



PROMOTION *GÉNÉRAL GALLOIS*
2016 -2017

**Le livre blanc d'Allemagne-
Une nouvelle orientation de la politique étrangère et de la défense de
l'Allemagne ?**
Réflexions sur l'engagement de la Bundeswehr à l'intérieur et à l'extérieur



LCL Philip Matthäi

Sous la direction de
Professeur Georges-Henri Soutou
Conseiller pédagogique et directeur de l'ISC

Résumé

Le « livre blanc sur la politique allemande de sécurité et l'avenir de la Bundeswehr » est le premier document depuis dix ans d'un Gouvernement allemand à résumer clairement les aspects intérieurs et extérieurs des principes de sa politique étrangère et de sécurité. Il présente des conclusions sur l'évolution future de la Bundeswehr et la position de l'Allemagne en matière de politique étrangère et de sécurité.

Bien que les principes de la politique allemande restent inchangés, la volonté allemande d'assumer plus de responsabilités sur la scène internationale est clairement perceptible. Dans ce contexte, le livre blanc sert aussi de plateforme de discussion des opérations éventuelles de la Bundeswehr à l'intérieur comme à l'extérieur du territoire qui n'ont jamais été abordées ainsi auparavant.

Le présent mémoire vise à décrire le processus d'élaboration du livre blanc, à analyser systématiquement les efforts décrits et à les situer dans le contexte de l'orientation principale de la politique allemande. Le mémoire conclut en offrant une perspective sur le rôle futur potentiel de l'Allemagne dans le monde.

For the first time in 10 years, the German government published a "White Paper on German security policy and the future of the Bundeswehr" which clearly summarizes all principles of Germany's foreign and security policy and its internal and external implications. It provides conclusions about the future development of the Bundeswehr and Germany's definition of its future role in the field of foreign and security policy.

Although the major principles of German policy remain unchanged, the will to assume more responsibility on the international scene is clearly expressed. In this context, the White Paper serves as a platform for discussion about possible future engagements, on home soil and in foreign countries, which had never been formulated before in such an explicit manner.

This paper will describe the production process of the White Paper, it will systematically analyze the principles and efforts proposed and it will explain its role in the

context of the overall orientation of Germany's policy. The paper will conclude by offering a perspective on a possible future German role in the world.

Table des matières

Résumé	a
Table des matières	c
1. Introduction	1
1.1 Définition du sujet	2
1.2 Etat de la question	4
1.3 Méthode employée	5
1.4 Difficultés rencontrées	5
1.5 Problématiques	6
1.6 Plan	7
2 Sur la genèse du livre blanc	8
2.1 Le processus « inclusif » de l'élaboration du livre blanc	9
2.2 Le rôle des organisations internationales et des partenaires	10
2.3 La phase rédactionnelle	15
3. Les engagements potentiels de la Bundeswehr	16
3.1 Les opérations extérieures de la Bundeswehr	17
3.1.1 Les opérations menées par la Bundeswehr et leur base constitutionnelle	18
3.1.2 La loi sur la participation du Parlement	20
3.1.3 Coalitions ad hoc	22
3.2 L'engagement de la Bundeswehr sur le territoire national	24
3.2.1 Bases constitutionnelles	24
3.2.2 La position du livre blanc au sujet de l'engagement des forces armées sur le territoire national	25
4. Les implications du livre blanc pour la Bundeswehr	26
4.1 Recrutement	27
4.2 Financement	28
4.3 Formation	30
5. Conclusion	31
Sources et bibliographie	e
Annexe 1	t

1. Introduction

La décennie passée a illustré une nouvelle fois que les conditions cadres de la politique de sécurité peuvent changer très rapidement. « De la suspension du service militaire obligatoire à la réorientation de la Bundeswehr, de la cyberguerre à la guerre hybride, du terrorisme de Daesh à l'épidémie d'Ebola en Afrique, du printemps arabe à la politique de puissance menée par le Kremlin, du concept stratégique de l'OTAN aux ambitions de la politique européenne commune en matière de sécurité et de défense »¹, les changements sont « dramatiques »²; pour employer les mots de la ministre de Défense allemande, Madame von der Leyen.

Visiblement, la politique étrangère et de sécurité allemande est incitée à trouver des réponses à ces nouveaux défis, ce qu'elle avait tenté auparavant à petits pas. Chacun des sujets cités ci-dessus a engendré un ensemble de décisions individuelles au niveau politique, diplomatique, économique ou militaire. Les différents départements ministériels se sont dotés eux aussi de conceptions propres afin de prendre en compte les nouvelles exigences.³ L'adaptation du livre blanc, qui de toute évidence s'imposait depuis un certain temps, a enfin été réalisée par la publication de ce document au mois de juillet 2016.

Or, c'est bien avant l'élaboration du livre blanc que l'on peut constater que des réflexions sont menées sur la politique étrangère et de sécurité allemande et le rôle de l'Allemagne dans le monde. Elles coïncident avec la reprise des fonctions du ministre des affaires étrangères par Frank-Walter Steinmeier en 2013.⁴ Très peu après,

¹ Kröter, Thomas, „Neues „Weißbuch“ wird erarbeitet - Wie Ursula von der Leyen die Ziele der Bundeswehr neu formulieren will“ („Nouveau livre blanc en cours d'élaboration – comment Ursula von der Leyen veut reformuler les objectifs de la Bundeswehr“), Mitteldeutsche Zeitung, 24 janvier 2015.

² Ibid.

³ Ainsi, par les directives de la politique de défense de 2011, le ministère fédéral de la Défense a établi un document interne global, se basant sur le livre blanc de 2006, tant que la rédaction du nouveau livre blanc n'était pas encore envisagée (Ministère de la défense allemand: Verteidigungspolitische Richtlinien – „Nationale Interessen wahren, Internationale Verantwortung übernehmen, Sicherheit gemeinsam gestalten“ (directives de la politique de la défense – « préserver les intérêts nationaux, assumer des responsabilités au niveau international, façonner ensemble la sécurité »), Berlin, 2011).

⁴ Pour l'ensemble du « processus de revue » et pour le « consensus de Munich » voir :

il a lancé une étude, intitulée « *Review 2014* », censée répondre à deux questions qui se voulaient intentionnellement provocatrices : « Est-ce qu'il y a un problème avec la politique étrangère allemande et si oui, lequel ? Qu'est-ce qu'il faudrait changer ?⁵ ». Seulement quelques semaines plus tard, Frank-Walter Steinmeyer, Ursula von der Leyen et l'ancien président fédéral Joachim Gauck surprennent les experts de politique étrangère et de sécurité du monde entier lors de la conférence sur la sécurité de Munich en tenant des discours qui, unanimement, soulignent la nécessité d'une politique étrangère allemande plus active.⁶ Ces discours, qui depuis lors nourrissent le débat sous le titre de « consensus de Munich » ainsi que la publication de la *Review 2014* en février 2015 constituent en un sens un point de départ pour le livre blanc 2016, dont l'élaboration était annoncée dès la fin 2014 par la ministre de la Défense, Madame von der Leyen.

1.1 Définition du sujet

Le « livre blanc sur la politique allemande de sécurité et l'avenir de la Bundeswehr » est le document de base le plus important de la politique de sécurité de l'Allemagne. Il analyse la situation actuelle et fixe le cap du gouvernement allemand. Les priorités ainsi définies peuvent donc être considérées comme des lignes directrices dans la recherche des décisions futures au niveau de la politique de sécurité. « Elles concrétisent les efforts que l'Allemagne compte mettre en œuvre afin de défendre ses intérêts dans le champ de la politique de sécurité ainsi que les objectifs pour lesquels elle est prête à prendre des responsabilités et un rôle de leader »⁷.

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

⁵ Ministère des Affaires Etrangères allemand : *Review 2014 – Außenpolitik weiterdenken – Abschlussbericht der Review 2014 (Penser plus loin en matière de politique étrangère – rapport final de la Review 2014)*, Berlin, 2015.

⁶ Voir p. ex. le discours de l'ancien président fédéral allemand, J. Gauck :

Gauck, Joachim, Discours à l'occasion de l'ouverture de la 50e conférence de Munich sur la sécurité, « Le rôle de l'Allemagne dans le monde : réflexions sur la responsabilité, les normes et les alliances », 31 janvier 2014.

⁷ Ministère de la défense allemand (2016) : *Weißbuch – Wege zum Weißbuch (livre blanc – les chemins qui ont menés au livre blanc)*, Berlin, 2016, p.7.

Ainsi, le livre blanc émet des messages vers l'Allemagne et vers l'extérieur. Les partenaires de l'Allemagne, qui depuis longtemps sollicitent un engagement plus marqué de sa part sur la scène internationale ainsi qu'une contribution plus importante à la sécurité européenne et globale, trouveront dans le livre blanc des éclaircissements sur le rôle que l'Allemagne compte assumer désormais dans le monde ainsi que les attentes qu'elle pourra susciter.

Pour les partenaires privilégiés de l'Allemagne, il importera aussi de connaître le cadre, entre autres constitutionnel, dans lequel se situera sa participation future aux interventions militaires éventuelles.

En Allemagne même, les priorités stratégiques définies par le livre blanc constituent la base des documents consécutifs qui les concrétisent dans tous les ressorts ministériels, mais surtout au ministère fédéral de la Défense et dans la Bundeswehr. En ce qui concerne la Bundeswehr, le livre blanc fournit parfois même des directives très claires. La mission et les tâches de l'armée allemande s'y trouvent redéfinies.

Les indications au sujet de l'extension des options de déploiement de la Bundeswehr à l'intérieur du pays ainsi qu'à l'étranger, dans le cadre de coalitions dites « ad hoc », semblent particulièrement d'actualité. Voilà pourquoi ces deux aspects seront examinés précisément.

Pour nos partenaires, l'analyse des messages et des directives du livre blanc est importante, pour la Bundeswehr et ses membres elle est fondamentale. Une appréciation comparative du livre blanc 2016 par rapport au précédent en prenant en considération les positionnements au sujet de la politique de sécurité des plus hauts représentants politiques allemands relevés ces dernières années permettront de distinguer des nouveaux accents dans la politique de sécurité et de défense allemande.

Pour la première fois de façon systématique et officielle, la rédaction du livre blanc a donné lieu à un échange soutenu avec de nombreux experts allemands et étrangers issus du monde politique, militaire ou sociétal. Dix ateliers réunissant des experts allemands et étrangers ont été mis en place, accueillant de nombreuses impulsions de l'extérieur, permettant ainsi de décortiquer les questions fondamentales auxquelles le livre blanc doit fournir une réponse. Tout comme la décision prise finalement au cabinet des ministres, cette phase participative est une nouveauté dans le cadre de la rédaction d'un livre blanc. Ceci est la raison pour laquelle le présent mémoire consa-

crera une attention particulière à la phase rédactionnelle ainsi qu'aux facteurs limitatifs éventuels qui en résultent.

1.2 Etat de la question

Si le livre blanc a été publié il y a quelques mois seulement, la phase rédactionnelle entre fin 2014 et la fin du premier semestre 2016 a été accompagnée de nombreuses publications à son sujet. La question la plus intéressante dans ce contexte semblait être celle de savoir si la prise en charge de plus de responsabilité, souvent revendiquée, et parfois déjà évoquée par le gouvernement fédéral, allait trouver son illustration dans le livre blanc. Maintenant qu'il est publié, nous sommes en mesure de répondre à cette question.

Nombreux étaient les commentaires, notamment bien sûr dans la presse et dans les magazines spécialisés, mais aussi dans les forums sur internet et les plateformes en ligne. Les opinions sont très divergentes. Le ministère fédéral de la Défense a mis tous ses efforts à non seulement publier le livre blanc, mais à élucider en même temps son contenu. Voilà pourquoi on trouvera sur la page du ministère un document d'accompagnement explicatif ainsi que les premiers arguments de discussion et les réponses aux questions fréquentes.

Jusqu'au début des recherches menées dans la perspective du présent mémoire, aucune analyse scientifique du livre blanc ou appréciation approfondie de ses aspects essentiels n'avait encore été publiée, notamment en ce qui concerne ses effets éventuels sur l'emploi, l'équipement, le financement et le recrutement de la Bundeswehr. Ce n'est que fin 2016 que les premières publications sur ces sujets voient le jour.

L'objectif du présent mémoire consiste à fournir un premier élément constructif dans le sens d'une analyse scientifique provenant des forces armées. Les innovations du livre blanc et leurs conséquences étant nombreuses, cet exposé se limitera à certains sujets, en complément d'autres travaux écrits, publications et contributions scientifiques éventuellement rédigés simultanément. Le « changement de stratégie » présumé du gouvernement fédéral et du ministère fédéral de la Défense sera au cœur de nos réflexions. Les expériences personnelles de l'auteur dans le contexte de certains des missions récentes de la Bundeswehr (dans le cadre de l'aide aux réfugiés ou dans le cadre des premières « mesure de réassurance » aux pays baltes) peuvent être

d'une certaine utilité et servir de base pour une première réflexion approfondie en partant de la perspective des forces allemandes.

1.3 Méthode employée

La première source du présent exposé est le nouveau livre blanc de 2016. Afin de le situer dans son contexte, nous établirons une appréciation comparative par rapport à d'autres documents conceptuels issus du gouvernement fédéral et du ministère fédéral de la Défense, mais aussi par rapport à des documents de nos partenaires et des stratégies de l'OTAN (Organisation du traité de l'Atlantique Nord) et de l'UE (Union européenne). Cette analyse sera accompagnée par l'étude des documents explicatifs publiés par le ministère.

Pour approfondir l'analyse des sujets essentiels de cet exposé, nous avons surtout eu recours à des publications scientifiques et des discours tels qu'ils ont été publiés chronologiquement afin de pouvoir évaluer une éventuelle évolution.

Le livre blanc a certes été analysé, mais nous avons cherché aussi le dialogue personnel avec ses rédacteurs afin d'obtenir des informations de première main. Nous sommes heureux d'avoir pu réaliser des échanges personnels et téléphoniques avec des représentants du groupe de projet.

Un échange supplémentaire a eu lieu avec des experts de la politique de sécurité et des affaires étrangères d'instituts de recherche allemands et français. Un entretien avec une représentante du Comité d'études des relations franco-allemande (CERFA) ou de l'institut français des relations internationales (IFRI) a été organisé, suivi d'un échange épistolaire et téléphonique avec des représentants de la fondation science et politique allemande (Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP)).

1.4 Difficultés rencontrées

La recherche de documents et la prise de contact avec des acteurs ou des experts de politique de sécurité dans le but de procéder à un échange d'informations a pu se faire de manière absolument satisfaisante. Par ailleurs, les informations fondamentales sont facilement disponibles par internet. Cependant, la divulgation d'informations de première main dans le cadre des règles de Chatham House constitue un défi au niveau de la rédaction du mémoire. Ainsi, toutes les informations recueillies dans le cadre des recherches n'apparaîtront pas dans ces pages, toutes les

sources ne pouvant pas être citées de manière explicite. Cependant, ces restrictions n'ont en rien pénalisé le fond de l'étude.

