

# Les élections allemandes : une longue période turbulente pour la France et l'Europe

Claudia Major

Directrice du groupe de recherche « Sécurité internationale » de l'Institut allemand pour les relations internationales et de sécurité (SWP) à Berlin.

Les relations franco-allemandes demeurent un déterminant-clé pour l'Europe de la défense : si elle avance, c'est souvent grâce à l'engagement des deux pays, mais un blocage du bilatéral fragilise également la coopération européenne tout court. En effet, sans la France et l'Allemagne, sans leurs poids économique et politique, l'Union ne bougera pas. En même temps, dans une Union européenne de 27 pays, un accord bilatéral n'est pas suffisant pour entraîner toute l'Union (comme c'était le cas dans le passé avec une communauté européenne plus restreinte) ; il faut le soutien des autres pays. Voilà donc le défi du couple franco-allemand : être nécessaire, mais insuffisant.

Dans le domaine de la défense, ce défi se fait de plus en plus urgent. Le changement de l'ordre international, comme la compétition entre la Chine et les États-Unis, intensifié par la pandémie, la mise en question des règles internationales et de la diplomatie, l'importance et la volonté d'utilisation renforcées des moyens militaires demandent à l'Europe de réfléchir davantage à la façon d'assurer sa sécurité et sa défense, et avec qui et comment se positionner dans le concert des puissances internationales <sup>(1)</sup>.

Dans une perspective à long terme, ce débat est souvent mené sous le *leitmotiv* de la souveraineté européenne ou de l'autonomie stratégique <sup>(2)</sup>. Les débats sur la boussole stratégique, qui ont lieu en ce moment au sein de l'Union européenne, et ceux qui accompagneront le nouveau concept stratégique que l'Otan lancera probablement en juin 2021, se pencheront sur ces questions. Néanmoins, dans les moyen et court termes, deux événements vont influencer fortement le cadre dans lequel les débats auront lieu en Europe : les élections législatives en Allemagne, en septembre 2021 et les présidentielles en France, en avril 2022.

<sup>(1)</sup> Claudia Major et Christian Mölling : « Autonomie stratégique européenne : arrêtons de nous enliser dans les débats toxiques », *Éditoriaux de l'Ifri*, décembre 2020 (<https://www.ifri.org/>).

<sup>(2)</sup> Pauli Järvenpää, Claudia Major et Sven Sakkov : « European Strategic Autonomy: Operationalising a Buzzword », *ICDS Paper*, octobre 2019 (<https://icds.ce/>) ; Claudia Major, Christian Mölling : *Ibidem*.

Pour mieux comprendre les enjeux dans le cas allemand, il s'agit ici de saisir la dynamique des mois à venir autour des élections en Allemagne ; les sujets clés et le cadre structurel : ensemble, ces éléments définiront la marge de manœuvre pour les relations franco-allemandes et l'Europe de la défense.

### **Un changement fondamental s'annonce**

La contribution de l'Allemagne à la défense et à la sécurité européenne est essentielle, mais elle reste controversée au niveau national. Le secteur allemand de la défense est profondément fragmenté et doit être restructuré pour pouvoir affronter les menaces actuelles et futures. Les élections fédérales et le début de la prochaine période législative, en septembre 2021, offrent une occasion favorable pour lancer les réformes nécessaires, car elles s'accompagnent de plusieurs mesures cruciales : changement de chancellerie, car Angela Merkel ne se représentera plus ; coalition gouvernementale susceptible de changer aussi et d'inclure le parti des Verts ; changement d'un grand nombre de députés, apportant non seulement l'arrivée d'une nouvelle génération, mais aussi de positions nouvelles.

Trois tâches essentielles devraient figurer sur l'agenda du nouveau gouvernement : améliorer les liens entre la politique de sécurité et de défense, et la société allemande ; engager consciemment et systématiquement les partenaires internationaux ; réorganiser le secteur de la défense allemande (les forces armées, le ministère de la Défense et ses structures, dont le système d'acquisition). L'Allemagne a de meilleures chances de réussir lorsqu'elle est soutenue par ses partenaires, dont la France, qui peuvent rappeler à Berlin ses responsabilités internationales.

