

Le Livre blanc allemand 2016

La consolidation du « consensus de Munich » et des questions qui persistent

Barbara KUNZ

Octobre 2016

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.

Cette *Note du Cerfa* est publiée dans le cadre du « Dialogue d'avenir franco-allemand », un projet mené en coopération par le Comité d'études des relations franco-allemandes de l'Institut français des relations internationales, la Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik et la **Robert Bosch Stiftung**.

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

ISBN : 978-2-36567-633-5

© Tous droits réservés, Ifri, 2016

Comment citer cette publication :

Barbara Kunz, « Le Livre blanc allemand 2016. La consolidation du “consensus de Munich” et des questions qui persistent », *Notes du Cerfa*, n° 134, octobre 2016.

Ifri

27 rue de la Procession 75740 Paris Cedex 15 – FRANCE

Tél. : +33 (0)1 40 61 60 00 – Fax : +33 (0)1 40 61 60 60

E-mail : accueil@ifri.org

Ifri-Bruxelles

Rue Marie-Thérèse, 21 1000 – Bruxelles – BELGIQUE

Tél. : +32 (0)2 238 51 10 – Fax : +32 (0)2 238 51 15

E-mail : bruxelles@ifri.org

Site internet : Ifri.org



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 de l'Ifri, où elles peuvent être consultées et téléchargées gratuitement.

Le Cerfa

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

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

Barbara Kunz et Hans Stark sont directeurs de collection des *Notes du Cerfa*. Katja Borck est chargée de projets. Catherine Naiker est assistante au sein du Cerfa.

Auteur

Barbara Kunz est chercheur au sein du Comité d'études des relations franco-allemandes de l'Ifri. Docteur en relations internationales de l'université de Stockholm et diplômée de Sciences Po Paris, elle s'intéresse principalement aux questions de sécurité dans un contexte franco-allemand, européen et transatlantique. Dans une approche comparative franco-allemande, ses travaux portent plus particulièrement sur la politique étrangère et de sécurité allemande et française, notamment envers l'Europe de l'Est et la Russie, ainsi que sur la question de la défense européenne. Elle s'intéresse également aux dynamiques de sécurité en région de la mer Baltique, et plus particulièrement dans les pays nordiques.

Résumé

Le Livre blanc 2016 témoigne de la volonté de Berlin de s'investir davantage sur la scène internationale, d'assumer plus de responsabilité et d'assurer un leadership en étroite concertation avec ses partenaires : c'est ce que l'on appelle désormais le « consensus de Munich », en référence à plusieurs discours tenus par de hauts responsables allemands lors de la conférence annuelle sur la sécurité dans la capitale bavaroise. Berlin reste en même temps fidèle à soi-même en misant sur le multilatéralisme, l'approche globale, et en insistant sur le fait que la Bundeswehr n'est qu'un outil parmi d'autres de la politique de sécurité allemande – et pas forcément le plus approprié dans tous les cas.

Bien sûr, des questions sur la politique de sécurité allemande persistent à la suite de la publication du nouveau Livre blanc. Le texte représente un réel pas en avant pour la politique de sécurité allemande, mais la mise en œuvre des ambitions nouvellement déclarées induit des mesures et des actions qui vont bien au-delà de la consolidation du « consensus de Munich » sous la forme d'un document stratégique. Cela concerne la question de savoir sous quelles conditions la Bundeswehr pourra être envoyée à l'étranger, notamment dans le cas de scénarios sans base juridique précise, mais aussi la dimension capacitaire et la volonté politique d'accompagner ces nouvelles ambitions sur le plan financier.

Abstract

The 2016 White Paper is testament to Berlin's declared will to play a more active role internationally, to assume more responsibility and to provide leadership in close concertation with its partners: an approach nowadays labeled "Munich consensus" in reference to a number of speeches by high-ranking German officials at the annual security conference held in Bavaria's capital. At the same time, Berlin stays true to itself and bets on multilateralism, the comprehensive approach and insists on the idea that the Bundeswehr is just one instrument among others of German security policy (and not necessarily the most appropriate one under all circumstances).

Unsurprisingly, however, a number of questions remain even after the new White Paper's publication. Although the text clearly is a step forward for German security policy, putting into practice the newly declared ambitions will require measures well beyond consolidating the "Munich consensus" in a strategy document. This pertains to the conditions under which the Bundeswehr can be sent abroad, and notably in the case of scenarios lacking a clear legal basis. But this also concerns the question of whether there is enough political will to back up these new ambitions financially.

Sommaire

INTRODUCTION	7
LE LIVRE BLANC EN DÉTAIL : LA CONSOLIDATION DU « CONSENSUS DE MUNICH »	10
La vision allemande de l'environnement stratégique et des défis	11
Les intérêts et priorités de l'Allemagne	12
L'avenir de la Bundeswehr : personnel, capacités et budget	15
CONTROVERSES ET DÉBATS AUTOUR DU LIVRE BLANC 2016	18
Le recours à la Bundeswehr à l'intérieur	19
L'ouverture de la Bundeswehr aux ressortissants européens	21
Les questions plus techniques : pilotage stratégique et base juridique	22
LES QUESTIONS QUI PERSISTENT POUR LA POLITIQUE DE SÉCURITÉ ALLEMANDE	25
Le processus décisionnel qui mène au déploiement de la Bundeswehr	25
La question capacitaire	27
CONCLUSION ET PERSPECTIVES	30

Introduction

Le nouveau Livre blanc allemand de 2016 s'inscrit dans le contexte d'un débat sur la politique de sécurité, qui a pris de l'ampleur depuis quelques années¹. Au départ, ce débat est né de l'expression de demandes de plus en plus marquées des partenaires de l'Allemagne pour une politique allemande plus active sur la scène internationale. On mentionnera bien sûr Paris, mais aussi d'autres acteurs. Ainsi Radosław Sikorski, ministre polonais des Affaires étrangères de l'époque, estimait en 2011 que la puissance de l'Allemagne était moins à craindre que son inaction. Le magazine britannique *The Economist* a pu en 2013 qualifier Berlin de « puissance hégémonique réticente » (« *reluctant hegemon* »), reprenant une formule du politologue britannique William E. Paterson. Le monde des *think tanks* a ensuite pris la relève, argumentant largement en faveur d'un engagement allemand plus marqué à l'échelle internationale².

Avec le retour au poste de ministre des Affaires étrangères de Frank-Walter Steinmeier, à la suite des élections législatives de septembre 2013, le débat sur la défense et la sécurité nationales a produit ses premiers résultats concrets. Le social-démocrate a remplacé au ministère des Affaires étrangères Guido Westerwelle (FDP), surtout associé à l'abstention allemande lors du vote sur l'intervention militaire en Libye. Steinmeier a alors lancé le projet de la *Review 2014*, qui a pour objectif de discuter des fondements de la politique étrangère allemande et, le cas échéant, de déterminer les modifications à y apporter³. Quelques semaines plus tard a eu lieu la conférence annuelle sur la sécurité de Munich. Les discours respectifs du président fédéral Joachim Gauck, du ministre de la Défense Ursula von der Leyen et du ministre des Affaires étrangères Frank-Walter Steinmeier ont recueilli beaucoup d'attention et surpris nombre d'observateurs – le point commun de chacun de ces trois discours étant de

1. Pour une analyse de ce débat, voir B. Kunz, « Le débat allemand sur la sécurité : changement du discours, maintien du paradigme », *Politique étrangère*, vol. 80, n° 4, 2015, p. 91-101.

2. Voir à ce sujet le rapport intitulé : *Nouvelle puissance, nouvelle responsabilité. Éléments d'une politique étrangère et de sécurité allemande dans un monde qui change [Neue Macht, neue Verantwortung. Elemente einer deutschen Außen- und Sicherheitspolitik für eine Welt im Umbruch]*, Stiftung Wissenschaft und Politik et German Marshall Fund, Berlin, 2013, disponible sur : www.swp-berlin.org.

3. Voir A. Bendiek, « La 'Review 2014' : les piliers de la politique étrangère allemande et les attentes du reste du monde. », *Notes du Cerfa*, n° 123, Ifri, mai 2015, disponible sur : www.ifri.org.

souligner la nécessité d'une politique de sécurité plus active de la part de Berlin. Fin 2014, Ursula von der Leyen a annoncé la préparation d'un nouveau Livre blanc pour l'été 2016. Lors de sa présentation, faisant référence aux discours de 2014, la ministre de la Défense a souligné que cette approche, qu'elle a qualifiée de « consensus de Munich », devrait caractériser la politique de sécurité allemande au cours des années à venir⁴.