1.5 Problématiques

Dès l'avant-propos du livre blanc il est écrit qu'il est de la responsabilité de l'Allemagne de contribuer de manière active à l'ordre global. Qu'est-ce que cela signifie concrètement ? Au plus tard depuis la conférence de Munich sur la sécurité de 2014 et les discours tenus à cette occasion par l'ancien président fédéral, Monsieur Gauck, l'ancien ministre des affaires étrangères, Monsieur Steinmeier, ainsi que la ministre fédérale de la Défense, Madame von der Leyen, il est clair que l'Allemagne est prête à assumer plus de responsabilité au niveau international. Cette disposition est soulignée par le livre blanc. Mais implique-t-elle une nouvelle culture stratégique pour l'Allemagne ? L'Allemagne devient-elle « normale », c'est-à-dire une puissance moyenne traditionnelle, voire une grande puissance comme certains le pensent ou même le craignent ? Ou continue-t-elle à cultiver une logique stratégique fondée sur la retenue, « si différente de celle de la France ? »⁸.

Certains signes indiquent qu'il s'agit d'une vraie césure dans la politique étrangère et de sécurité de l'Allemagne. Est-ce le moment où l'Allemagne abandonne sa culture de retenue, observée pendant des décennies ?

Jusqu'à présent, les interprétations à ce sujet sont très divergentes. De nombreuses publications apparemment de gauche font apparaître la crainte d'une politique étrangère européenne « dominée » par l'Allemagne et l'appréhension d'initiatives allemandes isolées à l'occasion d'opérations extérieures.⁹ D'autres auteurs comme Lemaitre, Bret ou le CEIS (Compagnie Européenne d'Intelligence Stratégique) ne s'émeuvent pas eux d'actions isolées de la part de l'Allemagne à l'avenir. Ils soulignent au contraire la continuité des principes de la politique étrangère allemande.¹⁰

⁸ Kunz, Barbara, « Allemagne : changement du discours, maintien du paradigme », politique étrangère 4:2015, p.2.

⁹ Stern, Johannes (source Internet), „Livre blanc 2016 : un nouveau pas dans la relance du militarisme allemand“.

¹⁰ Lemaitre, Frédéric, « L'Allemagne s'engage à devenir un partenaire militaire plus actif », Le monde, 13 juillet 2016.

Il est évident que le livre blanc pose à nouveau la question du cadre constitutionnel de la Loi fondamentale par rapport aux engagements de la Bundeswehr sur le territoire national et dans les opérations extérieures. Cependant, les réflexions quant à l'emploi des forces armées en cas de menace terroriste majeur à l'intérieur du pays, l'évocation d'un éventuel soutien des partenaires dans des opérations de stabilisation menées à l'étranger dans le cadre de coalitions ad-hoc et la demande de saisir le Bundestag, parlement allemand, pour traiter « du cadre constitutionnel régissant les opérations extérieures »¹¹ n'ont jamais été exprimées avec autant d'ouverture.

La thèse émise consiste donc à dire que, par rapport au passé, le gouvernement fédéral fera désormais preuve d'une plus grande disposition à rediscuter le cadre juridique existant, afin de définir une réglementation encore plus claire pour d'éventuels engagements futurs de la Bundeswehr, comme par exemple dans le contexte de la lutte contre le terrorisme international.

Les recherches menées dans le cadre de la présente thèse sont censées fournir une perspective quant à la participation future de la Bundeswehr à des engagements à l'intérieur comme à l'extérieur de l'Allemagne et doivent servir de base à une évaluation du rôle que l'Allemagne jouera à l'avenir au niveau international.

1.6 Plan

Le présent mémoire est subdivisé en trois chapitres.

Faisant suite à l'introduction, le **premier chapitre** se penche sur la genèse du livre blanc en présentant la chronologie de sa rédaction tout en identifiant les influences éventuelles qui en façonneraient le contenu. Notre regard se portera surtout sur les interdépendances qu'il peut y avoir avec d'autres conceptions stratégiques de l'UE, de l'OTAN ou d'autres partenaires. En même temps, nous attribuerons une attention particulière au rôle qu'y ont joué les autres ministères, les partis politiques ou les nations amies (notamment la France) et la ministre elle-même.

CEIS, Présentation du Livre blanc allemand de la Défense et perspectives, Université d'été de la défense, 2016, Paris,

Bret, Cyrille (source Internet), « Quand l'Allemagne change ses priorités de géopolitique globale ».

¹¹ Ministère de la défense allemand : Weißbuch zur Sicherheitspolitik Deutschlands und zur Zukunft der Bundeswehr (livre blanc sur la politique allemande de sécurité et l'avenir de la Bundeswehr), Berlin, 2016, p.108 et suivantes.

Le **deuxième chapitre**, qui constitue la pièce maîtresse de notre étude, analysera ce que le livre blanc nous dit à propos d'éventuels engagements futurs de la Bundeswehr à l'intérieur et à l'extérieur de l'Allemagne. Dans ce contexte, nous ferons d'abord le point sur le cadre légal existant, de la juridiction qui le complète ainsi que des recherches qui les accompagnent¹². En vue de reconnaître un éventuel changement des points d'effort du gouvernement fédéral dans ce domaine, nous comparerons le nouveau livre blanc avec celui de 2006. Ceci permettra de constater que les messages sont certainement devenus plus concrets. Il restera à démontrer que les lignes fondamentales de la politique étrangère et de sécurité de l'Allemagne n'en ont pourtant subi aucune modification.

Au **troisième chapitre** nous examinerons les conséquences concrètes pour la Bundeswehr qui découlent du livre blanc allemand. Celui-ci se distingue par contraste au livre blanc français en restant souvent plus imprécis. L'énoncé du livre blanc allemand demande donc une concrétisation moyennant une conception formulée au profit de la Bundeswehr qui se trouve actuellement encore dans la phase d'élaboration. Néanmoins, il est d'ores et déjà possible de tirer les premières conclusions relatives au recrutement, financement et formation des forces armées. Là aussi il s'agira de démontrer que l'effet de certaines des propositions contenues dans le livre blanc se concrétisera plutôt dans le moyen terme.

La conclusion donne une évaluation récapitulative du livre blanc ayant pour but de vérifier si celui-ci annonce effectivement une réorientation fondamentale de la politique étrangère et de sécurité allemande. Le mémoire s'achève par conséquent sur une évaluation personnelle du rôle futur éventuel de l'Allemagne dans le monde.

2 Sur la genèse du livre blanc

Le livre blanc a été publié le 13 juillet 2016. L'ancien ministre des affaires étrangères, Frank-Walter Steinmeier, et la ministre de la Défense, Ursula von der Leyen, en avaient notamment pris l'initiative. Il est le résultat d'un processus de maturation politique, décrit au début de ce mémoire, mis en route par les réflexions lancées par

¹² Parlement allemand, "Information de la commission chargée du contrôle et de la garantie des droits du parlement allemand dans le cadre du mandatement d'opérations extérieures de la Bundeswehr, Rapport final de la commission", Imprimé 18/5000, Berlin, 16 juin 2015.

Frank-Walter Steinmeier dans le cadre de la *Review* 2014 et qui s'est exprimé entre autres dans le « consensus de Munich ». A la différence de la *Review*, le livre blanc est une véritable directive d'action pour le gouvernement fédéral et tous les départements ministériels. La décision de rédiger le nouveau livre blanc a déjà été prise pendant la *Review* et annoncée pour la première fois par la ministre de la Défense à l'occasion de la Bundeswehrtagung, la conférence annuelle de la Bundeswehr, en octobre 2014 à Berlin, devant les généraux et amiraux des forces armées allemandes.¹³

2.1 Le processus « inclusif » de l'élaboration du livre blanc

Même avant cette première annonce, un groupe de projet, dirigé par le général de brigade Carsten Breuer et composé essentiellement de personnels de la direction générale des affaires politiques du ministère fédéral de la Défense, avait été instauré au sein du ministère. Par ses premières directives, la ministre a d'abord défini la date de finalisation prévue du livre blanc (mi-2016)¹⁴ ainsi que son mode d'élaboration dans le cadre d'un processus « inclusif »¹⁵, cherchant à encourager très tôt la participation étendue d'un large public. L'objectif consistait à réaliser, pour la première fois dans la préparation d'un livre blanc, un échange officiel et systématique avec des experts et des partenaires nationaux et internationaux ainsi qu'avec la population allemande. C'est la raison pour laquelle une approche en deux phases a été privilégiée : une « phase de consultation » et une « phase de rédaction », la concertation avec les autres ministères n'étant prévue que dans la deuxième phase dans le sens d'un processus de « co-signature ». Des « ateliers » ou « workshops » constituaient le cœur de la « phase de consultation ».

Une des premières tâches du groupe de projet consistait par conséquent à organiser ces ateliers et en fixer les contenus. Si la majorité des thèmes ont été élaborés par le

¹³ Von der Leyen, Ursula, discours de la ministre fédérale de la Défense à l'occasion de la conférence de la Bundeswehr 2014, « Die Bundeswehr 2014 – Eine Standortbestimmung » (La Bundeswehr en 2014 – un point de situation), 29 octobre 2014, Berlin.

¹⁴ Selon notre avis, il est fort probable qu'on voulait éviter une publication dans la phase pré-électorale.

¹⁵ Von der Leyen, Ursula, discours à l'occasion de la conférence initiale « Weißbuch 2016 », 17 février 2015.

groupe de travail, le ministère des Affaires étrangères a tenu à y ajouter des travaux relatifs au défi que constitue la détection précoce de crises, et sur directive de la ministre, les thèmes relativement nouveaux de la cyber-sécurité et des guerres hybrides ont également été intégrés dans le catalogue des sujets à traiter. Entre le 13 avril et le 15 octobre 2015, un total de dix ateliers a été réalisé réunissant plus de 1 800 participants. Pour les discussions de table ronde, on a pu engager plus de 50 experts internationaux et plus de 100 experts nationaux¹⁶. Déjà cette phase participative était suivie de près par la ministre de la Défense qui tenait à participer aux ateliers dès que son agenda le lui permettait.¹⁷

Parallèlement ont eu lieu plus de 500 entretiens avec plus de 1 500 experts et plus de 70 conférences partout en Allemagne. Il faut souligner que les résultats de nombreuses réunions-débats organisées par les partis politiques, les Églises, les syndicats et les associations ont trouvé leur écho dans le livre blanc. Par ailleurs, le site web du ministère a permis au public de se tenir informé et de participer aux débats.¹⁸

2.2 Le rôle des organisations internationales et des partenaires

Outre la participation du public décrite ci-dessus, ont été consultés directement les partenaires traditionnels de l'Allemagne ainsi que les organisations internationales les plus importantes. C'est la raison pour laquelle cette phase s'est caractérisée par de nombreux voyages des membres du groupe de projet dont le but était de se concerter au plus près avec les partenaires les plus importants en Europe et en Amérique du Nord.¹⁹

¹⁶ Livre blanc – les chemins qui ont menés au livre blanc, 2016, op. cit., p. 19.

¹⁷ Ainsi, elle était présente toute la journée à l'atelier tenu à Bruxelles, participant de manière active aux discussions plénières. A tous les ateliers il y avait des participants du niveau de secrétaire d'Etat au minimum.

¹⁸ Le processus de genèse du livre blanc ainsi que les participations à celui-ci sont décrits de manière détaillée dans le livret rédigé par les soins du ministère qui accompagne le livre blanc, Livre blanc – les chemins qui ont menés au livre blanc, 2016, op. cit.

¹⁹ Parmi les escales de ce voyage il y avait Paris, Londres, La Haye, Varsovie, Bruxelles et Washington (Kunz, Barbara, « Le livre blanc allemand 2016 – La consolidation du « consensus de Munich » et des questions qui persistent », Notes du Cerfa 134, octobre 2016, p. 9). Après la publication du livre blanc, le groupe de projet a quasiment refait les mêmes voyages afin de présenter les résultats contenus dans le livre blanc.

Lors des entretiens avec la France²⁰, trois sujets étaient au majeur. La France souhaitait connaître avant tout la position de l'Allemagne par rapport à la participation du pays à d'éventuelles opérations communes futures. Depuis un certain temps, la France désirait voir l'Allemagne jouer un rôle plus actif²¹, qui serait davantage en rapport avec l'évolution positive de sa situation financière. Les déclarations d'intention allemandes à ce sujet devraient donc avoir trouvé un écho très positif en France.

En ce qui concerne l'engagement des forces armées sur le territoire national allemand, la France a certainement là aussi examiné de très près les positions allemandes. Si la lutte contre le terrorisme sur le territoire national constitue un défi, qui, dans les deux pays, est parmi les premières priorités de l'agenda de la politique de sécurité, les tâches qui en découlent pour les deux forces armées diffèrent substantiellement. Dans ce contexte, la France s'intéresse d'abord à la question d'un éventuel élargissement de l'éventail des options d'emploi de la Bundeswehr sur le territoire national. La deuxième question que la France se pose à cet égard est de savoir quel type de soutien l'Allemagne (et par conséquent la Bundeswehr) serait capable de fournir dans le cas d'une nouvelle attaque terroriste en France.²²

Un troisième domaine dans lequel des échanges avec l'Allemagne seraient susceptibles d'intéresser la France est la place que réserve le livre blanc à tous les aspects liés à la cybersécurité. Ce n'est pas seulement depuis le livre blanc français de 2013 que ce sujet est de première importance en France. On peut donc présumer que les

²⁰ Dans le cas de la France, l'échange était loin d'être limité au ministère de la Défense. A l'occasion d'une visite réalisée en septembre et octobre 2015, on a intégré aussi le ministère des Affaires étrangères ainsi que l'Elysée. En plus, il y avait des entretiens avec la présidente de la commission de la défense nationale et des forces armées, Madame la députée Patricia Adam.

²¹ Bret, Cyrille (source Internet), « L'Allemagne puissance complète ? « White Paper 2016 » : l'Allemagne est-elle prête à exercer un « Leadership from the Center » ? »

²² Cette question est particulièrement sensible, vu la complexité de la situation juridique, à laquelle nous allons revenir, d'autant plus que l'emploi des forces armées sur le territoire allemand suscite des discussions en Allemagne aussi, comme nous allons le démontrer au chapitre 3. Par contre, l'emploi de moyens du service de santé a déjà été garanti.

efforts déployés par l'Allemagne en ce domaine²³ seront vus de manière positive par la France comme base éventuelle d'une future coopération renforcée.