### **La contribution militaire de l'Allemagne à la défense européenne : défis politiques et stratégiques <sup>(3)</sup>**

La position géostratégique de l'Allemagne au cœur de l'Europe, sa puissance économique et politique, et la taille de ses forces armées, en font un facteur central de la défense de l'Europe et de la dissuasion (dans le sens de l'Otan). Cependant, malgré quelques changements au cours de la dernière décennie, la retenue de l'Allemagne en matière de défense reste un facteur déterminant : la défense jouit d'un faible soutien public, reste controversée et ne figure pas en tête sur l'agenda politique. Si elle y est, c'est généralement en raison de scandales plutôt que d'initiatives audacieuses.

Au cours de la dernière décennie, en particulier depuis 2014, lorsque des représentants politiques allemands de premier plan ont appelé à un plus grand engagement international, l'Allemagne a fait des progrès remarquables en matière

<sup>(3)</sup> Les paragraphes suivants sont basés sur Claudia Major et Christian Mölling : « Germany and Defense. The next five years », *DGAP Commentary*, mai 2020 (<https://dgap.org/>).

de politique de défense <sup>(4)</sup>. À la Conférence de sécurité de Munich de 2014, le président de la République, la ministre de la Défense et le ministre des Affaires étrangères avaient déclaré publiquement que l'Allemagne devait prendre davantage de responsabilités au niveau international, y compris dans le domaine militaire.

Un pays étroitement et profondément ancré dans les structures internationales, échanges commerciaux, financiers, d'experts et de biens, comme l'Allemagne, doit participer à maintenir et protéger les structures internationales dont elle profite. Elle ne devrait plus laisser aux autres la tâche d'assurer la stabilité du système international, comme elle l'a fait dans le passé. Accepter cette responsabilité inclut aussi de penser l'outil militaire. Même si elle n'est pas la priorité, la force militaire ne devrait pas être exclue par principe.

Par la suite, l'Allemagne a effectivement changé sa politique de sécurité et de défense. Elle a adapté ses documents stratégiques avec le *Livre blanc sur la défense* de 2016, augmenté ses dépenses de défense (de quelque 33 milliards d'euros en 2013 à près de 46 milliards en 2020) <sup>(5)</sup>, intensifié son engagement militaire au sein de l'Otan et de l'Union européenne, en dirigeant par exemple l'un des bataillons de présence avancée renforcée de l'Otan dans les pays baltes. Elle a fait également preuve de *leadership* politique, par exemple, en façonnant les sanctions de l'UE contre la Russie depuis 2014 et en lançant de nouvelles initiatives de défense pour l'UE, comme le Fonds européen de défense.

Il y a donc eu un changement depuis 2014. Globalement, l'Allemagne est devenue plus active lorsque des partenaires ou des événements ont créé cette pression, souvent en cas de crise, comme pendant la crise ukrainienne de 2014 qui a obligé Berlin à prendre le *leadership* diplomatique et militaire. Dans d'autres cas, comme dans la lutte contre l'État islamique, l'Allemagne n'est devenue active que lorsque la crise a affecté sa politique intérieure (par exemple, quand les flux migratoires vers l'Europe ont augmenté) ou lorsqu'un partenaire important a été concerné (comme après les attentats de novembre 2015 à Paris). Cependant, il reste encore bien des sujets à traiter : le règlement des exportations d'armement, les questions industrielles et les sujets nucléaires ; ou des questions controversées, cas du gazoduc *Nordstream 2*. Le changement est donc bien visible, mais pour beaucoup d'observateurs il n'est pas à la hauteur des défis actuels « trop peu et trop tard » (« *too little, too late* »).

Et cela d'autant plus que cette dynamique s'est ralentie depuis 2017, pendant le dernier mandat de la chancelière Merkel, alors que les déficits structurels

<sup>(4)</sup> Claudia Major, Christian Mölling : « Entre la crise et la responsabilité : un premier bilan de la nouvelle politique de défense allemande », *Note du Cerfa*, n° 127, Ifri, Paris, décembre 2015 ; Claudia Major : « Germany, the (not so) timid leader », *Strategic Europe*, Carnegie Europe, 3 février 2017.