L'approche choisie dans la préparation de ce nouveau Livre blanc a été inédite. Le projet a été piloté en petit comité au sein du ministère de la Défense sous la direction du général de brigade Carsten Breuer. Le résultat final est toutefois explicitement qualifié comme étant le « Livre blanc de tout le gouvernement fédéral⁵ ». Il est donc le fruit de la concertation de tous les ministères intéressés et de la Chancellerie. Au cours de la phase de préparation, l'Allemagne n'a pas eu l'équivalent de la Commission française du Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale. Le texte a en effet été publié à l'issue de deux phases préparatoires, une phase de consultation et une phase de rédaction. Souhaitée par la ministre, cette première « phase de consultation » a débuté en février 2015 en s'inscrivant dans la continuité de la *Review 2014*. La consultation était à la fois ouverte au grand public et à la communauté d'experts, allemands et internationaux. Au final, plusieurs ateliers interdisciplinaires ont eu lieu sur des thèmes variés, des sujets plus ou moins classiques comme l'analyse de l'environnement stratégique, mais aussi des questions moins traditionnelles comme la cyber-sécurité, les guerres hybrides ou encore le défi de reconnaissance précoce des crises (ce dernier sujet ayant été traité à l'initiative du ministère des Affaires étrangères). Durant tout le processus de préparation du Livre blanc, 6 500 à 7 000 personnes ont été impliquées. Au sein de dix ateliers, 1 800 participants ainsi que plus de 100 experts allemands et plus de 50 intervenants internationaux ont discuté des sujets concernés. En parallèle, le ministère a également choisi de mener des consultations d'experts plus classiques – plus de 500 discussions ont ainsi été conduites avec plus de 1 500 experts. À cela se sont ajoutés des débats publics⁶. Par ailleurs, des pages spéciales dédiées au Livre blanc sur le site internet www.weissbuch.de ont permis de rassembler des contributions d'experts ou encore de citoyens. C'est aussi dès cette première phase qu'ont

4. Ministère allemand de la Défense, « Ursula von der Leyen stellt das neue Weißbuch vor », Berlin, 13 juillet 2016, disponible sur : www.bmvg.de. Le terme de « consensus de Munich » (« Münchner Konsens ») est largement utilisé dans la communication officielle autour du Livre blanc 2016.

5. Gouvernement fédéral allemand, « Neues Weißbuch der Bundeswehr. Deutsches Engagement international stärken ». Berlin, 13 juillet 2016, disponible sur : www.bundesregierung.de.

6. Voir Ministère allemand de la Défense, « Wege zum Weißbuch », Berlin, 13 juillet 2016, disponible sur : www.bmvg.de. Cette brochure contient notamment les programmes détaillés des dix *workshops*.

eu lieu des consultations plus classiques avec les principaux alliés de l'Allemagne. Le général Breuer et son équipe se sont notamment rendus dans plusieurs capitales européennes (Paris, Londres, La Haye, Varsovie, Bruxelles...) et à Washington pour discuter des attentes et des points de vue des partenaires de Berlin. Ainsi, à Paris, des entretiens ont été menés non seulement au ministère de la Défense, mais également au Quai d'Orsay et à l'Élysée. Par ailleurs, l'équipe berlinoise était en contact régulier avec Nathalie Tocci et son équipe, qui travaillaient sur la nouvelle Stratégie globale de l'Union européenne, rendue publique en juin 2016. La phase de consultation publique s'est achevée fin octobre 2015. Elle a été suivie par la phase de rédaction en petit comité, avec l'implication des autres ministères fédéraux concernés. Il s'agit bien sûr avant tout du ministère des Affaires étrangères et de la Chancellerie, mais aussi du ministère de l'Économie et du ministère du Développement. Le gouvernement fédéral au complet a finalement adopté le texte final le 13 juillet 2016. Le nouveau Livre blanc a finalement été rendu public avec un léger retard, en raison de désaccords interministériels sur quelques sujets controversés.

Le nouveau Livre blanc occupe une place prioritaire parmi les textes officiels en matière de politique de sécurité et de défense. Il n'est cependant pas destiné à faire office de stratégie de sécurité globale pour l'action extérieure de l'Allemagne, ni à faire office de *grand strategy* pour Berlin. De même, ce n'est pas dans le Livre blanc que l'on trouvera la remise en question de principes fondamentaux, comme la réserve parlementaire conditionnant l'engagement des forces armées, que seul le Bundestag pourra faire évoluer.

Le Livre blanc en détail : la consolidation du « consensus de Munich »

Le nouveau Livre blanc présente une analyse en deux parties. La première partie s'intéresse à l'environnement stratégique pour définir les priorités et les intérêts allemands. La deuxième partie est consacrée à la question de savoir comment la Bundeswehr peut contribuer à la réalisation de ces objectifs et à la défense de ces intérêts.

Illustration d'une approche à l'allemande, l'analyse de l'environnement stratégique est précédée par un chapitre sur la « perception de soi » de l'Allemagne en matière de politique de sécurité, chapitre qui expose également les valeurs et les intérêts de l'Allemagne. C'est de cette perception de soi que découlent l'analyse de l'environnement et des défis, ainsi que la définition des intérêts nationaux. Les auteurs énumèrent les facteurs déterminants de la politique de sécurité allemande : les « leçons tirées de l'histoire allemande » y sont mentionnées avant toute chose, en même temps que la conviction selon laquelle l'intégration européenne constitue une nécessité⁷. Ils soulignent « l'entrelacement global de la société, économie et politique allemandes » et remarquent que la prospérité de l'Allemagne dépend, aujourd'hui et demain, d'un contexte stable et ordonné en Europe et dans le monde. L'Allemagne est également décrite comme un acteur de taille moyenne, en raison à la fois de sa géographie et de sa démographie⁸. Bien évidemment, le multilatéralisme reste au cœur de l'approche allemande, dans un cadre d'alliances, de partenariats et de « communautés de solidarité », et même si cela engendre des interdépendances mutuelles – tout particulièrement dans le contexte du lien transatlantique⁹.

En somme, Berlin reste donc fidèle à lui-même, ajoutant toutefois la notion de responsabilité et soulignant sa volonté de jouer un rôle plus

7. Gouvernement fédéral allemand, « Weißbuch zur Sicherheitspolitik und zur Zukunft der Bundeswehr 2016 », Berlin, 2016, p. 22, disponible sur : www.bmvg.de. Étant donné qu'il n'existe pas de version française du texte, toutes les traductions dans cette *Notes du Cerfa* sont celles de l'auteur.

8. *Ibid.*, p. 23.

9. *Ibid.*

proactif sur la scène internationale. En ce sens, le texte fait directement référence aux attentes extérieures auxquelles Berlin entend répondre : « L'Allemagne est de plus en plus perçue comme un acteur central en Europe. Cette perception crée sa propre réalité – plus d'options pour agir, mais aussi plus de responsabilité »¹⁰. Le « consensus de Munich » se trouve donc à la base de réflexions dont le Livre blanc est un aboutissement.

La vision allemande de l'environnement stratégique et des défis

La description des menaces et des défis réserve peu de surprises. En effet, l'analyse s'aligne au cordeau sur celles contenues dans d'autres documents stratégiques récents, qu'il s'agisse de réflexions conduites au niveau national, de la nouvelle Stratégie globale de l'Union européenne, ou encore du Concept stratégique de l'OTAN de 2010. L'environnement stratégique de l'Allemagne est ainsi décrit comme étant devenu « encore plus complexe, plus volatile, plus dynamique et donc encore plus imprévisible¹¹ ». On constate que des facteurs tels que la démographie à l'échelle internationale, la mondialisation et la digitalisation, mais aussi les *failed states*, les États en déliquescence, jouent un rôle important.

