
**La réorganisation
de la Bundeswehr
La quadrature du cercle**

Franz-Josef Meiers

Juin 2011

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 de l'auteur.*

Les activités de recherche, de secrétariat de rédaction et de publication du Cerfa bénéficient du soutien de la Direction de la prospective du ministère des Affaires étrangères et européennes et du Frankreich-Referat de l'Auswärtiges Amt.



Directeurs de collection : Louis-Marie Clouet, Hans Stark

Traduction : Dorothee Cailleux

ISBN : 978-2-86592-893-4
© Ifri – 2011 – Tous droits réservés

Ifri
27 rue de la Procession
5740 Paris Cedex 15 – FRANCE
Tél. : +33 (0)1 40 61 60 00
Fax : +33 (0)1 40 61 60 60
Email : ifri@ifri.org

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

Site Internet : ifri.org

Auteur

Franz-Josef Meiers est chercheur en sciences politiques, spécialisé dans les relations internationales au sein de l'Institut de sciences politiques à l'université d'Erlangen–Nuremberg et chargé de cours sur la politique étrangère américaine à l'université de Münster. Il est diplômé d'un doctorat en sciences politiques, après avoir suivi ses études à l'université de Münster et au Juniata College aux États-Unis.

Franz-Josef Meiers a travaillé en tant que chercheur à la Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik (DGAP) à Bonn puis à Berlin de 1993 à 1999, avant d'être détaché à la Direction de la prospective (Planungsstab) du ministère des Affaires étrangères allemand. De 1999 à 2004, il a été directeur du groupe de recherche sur « le rôle de l'Europe dans le monde » au Centre de recherche sur l'intégration européenne (Zentrum für Europäische Integrationsforschung, ZEI) de l'université de Bonn.

Ses principaux axes de recherche portent sur la politique étrangère et la politique de défense et de sécurité allemande et américaine, sur les institutions internationales ainsi que sur l'organisation du gouvernement américain.

Parmi ses dernières publications figurent :

« La Politique allemande de défense et de sécurité depuis 1989 », in H. Stark et M. Weinachter (dir.), *L'Allemagne unifiée 20 ans après la chute du Mur*, Paris, Institut français des relations internationales, 2009, p. 247-274 ;

« La politique allemande de sécurité et de défense. Équilibrer durablement attentes extérieures et contraintes intérieures », in C. Demesmay et H. Stark (dir.), *Radioscopie de l'Allemagne 2008*, Paris, Institut français des relations internationales, 2008, p. 99-114 ;

« No Germans to the (Southern) Front », The Johns Hopkins University/American Institute for Contemporary German Studies (AICGS), "Commentary", Washington, D.C., mars 2008, 5 p. ;

« Crossing the Red Lines? The Grand Coalition and the Paradox of German Foreign Policy », The Johns Hopkins University/American Institute for Contemporary German Studies (AICGS), "Policy Report", n° 32, Washington, D.C., juin 2008, 36 p.

Résumé

La Bundeswehr doit subir la transformation la plus importante de son histoire, pour renforcer de manière durable « [son] efficacité, [son] efficacité et [sa] capacité d'intervention » et les adapter aux exigences d'un monde changeant. Les principaux éléments de cette réforme structurelle sont les suivants :

- L'abandon du service militaire obligatoire ;
- Une diminution des effectifs, le nombre de soldats pouvant être ramené, dans l'hypothèse minimale, à 185 000 ;
- Une réduction du budget de la Défense de 8,3 milliards d'euros d'ici à 2014 ;
- Une réorganisation des structures d'encadrement du ministère de la Défense ;
- Le renforcement des compétences opérationnelles de l'inspecteur général ;
- Une adaptation plus stricte des procédures d'achats d'armements aux besoins spécifiques des interventions extérieures.

Cette réforme ne permet pas un renforcement significatif des capacités d'intervention et d'endurance de la Bundeswehr et de la capacité d'action de l'Allemagne au sein des systèmes d'alliance multinationaux, Union européenne (UE) et Organisation du traité de l'Atlantique nord (OTAN).

La réorganisation de la Bundeswehr se heurte à l'éternel problème des tensions entre les exigences de la politique de sécurité et les besoins en financement de l'État pour assurer d'autres missions. Ces tensions vont s'exacerber dans les années à venir, en raison des objectifs de diminution des dépenses du gouvernement fédéral. Pour dépasser cette quadrature du cercle, le ministre de la Défense Thomas de Maizière devra obtenir une rallonge financière pour la réorganisation de la Bundeswehr « dans les années budgétaires à venir », en lieu et place de l'obligation d'économiser plus de 8 milliards d'euros d'ici à 2015.

Sommaire

UN DÉFI MAJEUR.....	6
L'ABANDON DU SERVICE MILITAIRE OBLIGATOIRE	11
L'IMPASSE BUDGÉTAIRE.....	15
Lacunes en matière de capacités.....	15
Lacunes dans la gamme des interventions	19
LA QUADRATURE DU CERCLE	24

Un défi majeur

Le vaste mouvement de réforme de la Bundeswehr a été initié par une décision du cabinet fédéral prise lors de sa réunion à huis clos le 7 juin 2010. Cette décision prévoit que le budget de la Défense doit contribuer à « la consolidation du budget fédéral et au respect de la limitation du déficit budgétaire inscrit dans la Loi fondamentale » grâce à « une nette réduction des effectifs des forces armées, pouvant aller jusqu'à la suppression de 40 000 postes de soldats de métier et d'engagés sous contrat¹ ». Pour atteindre l'objectif de réduction des dépenses fixé par le gouvernement fédéral à plus de 8 milliards d'euros d'ici à 2014, un « changement de paradigme » était nécessaire, pour reprendre les termes employés par le ministre de la Défense Karl-Theodor Freiherr zu Guttenberg². À ses yeux, la nécessité de réaliser des économies représentait une « occasion unique³ » de transformer en profondeur la structure de l'armée fédérale. La nécessité d'une réforme de grande ampleur apparaissait clairement face au « constat indéniable » qu'en conservant les structures actuelles et certaines procédures, il serait difficile de garantir l'efficacité de la Bundeswehr à long terme⁴. Ses prédécesseurs n'avaient répondu qu'au coup par coup aux profonds changements survenus dans le domaine de la politique de sécurité ; depuis trop longtemps, affirmait K.-T. zu Guttenberg, les décisions radicales avaient été remises à plus tard : « On appelait cela une transformation. Mais à ce jour, les résultats ont été insuffisants⁵. » En dépit des restructurations opérées au cours des dernières années, les

¹ Bundesregierung, *Eckpunkte für die weitere Aufstellung des Haushaltentwurfs 2011 und des Finanzplans bis 2014. Ergebnisse der Kabinettsklausur vom 7. Juni 2010* [Grandes lignes pour l'élaboration du projet de budget 2011 et du plan de financement jusqu'en 2014. Conclusions de la réunion à huis clos du cabinet du 7 juin 2010] ; *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, « Wulff kann dem Land geben, was es dringend braucht: Zuversicht. Interview mit Bundeskanzlerin Angela Merkel » [Wulff peut donner à notre pays ce dont il a besoin d'urgence : la confiance. Entretien avec la chancelière Angela Merkel], 11 juin 2010.

² Bundesministerium der Verteidigung, *Grundsatzrede des Bundesministers der Verteidigung, Dr. Karl Theodor Freiherr zu Guttenberg, an der Führungsakademie der Bundeswehr*, Hambourg, 26 mai 2010.

³ *Der Spiegel*, « Zu Guttenberg: Wir müssen die Strukturen ändern » [Zu Guttenberg : Nous devons changer les structures], 14 juin 2010, <http://www.bundesregierung.de/nn_1500/Content/DE/Interview/2010/06/2010-06-15-spiegel-guttenberg.html> ; *Welt am Sonntag*, « Guttenberg – "Taliban machen keinen Winterschlaf" » [zu Guttenberg - Les Talibans n'observent pas de trêve hivernale], 16 janvier 2011.