<sup>(5)</sup> Deutscher Bundestag : « Haushalt 2021 mit Ausgaben von 498,62 Milliarden Euro verabschiedet », *Deutscher Bundestag Dokumente*, 11 décembre 2020 (<https://www.bundestag.de/>). Voir aussi Claudia Major et Christian Mölling : « Analyzing a moving target », in Corentin Brustlein (ed.), « Collective Collapse or Resilience? European Defense Priorities in the Pandemic Era », *Études de l'Ifri, Focus stratégique*, n° 103, février 2021, p. 31-39.

profonds dans le secteur de la défense ont continué à s'accroître. Ces déficits portent actuellement sur :

- L'absence de prise de conscience que la puissance militaire est redevenue un élément-clé dans la compétition et les rapports de forces mondiaux. Pourtant, les pays qui veulent répondre à l'évolution des rapports de force et faire face à la concurrence systémique devront jouer la carte de la puissance militaire en plus des outils diplomatiques et économiques.
- États de préparation (*readiness*) des forces armées : des décennies de sous-investissement, de mauvaise gestion et de manque d'attention politique ont réduit l'avance technologique de la *Bundeswehr* et la disponibilité des forces pour la défense collective et les opérations extérieures.
- Un système d'acquisition déficitaire : sur-réglementé et obsolète, il constitue un obstacle considérable à un renouvellement, à une amélioration et au renforcement rapide de ses capacités. Par conséquent, ce n'est pas seulement une question d'argent, mais aussi savoir le dépenser efficacement.
- Le manque de soutien public : alors que les forces armées occupent un rang élevé en termes de confiance du public, leurs activités ne jouissent pas d'un grand soutien. Cela est dû à plusieurs facteurs, notamment à un manque de compréhension, mais également à une certaine vision de l'interventionnisme libéral comme étant l'étendue des tâches militaires actuelles ; méconnaissant ainsi la nature générale de la plupart des forces armées de l'UE et de l'Otan comme étant des outils défensifs et dédiés à la dissuasion.

Ces questions se sont amalgamées pour former un paysage de problèmes imbriqués. Par exemple, l'absence de défense aérienne n'est pas seulement un problème de ressources limitées, mais d'organisation inadéquate des acquisitions et de manque de compréhension politique de l'importance renouvelée de cette capacité dans le paysage actuel des menaces. Dans ces conditions, les solutions simples et progressives ne suffiront plus. Le nouveau gouvernement devra prendre des décisions difficiles pour trancher ce qui est devenu un nœud gordien.

Toutefois, avec les élections à venir, ce ne seront pas les problèmes structurels de la défense allemande qui figureront en bonne place dans les débats, mais ceux qui polarisent l'attention des électeurs, comme les dépenses militaires, les questions nucléaires, les exportations d'armement et l'utilisation des drones.

### **Les trois phases turbulentes à venir dans la politique allemande**

Alors que dans le passé, la politique de défense allemande a été souvent motivée par des questions de politique intérieure et des considérations de solidarité avec les partenaires (plutôt que par des considérations stratégiques ou de sécurité), la campagne électorale risque de la replier encore davantage sur elle-même. Ce repli

se déroulera en trois phases : la campagne électorale jusqu'en septembre, puis les négociations de coalition et finalement les premiers mois du nouveau gouvernement. Loin de s'arrêter avec les élections de septembre, les débats sur la politique de défense se poursuivront et s'intensifieront probablement avec les premières décisions du nouveau gouvernement quand la politique se heurtera à la réalité.

*Premièrement, la campagne électorale.* Les campagnes électorales allemandes sont souvent calmes et ne s'intensifient que dans les dernières semaines. Mais cette fois-ci, la situation est différente en raison des changements dans le *leadership* des partis politiques, de la composition du gouvernement et des questions politiques en jeu. Outre la fin des seize années de règne d'Angela Merkel, des changements sont prévisibles au sein de la coalition gouvernementale (qui inclura probablement le parti des Verts) et au Parlement, qui pourrait connaître un changement générationnel important.