Aspect sans doute le plus intéressant, le Livre blanc de 2016 marque le retour de la dimension géopolitique, qui était presque totalement absente de la version de 2006. Le nouveau texte parle ainsi d'une « renaissance de la politique de la puissance classique, qui prévoit aussi l'utilisation de moyens militaires dans la poursuite d'intérêts nationaux¹² ». Il contient des titres tels que « multipolarité et diffusion de la puissance », ou encore « la remise en question de l'ordre de paix et de stabilité euro-atlantique fondé sur des règles ». Ses auteurs constatent une nouvelle répartition (actuelle et future) de la puissance entre les États dans le monde, ainsi qu'entre les États et des acteurs non étatiques. La possibilité d'une guerre interétatique, y compris en Europe, ne semble plus aussi lointaine que dans la version de 2006. Il apparaît évident qu'une solution au conflit ukrainien risque de se faire attendre. Dans ce contexte, l'Allemagne se positionne clairement en faveur de l'architecture de sécurité existante ; selon le Livre blanc, ce n'est pas d'une nouvelle architecture dont on a besoin, mais du respect des règles en place par tous les acteurs¹³. Finie donc l'ère où l'on qualifiait la

10. *Ibid.*, p. 22.

11. *Ibid.*, p. 29.

12. *Ibid.*, p. 38.

13. *Ibid.*, p. 32.

Russie de « partenaire », les passages sur la politique étrangère russe sont sans équivoque :

Par sa volonté, qui s'est manifestée en Crimée et dans l'Est de l'Ukraine, d'imposer ses propres intérêts en ayant le cas échéant recours à la violence, et de modifier de façon unilatérale les frontières garanties par le droit international, la Russie remet ouvertement en question l'ordre de paix européen. Ceci a des conséquences profondes pour la sécurité en Europe, et donc aussi pour la sécurité de l'Allemagne.¹⁴

Dans la liste des « défis pour la politique de sécurité allemande », on trouve également sans surprise les points suivants : terrorisme ; cyber-sécurité ; conflits interétatiques ; États fragiles et mauvaise gouvernance ; course à l'armement et prolifération d'armes de destruction massive ; atteintes aux voies d'information, de communication, de ravitaillement, de transport et du commerce ainsi que la sécurité de l'approvisionnement en matières premières et en énergie ; changement climatique ; migration non contrôlée et irrégulière ; pandémies et épidémies. Le terrorisme transnational (et tout particulièrement l'État islamique) est mentionné en premier : « les attaques terroristes représentent le défi le plus imminent pour notre sécurité¹⁵ ». La lutte contre ce phénomène requiert une coopération étroite au niveau national et international, européen et transatlantique. Les outils à utiliser relèvent des services de renseignement, tout comme ils doivent être de nature politique, juridique, policière et militaire. D'autres défis sont liés à la cyber-sécurité et à la sécurité de l'information de manière générale, les attaques pouvant provenir d'États ou d'acteurs non étatiques. Le spectre des scénarios possibles va de l'abus et du vol de données personnelles à la perturbation, voire à l'empêchement de la communication gouvernementale, y compris du commandement militaire¹⁶, en passant par l'espionnage économique, l'infliction de dommages à l'infrastructure critique avec des conséquences importantes pour la société civile.

Les intérêts et priorités de l'Allemagne

Les intérêts nationaux allemands, selon le Livre blanc, sont au nombre de sept : (1) la protection des citoyens, de la souveraineté et de l'intégrité territoriale ; (2) la protection de l'intégrité territoriale, de la souveraineté et des citoyens des pays alliés ; (3) le maintien d'un ordre international fondé sur les règles du droit international ; (4) la prospérité des citoyens grâce à

14. *Ibid.*, p. 31.

15. *Ibid.*, p. 34.

16. *Ibid.*, p. 36-37.

la prospérité de l'économie allemande et la fluidité du commerce international ; (5) la promotion d'une approche responsable des ressources limitées et des biens rares dans le monde ; (6) l'approfondissement de l'intégration européenne ; enfin (7) la consolidation du partenariat atlantique¹⁷.

Sur la base de ces intérêts et du rappel des valeurs allemandes et face aux défis identifiés, le Livre blanc détaille les ambitions [*Handlungsanspruch*] de l'Allemagne en matière de politique de sécurité. Ces ambitions sont au nombre de cinq : (1) garantir la sécurité de l'État en impliquant l'ensemble des moyens disponibles (*gesamtstaatliche Sicherheitsvorsorge*) – c'est-à-dire assurer la protection de la souveraineté et de l'intégrité du territoire de l'Allemagne ainsi que de ses citoyens, ce qui implique le sauvetage de ressortissants allemands en situation de détresse à l'étranger ; (2) renforcer la cohésion et la capacité d'action de l'Alliance atlantique et de l'Union européenne ; (3) pouvoir utiliser sans encombre les voies d'information, de communication, de ravitaillement, de transport et du commerce, et assurer la sécurité de l'approvisionnement en matières premières et en énergie ; (4) assurer la reconnaissance, la prévention et l'endiguement précoce des crises et des conflits ; (5) s'engager pour un ordre international fondé sur les règles¹⁸.

Toute action allemande devra être guidée par trois principes fondateurs¹⁹ : (1) un horizon global pour la politique de sécurité allemande, qui inclut également l'espace et le domaine « cyber » ; (2) l'agilité et la flexibilité face aux phénomènes connus et inconnus, à la fois dans l'approche et dans la mise en œuvre ; (3) la résilience face aux attaques directes et l'influence indirecte.

Un accent tout particulier est mis sur la « résilience », à la fois de l'État et de la société, c'est-à-dire sur leur capacité à résister et à s'adapter en période de crise (catastrophes naturelles, défaillances techniques graves et attaques ciblées) – ce qui représenterait également « une contribution efficace à la dissuasion²⁰ ». La notion de « résilience » réapparaît d'ailleurs tout au long du document et peut être considérée comme l'une de ses notions directrices.

Le multilatéralisme reste bien évidemment au cœur de l'approche de Berlin. L'Alliance atlantique y joue un rôle tout particulier, tout comme l'Union européenne, sans oublier l'Organisation pour la sécurité et la

17. *Ibid.*, p. 24-25.

18. *Ibid.*, p. 48.

19. *Ibid.*, p. 56.

20. *Ibid.*, p. 49.

coopération en Europe (OSCE), dont l'Allemagne a exercé la présidence en 2016. Pour Berlin, les trois missions définies dans le Concept stratégique de 2010 restent les « points de référence pour le développement futur » de l'OTAN – c'est-à-dire la sécurité collective, la gestion des crises et la sécurité coopérative (et notamment la coopération avec la Russie, en suivant la double approche de l'OTAN : dissuasion crédible et ouverture au dialogue)²¹. La solidarité au sein de l'Alliance apparaît ainsi comme « un élément de la raison d'État allemande²² ». Enfin, concernant une pomme de discorde traditionnelle entre Paris et Berlin, l'adhésion allemande à l'idée d'un monde sans bombe atomique est soulignée, en même temps qu'est reconnue la nécessité de la dissuasion nucléaire tant que les armes nucléaires existent²³.

Concernant la dimension européenne et la Politique de Sécurité et de Défense Commune (PSDC) de l'Union européenne, des progrès sont jugés incontournables – principalement sur la base des résultats des Conseils européens de 2013 et 2015. Dans sa préface, Angela Merkel déclare que la sécurité du pays est « fondée sur une Alliance atlantique forte et engagée, ainsi que sur une Union européenne unie et résiliente²⁴ ». L'Allemagne mise ainsi sur le renforcement du pilier européen de l'OTAN, une meilleure coordination des actions entreprises dans les deux contextes atlantique et européen, le développement des projets capacitaires dans l'esprit du *Pooling and Sharing*, ou encore le renforcement de la recherche, du développement et de la capacité d'innover dans l'industrie de la défense en Europe²⁵. Le livre blanc mentionne la coopération structurée permanente ancrée dans le Traité de Lisbonne, au caractère plus politique et sans doute plus controversé, et demande de « poursuivre la voie de l'Union européenne de la sécurité et de la défense » – en passant notamment par le « renforcement de la capacité de réagir de l'UE par une capacité civile-militaire permanente pour la planification et le commandement²⁶ » (c'est-à-dire à travers un État-major permanent, tant combattu par la Grande-Bretagne), mais aussi par l'intégration de capacités civiles et militaires et enfin le renforcement de l'industrie de défense européenne. Berlin souhaiterait également l'élaboration d'un document concrétisant les

21. *Ibid.*, p. 64.