Dans les entretiens avec les Etats-Unis (E-U), la répartition future des charges entre l'Europe et les E-U ou entre l'OTAN et l'UE était le thème dominant.²⁴ De manière répétitive et insistante, les Etats-Unis avaient réclamé ces dernières années une plus grande participation européenne et surtout allemande aux efforts de défense pour assurer la sécurité de l'Europe et c'est à juste titre qu'ils invoquent les engagements pris au niveau des investissements de la défense dans le cadre de l'OTAN.²⁵ Or, l'attitude américaine vis-à-vis un engagement plus prononcé des partenaires européens dans le domaine de la politique de défense est marquée par une certaine ambivalence. Si, côté américain, une plus forte participation aux dépenses et aux tâches de l'OTAN est unanimement saluée, les efforts entrepris pour construire des structures militaires européennes trouvent un écho plutôt réservé, car on craint une prise de distance par rapport aux missions communes définies au sein de l'Alliance.²⁶

Difficile, de prévoir l'impact de l'élection de Donald Trump comme 45^{ème} président des Etats-Unis sur cette question de la répartition des charges. Cependant, le principe d'une plus forte contribution financière – telle que réclamée et convenue – a été réaffirmé de manière explicite à plusieurs reprises dans le livre blanc. De plus, les Etats-Unis ont fait comprendre qu'ils tenaient à ce que l'Allemagne se montre encore plus active au niveau de la politique de sécurité et assume davantage de responsabilités, y compris dans un rôle de leadership.²⁷ Même avant la publication du livre blanc, l'Allemagne s'est d'ailleurs investie dans ce sens, envoyant des signes clairs en direction de l'OTAN.

²³ Création d'un département Cyber/IT au niveau ministériel, création d'un nouveau domaine opérationnel Cyber et d'un commandement « Cyber et espace d'information », centralisation d'expertise.

²⁴ The German Marshall Fund of the United States (source Internet) « White Paper on German Security Policy and the Future of the Bundeswehr Livestream ».

²⁵ Bret, Cyril (source Internet) « L'Allemagne puissance complète ? « White Paper 2016 » : l'Allemagne est-elle prête à exercer un « Leadership from the Center » ? »

²⁶ Cette ambivalence est particulièrement visible dans les discussions du « German Marshall Fund » dans le cadre d'une manifestation organisée en amont de la rédaction du livre blanc.

²⁷ Interview avec GDB Carsten Breuer.

Ceci s'illustre de la manière la plus évidente par la prise en charge du rôle de nation pilote lors du déploiement du groupement tactique en Lituanie dans le cadre de l'*Enhanced Forward Presence* (présence avancée renforcée), comme l'Allemagne l'a officiellement annoncé lors du sommet de l'OTAN à Varsovie les 08 et 09 juillet 2016. Outre la « pérennisation des investissements »²⁸ déjà évoquée, le livre blanc contient de nombreux autres aspects en phase avec les déclarations du sommet de Varsovie.²⁹ Il va donc pratiquement de soi qu'avant deux événements presque simultanés, à savoir le sommet et la publication du livre blanc, il y a eu une étroite concertation des groupes de travail. Logiquement, il présente aussi de nombreux points communs avec le document stratégique de référence de l'OTAN, le « concept stratégique » de 2010, notamment en ce qui concerne l'analyse de l'environnement sécuritaire.³⁰

L'évolution de la position adoptée face à la Russie est elle aussi décrite d'une manière frappante et plausible. Contrairement à la stratégie de l'OTAN de 2010, le livre blanc tient déjà compte des tensions existant avec la Russie et présente une évaluation d'une étonnante clarté :

Dans le cadre d'une modernisation générale de ses forces, la Russie semble disposée à aller jusqu'aux limites du possible dans le cadre des traités internationaux en vigueur. L'emploi croissant d'instruments hybrides dans le but de brouiller les frontières entre guerre et paix crée une incertitude par rapport aux objectifs russes. Ceci demande des réponses de la part des Etats concernés, mais aussi de l'UE et de l'OTAN.³¹

²⁸ Livre blanc sur la politique allemande de sécurité et l'avenir de la Bundeswehr, 2016, op. cit., p.67.

²⁹ Dans la déclaration finale du sommet on trouve des positions sur les relations avec la Russie, des engagements par rapport au renforcement des capacités cyber et l'amélioration de la résilience des Etats-membres en général.

³⁰ NATO : Strategic Concept for the Defence and Security of the Members of the North Atlantic Treaty Organization (plan stratégique sur la défense et la sécurité des états membres de l'OTAN), Bruxelles, 2010, p.10.

³¹ Livre blanc sur la politique allemande de sécurité et l'avenir de la Bundeswehr, 2016, op. cit., p.32.

Simultanément, le gouvernement fédéral souligne dans le livre blanc la nécessité de maintenir le dialogue avec la Russie, suivant ainsi la voie préconisée actuellement par l'OTAN qui applique une nouvelle double stratégie de dialogue et de sanctions.³²

Le groupe de projet autour du général Breuer a maintenu des échanges réguliers avec le groupe de travail de l'UE (Natalie Tocci et son équipe) chargé d'élaborer la nouvelle stratégie globale de l'UE. Celle-ci est aussi de date récente, puisqu'elle a finalement été publiée en juin 2016.³³ C'est entre autres cette proximité de principe avec les positions de politique étrangère de nombreux partenaires européens qui permet de reconnaître un grand nombre de points communs entre la stratégie de l'UE et les messages du livre blanc. Ce qui frappe à ce propos, c'est la récurrence des termes « capacité de résistance » ou « résilience »³⁴, ce dernier étant privilégié par le livre blanc.

Le livre blanc définit la résilience plutôt comme la capacité de l'Allemagne de se préparer aux nouvelles menaces extérieures, en évolution permanente. Dans la stratégie de l'UE, en revanche, le terme de capacité de résistance fait d'abord référence à des Etats fragiles et leur capacité de se défendre contre des menaces extérieures.³⁵ Le livre blanc adopte la même approche : dans le cadre de sa politique étrangère, le gouvernement fédéral continue lui aussi de mettre l'accent sur le renforcement de la

³² Küstner, Kai (source Internet), « NATO-Beratungen über Russland-Strategie - Die richtige Dosis Druck und Dialog » (Consultations de l'OTAN sur la stratégie à adopter face à la Russie – trouver le bon équilibre entre pression et dialogue).

³³ Ainsi, le 13 avril 2016 Natalie Tocci a participé en tant qu'expert à l'atelier au sujet des perspectives dans la politique de sécurité et de défense organisé par la Fondation Sciences et Politique (SWP) à Berlin.

³⁴ Livre blanc sur la politique allemande de sécurité et l'avenir de la Bundeswehr, 2016, op. cit., p.49.

³⁵ UE : Vision partagée, action commune : Une Europe plus forte - Une stratégie globale pour la politique étrangère et de sécurité de l'Union européenne, Bruxelles, juin 2016, p 18-22. Du fait de la grande diversité politique dans les pays voisins, la stratégie de l'UE est plus étendue que le livre blanc, en proposant des politiques adaptées aux besoins spécifiques.

capacité de résistance de ses partenaires.³⁶ L'Union européenne et l'Allemagne partagent ainsi la conviction d'une approche intégrée.³⁷

En résumé, dans la phase de consultation, il y a eu des échanges extrêmement complexes avec des experts et des partenaires de tous les niveaux, échanges initiés et accompagnés par la ministre elle-même. S'y ajoute une forte convergence avec les documents stratégiques de l'OTAN et de l'UE. Les impulsions données par les ateliers et les résultats des concertations bilatérales ont finalement constitué la base pour la phase rédactionnelle qui a suivi.

2.3 La phase rédactionnelle

Le livre blanc se compose de deux parties, dont une concerne la politique de sécurité, et l'autre l'avenir de la Bundeswehr. Les résultats recueillis dans la phase consultative ont fourni la base pour la rédaction de la première partie du livre blanc réalisée entre octobre 2015 et janvier 2016. Simultanément, les domaines organisationnels des forces armées ont été consultés pour participer à la deuxième partie du livre blanc. Celle-ci a été rédigée essentiellement entre janvier et mars 2016, et se limite volontairement à des directives sommaires à l'intention des forces armées qui seront opérationnalisées par la suite à travers la mise au point d'une nouvelle « conception de la Bundeswehr » (Konzeption der Bundeswehr (KdB)).

Les ébauches pour la première partie du livre blanc ont été écrites simultanément au ministère des Affaires étrangères et au ministère de la Défense pour être harmonisées dans le groupe de projet et soumises à la ministre sous forme d'un premier projet dès le début de l'année 2016.³⁸ Pendant toute la phase rédactionnelle, il y avait par ailleurs un échange régulier et direct entre le groupe de projet et la ministre elle-même.

³⁶ Le gouvernement fédéral souligne déjà depuis quelques années la nécessité d'une « politique d'augmentation de la capacité de résistance » (« Ertüchtigungspolitik »).

Thiel, Christian (source Internet) « Weißbuch zur Zukunft der Bundeswehr - Fremdenlegion für Deutschland? » (Livre blanc sur l'avenir de la Bundeswehr – Une légion étrangère pour l'Allemagne?).

³⁷ L'UE parle même d'une approche *pluridimensionnelle*. UE : Vision partagée, action commune, op. cit., p.21-22.

³⁸ Grâce aux consultations permanentes, les ébauches des deux ministères étaient identiques pour la plupart des positions.

La concertation avec les autres départements ministériels autour d'un projet complet (incluant donc la deuxième partie) s'est faite entre avril et juin 2016. A ces réunions de concertation participaient essentiellement le ministère des Affaires étrangères et la chancellerie, mais aussi le ministère de l'Economie et le ministère du Développement.

Même si, jusqu'aux dernières semaines avant la publication, certains aspects spécifiques faisaient encore l'objet de vives discussions,³⁹ le groupe de projet s'est montré extrêmement satisfait de cette coopération interministérielle. Dans l'ensemble, la phase d'harmonisation relativement courte semble corroborer ce constat. Il est intéressant de noter que l'opinion publique n'a eu connaissance que de très peu d'aspects qui avaient suscité des débats controversés à un moment ou un autre.⁴⁰

Le livre blanc a été publié en juillet 2016 par le gouvernement fédéral et réunit de ce fait les positions de tous les ministères associés. Il constitue, en outre, la base pour des documents à élaborer ultérieurement par les différents départements ministériels, notamment celui de la Défense. Son importance interministérielle a encore été soulignée par une autre nouveauté dans l'histoire des livres blancs : pour la première fois, le contenu d'un livre blanc a été approuvé par une décision prise en conseil des ministres.

3. Les engagements potentiels de la Bundeswehr

Le titre du livre blanc indique qu'à côté de l'analyse de l'environnement sécuritaire et la description des grandes lignes de la politique étrangère et de sécurité, c'est surtout la question de l'avenir de la Bundeswehr qui y occupe une place centrale. A la différence par exemple du livre blanc français, il n'a pas spécifiquement pour vocation de définir concrètement les structures et l'équipement des forces. Le livre blanc de 2016 se concentre plutôt sur la question de savoir quelle sera la contribution des

³⁹ Kunz, Barbara, « Le livre blanc allemande 2016 – La consolidation du « consensus de Munich » et des questions qui persistent », Notes du Cerfa 134, octobre 2016, p.10.

⁴⁰ Les thèmes des coalitions ad hoc ainsi que l'emploi sur le territoire national seront repris de façon plus détaillée plus bas. Il y avait aussi par exemple le rôle futur du conseil de sécurité fédéral qui a déclenché des débats.

Braun, Stefan und Hickmann Christoph, « Koalition streitet über Einsatz der Bundeswehr im Inland » (La coalition discute de l'emploi de la Bundeswehr à l'intérieur).

forces armées à un rôle plus actif de l'Allemagne dans la politique étrangère et sécuritaire.

Ce rôle futur de la Bundeswehr s'exprime notamment dans la définition de sa mission et de ses tâches. Celles-ci ont nettement évolué depuis la création de la Bundeswehr et bien sûr depuis la fin de la guerre froide. Une comparaison des deux livres blancs, de 2006 et 2016, met en évidence cette évolution⁴¹ : tant au niveau de la quantité que de la qualité, les missions et les tâches de la Bundeswehr ont clairement augmenté. Il y a ainsi de nouvelles missions qui résultent en partie directement de l'analyse des menaces figurant dans le livre blanc.⁴² En même temps, les tâches liées au fonctionnement de base de la Bundeswehr et qui doivent être assumées en permanence ont été élargies.⁴³

Pour l'instant, la question de savoir comment la Bundeswehr va satisfaire à ces exigences en partie nouvelles reste sans réponse. Les éventuelles opérations des forces armées à l'intérieur et à l'extérieur du territoire national y jouent un rôle primordial. Dans les deux cas, le livre blanc apporte des éléments de réponse inédits qui touchent à des sujets tout à fait sensibles, ce que nous nous attacherons à démontrer dans les paragraphes suivants.

3.1 Les opérations extérieures de la Bundeswehr

En ce qui concerne l'engagement éventuel des forces armées allemandes en dehors du territoire national, les conditions cadres ont radicalement changé pour la Bundeswehr depuis la fin de la guerre froide. Conformément à l'article 87a de la loi fondamentale, la raison d'être des forces armées allemandes est la défense (du territoire national). Il est incontestable que celle-ci constitue jusqu'à présent leur mission essentielle.⁴⁴ Or, la mission la plus probable, depuis le début des années 1990, n'est pas

⁴¹ Une comparaison des livres blancs de 2006 et 2016 sous l'angle des missions et des tâches de la Bundeswehr se trouve dans l'annexe 1.

⁴² « Mesures de réassurance et de soutien d'alliés dans le cadre de la solidarité dans les alliances », « lutte contre les menaces venant de l'espace cyber et informatique et contre des dangers nouveaux à caractère hybride », « Surveillance d'infrastructures critiques de l'espace »

⁴³ Livre blanc sur la politique allemande de sécurité et l'avenir de la Bundeswehr, 2016, op. cit., p.93.