Il a fallu au parti conservateur de M<sup>me</sup> Merkel, l'Union chrétienne-démocrate, jusqu'au 20 avril une lutte interne acharnée pour désigner Armin Laschet comme candidat à la chancellerie. La réputation de M. Laschet en a été gravement entachée. Venant de la Rhénanie, une région au cœur de l'Europe, il est considéré comme européen traditionnel, attaché au franco-allemand. Néanmoins, il n'est pas connu pour ses références en politique étrangère qui ont souvent irrité dans le passé, par exemple une approche peu critique envers la Russie <sup>(6)</sup>.

Également en avril, le parti des Verts, qui monte en ce moment dans les sondages jusqu'à parfois dépasser les conservateurs, a désigné pour la première fois un candidat pour la chancellerie, Annalena Baerbock <sup>(7)</sup>. Connue pour être une gestionnaire efficace et une Européenne dévouée, ayant entre autres travaillé au Parlement européen, elle incarne une nouvelle approche aussi bien en ce qui concerne le style que le contenu. Pour une potentielle coalition verts-conservateurs, option la plus discutée en ce moment, il sera néanmoins difficile de trouver un terrain d'entente sur la sécurité et la défense. Les deux partis défendent souvent des positions contraires, par exemple en ce qui concerne les questions nucléaires, d'exportations d'armement et de budget de défense <sup>(8)</sup>.

Les sociaux-démocrates ont désigné l'actuel ministre des Finances et vice-chancelier Olaf Scholz, un candidat classique ayant une expérience gouvernementale reconnue. Pourtant, il est entouré de deux chefs de file de gauche du parti et d'un chef de groupe parlementaire puissant et aussi de gauche. Ce dernier a une position tranchée en matière de sécurité et de défense : il est contre le partage

<sup>(6)</sup> Voir par exemple Noah Barkin : « You May Miss Merkel More Than You Think », *Foreign Policy*, 9 mars 2020, (<https://foreignpolicy.com/>).

<sup>(7)</sup> Handelsblatt : « Union verliert weiter kräftig an Zustimmung, Grüne bleiben vorn – SPD und FDP profitieren », 2 mai 2021 (<https://www.handelsblatt.com/>).

<sup>(8)</sup> Paula Köhler et Lydia Wachs : « Germany's Greens Go Government: Winds of Change for Germany's Foreign and Security Policy? », *RUSI Commentary*, 7 avril 2021 (<https://rusi.org/>) ; Sophia Besch et Christian Odendahl : « Preparing for a CDU-Green coalition in Berlin », *CER*, 1<sup>er</sup> février 2021 (<https://www.cer.eu/>).

nucléaire et l'engagement de l'Otan à dépenser 2 % pour la défense et en faveur du désarmement.

Enfin, la défense pourrait jouer un rôle. Les partis politiques semblent tentés d'utiliser les questions de défense pour se différencier les uns des autres en se radicalisant sur certains sujets, notamment l'utilisation de drones armés, les exportations d'armes, les dépenses de défense et les questions nucléaires.

*Deuxièmement, les négociations en vue de former une coalition.* En Allemagne, les négociations de coalition entre les partis sont en général nécessaires, car aucun n'est en mesure d'obtenir individuellement une majorité. Cet accord est formulé dans un traité de coalition avec un programme de travail de quatre ans. Il est difficile d'ignorer ce qui est mentionné dans cet accord, d'où l'importance de ces négociations. Les passages portant sur la défense seront regardés de près.

Par le passé, le nouveau gouvernement prête serment avant Noël. Pourtant, il y a quatre ans, il a fallu attendre le printemps de l'année suivante pour parvenir à un accord ; une situation sans précédent. Jusqu'à ce que le nouveau gouvernement soit nommé, le précédent reste en place, sans néanmoins avoir le poids de prendre de décisions de grande portée stratégique.

Pendant cette phase, les postes-clés dans les groupes parlementaires et les commissions du Parlement sont désignés. Ils sont essentiels, car le Parlement joue un rôle crucial dans le domaine de la défense et dans l'autorisation des achats (pour toute acquisition supérieure à 25 millions d'euros) nécessaires aux déploiements militaires.

