



La politique de sécurité et de défense allemande

Pierre-Jean PIRA

Le colonel breveté d'état-major Pierre-Jean PIRA a commencé sa carrière à l'École Royale des Cadets en 1984 et est issu de la 127^e TAW. Il a occupé différentes fonctions en unités et à l'état-major, principalement dans la *Force Protection* à la composante Air et dans le domaine des ressources humaines, notamment comme officier synthèse DG HR et J1 ACOS Ops & Trg, avant d'être nommé attaché de défense à Berlin en août 2020.

Duitsland speelt een leidende rol in Europa, ook op vlak van veiligheid en defensie. Tijdens zijn voorzitterschap van de Raad van de Europese Unie in 2020, heeft het land belangrijke vooruitgang geboekt met het Strategisch Kompas, de enhanced European Peace Facility (EPF) en de Permanent Structured Cooperation (PESCO). Onze grote buur is tegenwoordig een bevoorrechte partner voor onze militaire operaties. Daarom is het interessant om het huidige veiligheids- en defensiebeleid van Duitsland onder de loep te nemen, temeer omdat er eind september 2021 federale verkiezingen plaatsvinden. De uitslag kan nog alle kanten uit, zeker met de onzekerheid als gevolg van de coronacrisis. Maar bovenal luiden deze verkiezingen het vertrek in van Angela Merkel, bondskanselier sinds 2005, en bijgevolg ook de start van een nieuw politiek tijdperk.

La *Bundeswehr*, une armée parlementaire comme outil de la politique de sécurité et de défense allemande

La *Bundeswehr* a été créée il y a 65 ans. Le contrôle parlementaire par le *Bundestag* (le parlement allemand) et le soldat-citoyen en sont les éléments centraux afin de la différencier de la *Wehrmacht*, de sinistre mémoire. Plus que dans tout autre pays, ce contrôle parlementaire est fondamental : aucune opération ne peut être menée sans un mandat donné par le *Bundestag*. Cet élément est essentiel pour le pays, mais implique également des contraintes et peut déterminer des modes de prise de décision et d'action différents par rapport à certains voisins européens, tels que la France et la Belgique.

Le consensus de Munich, le point de départ d'une nouvelle approche

Tout comme de nombreux pays européens au cours des années 1990, l'Allemagne commence à confier des missions extérieures à ses forces armées, sur des théâtres d'opération allant des Balkans à l'Afghanistan en passant par le continent africain. L'accent est mis sur le caractère expéditionnaire dans le cadre de missions de stabilisation. Les doctrines, l'organisation et le matériel se focalisent sur ces missions car une menace territoriale directe contre l'Allemagne incluant des moyens militaires conventionnels est un évènement peu probable¹. En outre, l'Allemagne n'est certainement pas le seul pays concerné à cette époque ; la tendance est clairement à la réduction des budgets de défense et des investissements.



© Bundeswehr/Rabe

Participation à la MINUSMA

¹ *Defense Policy Guidelines 2011*, p. 1 : « A direct territorial threat to Germany involving conventional military means remains an unlikely event. »

Mais certains partenaires, dont la France, attendaient de l'Allemagne une politique plus active au niveau international. Par ailleurs, l'environnement géostratégique était également en rapide évolution. Ce message a finalement été entendu et, lors de la Conférence de Munich sur la sécurité (MSC) en 2014, le président allemand de l'époque, Joachim Gauck, la ministre de la Défense Ursula von der Leyen et le ministre des Affaires étrangères et actuel président allemand, Frank-Walter Steinmeier, ont reconnu la nécessité d'une politique de sécurité allemande plus active. Cette nouvelle approche, connue par la suite sous le nom de consensus de Munich, sera le point de départ de la rédaction du livre blanc allemand *das Weißbuch* 2016.

**Les fondements de la politique de sécurité
et de défense allemande actuelle :
le livre blanc *das Weißbuch 2016 zur Sicherheitspolitik
und zur Zukunft der Bundeswehr***

Cet ouvrage, publié en juillet 2016 mais dont les travaux ont commencé fin 2014, est la bible en matière de sécurité et de défense allemandes. Il a été piloté par le ministère de la Défense, mais étant donné que de nombreux ministères ont été impliqués dans son élaboration, il est le fruit d'un consensus qui bénéficie d'un engagement politique fort. Il est d'ailleurs préfacé par la chancelière, qui mentionne le rôle que l'Allemagne doit prendre en matière de sécurité au vu de son poids économique et politique², ce qui en fait probablement une approche plus holistique et politiquement plus engagée que celle de la vision stratégique belge publiée à la même époque.

