

Présentation du Livre blanc allemand de la Défense et perspectives

The German Defence White Paper: presentation and perspectives

By / Par **CEIS**

Le 13 juillet 2016, le conseil des ministres allemand a adopté le nouveau Livre blanc de la Défense. Il faut rappeler que les travaux liés avaient commencé le 17 février 2015, sous l'impulsion de la ministre fédérale de la Défense, Ursula von der Leyen.

Ce nouveau document qui n'avait pas été revu depuis 10 ans fixe donc les grandes lignes stratégiques de la politique de sécurité et de défense allemande pour les prochaines années ainsi que les structures et les besoins en capacités de la Bundeswehr qui en résulteront¹.

Selon les souhaits de la ministre Ursula von der Leyen, son élaboration s'est effectuée dans le cadre d'un processus interministériel, inclusif et transparent. Sur ce dernier point, il faut observer qu'une « phase de participation », durant laquelle les experts internationaux, les représentants gouvernementaux, les groupes d'intérêts et la population allemande ont discuté, a été menée jusqu'en octobre 2015. A cette occasion, quatre grands champs thématiques ont été au cœur des échanges² :

1. Quels sont les défis de la politique de sécurité et de défense allemande dans les prochaines années ?
2. Quels sont les instruments dont elle dispose et comment sont-ils intégrés dans les alliances et partenariats ?
3. Comment se présente le cadre d'action au niveau national ?
4. Quelles doivent être les futures orientations de la Bundeswehr ? Comment poursuivre l'intégration des capacités militaires en Europe avec des ressources limitées ?

Outre le résultat de ces échanges, le nouveau Livre blanc intègre les grandes lignes déjà tracées par l'initiative « Review 2014 – Un regard neuf sur la

The German Council of Ministers adopted the new Defence White Paper on 13 July 2016. Instigated by the federal defence minister, Ursula von der Leyen, work on the paper began on 17 February 2015.

This document, which had not been revised for a decade, sets out the overall direction of German security and defence policy for the coming years, as well as the resulting structures and capabilities required by the Bundeswehr¹.

The paper was drawn up in the context of an inclusive, open interministerial process, in accordance with the wishes of Defence Minister Ursula von der Leyen. This process included a "participation phase" enabling international experts, government representatives, interest groups and members of the German population to participate in discussions. This phase was completed in October 2015, and four major areas were at the heart of the discussions² :

1. What are the challenges for German security and defence policy in the coming years?
2. What instruments are available and how will they be integrated in alliances and partnerships?
3. How is the national framework of action shaping up?
4. What are the future objectives of the Bundeswehr? How can the integration of military capabilities in Europe continue with limited resources?

In addition to the outcome of these discussions, the new white paper includes the major thrusts outlined previously in the initiative "Review 2014 - A fresh insight into German foreign policy," launched by Frank-Walter Steinmeier, the federal foreign affairs minister. On a different scale, the paper also includes the new global strategy for the European Union's (EU) foreign and security policy, presented by the High

¹ *Jane's Defence Weekly, Germany unveils new White Paper, 14/07/2016.* [URL](#)

² *Missions allemandes en France, Un nouveau Livre blanc pour 2016, date non connue.* [URL](#)

politique étrangère allemande », lancée par le ministre fédéral des Affaires étrangères, Frank-Walter Steinmeier. Par ailleurs, à une autre échelle, il intègre également la nouvelle stratégie globale de l'Union européenne (UE) pour sa politique étrangère et de sécurité, présenté par la Haute représentante de l'UE Federica Mogherini début juillet 2016.

Dans son nouveau document, il faut observer que l'Allemagne prend en compte le fait qu'elle a de plus grandes responsabilités que par le passé, du fait de son importance économique, politique mais aussi militaire³. Elle prend également en compte assez nettement le lien étroit entre la situation mondiale et celles du pays et de l'Europe. Des thèmes déjà abordés par la ministre nouvellement nommée à l'ouverture de la Conférence sur la sécurité de Munich début 2014.

Aussi, consciente de ses responsabilités, l'Allemagne aspire à passer du rôle de pays partenaire à celui de pays initiateur. Dans le domaine militaire, notamment, cela se traduit par une nécessaire augmentation du budget de la Défense. En effet, si le pays continue à envisager ses actions dans un cadre multinational, il souhaite dorénavant être considéré comme un partenaire militaire plus attractif⁴. Un partenaire capable de produire des résultats dans tout le spectre des opérations.