22. *Ibid.*, p. 49.

23. *Ibid.*, p. 65.

24. *Ibid.*, p. 6.

25. *Ibid.*, p. 73-75/76.

26. *Ibid.*, p. 76. L'initiative franco-allemande visant à relancer la défense européenne, présentée en septembre 2016 lors de la réunion informelle des ministres de la défense de l'UE à Bratislava, va encore plus loin : Paris et Berlin y demandent la création d'un quartier général permanent.

implications de la nouvelle Stratégie Globale de l'UE pour la PSDC – en d'autres mots, d'un livre blanc européen.

Au niveau bilatéral, c'est avant tout la relation transatlantique qui demeure centrale, tout comme la coopération avec Paris. On réaffirme ainsi à plusieurs reprises le lien étroit avec les États-Unis, « garants de notre sécurité et de la stabilité en Europe depuis 1945²⁷ ». Le partenariat franco-allemand est bien évidemment évoqué même si, contrairement à d'autres champs politiques, Paris n'est pas ici le partenaire le plus important de Berlin.

L'avenir de la Bundeswehr : personnel, capacités et budget

L'avenir de la Bundeswehr est le sujet de la deuxième partie de ce Livre blanc. Cependant, cette partie propose un éclairage sur les ambitions politiques de Berlin et leur contexte, bien plus que sur les projets concrets pour la Bundeswehr dans les années à venir. Il ne faut donc pas s'attendre à trouver des informations détaillées sur les structures de l'armée, son personnel ou son équipement. Cela n'est toutefois pas forcément une faiblesse du Livre blanc, étant donné que ce type d'information figurera ailleurs : le ministère de la Défense prépare actuellement une nouvelle « Conception de la Bundeswehr » (*Konzeption der Bundeswehr*), c'est-à-dire une opérationnalisation des objectifs fixés dans le Livre blanc. Le Livre blanc lui-même se focalise sur le cadre et les ambitions du gouvernement allemand en ce qui concerne les forces armées comme outil de sa politique de sécurité.

Les forces armées sont désignées comme « l'un des instruments essentiels de notre politique de sécurité et de défense²⁸ », bien que le Livre blanc souligne également que l'on ne peut pas répondre aux nouvelles menaces uniquement par l'usage de moyens militaires. L'analyse part du constat que non seulement le nombre des opérations a augmenté, mais également le niveau des exigences auxquelles est soumise la Bundeswehr. Le Livre blanc constate donc que le « retour » de la défense classique et de la dissuasion – en somme, des scénarios de l'article 5 du traité de Washington, longtemps négligés en faveur de la gestion de crises – requiert une adaptation²⁹. La Bundeswehr devra intervenir dans des scénarios très différents, au-dessus et en dessous du seuil de la guerre ouverte, qui couvrent tout le spectre des actions et interventions possibles, allant de

27. *Ibid.*, p. 31.

28. *Ibid.*, p. 90.

29. *Ibid.*, p. 88.

l'entraînement et de la formation jusqu'au recours à la force militaire³⁰. Ainsi, elle devra assurer la défense territoriale et collective dans le cadre de l'OTAN et de l'UE ; la gestion des crises dans un contexte multilatéral ; la protection au niveau national (*Heimatschutz*) ; les actions de partenariat, y compris au-delà de l'UE et de l'OTAN ; enfin la dimension « cyber ». De manière plus concrète, le gouvernement fédéral affirme vouloir continuer à apporter des « contributions substantielles au renforcement de l'OTAN dans le domaine de la dissuasion et de la défense collective³¹ ».

Le Livre blanc insiste en même temps sur le « *single set of forces* ». La Bundeswehr devra être capable de réaliser la totalité des tâches décrites – qui sont diverses et surtout parallèles – en ayant recours à un seul et même ensemble d'effectifs et d'équipements. En d'autres mots, la Bundeswehr devra être capable d'assumer une multitude de rôles et toutes les conséquences qui en découlent en termes de personnel, d'équipement ou encore d'entraînement³².

Après quelques passages consacrés au rôle de Bundeswehr dans la société, le Livre blanc en vient ensuite à une question essentielle, à savoir la dimension budgétaire. Le Livre blanc constate que les moyens financiers doivent permettre à la Bundeswehr de répondre à des exigences accrues : le spectre des tâches est en effet plus large, en termes de quantité comme de qualité, tout comme celui des obligations relevant de la politique des alliances. Il admet qu'à l'heure actuelle, cette condition n'est pas encore remplie³³. Selon le Livre blanc, la situation sécuritaire actuelle et probablement future requiert donc une évolution des effectifs militaires et civils.

Outre les mesures évoquées au niveau national, Berlin mise tout particulièrement sur la coopération multilatérale. Au vu de marges financières restreintes, qui ne concernent pas que l'Allemagne, le Livre blanc stipule qu'il est important de « partager le fardeau » et de coopérer plus étroitement entre États. Il faudrait également atteindre un niveau de standardisation plus élevé dans l'industrie de la défense, et viser une harmonisation des cycles d'acquisition et de certification dans le développement des capacités militaires, afin d'obtenir plus de synergies et plus d'efficacité grâce à des approches complémentaires. Un planning capacitaire paneuropéen coordonné au niveau transatlantique fait

30. *Ibid.*, p.90.

31. *Ibid.*, p. 90.

32. *Ibid.*, p. 98.

33. *Ibid.*, p. 117.

également partie des objectifs déclarés³⁴. L'accent mis sur le concept de nation-cadre (*Framework Nations Concept*) suit la même logique.

34. *Ibid.*, p. 69. Il est intéressant de noter le léger décalage entre la version allemande et anglaise ici : tandis que la formulation allemande laisse plutôt supposer que la dimension transatlantique doit activement être prise en compte lors du planning capacitaire paneuropéen (« transatlantisch abgestimmt »), la version anglaise laisse supposer que cette coordination doit avoir lieu dans un contexte otanien : « coordinated at transatlantic level ».

Controverses et débats autour du Livre blanc 2016

Le « consensus de Munich » n'englobe pas forcément la totalité du spectre politique. Les réactions du parti de gauche Die Linke et des Verts en témoignent clairement. Ainsi, pour Die Linke, ce nouveau texte est un « Livre blanc pour l'armement et la guerre³⁵ ». Le chef de file des Verts au Bundestag accuse à son tour Ursula von der Leyen « de vouloir revenir en arrière, à la logique dangereuse de la course aux armements de la guerre froide³⁶ ». La critique de l'Alternative für Deutschland (AfD) va dans un sens opposé : le Livre blanc conduirait la Bundeswehr dans le mauvais sens et ne contiendrait qu'un « bric-à-brac de mesures illusoires, de plans illégaux et de lieux communs³⁷ ». Comme suffiraient à le montrer ces exemples, le « consensus de Munich » est surtout un consensus des experts actuellement impliqués dans la formulation de la politique de sécurité allemande.

La politique de sécurité et les questions de défense ne figurent traditionnellement pas parmi les sujets qui préoccupent le plus les Allemands. Cependant, certains aspects peuvent tout de même susciter des débats plus ou moins vifs et permettent de mieux cerner les opinions des Allemands sur la politique de sécurité. Il existe deux sujets sur lesquels l'Allemagne a beaucoup discuté en lien avec le nouveau Livre blanc : la question du recours à la Bundeswehr sur le sol allemand et l'idée d'ouvrir les forces armées allemandes aux ressortissants de l'Union européenne. À cela s'ajoutent des aspects plus techniques (et sans doute plus importants du point de vue purement sécuritaire), certes peu couverts dans le débat public, mais tout de même centraux lors de la rédaction du texte en vue de son adoption par le gouvernement fédéral en entier : il s'agit du pilotage stratégique et de la base constitutionnelle de l'implication de la Bundeswehr dans les coalitions *ad hoc*. Alors que l'on pourrait qualifier les

35. C. Buchholz, K. Kunert et A. Neu, « Ein Weißbuch für Aufrüstung und Krieg », prise de position du groupe de travail « politique de sécurité » du groupe *Die Linke* au Bundestag, 13 juillet 2016, disponible sur : www.die-linke.de.