⁴ Bundesministerium der Verteidigung, *Grundsatzrede, op cit.*

⁵ *Der Spiegel*, 14 juin 2010, *op. cit.*

objectifs nationaux définis pour disposer d'une armée d'intervention n'ont été atteints ni au niveau du personnel, ni au niveau du matériel⁶ :

- Sa structure actuelle ne permet pas à la Bundeswehr d'atteindre un profil capacitaire suffisant pour une armée d'intervention. La distinction établie entre les 14 000 hommes des forces d'intervention (Einsatzkräften) et les 70 000 membres des forces de stabilisation (Stabilisierungskräften) s'est révélée en contradiction flagrante avec les réalités du terrain. Déployer près de 8 000 soldats en opérations extérieures place déjà la Bundeswehr « à la limite de ses capacités » ;
- La réorientation des structures de la Bundeswehr et les projets d'achats d'équipements modernes ne cadrent pas avec la situation financière globale. Des coupes isolées dans les projets d'acquisition et le report ou la suppression « symboliques » de projets d'armement ne suffisent plus. Dans l'ensemble, l'objectif national en matière d'armement, de structures et d'effectifs doit être fixé de telle sorte que « les ambitions correspondent aux possibilités réelles » ;
- Les structures d'encadrement sont peu efficaces. Les procédures et les méthodes ne sont plus adaptées aux exigences des interventions. La planification de la Bundeswehr en termes d'effectifs, d'armements et de budget n'est pas complètement logique. Alors que les étapes « identification d'un besoin », « mesures prises pour le satisfaire » et « utilisation du matériel » devraient être les maillons d'un seul et même processus, elles sont « gérées séparément ».

La Bundeswehr est confrontée à ce « défi majeur » : faire en sorte que « sa mission, ses tâches et ses capacités » soient en adéquation avec « ses moyens financiers⁷ ». Du fait de l'objectif de diminution des dépenses et des limites persistantes de ses capacités d'intervention, la « réorganisation⁸ » de l'armée fédérale ne peut plus se limiter, comme par le passé, à des corrections ponctuelles, ou à un

⁶ K.-T. zu Guttenberg, « Den Wandel gestalten », *Europäische Sicherheit*, n° 59 (janvier 2010) 1, p. 13-21 ; Bundesministerium der Verteidigung, *Grundsatzrede*, *op. cit.* ; Bundesministerium der Verteidigung, *Leitlinien zur Ausplanung der neuen Bundeswehr*, Berlin, 30 juin 2010, p.1 ; Bundesministerium der Verteidigung, *Bericht des Generalinspektors der Bundeswehr zum Prüfauftrag aus der Kabinettsklausur vom 7. Juni 2010* (Rapport Wieker), Berlin, 1^{er} septembre 2010, p.14 et 24 ; *Bericht der Strukturkommission der Bundeswehr (Weise-Bericht), Vom Einsatz her Denken. Konzentration, Flexibilität, Effizienz* (Rapport Weise), Berlin, octobre 2010, p. 10, 30, 32 et suivantes.

⁷ Bundesministerium der Verteidigung, *Grundsatzrede*, *op. cit.* ; Rapport Weise, p. 81.

⁸ Rapport Weise, p. 48.

simple renouvellement dans le cadre des structures existantes⁹. Pour renforcer de manière durable « l'efficacité, l'efficacé et la capacité d'intervention¹⁰ » de la Bundeswehr et les adapter aux exigences d'un monde changeant, celle-ci doit absolument subir la transformation la plus importante de son histoire¹¹. Les principaux éléments de cette réforme structurelle sont les suivants :

- L'abandon du service militaire obligatoire ;
- Une diminution des effectifs, le contingent pouvant être ramené, dans l'hypothèse minimale, à 185 000 soldats ;
- Une réduction du budget de la Défense de 8,3 milliards d'euros d'ici à 2014 ;
- Une réorganisation des structures de direction du ministère de la Défense ;
- Le renforcement des compétences opérationnelles de l'inspecteur général ;
- Une adaptation plus stricte des procédures d'achats d'armements aux besoins spécifiques des interventions extérieures.

Dans le discours prononcé à l'occasion de sa démission au début du mois de mars 2011, le ministre de la Défense K.-T. zu Guttenberg a fait cette déclaration optimiste : « Et comme il convient de laisser une maison en bon état, nous avons encore déployé beaucoup d'énergie la semaine dernière pour faire un pas supplémentaire et décisif sur le chemin de la réforme, qui a donc été préparée au mieux et peut désormais être entérinée par mon successeur. Le plan général de la réforme est prêt¹². » La chancellerie fédérale ne partage pas cet avis : le projet de réforme de K.-T. zu Guttenberg n'offrirait « qu'une base très

⁹ Bundesministerium der Verteidigung, *Grundsatzrede, op cit.*; *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, « Im Gespräch mit Karl-Theodor zu Guttenberg: "Wir müssen weiter mit Verlusten rechnen" [Entretien avec Karl-Theodor zu Guttenberg : « Nous devons nous attendre à de nouvelles pertes »], 5 juillet 2010 ; *Hannoversche Allgemeine Zeitung*, « Guttenberg: "Ich will keine reine Interventionsarmee" », [Guttenberg : "Je ne veux pas d'une pure armée d'intervention"], 3 septembre 2010, <<http://www.haz.de/Nachrichten/Politik/Deutschland-Welt/Guttenberg-Ich-will-keine-reine-Interventionsarmee>> ; Rapport Weise, p. 48 et 79.

¹⁰ Bundesministerium der Verteidigung, *Grundsatzrede, op. cit.*

¹¹ Bundesministerium der Verteidigung, *Rede des Bundesministers der Verteidigung, Dr. Karl-Theodor Freiherr zu Guttenberg vor der 41. Kommandeurtagung in Dresden*, 22 novembre 2010 ; Bundesministerium der Verteidigung, *Leitlinien zur Ausplanung der neuen Bundeswehr*, Berlin, 2010, p. 1.

¹² Bundesministerium der Verteidigung, *Rücktritt von Verteidigungsminister zu Guttenberg. Das Statement*, Berlin, 1^{er} mars 2011.

rudimentaire et assez bancal pour les décisions à prendre concernant la réforme de l'armée fédérale¹³ ». La chancellerie regrette que le projet « ne découle pas d'une vision de la politique de sécurité, que tout le monde considère indispensable ». Le projet ne préciserait pas non plus quels objectifs stratégiques (« level of ambition ») la nouvelle Bundeswehr devrait atteindre. La chancellerie critique également le fait que M. zu Guttenberg réduise le débat sur les coûts de la réforme à la seule question de l'effectif des forces armées. Enfin, le ministre ne mentionne pas l'ampleur de l'écart entre les « besoins de financement supplémentaires et les objectifs de réduction des dépenses¹⁴ ». Des experts tels que l'ancien ministre de la Défense Volker Rühle, le vice-amiral en retraite Ulrich Weisser, ancien chef du service de planification du ministère de la Défense, ou encore l'ancien inspecteur général de la Bundeswehr, Klaus Naumann, attirent l'attention sur des lacunes majeures en matière de planification. Ces lacunes concernent aussi bien l'analyse rationnelle des risques liés au partage de ressources et de capacités avec les alliés de l'Allemagne, que des questions de fonctionnalité, de capacités et de disponibilité de la Bundeswehr, ou encore la définition des compétences clés que la Bundeswehr doit absolument conserver¹⁵.

K.-T. zu Guttenberg a lancé une refonte fondamentale de la Bundeswehr, jusqu'à sa démission au début de mars 2011 ; pour autant, la mise en place d'une « armée d'intervention » n'est toujours pas sortie de la phase de planification. Le successeur de K.-T. zu Guttenberg, Thomas de Maizière, a annoncé le 4 mars 2011 qu'il allait « poursuivre avec détermination » la réforme engagée par son prédécesseur. Le nouveau ministre de la Défense s'est dit « conscient de l'urgence », mais a conditionné toute décision à un « examen approfondi de la situation actuelle¹⁶ ».

L'analyse ici présentée de la réforme des structures de l'armée fédérale se concentre sur les trois premiers domaines stratégiques dans lesquels le ministre sortant a déjà bien engagé la réforme. La réorganisation des structures de direction et des processus d'acquisition n'est pas abordée, car on ignore encore à ce jour si le nouveau ministre suivra les recommandations de son prédécesseur sur ces sujets. L'une

¹³ *Konzentration und Verantwortung. Die prozessorientierte Neuausrichtung der Bundeswehr. Bericht des Arbeitsstabes, Umbau der Bundeswehr vom 7. Februar 2011*, <http://www.bundeswehr-monitoring.de/fileadmin/user_upload/media/Bericht-ASU-20110207.pdf>, 7 février 2011.

¹⁴ *Spiegel Online*, « Merkels Experten kanzeln Bundeswehrreform ab » [Les experts de Merkel éreintent la réforme de la Bundeswehr], 26 février 2011, <<http://www.spiegel.de/politik/deutschland/0,1518,747890,00.html>>.