⁴⁴ Dans le catalogue des missions de la Bundeswehr reproduit dans le livre blanc de 2016, la « Défense nationale et de l'alliance dans le cadre de l'OTAN et de l'UE » figure à la première place.

la défense du territoire national mais les opérations extérieures conduites dans le cadre de la gestion internationale de crises. La Bundeswehr s'est ainsi transformée : armée purement défensive à ses débuts, elle dispose désormais également des capacités propres à une armée d'intervention.⁴⁵

3.1.1 Les opérations menées par la Bundeswehr et leur base constitutionnelle

Les premières opérations extérieures de la Bundeswehr datent du début des années 1990, à commencer par la participation à l'opération UNAMIC (Mission préparatoire des Nations Unies au Cambodge, MIPRENUC), suivie peu après par la participation à la mission UNOSOM II (Opération des Nations unies en Somalie II, ONUSOM II).⁴⁶

Les décisions gouvernementales à leur sujet invoquant chaque fois une opération humanitaire dans une région relativement stable, il n'y avait que très peu de critiques de la part de l'opinion publique ou de l'opposition politique.⁴⁷

La situation était différente lors du conflit dans les Balkans au milieu des années 1990. A l'époque, les groupes parlementaires du FDP (parti libéral allemand) et du SPD (parti social-démocrate allemand) ont introduit un recours constitutionnel contre la décision du gouvernement fédéral d'engager les forces armées dans le cadre des opérations militaires menées dans les Balkans, car, de leur point de vue, l'article 87a de la loi fondamentale limite l'emploi de la Bundeswehr à la défense nationale et de l'Alliance et interdit tout engagement des forces armées en dehors du territoire de l'OTAN. Ils critiquaient aussi qu'une décision politique d'une telle ampleur avait été prise sans la participation du parlement allemand, le Bundestag.

Dans leur arrêt du 12 juillet 1994, les juges de la Cour constitutionnelle fédérale de Karlsruhe déclarent que la République fédérale d'Allemagne a le droit de participer à

⁴⁵ Biehl, Heiko, „Von der Verteidigungs- zur Interventionsarmee. Konturen eines gehemmtten Wandels (De l'armée de défense à l'armée d'intervention. Contours d'un changement freiné), dans « Streitkräfte im Einsatz: Zur Soziologie militärischer Interventionen », Baden-Baden, 2008, p.9-21.

⁴⁶ Les informations concernant les engagements de la Bundeswehr proviennent du site web suivant : « Opérations extérieures terminées de la Bundeswehr ».

⁴⁷ Quant aux premiers engagements de la Bundeswehr, nous recommandons le site Internet suivant : « Ein geschichtsträchtiges Urteil » (Un arrêt historique).

des opérations extérieures dans le cadre d'un système de sécurité mutuel et collectif. Dans le même temps, cet arrêt stipule néanmoins que le gouvernement est obligé de demander l'accord du Parlement avant chaque engagement de la Bundeswehr.⁴⁸ Cependant, il restait des questions en suspens après cette décision de la Cour constitutionnelle.

L'arrêt omet de préciser quels sont les systèmes de sécurité collective et mutuelle au sens de l'article 24 de la loi fondamentale. Depuis 1994, le gouvernement fédéral a sans conteste le droit d'engager la Bundeswehr sur la base de résolutions adoptées par le conseil de sécurité de l'ONU. Il en va de même pour les opérations conduites dans le cadre de l'OTAN à condition que le Bundestag donne son accord.

La question qui demeure cependant ouverte est celle de savoir si l'UE, au sens du traité de Lisbonne (et notamment de l'article 42, paragraphe 7 du traité sur l'Union européenne), satisfait aussi à ces exigences.⁴⁹ La Cour constitutionnelle fédérale de Karlsruhe, dans son arrêt de 2009 concernant les traités de Lisbonne, affirme que l'UE « n'a pas encore allé le chemin vers un système de sécurité mutuel et collectif »⁵⁰. Mais cette première estimation ne préjuge pas des décisions du Bundestag.⁵¹ Seul un arrêt explicite de Karlsruhe peut apporter une clarification définitive. L'UE a évolué ces dernières années. Elle dispose aujourd'hui des structures et moyens militaires nécessaires pour intervenir en opérations extérieures. De plus, la plupart des juristes s'accordent à reconnaître l'UE comme système de sécurité mutuel. Il serait incompréhensible que les juges de Karlsruhe confirment alors leurs conclusions de 2009.

Il est évident, en revanche, que les engagements militaires qui ne sont pas justifiés par des besoins de défense et ne s'appuient pas sur une décision adoptée par un système reconnu de sécurité collective sont inconciliables avec la constitution.⁵²

⁴⁸ Arrêt de la Cour constitutionnelle fédérale d'Allemagne du 12 juillet 1994, BVerfGE 90, 286.

⁴⁹ Service scientifique du Parlement allemand – Berlin, L'UE comme système de sécurité collective et mutuelle, 5 février 2015.

⁵⁰ Arrêt de la Cour constitutionnelle fédérale d'Allemagne du 7 mai 2008, BVerfGE 2 BvE 2/08.

⁵¹ Lors du vote, par le Bundestag, du mandat autorisant la lutte contre l'Etat Islamique, le gouvernement fédéral se réclame pour la première fois de l'article 42, paragraphe 7 du traité sur l'Union européenne.

⁵² Ibid.

Outre le flou qu'il fait régner sur la notion de système de sécurité collective, l'arrêt de 1994 ne se prononce pas non plus sur les cas dans lesquels la décision d'engager les forces armées doit obligatoirement être soumise à l'approbation préalable du Bundestag. Notamment les doutes qu'avait fait naître la décision prise sans concertation préalable par le gouvernement fédéral de consentir à l'engagement de soldats allemands dans le cadre du déploiement d'avions AWACS en Turquie, en soutien à la coalition dans la guerre de l'Irak, ont une nouvelle fois fait monter la pression pour régler enfin la participation parlementaire par une loi formelle.⁵³

3.1.2 La loi sur la participation du Parlement

La loi sur la participation du Parlement est entrée en vigueur le 18 mars 2005. Elle exige l'approbation parlementaire pour tout recours à la Bundeswehr et oblige le gouvernement à préciser non seulement le type, l'envergure, la durée et l'objectif d'une mission mais aussi de débattre aussi de ses bases juridiques. Ainsi, depuis 2005, chaque engagement de la Bundeswehr doit être approuvé par cette voie, mais jusqu'à aujourd'hui, il subsiste des réserves et des critiques.

Même si jusqu'à présent, toutes les demandes gouvernementales ont été approuvées⁵⁴ et que, la décision, en cas d'urgence, pourra être prise somme toute assez rapidement,⁵⁵ nos partenaires internationaux considèrent ce mode de prise de décision comme étant plus lourd que celui d'un système présidentiel classique. Un autre défi se pose par ailleurs en ce qui concerne l'affectation de militaires allemands dans des états-majors multinationaux ou des unités intégrées (comme par exemple les avions de reconnaissance AWACS). Selon l'interprétation actuelle, chaque participation d'un militaire allemand à un engagement de ce genre devrait, en cas de doute, être approuvée par le Parlement. Du côté militaire, on critique d'ailleurs aussi que les mandats soumis pour approbation au Parlement sont beaucoup trop détaillés (volume

⁵³ Dans son arrêt du 07 mai 2008 la Cour constitutionnelle stipule que cette consultation aurait dû avoir lieu (Arrêt de la Cour constitutionnelle fédérale d'Allemagne du 7 mai 2008, BVerfGE 2 BvE 1/03).

⁵⁴ Kunz, Barbara, « Actuelles de l'Ifri - Deploying the Bundeswehr: more transparency, more flexibility, but Parliament's consent remains key - The Rühle Commission's final report », 16 June 2015, p.2.

⁵⁵ Ainsi il n'y avait que 3 jours entre la demande présentée par le gouvernement fédéral et la décision du Bundestag au sujet des mesures contre l'Etat Islamique en Syrie fin 2015.

de l'effectif, types d'armes) et, dans la mesure où ils sont le résultat d'un compromis politique, qu'ils ne constituent pas toujours la meilleure solution d'un point de vue militaire.⁵⁶

Pour ces raisons, au début de 2014, a été instituée une commission présidée par l'ancien ministre de la Défense, Volker Rühle, chargée d'examiner dans quelle mesure la loi sur la participation du Parlement devrait faire l'objet d'une adaptation sur le plan juridique et politique. Cette commission avait pour objectif « de garantir les droits du Bundestag lors du suivi de l'intégration militaire tout en renforçant la capacité de l'Allemagne à remplir son rôle au sein des alliances militaires dont elle fait partie. »⁵⁷ Les résultats de la commission ont été publiés en juin 2015 et portent essentiellement sur les propositions suivantes :⁵⁸

- Présentation d'un rapport annuel au Bundestag sur les capacités militaires multilatérales composites ;
- Exclusion du champ d'application de la réserve d'examen parlementaire de l'exercice des fonctions assumées dans des quartiers généraux, services et états-majors intégrés ou à composition multinationale ;
- Précision de la notion d'engagement et exclusion du champ d'application de la réserve d'examen parlementaire des « volets non-militaires des missions » ;
- Utilisation des marges d'action existantes dans le cadre de la présentation de projets de mandat afin de pouvoir réagir avec une plus grande flexibilité aux évolutions surgissant pendant la durée du mandat.

Dans l'ensemble, la commission préconise un assouplissement de la procédure d'examen parlementaire tout en laissant globalement intacte l'essence de la loi, à savoir le droit d'intervention du parlement. L'essentiel des propositions de la commission a débouché sur un projet de loi qui fut présenté en janvier 2016 en première lecture au Bundestag pour délibération.⁵⁹ Au centre de ce projet se trouve une liste

⁵⁶ Kunz, Barbara (2015), op. cit., p.2.

⁵⁷ Parlement allemand, Imprimé 18/5000, op.cit., p.4.

⁵⁸ Kunz, Barbara (2015), op. cit, p.3.

⁵⁹ Parlement allemand, Projet de loi des groupes parlementaires de CDU/CSU et SPD, Proposition de loi sur le développement de la participation parlementaire à la décision d'engagements des forces armées à l'étranger dans le cadre du processus d'intégration croissante menée au sein de l'Alliance et des organisations internationales. Imprimé 18/7360, Berlin, 26 janvier 2016.

des engagements, en particulier des missions de formation et d'entraînement, qui ne seraient plus soumises à l'approbation préalable du Parlement allemand.⁶⁰

Ces délibérations en première lecture ont fait apparaître d'importantes dissensions entre les partis au gouvernement et l'opposition. Une évaluation juridique du projet de loi, publiée au mois d'avril, a par ailleurs semé le doute quant à la constitutionnalité des propositions de la commission dans son ensemble.⁶¹ Face à ces multiples difficultés, il semble peu probable que le projet de loi soit voté sous sa forme présente. Néanmoins, le livre blanc insiste sur les recommandations émises par la commission et exige que le Parlement continue de « délibérer sous forme d'une procédure adaptée sur une réforme éventuelle du cadre constitutionnel régissant les engagements extérieurs de la Bundeswehr ».⁶² La loi sur la participation du Parlement sera cependant appliquée dans sa version actuelle jusqu'au moment où un consensus au sein du Bundestag soit trouvé.

3.1.3 Coalitions ad hoc

Ainsi, la constitution allemande et la loi sur la participation parlementaire continuent à fournir le cadre pour la participation de la Bundeswehr à des opérations extérieures. Pour autant, la proposition formulée par le gouvernement fédéral dans le livre blanc, de s'engager aussi dans le cadre de « coalitions ad hoc »,⁶³ risque d'inclure des missions militaires et doit donc être analysée dans le contexte des engagements extérieurs. Dans l'histoire des opérations extérieures, un tel engagement serait sans précédent et marquerait une vraie rupture avec le passé. Car la question qui se pose alors porte non seulement sur les conditions dans lesquelles le gouvernement fédéral serait prêt à s'engager au sein d'une telle coalition, mais aussi sur la base constitutionnelle légitimant son action. Comme nous venons de voir, la loi sur la participation du Parlement, pour tout mandat soumis au vote des députés, oblige le gouvernement à préciser la norme sur laquelle s'appuie sa décision. Nous avons montré au paragraphe

⁶⁰ Parlement allemand : Rapport sur le débat à propos de la participation du parlement en cas d'emploi de la Bundeswehr le 29 janvier 2016.

⁶¹ Parlement allemand, « Critique de la loi régissant les engagements extérieurs, rapport sur le résultats commission de validation des élections, des immunités et du règlement », Berlin, 13 avril 2016.

⁶² Livre blanc sur la politique allemande de sécurité et l'avenir de la Bundeswehr, 2016, op.cit., p.109.

⁶³ Ibid, p.108-109.

3.1.1 qu'il est fort peu probable que les partis de l'opposition ou la Cour constitutionnelle fédérale acceptent une argumentation basée sur l'article 24 de la loi fondamentale. Vraisemblablement, la seule option envisageable pour justifier une telle participation à une structure créée ad hoc serait de s'appuyer sur l'article 87a de la loi fondamentale et donc la notion de défense. Or, jusqu'à présent, le gouvernement fédéral a hésité à citer l'article 87a comme norme pertinente dans ce débat,⁶⁴ bien qu'il ait très bien pu s'en référer fort de l'évaluation fournie par le service scientifique du Bundestag.⁶⁵

Reste donc à savoir si l'article 87a suffirait à lui seul pour obtenir l'approbation du Bundestag. Même si c'était le cas, il serait quasiment certain que les partis de l'opposition demanderaient un contrôle de constitutionnalité. Une décision historique des juges constitutionnels, comme celle de 1994 qui portait sur l'article 24 de la loi fondamentale, en serait la conséquence.

Une chose doit cependant être soulignée : le livre blanc insiste lui aussi sur le fait qu'un tel engagement ad hoc restera toujours l'ultime recours. Dans la mesure du possible, le gouvernement fédéral compte s'engager dans le cadre des systèmes de sécurité collective décrits, réaffirmant ainsi le principe sacré de la multilatéralité plutôt que de le remettre en question. En même temps, les décideurs politiques se voient confrontés à une opinion publique allemande en grande partie sceptique vis-à-vis des engagements militaires,⁶⁶ ce qui constitue probablement un obstacle plus important pour la participation à des coalitions ad hoc que la loi sur la participation du Parlement.

⁶⁴ Parlement allemand, „Demande du gouvernement fédéral relative à l'engagement armé de la Bundeswehr dans le cadre de la prévention et de la répression des actions terroristes inspirées par l'organisation terroriste Etat islamique“, Imprimé 18/6866, 1er décembre 2015.

⁶⁵ Service scientifique du Parlement allemand, « Autodéfense de l'état contre des terroristes – évaluation sous l'angle du droit international des attentats de Paris du 13 novembre 2015 », WD 2 - 3000 - 203/15, Berlin, 30 novembre 2015.

⁶⁶ Plusieurs enquêtes (voir la bibliographie) montrent que les Allemands restent plutôt sceptiques face aux opérations militaires internationales.

3.2 L'engagement de la Bundeswehr sur le territoire national

A côté des options d'emploi de la Bundeswehr à l'étranger, évoquées plus haut, le livre blanc traite aussi, et de manière détaillée, les possibilités d'engagement des forces sur le territoire national – un sujet qui a une longue tradition dans les débats portant sur la politique intérieure de l'Allemagne.