Ici, bien que le Livre blanc allemand ne désigne explicitement ni amis ni ennemis, ce qui tranche des documents français et britanniques, par exemple, la menace visée est aussi bien le terrorisme transnational (développement de l'Etat islamique et actions d'Al-Qaïda) que les actions agressives de la Russie (crise prolongée en Ukraine).

Concernant cette dernière, il faut observer un durcissement de ton. Considérée comme un partenaire en 2006, la Russie est dorénavant critiquée pour « remettre en question l'ordre de paix européen » et aussi « affirmer une rivalité stratégique » avec l'Occident⁵.

Les autres grandes menaces citées dans le document sont notamment les attaques dans les domaines du cyber et de l'information, les conflits hybrides, les Etats défaillants (et les risques de guerres civiles qu'ils impliquent), le nationalisme radical, le changement climatique global et la piraterie sur les voies commerciales empruntées par l'Allemagne⁶. Pour ce qui est des migrations incontrôlées, elles n'arrivent

Representative of the EU Federica Mogherini at the beginning of July 2016.

In its new document, Germany recognises that it must take on greater responsibilities than in the past due to its economic, political and military weight³. The close connection between the national, European and global situation is also quite clearly considered. The newly appointed minister addressed these subjects in her speech at the Munich Security Conference in January 2014.

Germany recognises its responsibilities and is now seeking to switch from a role of partner country to that of instigator, which in the military sector more particularly, requires an increase in the Defence budget. The country continues to take action in a multinational context, but it now wishes to be considered as a more attractive military partner⁴, a partner capable of obtaining results across the entire spectrum of operations.

Although the German white paper does not explicitly designate its friends and enemies, in contrast to French and British documents, for example, the threat targeted is transnational terrorism (development of Islamic State and Al-Qaeda operations) as well as the aggressive actions of Russia (ongoing crisis in Ukraine).

The latter requires a tougher stance. Considered as a partner in 2006, Russia is now criticised for "challenging the European order of peace" and "affirming strategic rivalry" with the West⁵.

The other major threats mentioned in the document are more particularly cyberattacks, hybrid warfare, failing states (and the risk of civil war associated), radical nationalism, global climate change, and piracy along German trade routes⁶. Uncontrolled migration is in the 8th and penultimate place, just ahead of risks linked to major pandemics.

To some extent, Germany's desire to take on more responsibility fulfils the wishes of its French and Polish partners. For different reasons, Paris and Warsaw have indeed requested that Berlin do more in the military sector, at least with respect to its weight in Europe. This was the case during the intervention in Libya⁷, or more recently to address Europe's need to establish its military power after Russia took control of Crimea (2014), to cite just two examples.

It must be added that this momentum, at a time when the U.S. military is turning to the Asia-Pacific region,

³ « L'Allemagne est consciente de cette responsabilité croissante dans la sécurité et la stabilité internationale, elle est prête à stimuler le débat international de façon substantielle, décisive, précoce, et à assumer un leadership », dit le document. Dans *Le Monde*, L'Allemagne s'engage à devenir un partenaire militaire plus actif, 13/07/2016. [URL](#)

⁴ *TTU*, Le Livre blanc allemand montre son nez, 01/06/2016. [URL](#)

⁵ *Le Monde*, L'Allemagne s'engage à devenir un partenaire militaire plus actif, 13/07/2016. [URL](#)

⁶ *Le Courrier de Russie, Die Welt* : Pour l'Allemagne, la Russie n'est « plus un partenaire mais un rival », 06/06/2016. [URL](#)

qu'en 8^{ème} et avant-dernière place, avant les risques liés aux pandémies majeures.

Dans une certaine mesure, cette volonté allemande de prendre davantage de responsabilités répond aux souhaits de ses partenaires français et polonais. Pour des raisons différentes, Paris et Varsovie ont en effet appelé Berlin à faire plus dans le domaine militaire, au moins eu égard à son poids dans l'Europe. Cela a été le cas lors de l'opération en Lybie⁷ ou encore plus récemment face aux besoins de l'Europe de s'affirmer militairement suite à la prise de contrôle de la Crimée par la Russie (2014), pour ne citer que ces deux exemples.

Il faut ajouter que cette dynamique fait aussi écho aux appels répétés par les responsables américains depuis plusieurs années déjà, très inquiets du peu d'intérêt des pays européens pour assurer et assumer leur propre défense dans un monde devenu instable et alors même que le dispositif militaire américain se réoriente vers l'Asie-Pacifique. Dernièrement, en avril 2016, le Président Barack Obama a lui-même demandé un réarmement de l'Europe lors d'une visite en Allemagne qui a suivi le Sommet de l'OTAN tenu à Varsovie.