36. « Verteidigung: Weißbuch löst neue Debatte über Bundeswehreinsätze im Inneren aus », *Die Welt*, 13 juillet 2016, disponible sur : www.welt.de.

37. Alternative für Deutschland, « Pazderski: Weißbuch führt Bundeswehr in die falsche Richtung », communiqué de presse, Berlin, 14 juillet 2016, disponible sur : www.alternativefuer.de.

deux premiers sujets respectivement de grand classique du débat allemand et de ballon d'essai pro-européen, les deux derniers sujets sont sans doute ceux qui auront de vraies implications pour la politique allemande.

Le recours à la Bundeswehr à l'intérieur

Le sujet qui a manifestement le plus remué le débat public allemand est la question du déploiement de la Bundeswehr au niveau national. C'est celui qui a été le plus médiatisé lors de l'élaboration du nouveau Livre blanc. Dès le mois d'avril, la *Süddeutsche Zeitung* a publié quelques passages de l'ébauche du texte, qui engendrerait « tout un tas de problèmes », et rendu ainsi public les « disputes » au sein de la grande coalition³⁸. La question est en réalité un sujet qui revient assez régulièrement à l'ordre du jour, en quelque sorte un classique du débat politique allemand, au moins depuis les années 1960 et le raz-de-marée de Hambourg (qui a marqué le début de la carrière nationale du jeune Helmut Schmidt). Attisé par les récentes attaques terroristes (présumées³⁹) en Bavière, et bien sûr sous l'influence des attentats perpétrés par Daech en France et en Belgique, le sujet a de nouveau été discuté dans le contexte de la publication du Livre blanc, même s'il reste délicat pour des raisons historiques évidentes, et parce que les Allemands se montrent traditionnellement sceptiques à l'égard de la chose militaire en général. Pourtant, au cours de l'été 2016, 69 % des Allemands se disaient favorables au recours à la Bundeswehr pour des tâches policières sur le territoire allemand, seulement 29 % y étant opposés⁴⁰.

Le débat a porté essentiellement sur la question de savoir si la Bundeswehr doit pouvoir venir en aide à la police (qui souffre de réductions d'effectifs et de budget depuis des années) en cas de crise. Il ne portait donc pas à proprement parler sur des opérations militaires au niveau national. L'Allemagne opère en effet une distinction très nette, ancrée dans sa Loi fondamentale, entre la police d'un côté et l'armée de l'autre ainsi qu'entre leurs tâches respectives. La Bundeswehr est ainsi responsable de la défense du pays à l'extérieur. La dimension intérieure est entièrement sous la responsabilité des polices, de la police fédérale et des polices des Länder. D'un point de vue historique, la méfiance allemande envers la chose militaire a des racines plus profondes que la période nazie.

38. S. Braun et C. Hickmann, « Koalition streitet über Einsatz der Bundeswehr im Inland », *Süddeutsche Zeitung*, 12 avril 2016, disponible sur : www.sueddeutsche.de.

39. Peu après, il s'est avéré que la tuerie dans un restaurant McDonald's munichois en juillet 2016 n'était en réalité pas un attentat terroriste mais l'acte d'un jeune homme souffrant de troubles psychologiques.

40. ARD Deutschlandtrend du 1^{er} septembre 2016, disponible sur : www.tagesschau.de.

Ainsi, l'affirmation d'un général prussien selon laquelle « contre des démocrates, seuls des soldats feront l'affaire » (« *Gegen Demokraten helfen nur Soldaten* ») remonte à la révolution de 1848. La Loi fondamentale allemande de 1949 interdit le recours aux forces armées sur le territoire allemand, à l'exception de certaines situations bien définies. Trois cas de figure sont envisageables : une catastrophe de grande envergure (article 35 alinéas 2 et 3 : catastrophes naturelles, accidents majeurs...), un état d'urgence au niveau national (« *Innere Notstand* », article 87a alinéa 4) et des scénarios comme le soutien logistique à l'administration civile ou à la police (comme la gestion de l'arrivée massive de migrants depuis septembre 2015)⁴¹. Cependant, les règles sont extrêmement strictes, notamment en ce qui concerne l'état d'urgence. Bien qu'une attaque terroriste majeure puisse sans doute être qualifiée de « catastrophe » au sens juridique, la Cour constitutionnelle de Karlsruhe a placé la barre très haut. Dans le cas d'un scénario qui le justifie, la décision devrait être prise par le gouvernement au complet. L'utilisation de moyens militaires (chars, avions de chasse...) reste toutefois douteuse, bien que la cour de Karlsruhe ait assoupli l'interdiction claire et nette en 2012⁴². Par ailleurs, aucune action préventive ne serait couverte par la Loi fondamentale. Sans attaque concrète (c'est-à-dire s'il y avait seulement la menace d'une attaque), il n'est pas possible de faire appel à la Bundeswehr. Un équivalent allemand de l'opération Sentinelle sur le sol allemand, avec des soldats de la Bundeswehr en fonction devant la Porte de Brandebourg, serait donc anticonstitutionnel. Bien que l'on trouve de bons arguments en faveur du recours aux forces armées, un préalable à sa mise en œuvre devrait passer par une modification de la Loi fondamentale.

Au cours de l'été 2016, l'Allemagne a ainsi mené de nouveau un débat sur l'opportunité de modifier la Loi fondamentale en ce sens. Or, l'actuelle grande coalition est divisée sur la question, et les deux partis (trois si l'on inclut la CSU, alignée sur la CDU en la matière) qui la forment restent fidèles à leurs positions traditionnelles. Alors que la CDU est favorable à la possibilité de recourir à la Bundeswehr à l'intérieur, le SPD – le ministre des Affaires étrangères Frank-Walter Steinmeier en tête – reste plus que réticent : « peu importe le Livre blanc, il n'y aura aucune modification de la Loi fondamentale en vue d'un recours à la Bundeswehr à l'intérieur avec le

41. Pour plus de détails sur la situation juridique, voir la note explicative du service de recherche du Bundestag : « Aktueller Begriff : Die Verwendung der Bundeswehr im Inneren », 30 août 2016, disponible sur : www.bundestag.de.

42. Cour constitutionnelle allemande, « Plenarentscheidung des Bundesverfassungsgerichts zum Einsatz der Streitkräfte im Inneren („Luftsicherheitsgesetz“) », communiqué de presse n° 63/2012, Karlsruhe, 17 août 2012, disponible sur : www.bundesverfassungsgericht.de.

SPD⁴³ » a-t-il fait savoir en avril. La formulation contenue dans l'ébauche du Livre blanc a par la suite été désamorcée.

Le compromis qui a été trouvé se résume aujourd'hui à des exercices communs, impliquant à la fois des policiers et des militaires, en vue de préparer des opérations en lien avec une attaque terroriste majeure (« *terroristische Großlage* »), que l'on peut ranger sous la catégorie juridique de « catastrophe ». Autrement dit, il ne s'agit pas de faire évoluer les règles du jeu, mais de s'entraîner pour les cas de figure actuellement prévus par la Loi fondamentale et pour lesquels des procédures de communication, entre autres, restent en grande partie à créer ou à tester. Les premiers exercices devront avoir lieu en février 2017⁴⁴. Des évolutions importantes sur la question, voire une modification de la Loi fondamentale – incontournable si la politique en la matière doit véritablement changer – restent cependant improbables dans les années à venir.

L'ouverture de la Bundeswehr aux ressortissants européens

Le deuxième sujet à avoir engendré un débat médiatique est la question de l'ouverture de la Bundeswehr aux ressortissants des États membres de l'Union européenne⁴⁵. Alors qu'il s'agit d'un aspect pour le moins secondaire du Livre blanc – abordé dans une seule et unique phrase –, il a causé un tollé. Au lieu de considérer l'idée comme une réponse directe aux problèmes de recrutement de la Bundeswehr, il convient sans doute de l'interpréter comme un ballon d'essai visant à tester le degré d'acceptation d'une potentielle intégration européenne des forces armées.