A la lumière de l'arrêt de la Cour constitutionnelle fédérale relatif la loi sur la sécurité aérienne (arrêt de 2012), l'intention du gouvernement fédéral, articulée dans le livre blanc, d'engager les forces armées sur le territoire national dans le cadre de la lutte antiterroriste, constitue une nouvelle étape dans le débat que nous allons illustrer ci-dessous.

3.2.1 Bases constitutionnelles

La loi fondamentale de la République fédérale d'Allemagne ne comporte initialement aucune disposition sur l'engagement des forces armées sur le territoire national, sous quelque forme que ce soit. Ce n'est qu'en 1968, dans le cadre de la législation sur l'état d'urgence, qu'a été introduit l'article 87a ainsi que les alinéas 2 et 3 de l'article 35 dans la constitution allemande.⁶⁷

Le livre blanc résume de manière concise les normes juridiques qui sont aujourd'hui pertinentes pour l'emploi des forces armées et en fournit une évaluation.⁶⁸ Conformément à l'article 35, alinéa 1 de la loi fondamentale, les forces armées peuvent intervenir à l'intérieur du territoire national dans le cadre de l'entraide administrative. Cette entraide ne saurait cependant dépasser un soutien technique ou logistique et s'exerce donc dans des limites bien précises. Il est formellement exclu que la Bundeswehr assume des missions régaliennes à ce propos.

Cette dernière option se fait en application de l'article 87a, alinéas 3 et 4 (en liaison avec l'article 91, alinéa 2 de la loi fondamentale). Or, ces deux articles régissent l'engagement des forces armées en cas d'état de tension et de défense ou en cas d'état de crise intérieure. Là aussi, le recours aux forces est donc soumis à des conditions bien précises. C'est la raison pour laquelle le gouvernement fédéral, dans ses

⁶⁷ Jungholt, Thorsten (source Internet) « Von der Leyen denkt in katastrophischen Dimensionen » (Von der Leyen pense en dimensions catastrophiques).

⁶⁸ Livre blanc sur la politique allemande de sécurité et l'avenir de la Bundeswehr, 2016, op. cit. p.110.

réflexions sur l'engagement de la Bundeswehr dans la lutte contre le terrorisme, s'appuie sur les alinéas 2 et 3 de l'article 35 de la loi fondamentale.

3.2.2 La position du livre blanc au sujet de l'engagement des forces armées sur le territoire national

L'article 35, alinéa 2, phrase 2 et alinéa 3 de la loi fondamentale autorise l'intervention de la Bundeswehr à l'intérieur du territoire national en cas de catastrophe naturelle ou de sinistre particulièrement grave (état d'urgence en cas de catastrophe) sur la demande d'un *Land* ou sur ordre du gouvernement fédéral. Pendant longtemps, il incertain des savoir si la Bundeswehr était autorisée à exercer des missions régaliennes et mettre en œuvre des moyens de combat militaire.

Dans son premier arrêt (de 2006) relatif à la loi sur la sécurité aérienne, la Cour constitutionnelle avait rejeté ces options.⁶⁹ Ce n'est qu'en 2012, suite à une délibération en assemblée plénière, qu'elle a admis cette possibilité,⁷⁰ en imposant des conditions sévères. Ainsi, l'emploi de moyens militaires doit obligatoirement résulter d'une décision du gouvernement fédéral et rester l'option de dernier recours pour faire face à un évènement à caractère catastrophique.⁷¹ Des mesures préventives demeurent par ailleurs interdites.⁷²

Il reste donc une certaine marge d'interprétation, d'autant plus que la Cour n'a pas précisé la notion « d'attaque terroriste de grande envergure ». Le ministère de la Défense, dirigé par le parti conservateur de la CDU, aurait bien voulu apporter plus de clarté à cet égard. En avril, le ministère des Affaires étrangères s'est vu remettre un extrait du livre blanc concernant l'engagement des forces armées sur le territoire national allemand, ce qui aurait nécessité une révision constitutionnelle.⁷³ Mais le ministère des Affaires étrangères de l'époque, portefeuille confié au SPD, n'a pas voulu

⁶⁹ Arrêt de la Cour constitutionnelle fédérale d'Allemagne du 15 février 2006, BVerfGE 1 BvR 357/05.

⁷⁰ Arrêt de la Cour constitutionnelle fédérale d'Allemagne du 03 juillet 2012, BVerfGE 2 PBvU 1/11.

⁷¹ Ibid.

⁷² Kunz, Barbara (2016), Notes du Cerfa 134, op. cit., p. 20.

⁷³ Jungholt, Thorsten (source Internet) « Von der Leyen denkt in katastrophischen Dimensionen » (Von der Leyen pense en dimensions catastrophiques).

entendre parler de cette initiative.⁷⁴ Même si, du moins pour la législature en cours, une révision de la constitution ne semble pas à l'ordre du jour, le sujet restera d'actualité. Pour 2017, la ministre de la Défense Ursula von der Leyen a annoncé une augmentation des activités d'entraînement réalisées conjointement avec les autorités fédérales et des Länder dans la perspective d'une future coopération en cas de catastrophe. Pour celui qui se prononce – à l'instar, selon toute évidence, de la ministre – en faveur d'un emploi renforcé de la Bundeswehr sur le territoire national, ceci est certainement la bonne voie. Car il est incontestable que la Bundeswehr n'a pas beaucoup d'expérience dans ce domaine. Sa formation et son équipement ne sont pas forcément adaptés à un engagement sur le territoire national. Ces exercices conjoints avec la police correspondent donc plutôt à une analyse des déficits, susceptible de déboucher sur des aménagements législatifs. Il est vrai que, depuis des années, les sondages réalisés en Allemagne ne laissent pas de doute : presque 90 pour cent des Allemands sont favorables à un engagement limité de la Bundeswehr sur le territoire national.⁷⁵

4. Les implications du livre blanc pour la Bundeswehr

Traditionnellement, le livre blanc a pour but de donner des directives essentielles à la Bundeswehr et de jalonner son avenir. Dans les livres blancs publiés jusqu'à présent, il existe cependant des différences significatives par rapport au degré de détail des analyses fournies.⁷⁶ En ce qui concerne le livre blanc de 2016, on a souvent critiqué

⁷⁴ Braun, Stefan und Hickmann Christoph, « Koalition streitet über Einsatz der Bundeswehr im Inland » (La coalition débat de l'emploi de la Bundeswehr à l'intérieur), Süddeutsche Zeitung, 12 avril 2016.

C'est la raison pour laquelle on lit dans la version publiée du livre blanc : „C'est ainsi que l'engagement des forces armées a aussi son importance dans le contexte de la situation de menace actuelle car elles peuvent être mises en oeuvre pour combattre de manière efficace et éliminer des événements catastrophiques dans les limites restreintes d'une situation exceptionnelle inhabituelle et dans le cadre de la constitution en vigueur.

⁷⁵ Voir le sondage « Majorité favorable à l'emploi de la Bundeswehr à l'intérieur ».

⁷⁶ Le livre blanc de 2006 contient les organigrammes des différentes armées et donne ainsi des directives quant à la structure des forces. Le livre blanc de 2016 par contre est très discret à cet égard. C'est en vain qu'on y cherche les termes d' « armée de terre », « marine » ou « armée de l'air ». A la diffé-

le niveau d'abstraction élevé de la deuxième partie.⁷⁷ Que ses orientations soient effectivement définies de manière plutôt large, est cependant le fruit d'un choix délibéré des auteurs en faveur d'une « prise de hauteur » qui, au moment de la mise en œuvre, confère aux acteurs une vraie liberté d'action dans l'esprit du commandement par objectif. C'est dans le cadre de la nouvelle conception de la Bundeswehr que les directives du livre blanc devront par la suite être opérationnalisées.⁷⁸ Même si celle-ci ne paraîtra pas avant mi-2017, le livre blanc permet dès aujourd'hui de tirer les premières conclusions à l'égard du recrutement, du financement et de la formation des forces armées, comme nous allons le démontrer dans les paragraphes suivants.

4.1 Recrutement

Depuis la publication du nouveau livre blanc, l'éventail des tâches de la Bundeswehr s'est nettement élargi. Il est logique que la ministre ait lancé presque en même temps et par ordre du jour la « *Trendwende Personal* » (retournement de tendance au niveau des effectifs).⁷⁹ Pour la première fois depuis la fin de la guerre froide, il est prévu d'augmenter le volume global des effectifs. En plus des 185 000 militaires que l'armée allemande compte actuellement en tant qu'effectifs maximum (170 000 militaires de carrière et sous contrat, 2 500 réservistes ainsi que 5 000 à 12 500 engagés volontaires), le ministère de la Défense constate un besoin supplémentaire de 14 300 postes militaires jusqu'en 2023.⁸⁰

Même si la manière de procéder pour pourvoir ces 14 300 postes est clairement énoncée, il sera difficile de répondre à ce besoin supplémentaire, notamment dans des domaines techniques spécifiques. Le commissaire parlementaire aux forces ar-

rence du livre blanc français, il n'y a pas non plus d'indications quant aux quantités des principaux systèmes d'armes.

⁷⁷ Thiels, Christian (source Internet), « Weißbuch der Bundeswehr - Psychologie in Zeiten des Kriegen » (Livre blanc de la Bundeswehr – psychologie en temps de guerre).

⁷⁸ Désormais, ce n'est plus la division politique au sein du ministère fédéral de la Défense, mais la division planification qui est compétente pour l'établissement de la conception de la Bundeswehr. Il n'est pas prévu actuellement de rédiger des directives de politique de défense.

⁷⁹ Ministère de la Défense allemand (2016) : ordre du jour de la ministre au sujet de la « *Trendwende Personal* » (retournement de tendance au niveau des effectifs) du 10 mai 2016, Berlin, 2016.

⁸⁰ Ibid.

mées constate d'ores et déjà « des problèmes considérables voire alarmants dans quelques domaines d'affectation et filières en dépit d'efforts intenses déployés au niveau du recrutement ». ⁸¹

Pour résoudre ces problèmes de recrutement, la Bundeswehr a fait preuve de créativité, en misant par exemple sur les nouveaux médias, sans pour autant obtenir à court terme les résultats escomptés. Pour cette raison, le livre blanc suggère une approche qui pourrait se révéler porteuse d'avenir : l'ouverture de la Bundeswehr aux ressortissants de l'Union européenne. ⁸² Si, au sein du ministère, cette idée n'est pas tout à fait nouvelle, le fait qu'elle ait été reprise dans le livre blanc, en revanche, représente une véritable révolution. Actuellement, il n'existe cependant pas de base légale pour le recrutement d'étrangers. Tout comme les impulsions données en matière d'engagement de la Bundeswehr sur le territoire national et en opérations extérieures, lesdits passages du livre blanc peuvent donc être interprétés comme un « ballon d'essai » permettant de susciter un débat public à ce sujet. L'initiative a trouvé un premier écho positif, auprès de la Fondation science et politique par exemple, qui juge utile d'en discuter avec les partenaires dans un cadre multilatéral après avoir procédé à un examen juridique approfondi. ⁸³

4.2 Financement

Outre la hausse des dépenses prévue au niveau du personnel, le ministère fédéral de la Défense vise également à augmenter substantiellement le budget de la Défense. Cette démarche reflète non seulement l'engagement pris vis-à-vis des partenaires

⁸¹ Parlement allemand, « Information du délégué parlementaire aux forces armées, rapport annuel 2015 (57^e rapport) », Imprimé 18/7250, Berlin, 26 janvier 2016.

Selon les sites Internet de la Bundeswehr, au 09 février 2017, elle comptait 177 956 soldats.

⁸² L'énoncé, dans le livre blanc, est le suivant : « L'ouverture de la Bundeswehr aux citoyens et citoyennes de l'UE constituerait non seulement un potentiel d'intégration et de régénération permettant d'assurer la robustesse en termes d'effectifs de la Bundeswehr mais également un signal fort en faveur d'une perspective européenne. »

Livre blanc – les chemins qui ont mené au livre blanc, 2016, op. cit., p. 120.

⁸³ Kaim, Markus et Linnenkamp, Hilmar, « Das neue Weißbuch – Impulsgeber sicherheitspolitischer Verständigung? (Le nouveau livre blanc – donneur d'impulsions pour une entente au niveau de la politique de sécurité ?) », SWP aktuell 65, octobre 2016, p. 3.

internationaux de porter l'effort de défense à deux pour cent du PIB, mais aussi la prise de conscience d'un déséquilibre flagrant entre l'équipement actuel des forces armées et leurs tâches futures. C'est la raison pour laquelle, dès le début de l'année, la ministre s'est fixée l'objectif d'investir, à l'horizon 2030, jusqu'à 130 milliards d'euros dans de nouveaux équipements⁸⁴ – une somme équivalente à des dépenses annuelles de 9 milliards d'euros en moyenne. Le budget de la Défense devrait donc s'accroître de manière considérable, sachant qu'il est également prévu d'augmenter les dépenses d'investissement qui s'élèvent actuellement (2016) à environ 4,7 milliards d'euros.

A ce propos, de premiers succès semblent se profiler à l'horizon. Dans le projet de budget fédéral pour 2016, le budget particulier du ministère fédéral de la Défense prévoit des dépenses à hauteur d'environ 34,4 milliards d'euros, ce qui représente un excédent d'environ 1,9 milliard d'euros par rapport au plan financier en vigueur.⁸⁵ Les 34,9 milliards initialement prévus au titre du budget de la Défense 2017 ont été portés à 37 milliards d'euros environ. Malgré ces progrès évidents, le livre blanc souligne aussi très clairement que « la mise à disposition de ressources financières [...] se fera dans le cadre des impératifs budgétaires fixés par le gouvernement fédéral »⁸⁶. Il reste donc à voir si les futurs gouvernements fédéraux continueront eux aussi à faire évoluer les dépenses de défense vers l'objectif des deux pour cent du PIB. Même si aujourd'hui la tendance semble s'inverser,⁸⁷ les effets, au sein des unités, ne se feront sentir que peu à peu.

⁸⁴ Ursula von der Leyen a l'intention d'investir 130 milliards d'euros

<http://www.zeit.de/politik/deutschland/2016-01/bundeswehr-ausruestung-material-andre-wuestner-ursula-von-der-leyen>

⁸⁵ Bundestag allemand, « Information donnée par le gouvernement fédéral – programmation financière de la fédération 2015 à 2019 », Imprimé 18/5501, Berlin, 14 août 2015.

⁸⁶ Ministère de la Défense allemand : Weißbuch zur Sicherheitspolitik Deutschlands und zur Zukunft der Bundeswehr (livre blanc sur la politique allemande de sécurité et l'avenir de la Bundeswehr), Berlin, 2016, p. 117.