¹⁵ V. Rühle et U. Weisser, « Bündnisfähig bleiben! Plädoyer für einen sorgsamem Umgang mit der Bundeswehr » [Rester un allié crédible ! Plaidoyer pour une approche prudente de la réforme de la Bundeswehr], *Der Spiegel*, 26 juillet 2010, p. 22-23 ; K. Naumann, « Die Bundeswehr nicht noch mehr schwächen » [Il ne faut pas affaiblir davantage la Bundeswehr], *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 23 août 2010.

¹⁶ Bundesministerium der Verteidigung, *Tagesbefehl des Bundesministers der Verteidigung vom 4. März 2011*, Berlin, 4 mars 2011.

des premières mesures prises par le nouveau ministre dès son entrée en fonction a été le renvoi du secrétaire d'État Walther Otremba, l'architecte de la réorganisation. Cette décision laisse présager que Thomas de Maizière procédera à de nouveaux ajustements en matière de réorganisation du ministère de la Défense et de rationalisation des structures militaires de commandement. En se fondant sur le rapport de l'inspecteur général de la Bundeswehr¹⁷, il est en revanche possible de tracer les grandes lignes stratégiques de la réforme de l'armée fédérale et de définir les problèmes structurels auxquels le nouveau ministre de la Défense sera confronté.

¹⁷ Rapport Wieker, *op. cit.*

L'abandon du service militaire obligatoire

Pour satisfaire leurs alliés du Parti libéral-démocrate (FDP), qui s'étaient prononcés en faveur de l'abolition du service militaire obligatoire, les chrétiens-démocrates avaient accepté d'inscrire dans le contrat de coalition la réduction de la durée du service militaire de neuf à six mois, alors qu'ils avaient jusque-là défendu le statu quo en la matière¹⁸. La révision de la loi sur le service militaire, entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2011, s'est révélée être une étape sur le chemin de l'abandon du « service militaire assimilé à un stage », critiqué par les militaires et les experts. Outre le FDP, le ministre de la Défense K.-T. zu Guttenberg s'était également déclaré favorable à l'abandon du service militaire obligatoire. Pour convaincre l'Union chrétienne-démocrate (CDU/CSU) du bien-fondé d'une proposition sujette à controverse, le ministre avait mis en avant les arguments suivants¹⁹ :

- Avec la disparition d'une menace militaire immédiate, la politique de sécurité ne peut plus servir à justifier l'obligation d'effectuer un service militaire ;
- Le service militaire obligatoire n'est pas adapté à l'impératif de professionnalisation des forces armées modernes. Comme le montrent les évolutions observées chez presque tous les partenaires de l'Organisation du traité de l'Atlantique nord (OTAN) et de l'Union

¹⁸ *Wachstum. Bildung. Zusammenhalt. Der Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und FDP* [Croissance. Éducation. Collaboration. Contrat de coalition entre la CDU, la CSU et le FDP], Berlin, 26 octobre 2009, p. 124, <<http://www.cdu.de/doc/pdf/c/091026-koalitionsvertrag-cducsu-fdp.pdf>>.

¹⁹ Bundesministerium der Verteidigung, *Grundsatzrede, op. cit.* ; Guttenberg-Rede auf der Kommandeurtagung, « Wir müssen die Strukturen ändern » [Discours de M. Guttenberg lors de la réunion du haut commandement, « Nous devons réformer les structures »], *Der Spiegel*, 14 juin 2010, <http://www.bundesregierung.de/nn_774/Content/DE/Interview/2010/06/2010-06-15-spiegel-guttenberg.html> ; *Handelsblatt*, « Die Strukturen der Bundeswehr und auch ihr Auftrag legen Veränderungen nahe » [Les structures de la Bundeswehr, de même que sa mission, suggèrent que des changements sont nécessaires], 24 juin 2010 ; Bundesministerium der Verteidigung, *Ein "Weiter so" darf es nicht geben – Zu Guttenberg zur Reform der Bundeswehr* [On ne peut se contenter de « continuer comme ça » - Zu Guttenberg s'exprime sur la réforme de la Bundeswehr], Berlin, 30 juin 2010 ; *Süddeutsche Zeitung*, « Die Bundeswehr ist veraltet » [La Bundeswehr a vieilli], 26 juillet 2010.

européenne (UE), la tendance est au développement de forces armées moins nombreuses, très mobiles et s'appuyant sur des technologies de pointe ;

- Le maintien du service militaire obligatoire compromet la capacité d'intervention et d'endurance de l'armée fédérale, ainsi que la définition des missions de la Bundeswehr dans les systèmes d'alliances multinationales (OTAN, UE) ;
- L'Allemagne peut parfaitement remplir ses engagements en matière de sécurité vis-à-vis de ses alliés avec une armée fédérale sensiblement réduite, mais plus efficace, composée de soldats de métiers et d'engagés sous contrat, sans avoir recours à des conscrits ;
- La valeur ajoutée du service militaire obligatoire réside essentiellement dans sa fonction de vivier de recrutement. Les forces armées recrutent parmi les conscrits « entre 7 000 et 8 000 engagés sous contrat chaque année ». Il faut cependant noter que la formation des conscrits mobilise près de 10 000 engagés sous contrat et soldats de métier ;
- Le service militaire obligatoire nécessite des moyens financiers considérables, ce qui ne laisse aucune marge de manœuvre pour investir dans des équipements de meilleure qualité ;
- L'abandon du service militaire obligatoire tient compte à moyen et long terme des impératifs démographiques.

Lors de leurs congrès nationaux fin octobre et mi-novembre 2010, l'Union chrétienne-démocrate (CDU) et l'Union chrétienne-sociale (CSU) bavaroise se sont ralliées à la position du FDP et du ministre de la Défense K.-T. zu Guttenberg. Le gouvernement fédéral a déposé un projet de loi de suspension du service militaire obligatoire devant le Bundestag le 21 février 2011²⁰. Le 24 mars 2011, le Bundestag a mis fin au service militaire obligatoire, qui disparaîtra au 1^{er} juillet 2011, 55 ans après sa création. La loi crée par ailleurs un service militaire volontaire de 12 à 23 mois. À l'avenir, jusqu'à 15 000 volontaires pourront servir dans l'armée aux côtés des soldats de métier et des engagés sous contrat. Le Bundestag a également instauré un service civil volontaire

²⁰ Deutscher Bundestag, *Gesetzesentwurf der Bundesregierung*, « Drucksache 17/4821 », 21 février 2011, <<http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/17/048/1704821.pdf>>.

fédéral, qui remplacera au 1^{er} juillet l'actuel service civil ; 35 000 postes sont prévus, pour une durée de 6 à 18 mois.

La Bundeswehr craint un manque de candidats pour servir dans une armée de volontaires. Avec un effectif allant jusqu'à 185 000 soldats, le renouvellement des générations nécessite le recrutement d'environ 17 000 soldats de métier et engagés et d'environ 10 000 personnes effectuant un service volontaire, qui doivent être trouvés sur le marché du travail. Or, jusqu'à présent, le législateur n'a pas pris de mesures pour renforcer l'attractivité de la Bundeswehr. L'exécution du programme en 82 points de K.-T. zu Guttenberg pour améliorer l'attractivité de l'armée fédérale n'a toujours pas débuté. « Nous ne savons vraiment pas comment nous pourrions trouver de nouvelles recrues après le 1^{er} juillet », s'est plaint un fonctionnaire de la Bundeswehr²¹.

Bien qu'elle ait pu jusqu'ici recruter 40 % de nouveaux venus parmi les conscrits, la Bundeswehr n'est déjà pas en mesure à l'heure actuelle de trouver les 195 000 soldats de métier et engagés sous contrat correspondant aux profils définis. Depuis des années, près de 7 000 postes sont vacants²². Les goulots d'étranglement se situent surtout au niveau du personnel spécialisé, tels les médecins et les ingénieurs. Environ 550 postes de médecin, presque un sixième du total prévu, sont actuellement vacants²³. Le manque de personnel, en particulier dans l'infanterie et la logistique, handicape surtout les unités qui détachent une grande partie de leur effectif pour les opérations à l'étranger²⁴. Or, à l'avenir, les besoins de la Bundeswehr en personnel qualifié et en spécialistes vont croître. Le marché du personnel spécialisé est « de plus en plus étroit et de plus en plus compétitif ». Seules des « mesures visant à renforcer son attractivité » peuvent donc assurer la compétitivité de la Bundeswehr sur le marché du travail²⁵.

La réorganisation de la Bundeswehr dépend de manière décisive « d'un cadre financier fiable » : seul un tel cadre permettrait d'anticiper les « rallonges financières » nécessaires pour créer les conditions matérielles et immatérielles propres à renforcer l'attractivité du service dans l'armée fédérale, et donc à assurer le recrutement de jeunes gens

²¹ R. Scheidges, « Neue Bundeswehr wird zur Schrumpfarmee » [La nouvelle Bundeswehr sera une armée croupion], *Handelsblatt*, 31 mars 2011.