Tout comme la plupart des autres pays européens ayant abandonné le service militaire obligatoire, l'Allemagne a du mal à recruter son personnel militaire. Attirer des ressortissants d'autres pays que l'Allemagne pourrait paraître comme un élément de la solution. La Loi fondamentale reste d'ailleurs silencieuse sur la nationalité des soldats de la Bundeswehr. Cette question est seulement réglée au niveau d'une loi classique (la *Soldatengesetz*) qui stipule effectivement que les soldats doivent être des ressortissants allemands⁴⁶. Autrement dit, une modification de la loi

43. À ce sujet, voir par exemple M. Gebauer, « Steinmeier schließt Grundgesetzänderung aus », *Der Spiegel*, 12 avril 2016, disponible sur : www.spiegel.de.

44. Voir par exemple « Bundeswehr und Polizei üben gemeinsam für den Terrorfall », *Die Zeit*, 31 août 2016, disponible sur : www.zeit.de.

45. Voir par exemple T. Jungholt, « Regierung will Bundeswehr für Ausländer öffnen », *Die Welt*, 18 juin 2016, disponible sur : www.welt.de ou « Bundeswehr soll EU-Ausländer rekrutieren », *Der Spiegel*, 18 juin 2016, disponible sur : www.spiegel.de.

46. Il s'agit plus précisément du paragraphe 37 de ladite loi.

concernée ne semble pas hors de portée. Cependant, il va presque sans dire que, surtout à gauche du spectre politique, les craintes ont principalement concerné la montée du militarisme et l'augmentation exponentielle du nombre d'interventions à l'international, au moyen d'une sorte de Légion étrangère à l'allemande (un objectif supposé que la ministre a fermement démenti). Mais l'idée a suscité également de nombreuses critiques de la part d'acteurs qui ne rejettent pas la chose militaire en tant que telle, notamment le *Bundeswehrverband*, qui représente les intérêts des membres actifs et anciens de la Bundeswehr. Ce dernier a souligné qu'être soldat, ce n'est pas « un métier comme les autres ». Son président a certes admis que l'idée avancée est « courageuse et intéressante », mais rappelé que la nationalité allemande doit rester fondamentale pour des raisons juridiques et pour la « relation de fidélité » requise⁴⁷. D'autres, comme le commissaire parlementaire aux forces armées (*Wehrbeauftragter*) Hans-Peter Bartels (SPD), se sont montrés plus ouverts à de telles réflexions, en jugeant cruciale notamment la maîtrise de la langue allemande⁴⁸.

Au final, le Livre blanc contient la formulation suivante : « [...] l'ouverture de la Bundeswehr aux citoyennes et aux citoyens de l'UE offrirait non seulement un potentiel d'intégration et de régénération important pour la base du personnel de la Bundeswehr, et constituerait également un signal fort pour une perspective européenne⁴⁹ ». Au vu de l'usage prudent du conditionnel et de l'échéance électorale de 2017, il semble à l'heure actuelle fort improbable que la Bundeswehr serve de noyau dur d'une future armée européenne – d'autant que la plupart des autres armées européennes rencontrent des problèmes de recrutement similaires, au point d'appeler parfois de leurs vœux la réintroduction du service militaire obligatoire⁵⁰.

Les questions plus techniques : pilotage stratégique et base juridique

Moins médiatisées, d'autres questions ont également été discutées en amont de l'adoption du Livre blanc, entraînant un retard de trois semaines

47. « Bundeswehrverband will keine EU-Ausländer als Soldaten », *Die Zeit*, 13 juillet 2016, disponible sur : www.zeit.de.

48. T. Jungholt, « Regierung will Bundeswehr für Ausländer öffnen ».

49. Gouvernement fédéral allemand, « Weißbuch 2016 », *op. cit.*, p. 120.

50. Tel est par exemple le cas en Suède, où un récent rapport officiel visant à proposer des solutions aux problèmes de recrutement des forces armées suggère de réintroduire le service militaire obligatoire, à la fois pour les hommes et pour les femmes. Ce rapport est disponible sur : www.regeringen.se.

sur le calendrier initialement prévu⁵¹. Les désaccords ont porté à la fois sur le principe et les compétences des différents ministères, notamment des ministères des Affaires étrangères et de la Défense. Il s'agit là tout d'abord de savoir où se situera ce que l'on pourrait appeler le pilotage stratégique de la politique de sécurité allemande. La deuxième question concerne la base juridique des opérations internationales de la Bundeswehr en dehors des systèmes de défense collective classiques, à savoir les Nations unies et l'OTAN.

L'approche globale, principe fondamental déclaré de Berlin, repose entre autres sur la bonne coordination entre tous les ministères concernés. Or, le pilotage stratégique de la réaction aux crises internationales reste un des maillons faibles de la politique de sécurité allemande. Bien conscients du fait, les auteurs du nouveau Livre blanc ont bien évidemment posé la question du remède. Plusieurs options s'offraient à eux. Suite à la *Review 2014*, le ministère des Affaires étrangères avait créé un « groupe de pilotage » en mars 2015. Au sein dudit ministère, cette unité (« Referat SO1 Stabilisierung: Steuerungsgruppe, Grundsatzfragen, fragile Staaten ») devait jouer le rôle de « plateforme centrale [du gouvernement fédéral] afin de garantir une gestion des crises efficiente et efficace de tous les ministères⁵² ». Le ministère de la Défense n'était pourtant pas prêt à céder ce rôle clé aux diplomates et a donc proposé à son tour de « revaloriser » le Conseil fédéral de sécurité (*Bundessicherheitsrat*), rattaché à la Chancellerie⁵³.

Au bout du compte, le nouveau Livre blanc ne présente pas de véritable solution au problème, même si la proposition du ministère des Affaires étrangères a été écartée. Ainsi, le Conseil fédéral de sécurité devra, « en respectant le principe des domaines de compétence des différents ministères [*Ressortprinzip*], traiter de manière plus continue de questions stratégiques et donc des scénarios de danger qui en découlent, afin de renforcer encore son rôle de moteur stratégique⁵⁴ ». Autrement dit, le problème de la coordination et du pilotage stratégique reste en quête d'une solution.

51. M. Naß, « Bundeswehr soll für Einsätze im Inland üben », *Die Zeit*, 25 mai 2016, disponible sur : www.zeit.de.

52. *Ibid.*

53. Ministère allemand de la Défense, « Bundeswehreinsatz im Inneren ist Thema im Weißbuch-Entwurf », Berlin, 13 avril 2016, disponible sur : www.bmvg.de. Malgré son nom, ce conseil joue un rôle assez restreint dans la politique de sécurité allemande et traite principalement de l'autorisation d'exportation d'armes.

54. Gouvernement fédéral allemand, « Weißbuch 2016 », *op. cit.*, p. 57

La deuxième question découle de la (ré)apparition au niveau international du phénomène de coalitions *ad hoc*, comme la coalition anti-Daech menée par les États-Unis. D'un point de vue juridique, quelle est la base d'une éventuelle participation allemande ? Ici encore, les deux ministères ont des points de vue assez différents : tandis que le ministère des Affaires étrangères souhaite fonder ce genre d'opération sur l'article 24 de la Loi fondamentale, le ministère de la Défense y voit un cas de figure couvert par l'article 87 – c'est-à-dire le droit à la défense nationale. Telle a été aussi la justification juridique de la réponse militaire aux attentats de Paris en novembre 2015⁵⁵.

Dans son article 24, alinéa 2, la Loi fondamentale allemande stipule que des opérations multinationales doivent avoir lieu dans le cadre de systèmes de sécurité mutuelle et collective⁵⁶. L'interprétation actuellement pratiquée (et acceptée par la Cour constitutionnelle de Karlsruhe) de cet article consiste à dire que par systèmes de sécurité collective, il faut comprendre des organisations internationales comme les Nations unies ou l'OTAN. Dans le nouveau Livre blanc, on note cependant que dans la réalité internationale d'aujourd'hui, il existe des opérations indépendantes des contextes onusien ou otanien :

Ces derniers temps, le nombre des missions et opérations qui requièrent une action immédiate et ferme augmente. [...] Cela conduit de plus en plus souvent à une coopération *ad hoc* entre États. En particulier dans les cas où les conditions du droit international pour l'action militaire sont déjà remplies (par exemple sous forme d'une demande du gouvernement invitant) et qu'un mandat supplémentaire n'est pas nécessaire du point de vue du droit international, il devient de plus en plus compliqué d'agir dans un système de sécurité collective mutuelle.⁵⁷

La question qui se pose est donc celle de savoir si un tel scénario peut être interprété comme rentrant dans le cas de figure du système de sécurité collective mutuel, au sens de l'article 24 de la Loi fondamentale. À terme, il paraît fort probable que Karlsruhe doive trancher.