⁸⁷ « Même si l'Allemagne est loin de consacrer 2 % de son PIB au budget de la défense comme les Etats membres de l'OTAN s'y sont engagés – ce qui représenterait la somme astronomique de 60 milliards d'euros compte tenu de la richesse du pays –, l'augmentation est réelle. »

4.3 Formation

Quand bien même la refonte de la formation n'est pas précisément le sujet du livre blanc, celle-ci n'en est pas moins prégnante pour la Bundeswehr. Après les opérations de stabilisation menées dans les années 1990 et 2000, la Bundeswehr avait presque systématiquement adapté sa structure, son équipement et sa formation en conséquence, se détournant ainsi clairement de ce qui, à ses débuts, constituait sa seule mission : la défense nationale et collective. Suite à l'annexion de la Crimée par la Russie, il est constaté un recentrage sur sa mission d'origine. Depuis 2014, ce que toute l'Europe croyait appartenir à une époque révolue est revenu à l'ordre du jour, entraînant, même avant la publication du livre blanc, des répercussions sur la structure, l'équipement et la formation des forces armées. Un exemple qui illustre à merveille cette nouvelle donne est la remise en service de plusieurs chars de combat et la mise sur pied d'un bataillon blindé supplémentaire. La formation, jusqu'à présent axée systématiquement sur les opérations de stabilisation, a connu elle aussi un changement. La préparation à la défense du territoire national et les missions extérieures sont désormais traitées sur un pied d'égalité. Ce « retour aux sources » s'exprime par exemple dans l'adaptation des scénarios tactiques au niveau de l'entraînement opérationnel et est résumé de manière pertinente par le CEMAT allemand : « Celui qui sait faire le piquet et la sonnette sait faire le check-point ! »⁸⁸

Indépendamment de ces changements, la question qui se pose au niveau de la formation porte sur les conséquences qu'entraîne l'attribution de tâches fondamentalement nouvelles, par exemple dans le cadre de l'emploi des forces armées sur le territoire national. La défense contre les menaces hybrides n'apparaît pas dans les programmes de formation de la Bundeswehr. Ces quelques exemples illustrent l'influence que les impulsions données par le livre blanc auront dans de nombreux domaines. Les détails de ces conséquences ne deviendront visibles qu'au cours des années à venir, y compris à la lumière de la nouvelle conception de la Bundeswehr (KdB) qui sera publiée alors.

Lemaitre, Frédéric, « L'Allemagne s'engage à devenir un partenaire militaire plus actif », Le monde, 13 juillet 2016

⁸⁸ Source Internet : « Wer Feldposten und Alarmposten beherrscht, der kann auch Checkpoint » (Celui qui sait faire le piquet et la sonnette sait faire le check-point).

5. Conclusion

On peut interpréter le nouveau « livre blanc sur la politique allemande de sécurité et l'avenir de la Bundeswehr » comme une étape logique dans le développement d'une politique étrangère et de sécurité qui reflète davantage que par le passé, la disposition de la République fédérale d'Allemagne d'assumer plus de responsabilité au niveau international. Il n'est donc pas surprenant de constater que la teneur des discours de l'ancien président fédéral, Monsieur Gauck, de l'ancien ministre des affaires étrangères, Monsieur Steinmeier, et de la ministre de la Défense, Madame von der Leyen ressentie comme novatrice en son temps, correspond dans une large mesure aux messages du livre blanc. Le « consensus de Munich » trouve donc son expression dans ce document de base le plus important de la politique étrangère et de sécurité allemande, dont la publication prévue avant les élections législatives de 2017 ne constitue certainement pas un hasard.

Le livre blanc est fondé sur une analyse extensive des conditions cadres modifiées de la politique de sécurité de ces dernières années, analyse qui, surtout grâce à la concertation étroite avec les partenaires et organisations internationales, est assez proche des évaluations de l'UE et de l'OTAN. Vu la grande variété des menaces et défis actuels, le nouveau mot d'ordre est « résilience », même si ce terme ne semble pas encore suffisamment opérationnalisé. Outre la concertation avec les organisations internationales les plus importantes, ce sont les influences émanant des autres ministères qui ont été reprises dans le livre blanc, et il porte aussi, à certains endroits, très clairement la marque de la ministre de la Défense.

Les conséquences effectives pour la Bundeswehr ainsi que pour les opérations, le recrutement, le financement et l'instruction restent à venir. Alors que certaines exigences politiques se reflètent dès maintenant dans des mesures et des propositions concrètes (mise sur pied d'un nouveau domaine opérationnel Cyber, prise en charge de la fonction de nation leader dans le cadre de « Enhanced Persistent Presence » en Lituanie), d'autres annonces comportent encore des points d'interrogation. Notamment les limites et conditions de l'emploi des forces armées à l'extérieur comme à l'intérieur du pays resteront à discuter à l'avenir. Les avancées faites dans ce sens par le gouvernement fédéral dans le livre blanc peuvent donc aussi être vues comme la tentative d'encourager ce discours fondamental avant que l'Allemagne se voie obli-

gée la prochaine fois de décider d'une participation substantielle de ses forces à une opération extérieure.

Dans ce contexte, la loi sur la participation du parlement, souvent vue comme une entrave par la France, ne jouera certainement pas un rôle primordial, même si elle restera en vigueur telle quelle dans un premier temps. Ce seront avant tout les capacités d'une armée déjà fortement sollicitée et surtout l'attitude sceptique d'une très large partie de la population allemande face aux opérations extérieures qui auront une influence importante, bien que les derniers sondages de la « Körber-Stiftung » montre, que l'opinion publique est légèrement en train de changer. Entre janvier 2015 et octobre 2016, le consentement pour un engagement plus actif dans la gestion des crises internationales a augmenté significativement.⁸⁹ Sous cet angle, il faudra voir dans le livre blanc plutôt le début et non la fin du débat sur la politique de sécurité.⁹⁰

Par contre, les fondements de la politique étrangère et de sécurité ne seront nullement mis en cause. Nous n'allons donc pas corroborer l'avis de Stern cité au début de ce mémoire. Il n'est certainement pas question d'un changement de stratégie. Les appréhensions des partis d'opposition allemands à ce sujet ne semblent pas fondées non plus.⁹¹ Bien au contraire ! Les principes politiques de l'Etat allemand qui ont fait leurs preuves, à savoir le multilatéralisme, le réseau sécuritaire ou les forces armées comme option de dernier recours, sont confirmés une nouvelle fois.

Pourtant la question qui se pose est celle de savoir jusqu'où va la prétention allemande de pouvoir façonner la politique internationale et quelle est l'image qu'elle se fait d'elle-même en tant qu'Etat. A cet égard, il y a effectivement des changements qui se profilent et qui laissent deviner une nouvelle conscience de l'Allemagne d'elle-même comme « puissance capable de préserver et de façonner l'ordre poli-

⁸⁹ Le consentement a augmenté 7% entre janvier 2015 et octobre 2016 à 41%.

Update 2016 „Involvement or Restraint? Findings of a representative survey commissioned by Körber Foundation on German attitudes to foreign policy“.

⁹⁰ Kaim, Markus und Linnenkamp, Hilmar, “Das neue Weißbuch – Impulsgeber sicherheitspolitischer Verständigung? (Le nouveau livre blanc – donneur d'impulsions pour une entente au niveau de la politique de sécurité ?), SWP aktuell 65, Oktober 2016, p. 1.

⁹¹ Kunz, Barbara (2016), Notes du Cerfa 134, op. cit., p.19.

tique »⁹². Effectivement, cette ambition globale se retrouve formulée de manière explicite dans le livre blanc.⁹³

Pour décrire cette nouvelle conscience d'elle-même ainsi que la constance des principes de sa politique étrangère et de sécurité, nous proposons l'analyse de Volker Perthes :

« Selon moi, l'Allemagne devrait se voir comme une puissance moyenne responsable qui, ensemble avec d'autres puissances, préserve et développe l'ordre européen et global. »⁹⁴

Le positionnement futur de l'Allemagne et surtout les décisions qu'elle prendra dans un cas concret dépendront surtout des constellations politiques. 2017 est une année d'élection. A ce jour, il est fort probable que les acteurs les plus importants sur la scène de la politique étrangère et de sécurité allemande continueront à jouer un rôle éminent dans le nouveau gouvernement. En ce qui concerne la continuité politique et l'orientation de la Bundeswehr correspondante ce serait certainement une bonne nouvelle.

⁹² Kaim / Linnenkamp (2016), op. cit., p.2.

⁹³ Dans le livre blanc, on lit dans ce contexte : « Au niveau de la politique de sécurité, l'horizon de l'Allemagne se veut global. Il inclut explicitement le cyberspace, l'espace informationnel et le domaine spatial » (p.56). Dans « Wege zum Weißbuch », cette ambition est confirmée : « En même temps, il est dans la responsabilité de notre pays de contribuer de manière active au façonnement de l'ordre global » (p.5).

⁹⁴ Perthes, Prof. Dr. Volker » „Wissenschaft und Weißbuch“ (Science et livre blanc) », discours à l'occasion de la conférence initiale « Weißbuch 2016 », 17 février 2015.

Sources et bibliographie

Référence d'Archives (sources du service scientifique du Parlement allemand et du parlement allemand), ordre chronologique

Deutscher Bundestag, „Antrag der Fraktionen der CDU/CSU und SPD, Einsetzung einer ‚Kommission zur Überprüfung und Sicherung der Parlamentsrechte bei der Mandatierung von Auslandseinsätzen der Bundeswehr ‘“, Drucksache 18/766, (Parlement allemande, „Demande des fractions CDU/CSU et SPD pour la création d’une ‘Commission pour le contrôle et la sécurisation des droits parlementaires lors de la création des mandats pour les déploiements de la Bundeswehr’“, Imprimé 18/766), Berlin, 11 mars 2014.

<http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/18/007/1800766.pdf>

Wissenschaftlicher Dienst des Bundestages – Berlin, „Die EU als System gegenseitiger kollektiver Sicherheit“ (Service scientifique du Parlement allemand – Berlin, L’UE comme système de sécurité collective et mutuelle), 5 février 2015.

<https://www.bundestag.de/blob/437606/c3c8c87db9f2eb274c0f018cf00195f5/wd-2-022-15-pdf-data.pdf>

Deutscher Bundestag, „Unterrichtung durch die Kommission zur Überprüfung und Sicherung der Parlamentsrechte bei der Mandatierung von Auslandseinsätzen der Bundeswehr“, Abschlussbericht der Kommission, Drucksache 18/5000, (Parlement allemand, „Information de la commission chargée du contrôle et de la garantie des droits du parlement allemand dans le cadre du mandatement d’opérations extérieures de la Bundeswehr, Rapport final de la commission“, Imprimé 18/5000, Berlin, 16 juin 2015.

<http://dipbt.bundestag.de/doc/btd/18/050/1805000.pdf>

Deutscher Bundestag, „Unterrichtung durch die Bundesregierung - Finanzplan des Bundes 2015 bis 2019“, Drucksache 18/5501, (Parlement allemande, „Information donnée par le Gouvernement allemand – programmation financière de la fédération 2015 à 2019 », Imprimé 18/5501), Berlin, 14 août 2015.

<http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/18/055/1805501.pdf>

Wissenschaftlicher Dienst des Bundestages – Berlin, „Staatliche Selbstverteidigung gegen Terroristen - Völkerrechtliche Bewertung der Terroranschläge von Paris vom 13. November 2015“ (Service scientifique du Parlement allemand – Berlin, Autodéfense de l'état contre des terroristes – évaluation sous l'angle du droit international des attentats de Paris du 13 novembre 2015), WD 2 - 3000 - 203/15, 30 novembre 2015.

http://thomas-hitschler.de/wp-content/uploads/2015/11/203_15_Staatliche-Selbstverteidigung-gegen-Terroristen-aktualisierte-Version.pdf

Deutscher Bundestag, „Antrag der Bundesregierung zum Einsatz bewaffneter deutscher Streitkräfte zur Verhütung und Unterbindung terroristischer Handlungen durch die Terrororganisation IS“, Drucksache 18/6866, (Parlement allemande, „Demande du gouvernement fédéral relative à l'engagement armé de la Bundeswehr dans le cadre de la prévention et de la répression des actions terroristes inspirées par l'organisation terroriste Etat islamique“, Imprimé 18/6866), 1er décembre 2015.

<http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/18/068/1806866.pdf>

Deutscher Bundestag, „Unterrichtung durch den Wehrbeauftragten Jahresbericht 2015 (57. Bericht)“, Drucksache 18/7250, (Parlement allemand, “Information du délégué parlementaire aux forces armées, rapport annuel 2015 (57° rapport)”, Imprimé 18/7250), Berlin, 26 janvier 2016.

<http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/18/072/1807250.pdf>

Deutscher Bundestag, Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD, „Entwurf eines Gesetzes zur Fortentwicklung der parlamentarischen Beteiligung bei der Entscheidung über den Einsatz bewaffneter Streitkräfte im Ausland im Zuge

fortschreitender Bündnisintegration, Drucksache 18/7360, (Parlement allemand, Projet de loi des groupes parlementaires de CDU/CSU et SPD, Proposition de loi sur le développement de la participation parlementaire à la décision d'engagement des forces armées à l'étranger dans le cadre du processus d'intégration croissante menée au sein de l'Alliance et des organisations internationales“, Imprimé 18/7360), Berlin, 26 janvier 2016.

<http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/18/073/1807360.pdf>

Deutscher Bundestag, „Bericht über die Debatte zur Parlamentsbeteiligung bei Bundeswehreinsätzen am 29. Januar 2016“ (Parlement allemand, « Rapport sur le débat à propos de la participation du parlement en cas d'emploi de la Bundeswehr le 29 janvier 2016 », Berli, 29.01.2016.

<http://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2016/kw04-de-auslandseinsaetze/403014>

Deutscher Bundestag, « Kritik am Gesetz zu Auslandseinsätzen, Bericht über die Ergebnisse des Ausschusses für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung/Ausschuss » (Parlement allemand, « Critique de la loi régissant les engagements extérieurs, rapport sur le résultats commission de validation des élections, des immunités et du règlement/Commission »), Berlin, 13 avril 2016.

<http://www.bundestag.de/presse/hib/201604/-/418552>

Wissenschaftlicher Dienst des Bundestages – Berlin, „Aktueller Begriff - Die Verwendung der Bundeswehr im Inneren“ (Service scientifique du Parlement allemand – Berlin, Terme actuel – l'emploi de la Bundeswehr a l'intérieur), No 20/16, 30 août 2016.

www.bundestag.de/blob/438040/0ea2a72145e40950c103b2a7946b2d55/bundeswehr-im-inneren-data.pdf

Chapitre d'un ouvrage collectif

Soutou, Georges Henri, "La France, l'Allemagne et l'Europe-Puissance: Histoire et ambiguïtés d'un concept", dans « La Défense de l'Europe - Entre Alliance atlantique et Europe de la défense », 27.11.2014, p. 79-101.