²² Rapport Wieker, p. 25 ; Bundesministerium der Verteidigung, *Die Stärke der Streitkräfte* [L'effectif des forces armées], état au 21 avril 2011, <<http://www.bundeswehr.de/portal/a/bwde/streitkraefte/grundlagen/staerke>>.

²³ Deutscher Bundestag, *Jahresbericht des Wehrbeauftragten 2010*, « Drucksache 17/4400 », Berlin, 25 janvier 2011, p. 25, <<http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/17/044/1704400.pdf>> ; Rapport Weise, p. 42 ; P. Blechschmidt, « 550 Mediziner fehlen » [Il manque 550 médecins], *Süddeutsche Zeitung*, 14 octobre 2010 ; R. Birnbaum, « Bundeswehr: Not am Mann » [Bundeswehr : pénurie d'hommes], *Tagesspiegel*, 17 mars 2010, <<http://www.tagesspiegel.de/politik/deutschland/bundeswehr-not-am-mann/1720320.html>>.

²⁴ Deutscher Bundestag, *Jahresbericht des Wehrbeauftragten 2010*, « Drucksache 17/4400 », Berlin, 25 janvier 2011, p. 24.

²⁵ Rapport Weise, p. 94.

qualifiés. L'ancien ministre de la Défense Rudolf Scharping a ainsi appris à ses dépens en 1999 que « des rallonges financières²⁶ » pour renforcer l'attractivité de la Bundeswehr sont illusoires, compte tenu des objectifs d'économie du gouvernement fédéral. « N'allez pas croire qu'on donnera de l'argent pour cela », a ainsi averti un haut responsable du Budget²⁷. Si le ministère de la Défense se voit refuser les rallonges financières nécessaires pour attirer de nouvelles recrues, la Bundeswehr aura de plus en plus de mal à trouver des personnes intéressées sur le marché du travail pour couvrir ses besoins en personnel, aussi bien au plan quantitatif qu'au niveau qualitatif. D'après le ministère de la Défense, sur les 498 000 jeunes hommes qui ont été approchés en mars et avril 2011, seuls 1 800 environ ont exprimé leur intérêt, ce qui ne représente pas même 0,4 % du total²⁸. L'armée fédérale pourrait bien se retrouver très vite dans une situation précaire, ainsi résumée : « Tu te rends compte, la Bundeswehr est une armée de volontaires, et personne ne veut y aller » (« Stell dir vor, die Bundeswehr ist eine Freiwilligen-Armee, und keiner geht hin²⁹ »).

L'ancien ministre de la Défense K.-T. zu Guttenberg a certes obtenu un succès politique en faisant accepter l'abandon du service militaire obligatoire par les partis de l'Union CDU-CSU. Mais il a laissé à son successeur la question de trouver des recrues qualifiées et en nombre suffisant, sans recourir aux conscrits. Si la Bundeswehr veut attirer des ressources humaines qualifiées, elle doit être un employeur attractif. Or un tel programme d'attractivité coûte de l'argent.

La question du financement des coûts supplémentaires engendrés par la réforme se révèle le talon d'Achille de la réorganisation de la Bundeswehr : comme tous les projets de réforme lancés depuis la fin des années 1990, cette réorganisation est tombée dans le piège budgétaire. Alors que ses ressources financières sont de plus en plus réduites, la Bundeswehr doit s'adapter d'une manière encore plus nette et plus efficace en termes d'effectifs, de structures et d'équipements, aux impératifs opérationnels de la défense d'un espace sans frontières, dans le cadre d'alliances multinationales comme l'UE et l'OTAN. Ce dilemme auquel est confronté le nouveau ministre de la Défense apparaît clairement au vu des lacunes en matière de capacités. Or les efforts antérieurs de réforme n'ont pas pu – ou très partiellement – remédier à ces lacunes, en raison de la faiblesse du budget de la Défense.

²⁶ Rapport Wieker, p. 12 ; Rapport Weise, p. 3.

²⁷ R. Scheidges, *op. cit.*

²⁸ *Spiegel online*, « Freiwillig zum Bund? Nein, Danke » [Rejoindre volontairement l'armée ? Non, merci !], 21 avril 2011, <<http://www.spiegel.de/politik/deutschland/0,1518,758610,00.html>>; E. Lohse, « Mit schlechten Noten zum Bund? », *Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung*, 1^{er} mai 2011.

²⁹ P. Blechschmidt, « Soldaten verzweifelt gesucht » [Cherche soldats désespérément], *Süddeutsche Zeitung*, 2 février 2011.

L'impasse budgétaire

Lacunes en matière de capacités

Les prévisions optimistes contenues dans la « Planification de la Bundeswehr 2010 » (« Bundeswehrplanung 2010 ») tablaient, sur la base du 42^e plan de financement du gouvernement fédéral, sur une augmentation du budget de la Défense devant atteindre 33,1 milliards d'euros en 2014³⁰. Or on assistera sur la même période à une réduction des crédits, qui ramènera le budget de la Défense à 27,6 milliards d'euros. La décision du gouvernement fédéral prévoit une diminution globale des dépenses de Défense entre 2011 et 2014, à hauteur de 838 millions d'euros (2011), 1,240 milliard d'euros (2012), 2,484 milliards d'euros (2013) et 4,334 milliards d'euros (2014)³¹. Pour le ministre de la Défense K.-T. zu Guttenberg, « l'objectif national de consolidation du budget » inscrit dans la Loi fondamentale était la « condition *sine qua non* », « le paramètre stratégique le plus important » de la réorganisation de la Bundeswehr. Le principe d'austérité budgétaire imposait « un changement de paradigme³² ». À l'avenir, le cadre structurel ne pourra plus déterminer le cadre financier (« cost to design »). Au contraire, c'est le cadre financier qui devra déterminer le cadre structurel (« design to cost ») et donc les ambitions (« level of ambition »). Pour lui, la donnée stratégique essentielle concernant les dépenses d'armement était « ce que la République fédérale allemande peut ou veut s'offrir³³ ». Dans un contexte indiquant clairement qu'« en matière de politique financière », il « fallait aller à Canossa », il était « inévitable » que les coupes dans les structures et les effectifs s'accompagnaient d'une diminution des dépenses d'armement³⁴.

Le 25 juin 2010, sur la base des expériences en opérations et des nouvelles perspectives financières, l'État-major des armées a présenté des recommandations d'action « pour adapter la stratégie d'équipement de la Bundeswehr³⁵ ». L'objectif affiché de cette priorité

³⁰ Bundesministerium der Verteidigung, *Bundeswehrplan 2010*, Berlin, 2009, p. 1.

³¹ Rapport Wieker, p.21.

³² Bundesministerium der Verteidigung, *Grundsatzrede*, op. cit.

³³ *Ibid.*

³⁴ *Ibid.*

³⁵ Bundesministerium der Verteidigung, *Priorisierung Materialinvestitionen – Handlungsempfehlungen* [Priorité aux investissements en matériel – actions

donnée aux investissements en matériel est le renforcement durable « des capacités de la Bundeswehr ». Les économies recommandées s'élèvent à 3,37 milliards d'euros d'ici à 2015 – 775,4 millions en 2011, 922,9 millions en 2012, 809,8 millions en 2013, 256,5 millions en 2014 et 608,1 millions en 2015 – et encore près de 6 milliards d'euros à partir de 2016. Pour tenir compte de la diminution des ressources financières, les recommandations prévoient « des coupes significatives » dans les capacités, qui incluent des « réductions, voire la renonciation pure et simple » à certains types d'équipements. Ces coupes visent principalement de grands programmes d'armement, tels l'avion de transport A400M, l'avion de combat Eurofighter, des hélicoptères de transport et de combat, les frégates du type F125 et des véhicules blindés. Le nombre d'A400M passera de 60 à 53, et 13 d'entre eux seront revendus. Le nombre total d'Eurofighters tombera de 177 à 140 ; la deuxième série d'Eurofighters acquis au cours de la troisième tranche d'achat (37 appareils) sera également revendue faute de moyens budgétaires. Seuls 80 hélicoptères de transport N-90 seront achetés sur les 122 initialement prévus. Le nombre d'hélicoptères d'appui Tigre est réduit de moitié et passe à 40. Le nombre de nouveaux blindés légers Puma ne s'élèvera pas à 400 mais à 280. De même, le document recommande de n'acquérir que 125 véhicules de transport blindés GTK Boxer et non 272. Quant à la marine allemande, qui devait recevoir quatre frégates F125 entre 2016 et 2019, elle n'en obtiendra que trois. Les auteurs des recommandations soulignent que les coupes pourraient être encore plus drastiques à terme et précisent que « les présentes recommandations pourraient n'être qu'une première étape, si les conditions budgétaires venaient à changer ».