55. Voir Service de Recherche du Bundestag [Wissenschaftlicher Dienst des Bundestages], « Sachstand: Staatliche Verteidigung gegen Terroristen. Völkerrechtliche Bewertung der Terroranschläge von Paris vom 13. November 2015 », WD2-3000-203/15, Berlin, 2015.

56. « Pour sauvegarder la paix, la Fédération peut adhérer à un système de sécurité mutuelle collective ; elle consentira à cet effet aux limitations de ses droits de souveraineté qui établissent et garantissent un ordre pacifique durable en Europe et entre les peuples du monde ». Pour la traduction française officielle de la loi fondamentale allemande, voir www.bundestag.de.

57. Gouvernement fédéral allemand, « Weißbuch 2016 », *op. cit.*, p. 108-109.

Les questions qui persistent pour la politique de sécurité allemande

Bien que le nouveau Livre blanc apporte un certain nombre de réponses, des questions persistent. Ce sont sans doute ces questions-là qui continueront à marquer la politique de sécurité allemande dans les années à venir, et une bonne partie du débat devrait concerner les réponses à y apporter. Bien évidemment, il n'incombe pas au Livre blanc d'apporter ce genre de réponse, étant donné que ce sont le gouvernement fédéral et le Bundestag qui tranchent sur les conditions de déploiement des forces armées ou sur le budget de la défense. Il ne serait donc pas juste de juger le Livre blanc à l'aune de ces questions, même s'il va de soi que celles-ci ont des implications considérables sur la mise en œuvre des ambitions décrites dans ce nouveau document stratégique.

À cela s'ajoute l'affinement nécessaire de certaines notions clés que l'on pourrait qualifier de fil rouge du nouveau texte, mais qui restent floues. Cela concerne avant tout la définition exacte de l'approche globale, ainsi que son ancrage institutionnel. Le concept de « résilience » – à la mode bien au-delà du contexte allemand – mériterait également une opérationnalisation plus concrète et la définition d'une stratégie qui devrait en découler. Il s'agit là d'un travail conceptuel qui reste à fournir, alors que la question de la « réserve parlementaire » et la problématique capacitaire relèvent de la décision politique.

Le processus décisionnel préalable au déploiement de la Bundeswehr

La nécessité d'avoir l'autorisation du Parlement pour un engagement militaire est évidemment impliquée dans la volonté de Berlin d'agir plus rapidement et de façon plus flexible. Un débat sur la question a donc eu lieu (et continue d'avoir lieu) en parallèle avec l'élaboration du nouveau Livre blanc, et quelques retombées sur ce dernier. Ce débat s'inscrit dans la

ligne droite des travaux de la Commission Rühle et du projet de loi qui en découle⁵⁸.

La commission Rühle a été créée au printemps 2014 sous la présidence de l'ancien ministre de la Défense chrétien-démocrate Volker Rühle. Composée de 12 députés et experts (et boycottée par l'opposition), elle avait pour mission d'examiner la procédure d'autorisation du Bundestag – le droit de « réserve parlementaire », principe ancré dans la Loi allemande pour chaque déploiement militaire extérieur des forces armées. Les résultats des travaux ont été présentés en juin 2015⁵⁹. La Commission suggère quelques mesures visant à créer plus de transparence et propose d'adopter des règles particulières pour l'affectation de militaires allemands aux États-majors multinationaux, l'un des principaux problèmes à l'heure actuelle. Le droit de réserve parlementaire, qui était au cœur du débat, n'a pas été remis en question. Les mesures préconisées indiquent que la position stratégique allemande, et donc l'approche des missions à l'étranger, ne sont pas réellement modifiées. Les critiques adressées à l'Allemagne, notamment sur sa décision de se tenir à l'écart de tâches communes à l'intérieur de l'OTAN, restent donc pertinentes d'une certaine manière – et ce notamment dans le contexte du Concept de nation-cadre (*Framework Nations Concept*), projet phare de l'Allemagne au sein de l'OTAN, le *Pooling and Sharing* et d'autres projets capacitaires multinationaux, présentés comme éléments de réponse au problème capacitaire dans le nouveau Livre blanc. Par ailleurs, des opérations multinationales comme celles menées par la coalition contre Daech soulèvent de nouvelles questions, en lien direct avec la prise de décision sur le déploiement de la Bundeswehr.

Le Bundestag a débattu en première lecture d'un projet de loi, qui se fondait sur les recommandations de la commission en janvier 2016. Le texte comporte notamment une liste des opérations pour lesquelles l'aval préalable du Parlement ne serait plus nécessaire, cette liste incluant les missions de formation⁶⁰. Les lignes de clivage restent identiques à celles qui existaient au moment des travaux de la commission : alors que les partis de la grande coalition considèrent ce projet de loi comme un « renforcement » des droits du Bundestag, les Verts et Die Linke y voient

58. Concernant les résultats des travaux de la Commission, voir B. Kunz, « Deploying the Bundeswehr: more Transparency, more Flexibility, but Parliament's Consent Remains Key », *Éditoriaux de l'Ifri*, Ifri, 17 juin 2015, disponible sur : www.ifri.org.

59. Deutscher Bundestag, « Unterrichtung der Kommission zur Überprüfung und Sicherung der Parlamentsrechte bei der Mandatierung von Auslandseinsätzen der Bundeswehr », rapport final de la Commission, Drucksache 18/5000, 16 juin 2015, disponible sur : www.bundestag.de.

60. Le texte du projet de loi est disponible sur www.bundestag.de.

tout le contraire⁶¹. Le Bundeswehrverband s'est lui aussi opposé à l'idée d'exclure des missions de formation de la « réserve » parlementaire⁶². Le verdict des experts-juristes n'est pas plus favorable : une nouvelle loi élaborée sur la base de la proposition de la grande coalition risque tout simplement d'être incompatible avec la constitution⁶³. Alors que s'approche la fin de la législature de l'actuel Bundestag, il paraît assez improbable que de nouvelles règles relatives au déploiement international de la Bundeswehr soient adoptées dans un avenir proche. Et comme le gouvernement au pouvoir après septembre 2017 pourrait disposer d'une majorité beaucoup moins confortable au Bundestag que l'actuelle grande coalition (voire être composé de trois partis au lieu de deux, en raison des évolutions du paysage politique allemand à la suite de la montée de *l'Alternative für Deutschland*), le sujet risque fort d'être trop sensible pour que l'on puisse véritablement l'aborder.

La question capacitaire

Une politique plus ambitieuse nécessite bien évidemment des moyens. La question capacitaire se pose pour la Bundeswehr, qui souffre d'un manque de financements et de ressources en dépit de l'augmentation du budget de la défense. Ainsi, l'engagement allemand dans le cadre de la réassurance otanienne en particulier, mais aussi dans la gestion de l'arrivée massive de migrants, a selon certains poussé les forces armées allemandes aux limites. Dans une interview datant de juin 2016, le président du Bundeswehrverband, André Wüstner, estime ainsi que les forces armées ont « touché le fond » et rencontrent des problèmes majeurs au niveau de l'équipement, du personnel et des infrastructures⁶⁴. Ce diagnostic sur l'état de la Bundeswehr est notamment corroboré par le commissaire parlementaire aux forces armées.

Dans son dernier rapport annuel, le commissaire constate ainsi que « la Bundeswehr a, en dépit d'efforts intensifs, des problèmes de personnel considérables, voire alarmants, dans certaines filières et carrières⁶⁵ ».

61. Deutscher Bundestag, « Bundestagsbeteiligung bei Kampfeinsätzen strittig », 29 janvier 2016, disponible sur : www.bundestag.de.

62. Deutscher Bundeswehrverband, « Steinmetz: Rechte der Parlamentarier nicht beschneiden », communiqué de presse, 29 janvier 2016, disponible sur : www.dbwv.de.

63. Deutscher Bundestag, « Kritik an Gesetz zu Auslandseinsätzen », communiqué de presse, 13 avril 2016, disponible sur : www.bundestag.de.

64. Deutschlandfunk, « Die Bundeswehr ist mittlerweile der größte Sanierungsfall », 30 juin 2016, disponible sur : www.deutschlandfunk.de.