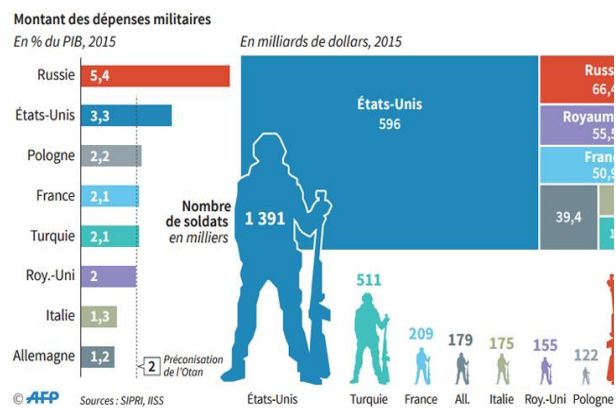
Plus précisément, comme le soutient Cyrille Bret⁸, maître de conférences à Sciences Po, il apparaît dans son dernier Livre blanc que l'Allemagne ait pris conscience qu'elle est en capacité de recourir à de nombreux moyens pour répondre aux nouveaux défis sécuritaires. Elle dispose en effet de plusieurs attributs propres à une puissance :

- Economiques et financiers : première puissance économique européenne, le pays dispose de ressources disponibles. Il peut donc investir davantage dans sa défense et sa sécurité. Son objectif est ainsi de faire passer son budget de Défense de 34 à 40 milliards d'euros sur la période 2016 à 2021, et de parvenir à un effort de défense correspondant à 2% (hors pensions) de son PIB conformément aux normes OTAN (contre 1,2% actuellement)⁹. De ce point de vue, l'Allemagne peut potentiellement rattraper et même faire beaucoup mieux que certains de ses voisins européens. Elle a déjà annoncé un janvier 2016 un plan d'armement de 130 milliards d'euros sur les 15 prochaines années¹⁰, mettant fin à un quart de siècle de

also echoes repeated calls, for several years now, from U.S. officials who are very worried about European countries' lack of interest in taking more responsibility for their own defence in an unstable world. Recently, in April 2016, President Barack Obama requested European rearmament whilst on a visit to Germany following the NATO summit in Warsaw.

To be more precise, as Cyrille Bret⁸, lecturer at the Paris Institute of Political Science, maintains, it appears that in its latest white paper, Germany recognises that it has numerous means for meeting future security challenges, and has several attributes specific to a global power:

- Economic and financial: As the leading European economic power, the country has available resources and can therefore invest more in defence and security. The aim is to increase its defence budget from 34 to 40 billion euros between 2016 and 2021, and to raise the defence effort from the current 1.2% of its GDP (excluding pensions) to 2%, in accordance with NATO standards⁹. From this perspective, Germany can potentially catch up with and even do much better than some of its European neighbours. In January 2016, the government announced an extra 130 billion euros in military spending over the next 15 years¹⁰, ending 25 years of budget cuts since the end of the Cold War¹¹.



Source: L'Economiste.com¹²

- Human resources: the Bundeswehr comprises a major force of 185 000 troops, which will be expanded to 192 000 by 2023. After years of significant cuts in human capital, this will be the first increase in personnel since the 1990s. Furthermore, the

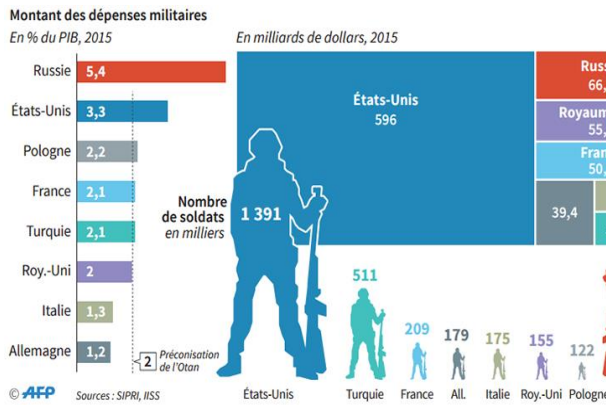
⁷ L'Allemagne s'est abstenue lors du vote de l'ONU sur l'intervention en Libye en 2011.

⁸ Atlantico, Quand l'Allemagne change ses priorités de géopolitique globale, 18/07/2016. [URL](#)

⁹ 2% du PIB conduirait l'Allemagne à investir 60Md€/an pour sa Défense.