Les économies totales de plus de 8 milliards d'euros visées sur le budget de la Défense d'ici à 2015 ne pourront cependant être que partiellement réalisées dans le cadre de l'exécution du budget. L'organisation actuelle des forces armées et la structure du personnel de la Bundeswehr dans son ensemble font obstacle à une modernisation et à une amélioration plus profondes des capacités d'intervention³⁶. À cela s'ajoute une difficulté supplémentaire : tous les grands projets d'armement débordent du cadre financier et les contrats passés comportent des clauses contraignantes qui réduisent considérablement la marge de manœuvre du ministère pour plusieurs années. De plus, les provisions pour les retraites, qui relèvent de différents ministères depuis 2006, sont soumises à des principes juridiques qui conduiront à une augmentation continue des dépenses à l'avenir et ne permettront pas d'envisager des économies. Dans les domaines de l'entretien du matériel et des dépenses courantes, on peut au mieux s'attendre à ce que des possibilités d'économies apparaissent sur le long terme. Mais ces économies dépendront beaucoup des engagements en opérations et des décisions incontournables en matière d'organisation et d'implantation territoriale. Cela signifie que :

recommandées], Berlin, 25 juin 2010, < [http:// www.geopowers.com/sites/default/files/PrioMat.pdf](http://www.geopowers.com/sites/default/files/PrioMat.pdf)>.

³⁶ Rapport Wieker, p. 48.

- « On ne peut au mieux s'attendre » à une diminution de la charge qui pèse sur le budget de la Défense dans le domaine de l'armement « qu'à moyen et à long terme » ;
- On ne pourra respecter le principe d'austérité budgétaire qu'au moyen d'une réduction générale du personnel militaire et civil³⁷.

Enfin, un écart de 2 à 3 milliards d'euros apparaît entre la planification de la Bundeswehr et le budget réellement disponible³⁸. Le manque de ressources financières avait déjà conduit dans le passé à des « retards considérables entre la définition initiale des objectifs et la réalisation, étalée sur une très longue période, alors que les besoins en financement avaient nettement augmenté³⁹ ». Dans le domaine de l'armement, les conditions financières encore plus difficiles que prévues jusqu'en 2015 ont plusieurs conséquences :

- Des programmes d'achats coûteux seront, comme par le passé, repoussés, échelonnés dans le temps ou annulés ;
- Les sérieuses lacunes capacitaires seront comblées bien après 2015. Ces lacunes portent sur les véhicules de commandement multirôle, sur les véhicules blindés de transport et les hélicoptères de transport de troupes, absolument nécessaires pour les opérations extérieures, mais disponibles en quantité limitée⁴⁰.

Au vu des difficultés financières du ministère de la Défense, K.-T. zu Guttenberg avait annoncé vouloir exploiter davantage les possibilités de développer des capacités en commun avec d'autres pays. La priorité était donnée à la coopération dans le domaine de l'armement. Celle-ci devait réaliser des synergies propres à élargir le spectre des capacités et à couvrir les besoins en équipement de la Bundeswehr grâce à un partage plus poussé du fardeau au niveau européen. Avec l'initiative de Gand de septembre 2010⁴¹, l'Allemagne s'est imposée comme chef de file dans l'intensification de la coopération avec ses partenaires européens dans le domaine de l'acquisition d'armements. À l'instar de

³⁷ Rapport Wieker, p. 45.

³⁸ *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, « Aus 17 mach 8: Ein Gespräch mit Frank-Jürgen Weise » [De 17, fais 8 : Entretien avec Frank-Jürgen Weise], 8 février 2011 ; Rapport Wieker, p. 20 et 45.

³⁹ Bundesministerium der Verteidigung, *Bundeswehrplan 2007*, Berlin 2006, p. 62 ; *Bundeswehrplan 2008*, Berlin 2007, p. 65 et suivantes ; *Bundeswehrplan 2009*, Berlin 2008, p. 24.

⁴⁰ Deutscher Bundestag, *Jahresbericht des Wehrbeauftragten 2005ff*, Berlin 2006 (et années suivantes).

⁴¹ Conseil de l'Union européenne, 17745/10 Presse 343 PR CO 46, 3055 et 3056. Réunion du conseil des affaires étrangères. Défense et développement, Bruxelles, 9 décembre 2010, <<http://www.consilium.europa.eu/uedocs/NewsWord/DE/foraff/119130.doc>>.

l'introduction de corps multinationaux au début des années 1990, qui visait à maintenir des capacités d'action militaires en dépit de la réduction des forces armées nationales, une coopération européenne élargie vise à renforcer l'efficacité militaire sur le terrain, en dépit de la réduction des budgets de la Défense, par la mise en commun de capacités déjà disponibles (« pooling ») ou le cofinancement d'équipements par plusieurs partenaires (« sharing »)⁴².

Bien que l'Allemagne fasse figure de pionnière en matière de coopération multinationale pour le développement de capacités, le rapport Wieker maintient le primat de l'indépendance nationale, qui avait jusqu'à présent fait obstacle à une intensification de la collaboration internationale en matière d'achats d'armements : les effets de synergie induits par les solutions européennes doivent avant tout améliorer de manière durable les capacités d'intervention de la Bundeswehr et l'efficacité de l'industrie allemande d'armement. Si le principe d'une synchronisation des processus de planification et d'acquisition d'armements au niveau de l'UE et de l'OTAN est défendu, on ignore quelles capacités doivent demeurer nationales et quels moyens peuvent être mis en commun ou partagés⁴³. L'initiative de Gand entérine un seul point : c'est une « analyse nationale », « dans chaque capitale et non à Bruxelles », qui déterminera quelles capacités doivent à l'avenir être « couvertes sur un plan purement national⁴⁴ ».

Le rapport d'évaluation de l'inspecteur général Wieker mentionne aussi le partage du fardeau au niveau international comme une possibilité pour limiter les coûts. Il relativise l'utilité de la coopération européenne en matière d'armement car, par le passé, tous les effets de synergie attendus ne se sont pas concrétisés. Pour concilier des intérêts nationaux divergents, des compromis ont dû être trouvés, bien souvent au détriment de l'efficacité des systèmes développés et des économies prévues. Ainsi, des projets multinationaux de grande envergure comme l'avion de transport A-400M ont subi des retards importants et des dépassements de coûts. De plus, lors du recours à des coopérations multinationales, les intérêts politiques différents et le souci de chaque État de conserver sa souveraineté limitent les possibilités d'approfondir la collaboration. Les nouvelles voies de coopération multinationale ne pourraient avoir des effets concrets que dans quelques années⁴⁵. Dans ce contexte, la réorganisation de la Bundeswehr a pour défaut fondamental d'être régie en fonction des besoins nationaux, et de

⁴² Bundesministerium der Verteidigung, *Informelles Treffen der EU-Verteidigungsminister in Gent* [Rencontre informelle des ministres de la défense de l'UE à Gand], Gand, 24 septembre 2010 ; « Das Militär hat bisher eine positive Rolle gespielt. Interview von Verteidigungsminister zu Guttenberg mit Deutschlandradio Kultur » [Jusqu'à présent, les armées ont joué un rôle positif. Interview du ministre de la défense Karl-Theodor zu Guttenberg sur Deutschland Radio Kultur], 5 février 2011, <<http://www.dradio.de/dkultur/sendungen/interview/1381269/>>.

⁴³ M. Dickow, S.-C. Brune et C. Mölling, *Finanzkrise und Verteidigungskooperation*, SWP-Arbeitspapier FG-AP, n° 4, Berlin, octobre 2010, p.9.

⁴⁴ C. Schmidt, *Die Europäisierung der Bundeswehr*, p. 181-182.

⁴⁵ Rapport Wieker, p.16, 17 et 22 ; Rapport Weise, p. 36 et suivantes.

manquer d'une dimension européenne, en dépit de la volonté affichée d'insérer la Bundeswehr dans les structures de coopération internationale⁴⁶.