65. Deutscher Bundestag, *Unterrichtung durch den Wehrbeauftragten. Jahresbericht 2015 (57. Bericht)*, Drucksache 18/7250, Berlin, 26 janvier 2016, p. 19, disponible sur : www.bundestag.de.

Ainsi, en juillet 2016, la Bundeswehr avait ses effectifs au plus bas depuis sa création en 1955 ; au 31 août 2016, la Bundeswehr comptait 167 507 soldats actifs (« Berufs- und Zeitsoldaten », c'est-à-dire sans compter les quelque 9 000 personnes effectuant un service militaire volontaire), sur un effectif prévu de 170 000⁶⁶. L'objectif consiste à atteindre ce chiffre à la fin 2016, avant une augmentation des effectifs prévue à partir de 2017. Jusqu'en 2023, le ministère de la Défense prévoit la création de 7 000 postes militaires supplémentaires⁶⁷. Peu après son arrivée au ministère, Ursula von der Leyen a également lancé en 2014 une « offensive d'attractivité⁶⁸ » afin de pallier les difficultés de recrutement de la Bundeswehr. Comme en témoignent les chiffres cités ci-dessus, des progrès restent cependant à faire.

Dans le domaine capacitaire, le Livre blanc 2016 reste également relativement flou. Ainsi, en choisissant les tournures les plus vagues possible, le gouvernement fédéral déclare vouloir « à long terme et dans le cadre des ressources disponibles se rapprocher de l'objectif de 2 % du PIB pour les dépenses de défense, et allouer une part de 20 % aux investissements dans l'armement⁶⁹ ». L'Allemagne veut également miser sur les projets capacitaires multinationaux⁷⁰. Le budget de la défense a augmenté récemment et augmentera davantage dans les années à venir : de 34,29 milliards d'euros en 2016, il devrait passer à 39,18 milliards d'euros en 2020⁷¹. De nombreux observateurs jugent cependant cet effet insuffisant, ne serait-ce que parce que les financements supplémentaires serviront principalement à boucher les trous⁷².

Les ambitions déclarées de Berlin nécessiteront d'être étayées par des mesures concrètes, qui devraient coûter cher. Le Livre blanc reste cependant assez silencieux en la matière. Des propositions plus concrètes sont susceptibles de figurer dans le programme du nouveau gouvernement au pouvoir après les élections législatives de septembre 2017. Beaucoup

66. Bundeswehr, « Stärke: Militärisches Personal der Bundeswehr », 21 septembre 2016, disponible sur : www.bundeswehr.de.

67. Ministère allemand de la Défense, « Trendwende Personal : Tagesbefehl der Ministerin », Berlin, 10 mai 2015, disponible sur : www.bmvg.de.

68. Voir Ministère allemand de la Défense, « Überblick : Die Attraktivitätsoffensive im Gesetzgebungsprozess », Berlin, 28 janvier 2015, disponible sur : www.bmvg.de.

69. Gouvernement fédéral allemand, « Weißbuch 2016 », *op. cit.*, p. 69.

70. *Ibid.*, p. 73.

71. Ministère allemand de la Défense, « 10,2 Milliarden mehr für die Bundeswehr », Berlin, 23 mars 2016, disponible sur : www.bmvg.de.

72. Voir par exemple C. Major et C. Mölling, « Entre la crise et la responsabilité : un premier bilan de la nouvelle politique de défense allemande », *Notes du Cerfa*, n° 127, Ifri, décembre 2015, disponible sur : www.ifri.org.

dépendra évidemment de sa volonté de faire de la défense une question prioritaire.

Conclusion et perspectives

Le Livre blanc 2016 présente peu de surprises. Le gouvernement fédéral y réitère les éléments qui forment l'ADN de la politique de sécurité allemande : le multilatéralisme, la « sécurité en réseau » (*vernetzte Sicherheit*, notion phare introduite dans le Livre blanc de 2006), le militaire comme outil parmi d'autres. En même temps, le Livre blanc marque sans aucun doute un pas en avant dans la politique de sécurité allemande. Il consolide ainsi le « consensus de Munich » et entérine l'ambition de Berlin de jouer un rôle plus actif sur la scène internationale. Il développe également la vision « réaliste » d'un monde où les conflits interétatiques relèvent du possible, même en Europe. Comparé à ses prédécesseurs, il se caractérise également par une approche plus stratégique et une définition beaucoup plus claire des priorités stratégiques et des intérêts allemands.

Il ne faudrait cependant pas tomber dans le piège de (vouloir) croire que ce Livre blanc marquerait une évolution fondamentale de la politique allemande. Il ne contient pas d'affirmation claire selon laquelle Berlin souhaiterait s'engager davantage dans la gestion des conflits par des moyens militaires. Certes, Berlin réitère sa volonté de s'engager davantage, mais en misant prioritairement sur d'autres moyens ; le plus possible, Berlin continuera de privilégier d'autres outils que le militaire. Un mot d'ordre présent dans le texte, tout comme dans le discours officiel allemand au sens large, est « *enhance and enable* », apporter une assistance aux pays tiers en matière de développement de compétences et de capacités. Par ailleurs, la nécessité pour le gouvernement fédéral d'avoir l'approbation du Parlement – parfois perçue en France comme l'obstacle principal à une approche plus volontariste outre-Rhin – reste bien en place. D'un point de vue français, on notera avant tout que le terrorisme est certes qualifié de défi majeur, mais que la lutte contre l'État islamique et d'autres acteurs terroristes est finalement loin d'occuper une place centrale dans le nouveau Livre blanc.

Les évolutions dépendront en très grande partie de la mise en œuvre des objectifs déclarés ainsi que de la volonté des prochains gouvernements à accompagner les nouvelles ambitions au niveau budgétaire. C'est dans ce sens que l'équipe de rédaction elle-même a considéré le nouveau Livre

blanc comme le franchissement d'une étape, et non comme un aboutissement⁷³. Bien évidemment, la consolidation du « consensus de Munich » restera également à l'ordre du jour. Le fait de l'avoir formulé dans le Livre blanc constitue une étape importante. Maintenant, au-delà du cercle d'experts de la politique de sécurité allemande, il apparaît nécessaire d'y faire adhérer d'autres acteurs, dont le grand public fait partie.

En somme, le Livre blanc 2016 apparaît comme un réel pas en avant pour la politique de sécurité allemande. Telle est la conclusion à tirer d'une comparaison avec son prédécesseur de 2006, en tenant compte des débats qui ont eu lieu depuis 2011. Que l'Allemagne ne ressemble toujours pas au partenaire que semblent souhaiter certains, à Paris, c'est une autre histoire.

73. C. Breuer et C. Schwarz, « Meilenstein, kein Endpunkt. Das Weißbuch als strategische Weichenstellung für deutsche Sicherheitspolitik », *Internationale Politik*, septembre/octobre 2016, p. 83-87.

Les dernières publications du Cerfa

- M. Koopmann, « [L'Europe a besoin de Weimar : Perspectives du Triangle de Weimar en période de crise](#) », *Notes du Cerfa*, n° 133, Ifri, octobre 2016.
- T. Fock, « [L'économie agricole allemande : des structures en mutation](#) », *Notes du Cerfa*, n° 132, Ifri, septembre 2016.
- H. Scheller, « [Le dilemme de la politique de l'investissement public en Allemagne – entre le frein à la dette et un retard croissant de l'investissement ?](#) », *Notes du Cerfa*, n° 131, Ifri, juin 2016.
- J. Wanninger, « [Les Balkans occidentaux, pierre de touche de la politique étrangère allemande et européenne](#) », *Notes du Cerfa*, n° 130, Ifri, mai 2016.
- M. Engler, « [Exploit humanitaire ou échec ? La crise des réfugiés en Allemagne et en Europe](#) », *Notes du Cerfa*, n° 129, Ifri, mars 2016.
- L. Fix et A-L. Kirch, « [L'Allemagne et le Partenariat Oriental](#) », *Notes du Cerfa*, n° 128, Ifri, février 2016.
- S. Aykut, « [Champions climatiques ? France, Allemagne et Europe dans les négociations sur l'Accord de Paris sur le climat](#) », *Visions franco-allemandes*, n° 27, Ifri, mai 2016.



ifri

institut français
des relations
internationales