¹⁰ LesEchos.fr, L'Allemagne veut plus de soldats pour assumer son rôle, 11/05/2016. [URL](#)

coupes budgétaires depuis la fin de la Guerre Froide¹¹.



Source : L'Economiste.com¹²

- Humains : la Bundeswehr compte une force significative de 185 000 personnes qui devrait augmenter pour passer à 192 000 d'ici à 2023. Il s'agit de sa première hausse d'effectifs depuis les années 1990 après des années continues de coupes franches dans son capital humain. En outre, la Bundeswehr est engagée dans un processus de professionnalisation et peut aussi s'appuyer sur le retour d'expérience acquis depuis les années 1990 grâce aux opérations extérieures (Kosovo, Mali, Afghanistan). Aussi, ces effectifs s'aguerrissent progressivement¹³. L'Allemagne est donc progressivement en capacité d'offrir davantage d'attractivité dans le cadre d'une opération militaire internationale future, y compris si celle-ci comprend des phases de combat.



Source : Les Echos

Bundeswehr has begun a process to become fully professional, and can rely on experience gained in the 1990s through external operations (Kosovo, Mali, Afghanistan). The German Armed Forces are increasingly battle-hardened¹³, and Germany is becoming more attractive in the context of future international military interventions, including in battle.



Source: Les Echos

Nevertheless, it must be said that the German debate is based, to some extent, on the continuity of strategic thinking. The White Paper does not foreshadow a sudden shift, but more an initial drive towards change.

Germany, contrary to the U.S., Russia and even France, does not wish to have a global strategy and considers itself a medium-size country on a global scale. Although Berlin has some attributes specific to a military power, it does not wish to have this status. "We do not wish to be any bigger or smaller than we are," stated Defence Minister Ursula von der Leyen¹⁴. The fundamental principles of multilateralism (EU, NATO, UN and OSCE), peaceful resolutions and disarmament remain the same. Added to that, the Bundeswehr is a 'parliamentary army' governed and mandated by the Bundestag (articles 45b and 87a)¹⁵. Moreover, according to Cyrille Bret, "If no changes are made to the constitution or the 2005 Act regarding the deployment of the Armed Forces, the missions of the Bundeswehr will remain chiefly humanitarian¹⁶."

In addition, with regard to the German standpoint on certain matters, the objectives of the White Paper certainly need clarification. Consequently, regarding the hostile reactions to Moscow, Frank Walter Steinmeier, Social Democrats Foreign Minister,

¹¹ Luxemburger Wost, L'Allemagne veut assumer un rôle militaire accru et pointe la menace russe, 13/07/2016. [URL](#)

¹² Source : [URL](#)

¹³ Sur ce point, et toute proportion gardée, il faut observer que les tenants d'une armée allemande non combattante perdent un peu de terrain. Certains de ses personnels forment ainsi depuis deux ans des peshmergas kurdes pour lutter contre l'Etat islamique (EI). En outre, après les attentats du 13 novembre 2015 en France, Berlin a décidé de mener des vols de reconnaissance en Syrie et en Irak pour combattre l'EI. Au dernier sommet de l'OTAN à Varsovie les 8 et 9 juillet 2016, l'Allemagne a confirmé qu'elle prendrait le commandement d'un des quatre bataillons déployés dans les pays baltes et en Pologne. Enfin, et surtout, elle a dépêché des soldats dans des zones de conflit sans mandat international. Des décisions impensables il y a encore dix ans.

Toutefois, il faut préciser que l'Allemagne inscrit sa réflexion dans une certaine continuité de pensée stratégique. Aussi, ce Livre blanc n'annonce pas un virage brusque mais une première impulsion vers une évolution.

Contrairement aux Etats-Unis, à la Russie ou même à la France, le pays ne souhaite pas disposer d'une stratégie mondiale et se considère comme un pays de taille moyenne sur l'échelle globale. Si Berlin dispose effectivement de certains des attributs propres à une puissance militaire, elle ne souhaite pas pour autant disposer de ce statut. « *Nous ne voulons pas nous faire plus grands que nous sommes, mais pas non plus petits* », a déclaré le ministre Ursula von der Leyen¹⁴.