Lacunes dans la gamme des interventions

L'amélioration des capacités de la Bundeswehr sur l'ensemble du spectre des missions dépend avant tout des moyens financiers inscrits à cet effet dans le budget de l'État. La Bundeswehr est confrontée à un double défi : contribuer, par des économies s'élevant à 8,3 milliards d'euros, à la consolidation du budget fédéral et à la discipline budgétaire inscrite dans la Loi fondamentale, sans pour autant compromettre les « moyens d'action de l'Allemagne », ni ses propres « capacités d'intervention et d'interopérabilité⁴⁷ ». Les objectifs d'économie du gouvernement fédéral mettent les responsables politiques et militaires du ministère de la Défense face à deux problèmes insolubles, qui trouvent leur expression dans le rapport de l'inspecteur général Volker Wieker. Ce rapport étudie quatre modèles d'armée.

Selon l'inspecteur général, le modèle d'armée n° 4, qui prévoit de ramener les effectifs à 163 500 soldats – 156 000 soldats de métier et engagés sous contrat et 7 500 volontaires – constitue « la limite inférieure en deçà de laquelle il ne faut pas tomber pour les forces armées futures ». Ce modèle permet de maintenir les capacités et les missions qu'on attend de la Bundeswehr, y compris la participation d'au moins 10 000 soldats à des opérations de longue durée et d'un volume de force bien supérieur à 10 000 soldats à des opérations limitées dans le temps. Pour supprimer ces 40 000 postes de soldats de métier et d'engagés sous contrat sur « six ans », sans conséquences sociales négatives et en conservant un contingent équilibré aux plans qualitatif et quantitatif, le budget de la défense aura « probablement » besoin de « rallonges financières⁴⁸ ». Dans son évaluation du modèle n° 4, le rapport Wieker reconnaît que les dépenses seraient supérieures de plus de 4 milliards d'euros aux objectifs d'économie du gouvernement fédéral, même en retenant l'effectif minimal de 163 500 soldats⁴⁹.

Le modèle n° 1 en revanche, qui prévoit 205 000 soldats (155 000 engagés sous contrat et soldats de métier, 25 000 volontaires et 25 000 appelés) ne permet pas d'atteindre l'objectif d'optimisation générale des capacités des forces armées. « Il faudrait renoncer à des pans entiers du spectre des capacités des forces armées. » Le nombre

⁴⁶ M. Dickow, S.-C. Brune et C. Mölling, *Finanzkrise und Verteidigungskooperation*, *op.cit.* ; Q. Peel et J. Bitz, « A man on a mission », *Financial Times*, 1^{er} février 2011.

⁴⁷ Bundesregierung, *Eckpunkte für die weitere Aufstellung des Haushaltsentwurfs 2011 und des Finanzplans bis 2014*, *op. cit.* ; « Wulff kann dem Land geben, was es dringend braucht: Zuversicht. Interview mit Bundeskanzlerin Angela Merkel », *op. cit.*

⁴⁸ Rapport Wieker, p. 12, 25, 37 et 39.

⁴⁹ Rapport Wieker, p.47.

de soldats disponibles pour des opérations longues et éprouvantes tomberait « nettement » en dessous de celui observé actuellement. Dans la mesure où un contingent très important « requiert des moyens financiers très élevés », il empêche « d'investir dans des mesures propres à renforcer l'attractivité de l'armée, ou dans un équipement de meilleure qualité⁵⁰ ». Le modèle n° 2, soit 150 000 engagés sous contrat et soldats de métier, permettrait de s'approcher « au plus près » de l'objectif financier. Le prix à payer pour cela serait que « l'Allemagne passerait probablement d'une position de leader au sein de l'Alliance à un rang très inférieur ». L'engagement de mettre jusqu'à 15 000 soldats à la disposition de la *Response Force* de l'OTAN deviendrait « presque obsolète » et il serait « nettement plus difficile » de mener plusieurs opérations de front. Une « contribution sensiblement moins importante à l'Alliance atlantique » susciterait « l'incompréhension de nos partenaires⁵¹ ». Le modèle n° 3, qui retient le chiffre de 156 000 soldats de métier et engagés sous contrat, ne remplit que « partiellement » les exigences en matière de capacités et de moyens d'intervention de la Bundeswehr. Dans cette hypothèse, l'Allemagne devrait « réduire de manière excessive » sa participation aux structures alliées et dans les quartiers généraux. Ce modèle ne permettrait pas d'atteindre « une organisation générale des forces armées équilibrée » et ne remédierait pas à la faiblesse de l'infanterie au sein de l'armée de Terre. Tenir les engagements d'intervention existants serait une gageure. Pour recruter suffisamment de nouveaux soldats et parvenir à une « réduction planifiée des effectifs » sur six ans, il faudrait « d'autres mesures incitatives et d'autres initiatives législatives engageant l'octroi de crédits supplémentaires⁵² ».

À l'encontre de ce que propose le modèle n° 4, qui a la préférence de l'inspecteur général, la commission Weise⁵³ et la fraction CDU/CSU du Bundestag se sont prononcées pour un effectif minimum de 180 000 soldats. Le ministre de la Défense K.-T. zu Guttenberg s'est rallié à cette demande en proposant une fourchette allant de 180 000 à 185 000 soldats, la décision étant subordonnée à la disponibilité de « financements suffisants⁵⁴ ». Le ministre voyait dans cette exigence une manière détournée de réviser les prescriptions d'économie du gouvernement fédéral en les adaptant aux financements nécessaires au maintien d'un contingent d'au moins 180 000 soldats. Le souhait politique de maintenir une armée pouvant compter jusqu'à 185 000 soldats ne permet pas d'atteindre l'objectif de diminution du budget de la Défense de 8,4 milliards d'euros d'ici à 2014. En exigeant que les discussions sur le budget 2012 soient menées « en tenant compte des réalités⁵⁵ », K.-T. zu Guttenberg a déclenché une controverse avec le

⁵⁰ Rapport Wieker, p. 33.

⁵¹ Rapport Wieker, p. 35 et 36.

⁵² Rapport Wieker, p. 37.

⁵³ Rapport Weise, p.26.

⁵⁴ Guttenberg-Rede auf der Kommandeurtagung, *op. cit.*

⁵⁵ *Welt am Sonntag*, « Guttenberg – Taliban machen keinen Winterschlaf » [Guttenberg - Les Talibans n'observent pas de trêve hivernale], 16 janvier 2011.

ministre des Finances Wolfgang Schäuble. Les groupes parlementaires de la coalition, composés des spécialistes du budget de la CDU, du FDP, mais aussi du Parti social-démocrate (SPD), actuellement dans l'opposition, ont reproché au ministre de la Défense d'utiliser la réforme de la Bundeswehr pour vider de sa substance le programme de rigueur élaboré par le gouvernement fédéral. « Le plan de financement est la pierre de touche de toutes les politiques, d'autant plus que le principe de limitation de la dette est désormais inscrit dans la Loi fondamentale », expliquait Otto Fricke (FDP). « Un ministre ne peut pas décider de déroger à la règle quand cela lui chante⁵⁶ ». K.-T. zu Guttenberg a finalement obtenu du ministre des Finances un délai d'un an. D'ici à 2014, la somme à économiser ne s'élève plus qu'à 2,5 milliards d'euros. En 2015, l'objectif total d'économie doit être atteint, soit 8,3 milliards d'euros⁵⁷. La décision du gouvernement fédéral est « très claire », a déclaré le ministre des Finances, W. Schäuble : « La Bundeswehr sera transformée en une armée de volontaires, comptant jusqu'à 185 000 soldats, sans que le cadre financier soit élargi⁵⁸. »

Compte tenu de la nécessité pour l'État fédéral de faire des économies dans les années à venir, la réforme de la Bundeswehr sera plus radicale qu'on ne s'y attendait. Un document confidentiel de l'État-major des Armées arrive à la conclusion que, compte tenu de la décision actuelle du gouvernement fédéral, le budget de la Défense ne permettra de financer que 158 000 soldats, et non 185 000, nombre sur lequel on se fondait jusqu'à présent. Les coupes envisagées vont « limiter considérablement » la capacité de l'Allemagne à contribuer par des moyens militaires à la sécurité nationale et internationale. Le président du syndicat de la Bundeswehr (« Bundeswehrverband »), Ulrich Kirsch, a commenté en ces termes le « document secret » : « Suivre vraiment ces plans revient à castrer et marginaliser les forces armées allemandes, pour en faire une mini-troupe bon marché⁵⁹. »

Respecter l'obligation d'économie financière place la Bundeswehr face à un problème insoluble. Si le budget de la Défense

⁵⁶ C. Hulverscheidt, « Dinge bestellt, einfach nur weil Geld da ist » [On décide des choses, simplement parce qu'il y a de l'argent], *Süddeutsche Zeitung*, 22 décembre 2010 ; K. P. Hoffmann et M. Schmidt, « Aus der Deckung » [À court d'argent], *Der Tagesspiegel*, 23 décembre 2010.

