta-

⁶⁴ « Zwei Grüne als Praktikanten bei der Bundeswehr », *Bild*, 14 juin 2019.

Lindner, Tobias, Özdemir, Cem, « Warum grüne Außenpolitik die Bundeswehr braucht », *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 12 juin 2019.

⁶⁵ Bündnis90/Die Grünen Bundestagsfraktion, « Geheimabkommen verstößt gegen den Gemeinsamen Standpunkt der EU », communiqué de presse, 15 février 2019.

⁶⁶Lindner, Tobias, Özdemir, Cem, op. cit.

tion de la Bundeswehr semble à brève échéance compromis, son socle conceptuel est, lui aussi, fragilisé par les évolutions qui se font jour au sein du SPD en matière de défense. Ce phénomène pourrait s'accroître avec la confirmation d'une montée des Verts dans l'espace politique. Une révision à la baisse des ambitions du modèle d'armée, qui pourrait être précipitée par le départ d'Ursula von der Leyen pour la Commission européenne, semble dès lors inéluctable.

Dans de telles circonstances, les principes d'une coopération capacitaire européenne renforcée devraient être maintenus. En revanche, les modalités dans lesquelles celle-ci s'exercera sont susceptibles d'évoluer. La place de l'UE sera là un sujet déterminant, tout comme la conception des matériels réalisés en coopération. Les spécifications opérationnelles, le choix des technologies à incorporer dans les systèmes d'armes et les positionnements sur la problématique des exportations pourraient, en effet, faire l'objet d'arbitrages politiques différents de la pratique actuelle. Un suivi attentif des débats internes allemands et de la recomposition de l'échiquier politique sera donc aussi capital que le maintien d'un dialogue étroit avec la Bundeswehr.