De même, les fondamentaux restent inchangés avec le multilatéralisme (EU, OTAN, ONU et OSCE), le règlement pacifique des différends et le désarmement. Il faut ajouter à cela le fait que la Bundeswehr reste une « armée parlementaire », c'est-à-dire sous le contrôle et mandatée par le Bundestag (articles 45b et 87a)¹⁵. En outre, selon Cyrille Bret « *Sans révision de la constitution et de la loi de 2005 sur l'engagement des forces armées, les missions de la Bundeswehr resteront essentiellement humanitaires* »¹⁶.

Par ailleurs, concernant le positionnement allemand sur certains dossiers, les orientations du Livre blanc sont certainement à nuancer. Ainsi, au sujet des réactions hostiles face à Moscou, Frank-Walter Steinmeier, ministre des Affaires étrangères social-démocrate, dont certes les orientations propres sont aussi favorables à un allègement des sanctions à l'égard de la Russie, a dénoncé les « bruits de botte de l'OTAN » contre la Russie, montrant que le sujet reste sensible dans le pays.

Enfin, il faut aussi noter deux nouveautés à l'issue de la parution de ce document¹⁷. La ministre de la Défense a évoqué le recrutement éventuel de citoyens européens par l'armée allemande et l'intervention possible de la Bundeswehr sur le territoire national en cas de menace terroriste.

En conclusion, la parution de ce Livre blanc est une bonne nouvelle pour l'Europe, surtout au regard du référendum sur le Brexit. Ce dernier amène en effet à des interrogations sur le rôle futur des forces armées

condemned "NATO sabre-rattling" against Russia, highlighting that it is still a sensitive issue in the country.

Finally, two new developments have arisen since the publication of this document¹⁷. The Defence Minister has talked about the possibility of the German army recruiting European citizens, as well as the possible intervention of the Bundeswehr on home soil in the event of a terrorist threat.

In conclusion, the publication of the White Paper is good news for Europe, particularly with regard to the EU Referendum. The latter indeed raises questions on the future role of the British Armed Forces in European issues. Yet, Germany's new objectives could ultimately avoid France being left to face numerous foreign commitments alone, and could help revive the development of a European defence policy that would include Poland. "Great Britain has always blocked what Europe wanted to do," Minister U. von der Leyen pointed out¹⁸. But doubts remain, particularly regarding how quickly Berlin could deploy reinforcements to Paris, especially in light of the distrust that prevails in German opinion concerning the use of force¹⁹.

¹⁴ LesEchos.fr, L'Allemagne compte assumer aussi son leadership dans la défense, 14/07/2016. [URL](#)

¹⁵ De fait, en règle générale, dans le cas d'un besoin de projection rapide et imprévu de forces, les délais de décisions peuvent être plus longs que dans des pays où le Président peut décider d'une action militaire « seul ».

¹⁶ LesEchos.fr, Europe de la défense : ne comptons pas trop sur l'Allemagne, 21/07/2016. [URL](#)

¹⁷ Il est possible d'ajouter à cela le fait que l'Allemagne a établi un volet écologique au nom de la « green defense ». A partir de 2022, l'ensemble du matériel militaire (navires de guerre, sous-marins, avions, hélicoptères...) devra être équipé « d'e-réservoirs ». Une résolution qui doit permettre d'économiser du pétrole, mais également d'agir sur le bien-être des troupes selon la Ministre Ursula von der Leyen. Dans Les Sentinelles, Livre blanc 2016 pour la Bundeswehr, 13/07/2016. [URL](#)

britanniques au regard des enjeux européens. Or, les nouvelles ambitions allemandes pourraient, à terme éviter à la France de se retrouver seule face aux nombreuses responsabilités qu'elle assume, souvent seule, à l'extérieur. Elles pourraient également permettre de relancer la construction d'une Europe de la Défense, incluant la Pologne. « *La Grande-Bretagne a toujours bloqué ce que l'Europe voulait faire* », a fait remarquer la ministre Ursula von der Leyen¹⁸. Toutefois des interrogations demeurent, notamment sur la rapidité avec laquelle Berlin pourrait venir renforcer Paris, particulièrement au regard de la défiance qui prévaut toujours dans l'opinion allemande dans l'emploi de la force¹⁹.

¹⁸ 24 heures, Berlin ose brandir l'armée pour peser à l'international, 14/07/2016. [URL](#)

¹⁹ Une étude réalisée en 2015 par le Pew Research Center révèle que 58% des Allemands interrogés pensent que leur pays ne devrait pas intervenir pour défendre un pays allié qui ferait l'objet d'une attaque. Dans LesEchos.fr, Europe de la défense : ne comptons pas trop sur l'Allemagne, 21/07/2016. [URL](#)