⁵⁷ *Süddeutsche Zeitung*, « Wehretat: Guttenberg muss nur ein bisschen sparen » [Budget de la défense : Guttenberg ne doit économiser qu'un petit peu], 24 février 2011 ; *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, « Guttenberg erhält mehr Zeit für Einsparungen » [Guttenberg obtient plus de temps pour faire des économies], 24 février 2011.

⁵⁸ *Die Zeit*, « Der Steuerkompromiss ist nur begrenzt klug ». Interview mit Bundesfinanzminister Wolfgang Schäuble » [Le compromis fiscal n'est qu'à moitié habile. Entretien avec Wolfgang Schäuble, ministre fédéral des Finances], 23 janvier 2011.

⁵⁹ P. Ronzheimer, « Bundeswehr wird kaputtgespart » [Les économies détruisent la Bundeswehr], *Bild Zeitung Online*, 20 avril 2011, <<http://www.bild.de/politik/inland/bundeswehrreform/einsatzfaehigkeit-kaputtgespart-158000-statt-185000-soldaten-17527866.bild.html>>; R. Scheidges, *op. cit.* ; *Der Spiegel*, « Systematisch überschätzt » [Systématiquement surévalué], 4 avril 2011, p. 14.

est conforme aux prescriptions d'économies prévues d'ici à 2015, une importante réduction des effectifs, qui tomberaient en dessous de 160 000 soldats, limitera inévitablement la capacité d'intervention de la Bundeswehr, en particulier pour les opérations de longue durée et de grande ampleur. Le plan de financement oblige dès l'année prochaine à faire des coupes budgétaires, qui vont fragiliser la structure du personnel et compliquer la participation de l'Allemagne aux opérations en cours. Le général de corps d'armée Werner Freers, inspecteur de l'armée de terre, a ainsi mis en garde l'inspecteur général dans une lettre qu'il lui a adressée : « Pendant la transition vers une nouvelle structure, nous devons nous accommoder de lacunes graves au plan du personnel, qui ne pourront être comblées dans les années à venir. » Le général W. Freers attire également l'attention sur le fait que, dans un avenir proche, la Bundeswehr ne pourrait pas maintenir une présence de même ampleur qu'à l'heure actuelle en Afghanistan : « Dès 2012, le contingent d'intervention ne pourra plus être maintenu au même niveau qu'aujourd'hui⁶⁰. »

En plus de l'injonction de réduire de manière drastique le personnel de la Bundeswehr pour respecter l'objectif d'économie du gouvernement fédéral d'ici à 2015, le nouveau ministre de la Défense doit relever un deuxième défi du même ordre : transformer la structure du personnel militaire pour l'adapter aux exigences d'une armée d'intervention, avec les moyens actuellement disponibles. D'après les objectifs fixés par le ministre zu Guttenberg, la Bundeswehr doit, grâce à cette réforme structurelle, devenir « plus petite, plus flexible, plus mobile et plus efficiente⁶¹ ». La diminution du budget de la Défense, qui doit passer de 31,5 milliards d'euros en 2011 à 27,6 milliards d'euros d'ici 2014, et les transformations qu'elle implique en ce qui concerne les effectifs et l'organisation hiérarchique du personnel soulèvent une question fondamentale : « Comment peut-on réduire considérablement le nombre de soldats de métier et d'engagés en quelques années seulement et dans le respect du cadre financier, sans compromettre les capacités d'intervention sur le terrain, aussi bien pour les opérations en cours et futures ?⁶² »

Le critère principal de l'efficacité militaire est la proportion de soldats disponibles pour une intervention sur une plus ou moins longue période. À l'heure actuelle, le nombre maximum de soldats mobilisables est d'environ 7 000 pour des opérations de longue durée et d'environ 10 000 pour des interventions courtes⁶³. Les forces armées devront à l'avenir pouvoir déployer non plus 7 000, mais 10 000 soldats sur plusieurs théâtres d'opérations. Pour que la structure du personnel de ces forces réponde mieux aux exigences des interventions, la proportion

⁶⁰ *Der Spiegel*, « Große Lücken » [Des lacunes importantes], 21 février 2011, p. 15.

⁶¹ Bundesministerium der Verteidigung, *Grundsatzrede*, op. cit.

⁶² W. Apt, « Reform der Bundeswehr. Chancen und Risiken des Personalabbau » [Réforme de la Bundeswehr. Opportunités et dangers de la réduction du personnel], *SWP Aktuell 80*, Berlin, novembre 2010, p. 1.

⁶³ Rapport Wieker, p.14 ; Rapport Weise, p. 10, 26 et 30.

d'officiers doit diminuer au profit du nombre d'hommes de troupe et la part des soldats de métier au profit de celle des engagés sous contrat⁶⁴. Une structure du personnel « rationnelle », accompagnée de la création d'un « contingent très flexible et respirant » et présentant « une structure équilibrée en termes d'âges et de grades », sera difficile à mettre en place, compte tenu des « insuffisances structurelles⁶⁵ » dans la pyramide des âges et l'organisation du personnel militaire :

- Déséquilibres dans la pyramide des âges : la structure actuelle du personnel diffère fortement de la structure souhaitable pour répondre aux exigences spécifiques d'opérations extérieures. Du fait d'un trop grand nombre de soldats des classes les plus âgées (1971 et au-delà), le manque structurel de soldats appartenant aux classes susceptibles de participer aux opérations extérieures (1971 et classes d'âge plus jeunes) ne peut être comblé de manière socialement acceptable qu'au-delà d'une assez longue période ;
- Déséquilibres dans la structure du personnel militaire : la structure du personnel de la Bundeswehr est caractérisée par une surreprésentation des officiers supérieurs appartenant aux catégories les mieux rémunérées, au détriment des officiers et des gradés de la troupe appartenant aux groupes dont la solde est la plus basse. Cette structure inadaptée, de même que les déséquilibres dans la pyramide des âges, ne pourra être modifiée de manière acceptable pour les partenaires sociaux que sur un laps de temps relativement long.

On ne sait pas encore comment un contingent militaire adapté aux besoins opérationnels d'une armée d'intervention pourra être créé dans les « six années » à venir, sur une « base financière solide », alors que les objectifs d'économie du gouvernement fédéral doivent être atteints dès 2015 grâce à une réduction drastique des effectifs. Une réorganisation sur la base du budget disponible ne laisse pas de marge de manœuvre pour forger une armée fédérale moderne et capable de faire face aux défis futurs. Elle place le nouveau ministre de la Défense face aux problèmes que son prédécesseur avait déjà rencontrés pour transformer la Bundeswehr.

⁶⁴ Rapport Wieker, p. 32 et 59 ; Rapport Weise, p. 42 et 97.

⁶⁵ W. Apt, *op. cit.*, p. 2 et suivantes.

La quadrature du cercle

La réorganisation de la Bundeswehr fait apparaître au grand jour l'incompatibilité entre la politique d'austérité du gouvernement fédéral et les paramètres liés aux exigences de la politique de sécurité prise en compte par l'inspecteur général pour concevoir cette réorganisation. Contrairement à ce que souhaitait le ministre de la Défense Karl-Theodor zu Guttenberg, l'inspecteur général n'envisage pas un « changement de paradigme », mais estime que le spectre des capacités de la Bundeswehr comme armée d'intervention doit découler « en priorité des impératifs de la politique de sécurité et de la mission de défense inscrite dans la Loi fondamentale, et non des exigences budgétaires⁶⁶ ». Cela signifie concrètement pour la réforme de la Bundeswehr que :

- Une diminution adéquate des effectifs, tenant compte des besoins réels pour des opérations extérieures, doit être étalée dans le temps⁶⁷ ;
- « Un cadre financier fiable » est nécessaire pour garantir la pérennité de la structure et de l'équipement de l'armée fédérale⁶⁸ ;
- Le choix d'une « approche étirée dans le temps », sur six ans, n'entraînera des économies de personnel qu'à moyen terme⁶⁹ ;
- De même, une « réussite financière » dans le domaine de l'armement ne se produira « au mieux qu'à moyen et long terme⁷⁰ ».

La réorganisation de la Bundeswehr se heurte aux éternelles tensions entre les exigences de la politique de sécurité et les besoins en financement de l'État pour assurer d'autres missions. Ces problèmes

⁶⁶ Rapport Wieker, p.16.

⁶⁷ Rapport Wieker, p.37 et 50.

⁶⁸ Rapport Wieker, p. 50.

⁶⁹ Rapport Wieker, p. 37.