*Troisièmement, les premiers pas du nouveau gouvernement.* Cette phase englobe à peu près la première année du nouveau gouvernement. Comme la coalition comprendra de nouveaux acteurs, les partenaires de Berlin doivent s'attendre à une phase d'apprentissage abrupte et parfois douloureuse lorsque les principes et les bonnes intentions se heurtent à la réalité. Cela s'applique particulièrement aux Verts qui n'ont pas été au pouvoir au niveau fédéral depuis 2005 et ont tendance à adopter des positions de principe sur la défense qui diffèrent généralement de celles des partenaires de coalition conservateurs ou libéraux potentiels. Les domaines litigieux à surveiller comprennent la coopération industrielle et les exportations d'armes, les opérations extérieures et les positions de principe sur la Russie et la Chine.

## **Que peuvent faire les partenaires ?**

### **Conséquences pour le couple franco-allemand et l'Europe de la défense**

Une certaine incertitude devrait donc prévaloir jusqu'en 2023, ce qui laisse présager une période difficile pour la coopération avec l'Allemagne. Ses partenaires seraient bien avisés de comprendre la logique et les dynamiques qui sous-tendent

ces positions changeantes et d'explorer les marges de manœuvre et de compromis du nouveau gouvernement. La tâche sera d'autant plus difficile pour la France, car celle-ci entrera en campagne électorale au moment où l'Allemagne sera occupée à former son nouveau gouvernement. Il y a donc le risque que les débats politiques des deux pays-clés en Europe soient paralysés au même moment.

Le défi pour l'Allemagne est de renouer avec la dynamique de 2014 pour la défense, de trouver un nouvel élan pour les années à venir, fondé sur un récit convaincant, et de trouver le courage de s'attaquer à ses problèmes structurels de défense profondément ancrés. Néanmoins, le caractère controversé de la politique de défense en Allemagne réduit les chances et probablement la volonté du prochain gouvernement de s'engager consciemment dans les changements structurels indispensables.

Pour les partenaires soucieux de soutenir l'Allemagne, il existe un risque que leurs commentaires, aussi bien intentionnés qu'ils soient, déclenchent des réactions involontaires et contre-productives dans le débat allemand.

Il est néanmoins important de rappeler à l'Allemagne son rôle-clé dans l'Europe de la défense, aux côtés de la France. Au-delà du poids politique, Paris et Berlin représentent environ 50 % des capacités militaires et industrielles au sein de l'UE après le *Brexit*, et environ 40 % de celles de l'Europe élargie. Il s'agit d'un potentiel important pour faire avancer l'Europe vers une plus grande autonomie stratégique dans plusieurs domaines. Dans le domaine industriel par exemple, un projet comme le système de combat aérien du futur (Scaf) pourrait être le catalyseur de projets européens et d'une industrie de défense innovante et compétitive en Europe.

Si Berlin et Paris ne s'entendent pas sur l'orientation à prendre pour la défense européenne, 50 % de l'énergie politique, militaire et industrielle de l'Europe irait dans des directions différentes. L'incapacité à trouver un compromis n'affecte pas seulement la France et l'Allemagne, elle met en danger la défense européenne dans son ensemble. Les ambitions de l'UE s'en trouveraient affaiblies.

La coopération entre les deux pays a toujours été guidée par la même idée : ils étaient rarement d'accord, mais ressentaient une responsabilité accrue vis-à-vis de l'Europe et essayaient de trouver un accord qui était acceptable pour les autres Européens. Ainsi avançaient, pendant longtemps, la coopération et l'intégration européennes. Les différences structurelles entre les deux pays continuaient d'exister, mais la volonté politique permettait de les surmonter. Avec le *Brexit*, la responsabilité des deux pays pour l'Europe n'a fait que grandir. En même temps, les différences structurelles n'ont pas disparu. Le défi consiste à gérer cette responsabilité pendant la turbulente et longue phase électorale qui s'ouvre devant nous. ♦