Articles scientifiques

Biehl, Heiko, „Von der Verteidigungs- zur Interventionsarmee. Konturen eines gehemmten Wandels“, (« De l'armée de défense à l'armée d'intervention. Contours d'un changement freiné ») in "Streitkräfte im Einsatz: Zur Soziologie militärischer Interventionen", Baden-Baden 2008, p.9-21.

Breuer, Carsten et Schwarz, Christoph, "Das Weißbuch als strategische Weichenstellung für deutsche Sicherheitspolitik" („Le livre blanc comme orientation stratégique de la politique de sécurité de l'Allemagne“), Internationale Politik / Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik, 71 (sept-oct 2016), p. 83-87.

CEIS, Présentation du Livre blanc allemand de la Défense et perspectives, Université d'été de la défense, 2016, Paris.

Hellmann, Gunther, "Zwischen Gestaltungsmacht und Hegemoniefalle : zur neusten Debatte über eine "neue deutsche Außenpolitik" („Entre pouvoir de conception et piège de l'hégémonie: à propos du débat récent sur une nouvelle politique extérieure“), Beilage zur Wochenzeitung "Das Parlament", 66 (2016), Heft 28/29, Deutsche Außenpolitik, pages 4-12.

Kaim, Markus und Linnenkamp, Hilmar, "Das neue Weißbuch – Impulsgeber sicherheitspolitischer Verständigung? (« Le nouveau livre blanc – donneur d'impulsions pour une entente au niveau de la politique de sécurité? »), SWP aktuell 65, Oktober 2016.

Kunz, Barbara, « Le livre blanc allemande 2016 – La consolidation du "consensus de Munich" et des questions qui persistent », Notes du Cerfa 134, octobre 2016.

Kunz, Barbara, « Actuelles de l’Ifri - Deploying the Bundeswehr: more transparency, more flexibility, but Parliament’s consent remains key - The Rühle Commission’s final report, 16 June 2015.

Kunz, Barbara, « Allemagne : changement du discours, maintien du paradigme », politique étrangère 4:2015.

Kunz B., “Defending Europe? A Stocktaking of French and German Visions for European Defense”, IRSEM, septembre 2015, Étude n° 41.

Naumann, Klaus, “Wenig Schwarz auf Weiß – Das neue Weißbuch nimmt sich viel vor und lässt noch mehr offen” („Peu de noir sur blanc – le nouveau livre énonce de grands projets, mais laisse aussi beaucoup de questions ouvertes“), loyal – Das Magazin für Sicherheitspolitik, Heft 9/2016, p.20-25.

Articles de la presse contemporaine des faits étudiés

Ackeret, Markus, « Deutschland will sich nicht mehr verstecken », („L’Allemagne ne veut plus se cacher“), Neue Zürcher Zeitung, 13 juillet 2016.

Braun, Stefan und Hickmann Christoph, « Koalition streitet über Einsatz der Bundeswehr im Inland” („La coalition discute de l’emploi de la Bundeswehr à l’intérieur“), Süddeutsche Zeitung, 12 avril 2016.

Kröter, Thomas, „ Neues „Weißbuch“ wird erarbeitet - Wie Ursula von der Leyen die Ziele der Bundeswehr neu formulieren will“ („Nouveau livre blanc en cours d’élaboration – comment Ursula von der Leyen veut reformuler les objectifs de la Bundeswehr“), Mitteldeutsche Zeitung, 24 janvier 2015.

Lemaitre, Frédéric, « L’Allemagne s’engage à devenir un partenaire militaire plus actif », Le monde, 13 juillet 2016.

Internet (ordre alphabétique des titres des pages)

Abgeschlossene Auslandseinsätze der Bundeswehr (Opérations extérieures terminées de la Bundeswehr)

http://www.einsatz.bundeswehr.de/portal/a/einsatzbw/start/abgeschlossene_einsaetze/!ut/p/z1/04_Sj9CPykssy0xPLMnMz0vMAfljo8zinSx8QnyMLI2MXEJCHQ08XU0N_I0dXYzdzYz0wwkpiAJKG-AAjgb6wSmp-pFAM8xxm2GuH6wfpR-VIViWWKFXkF9UkpNaopeYDhKhfmRGYI5KTmpAfrIjRKAgn6LcoNxREQAj9LIN/dz/d5/L2dBISEvZ0FBIS9nQSEh/#Z7_B8LTL2922DTUA0IE50OSCD3G67

Date de consultation : 24 novembre 2016

Abschlussklärung des NATO Gipfels in Warschau (Déclaration finale du sommet de Varsovie):

http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_133169.htm

Date de consultation : 10 décembre 2016

“Dauerbrenner: Bundeswehreinsatz im Innern?” (L'éternelle question de l'emploi de la Bundeswehr à l'intérieur du pays),

Wiegold, Thomas,

<http://augengeradeaus.net/2016/04/dauerbrenner-bundeswehreinsatz-im-inneren/>

Date de consultation : 08 octobre 2016

Ein geschichtsträchtiges Urteil (Un arrêt historique)

https://www.bmvg.de/portal/a/bmvg/start/sicherheitspolitik/einsatz_fuer_den_frieden/urteil_bundesverfassungsgericht/!ut/p/z1/hU5NC4IwGP4tHbzufVMY7bYIgtohsEh3ialrGs-vJXNrPz_AUFD2355MHOKTAG9HXSrjaNEKPPOPhZR2xI_Nj39_EDJHuQ5xH7OQjBnD-F-CjjT9AEZJSQjZuLH9ubENIgaO_iV48SWus09IRUbwfQlaJptTyYAo6CTvgSpt8uk6bPIgUcCuv0kpLHnaUK-fabuWhh8MwEGWM0pKU0sNvjcp0DtKPILT3dMBgoXtGZy-Dn3AA/dz/d5/L2dBISEvZ0FBIS9nQSEh/#Z7_B8LTL2922D9L00AK6018LU20G6

Date de consultation: 24 novembre 2016

„Erneuerung der GSVP: Deutsch-französische Verteidigungsinitiative“

(« Renouveau de la PSDC: L’initiative de la défense franco-allemand »)

Die Initiative von Verteidigungsministerin Ursula von der Leyen und ihrem französischen Amtskollegen Jean-Yves Le Drian (L’initiative de la ministre de la défense allemande et son homologue français Jean-Yves Le Drian)

https://www.bmvg.de/portal/a/bmvg/!ut/p/c4/NYuxDsIwDET_yE7EgthSRUIMDLcUsqVtFBk1SWWcdunHkwzcSW-4p8M31ia3UXBCObkFXzhMdB13GOMW4JML1xUiJfqKZyoR-aZPUw5eWkUn4QqAzvJDGtmWZopzNUAzTgobTul1T_6MPZxvZuTOttb98Q1RvMDO7snsQ!!/

Date de consultation: 17 septembre 2016

« Innere Sicherheit - Darf von der Leyen die Bundeswehr im Inneren einsetzen? »

(Sécurité intérieure – Von der Leyen peut-elle engager la Bundeswehr à l’intérieur?),

Stürzenhöfer, Michael

<http://www.zeit.de/politik/deutschland/2016-08/innere-sicherheit-bundeswehr-terror-anschlaege-einsatz-faq>

Date de consultation : 17 septembre 2016

« L’Allemagne puissance complète ? « White Paper 2016 » : l’Allemagne est-elle prête à exercer un « Leadership from the Center » ? »

Bret, Cyrille,

<http://www.diploweb.com/L-Allemagne-puissance-complete.html>

Date de consultation : 20 septembre 2016

« Livre blanc 2016: un nouveau pas dans la relance du militarisme allemand »,

Stern, Johannes

<https://www.wsws.org/fr/articles/2016/jul2016/alle-j18.shtml>

Date de consultation : 20 septembre 2016

NATO-Beratungen über Russland-Strategie - Die richtige Dosis Druck und Dialog (Consultations de l'OTAN sur la stratégie à adopter face à la Russie – le juste équilibre entre pression et dialogue),

Küstner, Kai

<http://www.tagesschau.de/ausland/nato-zu-russland-101.html>

Date de consultation : 26.10.2016

« Quand l'Allemagne change ses priorités de géopolitique globale », Bret, Cyrille

<http://www.atlantico.fr/decryptage/quand-alle-magne-change-priorites-geopolitique-globale-cyrille-bret-florent-parmentier-2767642.html>

Date de consultation : 20 septembre 2016

Stärke: Militärisches Personal der Bundeswehr

https://www.bundeswehr.de/portal/a/bwde/start/streitkraefte/grundlagen/staerke/!ut/p/z1/hY5dC4IwGIX_ka8uKrt0RRGYKA1ru4lXHbZam8hY_fwmXUvn7nzcEDAFYRBr3p0yhrUwXOxutE0ZznZEMLK7S4-nhaUJhUhhzqBGi7_JiLU8YyyGM6dBB4Y6zkGq8IIBIjmTbQyT-CtNV6OTnZT-kCPn2iwo9PSRdhOz4Hf0XRalrbNfsHw2qdFsey_asCDzw!!/dz/d5/L2dBISEvZ0FBI S9nQSEh/#Z7_B8LTL2922TPCD0IM3BB1Q22TQ0

Date de consultation : 20 février 2017

The German Marshall Fund of the United States: « White Paper on German Security Policy and the Future of the Bundeswehr Livestream »

<http://www.gmfus.org/events/white-paper-german-security-policy-and-future-bundeswehr-livestream>

Date de consultation : 24 novembre 2016

Von der Leyen denkt in katastrophischen Dimensionen (Von der Leyen pense en dimensions catastrophiques), Thorsten Jungholt,

<https://www.welt.de/politik/deutschland/article157473517/Von-der-Leyen-denkt-in-katastrophischen-Dimensionen.html>

Date de consultation : 17 septembre 2016

Von der Leyen will 130 Milliarden Euro investieren (Von der Leyen veut investir 130 milliards d'euros)

<http://www.zeit.de/politik/deutschland/2016-01/bundeswehr-ausruestung-material-andre-wuestner-ursula-von-der-leyen>

Date de consultation: 24 novembre 2016

« Weißbuch zur Zukunft der Bundeswehr - Fremdenlegion für Deutschland? » (Livre blanc sur l'avenir de la Bundeswehr – Une légion étrangère pour l'Allemagne?),

Thiels, Christian,

<https://www.tagesschau.de/inland/weissbuch-119.html>

Date de consultation : 11 septembre 2016

« Weißbuch der Bundeswehr - Psychologie in Zeiten des Krieges » (Livre blanc de la Bundeswehr – psychologie en temps de guerre),

Thiels, Christian,

https://www.tagesschau.de/inland/weissbuch-bundeswehr-103~_origin-3306a940-0f19-458c-81d7-ab833ba47948.html

Date de consultation : 11 septembre 2016

« Wer Feldposten und Alarmposten beherrscht, der kann auch Checkpoint« (Celui qui sait faire le piquet et la sonnette sait faire le check-point),

<http://www.deutschesheer.de/portal/a/heer/start/aktuell/nachrichten/jahr2015/juli2015/!ut/p/z1/hVBdb4MwDPw1vMYhKwP2BmXfqJpGtZa8TCI4gSILUJrCNO3HL6hs pUmr5oeTfHc-ywYOW->

[BajL0UrjdaKN_X_PII1T8p1yVVG1mlY0Cyr2PVjuAyThMELbP6zcC_TM5VRqFqE2mfE5zNiqIADb5E0RqOb0aF2vUdphTOWDMY6NSsHa71C-hZqGhY5jU6rwu-0vrt dxBGLi_v8eQ58F6P4PM2KZj4a6k7oVuGTabIj8QBcKrM7fiPTu4tEArf4hhYtOVhPd84N-](http://www.deutschesheer.de/portal/a/heer/start/aktuell/nachrichten/jahr2015/juli2015/!ut/p/z1/hVBdb4MwDPw1vMYhKwP2BmXfqJpGtZa8TCI4gSILUJrCNO3HL6hs pUmr5oeTfHc-ywYOW-BajL0UrjdaKN_X_PII1T8p1yVVG1mlY0Cyr2PVjuAyThMELbP6zcC_TM5VRqFqE2mfE5zNiqIADb5E0RqOb0aF2vUdphTOWDMY6NSsHa71C-hZqGhY5jU6rwu-0vrt dxBGLi_v8eQ58F6P4PM2KZj4a6k7oVuGTabIj8QBcKrM7fiPTu4tEArf4hhYtOVhPd84N-)

[6uABnSaJiKNkOpJiwH9a6IzewfbX0YYPm6S1Soav0rc_ADKxvKd/dz/d5/L2dBIS EvZ0FBIS9nQSEh/#Z7_B8LTL2922T91D0AAS2EK1C1887](http://www.deutschesheer.de/portal/a/heer/start/aktuell/nachrichten/jahr2015/juli2015/!ut/p/z1/hVBdb4MwDPw1vMYhKwP2BmXfqJpGtZa8TCI4gSILUJrCNO3HL6hs pUmr5oeTfHc-ywYOW-6uABnSaJiKNkOpJiwH9a6IzewfbX0YYPm6S1Soav0rc_ADKxvKd/dz/d5/L2dBIS EvZ0FBIS9nQSEh/#Z7_B8LTL2922T91D0AAS2EK1C1887)

Date de consultation: 24 novembre 2016

Témoins

Interview avec GBD Carsten Breuer

https://www.bmvg.de/portal/a/bmvg/!ut/p/c4/NYu9DsIgFEbf6F4wUaMbTR1cOuidgQNKkMhPA5d28eGlg99JznLy4QsbUS7OSnIpSo9PHLU7qxVUWCysxpWiqn6DFA13psCO8YP-NiOkwGdoqHNZCK5ZpslpQxzyuS3UnNuBdyEI-N9xzj7j3_F6S6GCzvu-2t3wzkE8QOsAaoG/

Date de consultation : 08 septembre 2016

Discours

Gauck, Joachim, Discours à l'occasion de l'ouverture de la 50e conférence de Munich sur la sécurité, « Le rôle de l'Allemagne dans le monde : réflexions sur la responsabilité, les normes et les alliances », 31 janvier 2014,

<http://www.bundespraesident.de/SharedDocs/Downloads/DE/Publikationen/140515-Muenchener-Sicherheitskonferenz-Broschuere.html?nn=1892396>

Date de consultation : 26 septembre 2016

Perthes, Prof. Dr. Volker, discours à l'occasion de la conférence initiale « Weißbuch 2016 », „Wissenschaft und Weißbuch“ (Science et livre blanc), 17 février 2015,

https://www.bmvg.de/portal/a/bmvg/!ut/p/c4/04_SB8K8xLLM9MSSzPy8xBz9CP3I5EyrpHK9pNyydL3y1Mzi4qTS5Ay9IPzyvJz8xJRi_YJsR0UAIHdqGQ!!!