⁷⁰ Rapport Wieker, p. 45.

persisteront (comme l'avait déjà reconnu le Livre blanc de 2006⁷¹) et même s'exacerberont dans les années à venir, en raison des objectifs de diminution des dépenses du gouvernement fédéral. Au vu du budget de la Défense 2010, l'inspecteur général Wieker en vient à une conclusion qui fait l'effet d'une douche froide : « La transformation des forces armées imposée par les expériences faites sur le terrain, dans le but de les adapter davantage aux besoins d'intervention, est retardée. L'indispensable augmentation des capacités visée se fait au ralenti⁷². »

- Le nouveau ministre de la Défense se voit assigner, comme son prédécesseur, la tâche impossible de réduire de manière drastique les effectifs de la Bundeswehr tout en transformant le personnel des forces armées en un « corps équilibré » très flexible. Pour ce faire, il faut donner aux achats d'armement une orientation plus conforme aux besoins opérationnels d'une armée d'intervention et respecter les objectifs de réduction des dépenses du gouvernement fédéral d'ici à 2015.
- Volume des effectifs : le ministre de la Défense Thomas de Maizière estime qu'en ce qui concerne le personnel, le but de la Bundeswehr ne « doit plus être de disposer d'un grand nombre de soldats, mais de forces armées professionnelles, pouvant être mobilisées rapidement et efficacement dans des conditions difficiles et exigeantes⁷³ ». Ce nouvel objectif n'exclut plus que les effectifs tombent en dessous du seuil critique des 160 000 soldats. Si les effectifs sont réduits en fonction des crédits disponibles, il ne sera pas possible d'augmenter simultanément et de manière significative les capacités d'intervention et d'endurance de la Bundeswehr (comme le démontre clairement l'inspecteur général Wieker dans son évaluation des modèles 2 et 3).
- Personnel militaire : la réorganisation désormais envisagée abandonne l'idée défendue dans le passé de renouveler la Bundeswehr dans le cadre des structures existantes d'un « contingent fermé ». La réduction significative des effectifs ne doit pas être menée de façon « systématique », mais d'une manière « appropriée » correspondant aux exigences d'un engagement extérieur.

⁷¹ Bundesministerium der Verteidigung, *Weißbuch 2006 zur Sicherheitspolitik Deutschlands und zur Zukunft der Bundeswehr* [Livre blanc 2006 sur la politique de sécurité de l'Allemagne et sur l'avenir de la Bundeswehr], Berlin, 2006, p. 84.

⁷² Rapport Wieker, p. 20.

⁷³ Gouvernement fédéral, *Rede von Verteidigungsminister Dr. Thomas de Maizière vor dem Deutschen Bundestag am 24. März 2011* [Discours du ministre de la Défense, M. Thomas de Maizière, devant le Bundestag, le 24 mars 2011], <<http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Bulletin/2011/03/32-3-bmvg-bt,layoutVariant=Druckansicht.html>>.

Il s'agit en premier lieu de garantir qu'un nombre minimal de 10 000 soldats puisse intervenir en permanence dans des théâtres extérieurs. En deuxième lieu, l'objectif est de mettre fin aux distorsions dans la pyramide des âges et dans la répartition des grades militaires⁷⁴. Mais ce refus d'une réduction systématique au profit du renforcement qualitatif d'un « contingent équilibré » ne permettra pas de respecter les objectifs d'économie du gouvernement fédéral. En revanche, si le chiffre de plus de 8 milliards d'euros d'économies d'ici à 2015, défendu par le gouvernement, est retenu comme critère déterminant pour la réforme de la Bundeswehr, celle-ci ne pourra pas garantir la mise en place d'une gamme de capacités globalement équilibrée. En effet, les ressources budgétaires nécessaires feraient défaut pour procéder à une diminution socialement acceptable des effectifs, ou pour prendre des mesures destinées à renforcer l'attractivité de l'armée, afin de lui permettre de recruter du personnel qualifié et des spécialistes.

- Capacités militaires : les besoins opérationnels d'une armée d'intervention conduisent à un changement de priorités « incontournable au regard de la politique de sécurité⁷⁵ », pour faire passer au premier plan « la mise à disposition en temps utile et selon les besoins du matériel et des services de soutien logistique⁷⁶ ». On ne sait cependant toujours pas comment une gamme de capacités équilibrée pourra être mise en place en respectant les objectifs de réduction des déficits budgétaires du gouvernement.

Le dilemme auquel est confronté le nouveau ministre de la Défense avait été résumé en une formule percutante par la commission Weiszäcker dans son rapport final de mai 2000 : « Économiser coûte de l'argent⁷⁷. » La commission Weise parvient à la même conclusion : « La mise en œuvre de ces propositions coûtera de l'argent à court terme, mais elle en fera économiser à moyen et à long terme⁷⁸. » Le problème demeure, aujourd'hui comme hier : non seulement on refuse de doter la réforme de la Bundeswehr d'une base financière solide, mais on ne laisse pas le temps à cette politique de contribuer progressivement à la consolidation du budget fédéral. Le maintien du sous-financement chronique du secteur de la Défense au-delà de l'année 2015 rend

⁷⁴ Rapport Wieker, p. 31 ; Rapport Weise, p. 42.

⁷⁵ Rapport Wieker, p. 12.

⁷⁶ Guttenberg-Rede auf der Kommandeurtagung, *op. cit.*

⁷⁷ « Gemeinsame Sicherheit und Zukunft der Bundeswehr. Bericht der Kommission an die Bundesregierung, Berlin » [Sécurité collective et avenir de la Bundeswehr. Rapport de la commission au gouvernement fédéral], Berlin, 23 mai 2000, p. 11.

⁷⁸ Rapport Weise, p. 3 et 50.

inévitable, comme par le passé, une réforme de la réforme, comme le souligne un document de l'État-major des armées. « Le seul avantage » d'une réduction des effectifs à moins de 160 000 soldats tient à ce qu'elle « s'approche au plus près des objectifs financiers ». En revanche, elle ne permet pas un renforcement significatif des capacités d'intervention et d'endurance de la Bundeswehr et de la capacité d'action de l'Allemagne au sein des systèmes d'alliance multinationaux de l'UE et de l'OTAN, comme l'a constaté l'inspecteur général Wieker dans son évaluation des quatre modèles d'armée⁷⁹. Il n'est pas possible de prendre dans le même temps des mesures visant à renforcer les capacités de la Bundeswehr et de respecter les obligations d'économie à court terme du gouvernement fédéral. C'est la quadrature du cercle. Le ministre de la Défense de Maizière se trouve comme ses prédécesseurs devant cette tâche délicate : obtenir une rallonge financière pour la réorganisation de la Bundeswehr « dans les années budgétaires à venir », en lieu et place de l'obligation d'économiser plus de 8 milliards d'euros d'ici à 2015, comme le demandait le document publié par l'État-major des armées⁸⁰. Ses prédécesseurs n'ont pas réussi à faire aboutir cette demande et ont dû finalement accepter des coupes supplémentaires dans le budget de la Défense, qui ont contribué de manière décisive aux résultats décevants des efforts de restructuration menés jusqu'à présent. « You cannot have your cake and eat it » : ce dicton anglo-saxon résume le problème fondamental auquel est confronté le ministre de la Défense de Maizière quant à la réorganisation de la Bundeswehr.

⁷⁹ Rapport Wieker, p. 35 et suivantes.

⁸⁰ S. Löwenstein, « Die Zeit der Einarbeitung neigt sich dem Ende zu », *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 30 avril 2011.

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

Oskar Niedermayer, *La Crise du parti libéral-démocrate allemand*, Note du Cerfa, n° 86, juin 2011.

Katharina Gnath, Claudia Schmucker, *L'Allemagne et les clubs G*, Note du Cerfa, n° 85, mai 2011.

Christian Wagner, *Les Relations germano-indiennes : des convergences à amplifier*, Note du Cerfa, n° 84, mai 2011.

Roman Herzog Institut, Dominik H. Enste, Vera Erdmann, Tatjana Kleineberg, *Les Mythes sur la classe moyenne en Allemagne*, Note du Cerfa, n° 83a, avril 2011.

Thorsten Hellmann, Daniel Schraad-Tischler, Robert Schwarz, *Équité sociale dans l'OCDE. Où se situe l'Allemagne ? Indicateurs de développement durable 2011*, Note du Cerfa n° 83b, avril 2011.

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 Quai d'Orsay 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. Louis-Marie Clouet y est chercheur et responsable de la publication des Notes du Cerfa et des Visions franco-allemandes. Nele Wissmann travaille au Cerfa comme assistante de recherche et est chargée de mission dans le cadre du projet « Dialogue d'avenir ».