Date de consultation : 20. Octobre 2016

Von der Leyen, Ursula, discours à l'occasion de la conférence initiale « Weißbuch 2016 », 17 février 2015,

https://www.bmvg.de/portal/a/bmvg/start/weissbuch/!ut/p/z1/hY9BC4MwDIX_kakVpx5bnLChMqa42csoWpzDtVI62WE_fi0Db7IcHuS95AsBBldgki_jwM2oJJ9s37LdjcZ5neME4xQXISLkWO3LhgYIY2jg8m-E2RhtFEFQ9QJay4i2GRFUwID1wuuUFMapEdKMGVgfNjdLerLSZXPLS2ibe2EOL_JQifz3lf5K6zuICBTg90LMDPvjC3-su79zT0N657CdxUh35GfMzi8syHL4jBx2Y/dz/d5/L2dBISEvZ0FBIS9nQSEh/#Z7B8LTL2922D2M50AAJSENVB3027

Date de consultation : 10 decembre 2016

Von der Leyen, Ursula, discours de la ministre fédérale de la Défense à l'occasion de la conférence de la Bundeswehr 2014, „Die Bundeswehr 2014 – Eine Standortbestimmung“ (La Bundeswehr en 2014 – un point de situation), 29 octobre 2014, https://www.bmvg.de/portal/a/bmvg/lut/p/c4/NYuxDsIwDET_yE6YKBtVFoQYYIGypW0UGTVOZZyy8PEkA3fSG-7p8Im17DeKXimzX_CBw0SH8QNj2iK8cpG6QiKmtwahkvDePnOAKXPQRg2sVBnFaxZYS-jSTBGpBmjGwVjXG2v-sd_u6rrzZWf37tTfcE3p-AM9tOPD/

Date de consultation : 01 novembre 2016

Arrêts (ordre chronologique)

Arrêt de la Cour constitutionnelle fédérale d'Allemagne du 12 juillet 1994, BVerfGE 90, 286.

<http://www.servat.unibe.ch/dfr/bv090286.html>

Date de consultation : 08 octobre 2016

Arrêt de la Cour constitutionnelle fédérale d'Allemagne du 15 février 2006, BVerfGE 1 BvR 357/05.

http://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2006/02/rs20060215_1bvr035705.html

Date de consultation : 05 octobre 2016

Arrêt de la Cour constitutionnelle fédérale d'Allemagne du 7 mai 2008, BVerfGE 2 BvE 1/03.

https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2008/05/es20080507_2bve000103.html

Date de consultation : 24 novembre 2016

Arrêt de la Cour constitutionnelle fédérale d'Allemagne du 7 mai 2008, BVerfGE 2 BvE 2/08.

http://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2009/06/es20090630_2bve000208.html

Date de consultation : 24 février 2016

Arrêt de la Cour constitutionnelle fédérale d'Allemagne du 03 juillet 2012, BVerfGE 2 PBvU 1/11.

http://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2012/07/urp20120703_2pbvu000111.html

Date de consultation : 05 octobre 2016

Enquêtes (ordre alphabétique des titres)

„Germany and Europe - Doubt or Confidence? , Results of a representative survey by TNS Infratest Policy Research regarding German attitudes towards Europe and the European Union »

Date de consultation 10 janvier 2016

« La Bundeswehr ne devrait pas participer d'avantage à des opérations extérieures »

<https://yougov.de/news/2015/03/02/bevolkerung-deutschland-sollte-sich-nicht-starker-/>

Date de consultation 08 octobre 2016

« Les allemands désapprouvent les opérations extérieures de la Bundeswehr »

<http://www.spiegel.de/politik/deutschland/umfrage-deutsche-lehnen-auslandseinsaetze-der-bundeswehr-ab-a-970463.html>

Date de consultation 08 octobre 2016

« Majorité favorable à l'emploi de la Bundeswehr à l'intérieur »,

<http://www.zeit.de/politik/deutschland/2015-12/umfrage-bundeswehr-terror-einsatz-inland>

Date de consultation 08 octobre 2016

« Modification de la constitution en faveur de l'emploi de la Bundeswehr à l'intérieur »

<https://de.statista.com/statistik/daten/studie/2026/umfrage/grundgesetzaenderung-zum-einsatz-der-bundeswehr-auch-im-inneren/>

Date de consultation 08 octobre 2016

« NATO Publics Blame Russia for Ukrainian Crisis, but reluctant to Provide Military Aid », Pew Research Center, Washington, 10 juin 2015, <http://www.pewglobal.org/2015/06/10/nato-publics-blame-russia-for-ukrainian-crisis-but-reluctant-to-provide-military-aid/>

Date de consultation 20 février 2017

« Pas de majorité pour le service d'étrangers issus de l'UE dans la Bundeswehr, mais pour une armée européenne »

<https://yougov.de/news/2016/06/27/keine-mehrheit-fur-eu-auslander-bundeswehr-aber-fu/>

Date de consultation 08 octobre 2016

« Sondage au sujet de l'élargissement des opérations extérieures de la Bundeswehr »

<https://de.statista.com/statistik/daten/studie/188269/umfrage/meinung-zur-ausweitung-der-auslandseinsaetze-der-bundeswehr/>

Date de consultation 08 octobre 2016

« Une majorité des allemands favorable à une Bundeswehr élargie »,

<https://www.welt.de/politik/deutschland/article150332595/Mehrheit-der-Deutschen-will-groessere-Bundeswehr.html>

Date de consultation 08 octobre 2016

Update 2016 „Involvement or Restraint? Findings of a representative survey commissioned by Körber Foundation on German attitudes to foreign policy“

<https://www.koerber-stiftung.de/berliner-forum-aussenpolitik/news-detailseite/umfrage-aussenpolitikeinmischen-oder-zurueckhalten-901.html>

Date de consultation 10 janvier 2016

Documents conceptuels (ordre chronologique)

Ministère de la défense allemand: Weißbuch zur Sicherheitspolitik Deutschlands und zur Zukunft der Bundeswehr (livre blanc sur la politique allemande de sécurité et l'avenir de la Bundeswehr), Berlin, 1994.

Ministère de la défense allemand: Weißbuch zur Sicherheitspolitik Deutschlands und zur Zukunft der Bundeswehr (livre blanc sur la politique allemande de sécurité et l'avenir de la Bundeswehr), Berlin, 2006.

NATO: Strategic Concept for the Defence and Security of the Members of the North Atlantic Treaty Organization (plan stratégique sur la défense et la sécurité des états membres de l'OTAN), Bruxelles, 2010.

Ministère de la défense allemand: Verteidigungspolitische Richtlinien – „Nationale Interessen wahren, Internationale Verantwortung übernehmen, Sicherheit gemeinsam gestalten“ (directives de la politique de la défense – « préserver les intérêts nationaux, assumer des responsabilités au niveau international, façonner ensemble la sécurité »), Berlin, 2011.

Ministère de la défense français : Le Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale, Paris, 2013.

Ministère de la défense allemand: Konzeption der Bundeswehr (conception de la Bundeswehr), Berlin, 2013.

UE: Vision partagée, action commune: Une Europe plus forte - Une stratégie globale pour la politique étrangère et de sécurité de l'Union européenne, Bruxelles, Juni 2016.

Ministère de la défense allemand: Weißbuch zur Sicherheitspolitik Deutschlands und zur Zukunft der Bundeswehr (livre blanc sur la politique allemande de sécurité et l'avenir de la Bundeswehr), Berlin, 2016.

Brochure (ordre chronologique)

Ministère de la défense allemand: Die Neuausrichtung der Bundeswehr
Nationale Interessen wahren – Internationale Verantwortung

übernehmen – Sicherheit gemeinsam gestalten, (La réorientation de la Bundeswehr - préserver les intérêts nationaux, assumer des responsabilités au niveau international, façonner ensemble la sécurité), Berlin, 2013.

Ministère des Affaires Etrangères allemand: Review 2014 – Außenpolitik weiterdenken – Abschlussbericht der Review 2014 (Penser plus loin en matière de politique étrangère – rapport final de la Review 2014), Berlin, 2015.

<http://www.aussenpolitik-weiter-denken.de/de/themen.html>

Ministère de la défense allemand, Tagesbefehl Ministerin zur « Trendwende Personal » (Ordre du jour de la Ministre concernant la « renversement de la tendance en matière du personnel »), Berlin, 10 mai 2016.

Ministère de la défense allemand: Weißbuch – Wege zum Weißbuch (livre blanc – les chemins qui ont menés au livre blanc), Berlin, juillet 2016.

Annexe 1

Mission et tâches de la Bundeswehr : comparaison 2006 - 2016

2006:

Mission:

La Bundeswehr

- Assure la capacité d'action de l'Allemagne dans le domaine de la politique étrangère,
- Apporte une contribution à la stabilité dans le cadre européen et global,
- Garantit la sécurité et la défense nationales et concourt à la défense des alliés,
- Encourage la coopération et l'intégration multinationales.

Ministère de la défense allemand : Weißbuch zur Sicherheitspolitik Deutschlands und zur Zukunft der Bundeswehr (Livre blanc sur la politique de sécurité de l'Allemagne et sur l'avenir de la Bundeswehr), Berlin, 2006, p. 62.

Tâches:

- prévention des conflits et maîtrise des crises à l'échelle mondiale, y compris la lutte contre le terrorisme international,
- soutien des alliés,
- protection de l'Allemagne et de sa population,
- sauvetage et évacuation,
- partenariat et coopération,
- prestations d'assistance subsidiaires.

Ministère de la défense allemand: Weißbuch zur Sicherheitspolitik Deutschlands und zur Zukunft der Bundeswehr (Livre blanc sur la politique de sécurité de l'Allemagne et sur l'avenir de la Bundeswehr), Berlin, 2006, p. 64.

2016

Mission :

La Bundeswehr a pour mission, dans le cadre d'une approche impliquant tous les acteurs étatiques,

- de défendre la souveraineté et l'intégrité territoriale de l'Allemagne et de protéger ses citoyens et citoyennes,
- de contribuer à la résilience de l'État et de la société par rapport aux menaces extérieures,
- d'appuyer et d'assurer la liberté d'action dans les domaines de la politique extérieure et de sécurité,
- de faire face, avec nos partenaires et alliés, aux menaces sécuritaires pesant sur notre société ouverte et nos voies commerciales et d'approvisionnement libres et sûres à travers le monde,
- de contribuer à la défense de nos alliés et à la protection de leurs citoyens,
- de promouvoir la sécurité et la stabilité dans le cadre international et
- de renforcer l'intégration européenne, le partenariat transatlantique et la coopération multinationale.

Ministère de la défense allemand : Weißbuch zur Sicherheitspolitik Deutschlands und zur Zukunft der Bundeswehr (Livre blanc sur la politique de sécurité de l'Allemagne et sur l'avenir de la Bundeswehr), Berlin, 2016, p. 90

Tâches:

- 1) assurer la défense nationale et collective dans le cadre de l'OTAN et de l'UE, y compris
 - les missions de défense sur le sol allemand ainsi que les mesures de dissuasion toutes dimensions,
 - la défense en cas d'attaque du territoire national d'un allié,
 - la défense contre les menaces hybrides et terroristes,
 - la consolidation des capacités de défense transatlantiques et européennes,

- l'adoption de mesures destinées à la réassurance et au soutien des alliés dans le cadre de la solidarité collective,

afin de protéger l'Allemagne, ses citoyens et partenaires et de dissuader les adversaires potentiels.

2) Gestion des crises internationales, y compris les contributions militaires et civilo-militaires actives

- à la prévision nationale des crises,
- à la prévention de conflits et la gestion de crises, aux actions post-crise et à la stabilisation dans le cadre d'organisations, d'alliances et de partenariats internationaux,
- aux missions de paix des Nations Unies,
- au combat contre le terrorisme transnational, les menaces émanant du cyberspace et de l'espace informationnel et contre les nouveaux dangers à caractère hybride,
- à la protection des voies de communication maritimes et
- à l'application d'embargos et de sanctions,

afin de stabiliser notre environnement international dans la totalité du spectre des menaces et des crises et d'écarter des risques menaçant notre pays ou nos alliés.

3) Protection du territoire national, prévention nationale des crises et des risques et prestations d'assistance subsidiaires en Allemagne, y compris

- l'accomplissement des missions territoriales nationales,
- la surveillance et la protection de l'espace aérien et maritime allemand,
- la surveillance des infrastructures spatiales sensibles,
- la prise en charge subsidiaire durable de tâches dans le cadre d'accords interministériels,
- les prestations d'assistance en cas de catastrophes naturelles, de sinistres majeurs, d'état d'urgence intérieur ainsi que les prestations de soutien réalisées au titre de l'entraide administrative,
- la contribution à la lutte contre le terrorisme dans le respect des dispositions constitutionnelles y relatives,

- le sauvetage et le rapatriement de ressortissants isolés à l'étranger,
- la contribution à l'évacuation de ressortissants en situation de crise et à la libération d'otages à l'étranger,

afin de concourir à la prévention sécuritaire à l'échelle nationale ainsi qu'à la résilience de l'État et de la société.

4) Partenariat et coopération au-delà de l'UE et de l'OTAN, y compris

- le renforcement des structures de sécurité de partenaires et d'organisations régionales,
- la mise en place et le suivi de relations bilatérales en matière militaire et sécuritaire ainsi que de mesures de maîtrise des armements, de confiance et de sécurité,

afin de contribuer, moyennant l'intégration multinationale et la coopération mondiale en matière de sécurité, à la diplomatie moderne de défense, à la création de capacités et à l'interopérabilité.

5) Aide humanitaire d'urgence et secours en cas de catastrophe,

afin de fournir une contribution à l'exercice de responsabilités concernant les défis à relever dans le domaine humanitaire.

Tâches à accomplir de manière permanente :

- les aspects de défense de la cybersécurité à l'échelle nationale, les contributions à l'image de situation nationale dans le cyberspace et l'espace informationnel dans le cadre des mesures de sécurité préventives prises au niveau national et à l'échelle multinationale ainsi que la garantie de la cybersécurité des réseaux de la Bundeswehr,
- les prestations de soutien destinées à maintenir et à développer les technologies clés nationales ainsi qu'à encourager les approches de partenariat, surtout européennes et atlantiques, en matière de recherche, de développement et de mutualisation des capacités,
- toutes les mesures destinées au maintien du fonctionnement de base en Allemagne, y compris l'exécution des tâches administratives, la qualification, la

formation initiale et continue, le soutien lors de la formation et des exercices ainsi que la sécurité et l'ordre militaires.

Ministère de la défense allemand : Weißbuch zur Sicherheitspolitik Deutschlands und zur Zukunft der Bundeswehr (Livre blanc sur la politique de sécurité de l'Allemagne et sur l'avenir de la Bundeswehr), Berlin, 2016, p. 91 et suivantes.