La première partie, qui traite de la politique de sécurité globale, présente une analyse de l'environnement stratégique changeant ainsi que les priorités et intérêts du pays. Les leçons tirées du passé de l'Allemagne, qui font partie de l'identité nationale, et le lien indissociable avec l'Europe y sont directement mentionnés. L'analyse des menaces et des défis qui en découlent est assez similaire à ce que l'on retrouve au niveau de l'UE et de l'OTAN, avec une complexification et une

² Dr Angela Merkel, chancelière fédérale, *das Weißbuch* 2016, p. 6 : « Deutschlands wirtschaftliches und politisches Gewicht verpflichtet uns, im Verbund mit unseren europäischen und transatlantischen Partnern Verantwortung für die Sicherheit Europas zu übernehmen, um gemeinsam Menschenrechte, Freiheit, Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Völkerrecht zu verteidigen ».

volatilité grandissantes de l'environnement qui rendent la situation plus difficilement prévisible. Cette première partie passe en revue les dernières évolutions dans le monde : la globalisation, la digitalisation, la place de la Chine et de la Russie au sein d'un monde multipolaire, etc. Les intérêts nationaux de l'Allemagne y sont définis, allant de la protection du citoyen à l'approfondissement de l'intégration européenne en passant par la consolidation du partenariat transatlantique. Cette partie reprend les différents enjeux de sécurité, comme le cyber, la guerre hybride, la prolifération des armes de destruction massive, le terrorisme, les pandémies, etc. Les priorités stratégiques et les axes d'action qui en découlent y sont définis : l'horizon de la politique de sécurité allemande est global ; les instruments de sécurité doivent être flexibles dans leur approche et leur mise en œuvre face à ce qui est prévisible et imprévisible ; enfin, l'État, l'économie et la société doivent renforcer leur résilience face à des attaques directes ou des influences indirectes. Cette notion de résilience est essentielle ; elle est explicitement reprise dans la préface de la chancière et était au cœur des préoccupations de la présidence allemande du Conseil de l'Union européenne en 2020. En outre, elle aborde bien entendu le multilatéralisme, pilier de l'approche allemande, avec l'OTAN et l'UE comme pierres angulaires de la sécurité. Notons également que le concept de nation-cadre (*Framework Nations Concept* – FNC), proposé par l'Allemagne dans le cadre de l'OTAN y est spécifiquement mentionné, de même que le renforcement du pilier européen de l'OTAN et la relation UE-OTAN, qui sont également des aspects essentiels dans la politique de sécurité allemande.

La seconde partie se focalise sur le futur de la *Bundeswehr*, en matière de personnel, de capacités et de budget. Elle fixe les grandes lignes des ambitions pour le futur de la *Bundeswehr* qui constitue un des instruments essentiels (mais pas le seul) en matière de sécurité et de défense allemandes. La mission et les tâches y sont définies, allant de la défense du territoire jusqu'à l'aide à la nation. Pour les mener à bien les principes directeurs comme l'approche multinationale et l'intégration, la flexibilité et l'agilité avec un seul set de force, ainsi qu'une approche globale dans un cadre national et international constituent le fil rouge de cette partie. Cette seconde partie décrit aussi les grandes lignes du développement capacitaire permettant à l'armée d'accomplir sa mission et d'achever sa transformation. La *Bundeswehr* doit se moderniser en permanence pour rester un instrument performant et durable de la politique de sécurité allemande. À cette fin, le cadre légal, le renforcement de la place de la *Bundeswehr* dans la société, une politique personnelle adéquate, l'*innere*

*Führung*³ comme élément central de l'identité de la *Bundeswehr*, une organisation agile et adaptative, l'innovation, des matériels performants pour la réalisation des missions et la protection des soldats ainsi qu'un cadre financier viable sont des éléments indispensables. Ce dernier aspect est bien entendu un élément clé. La fin de la guerre froide et les dividendes de la paix ont conduit l'Allemagne, comme de nombreux pays (nous en savons quelque chose), à réduire fortement les dépenses de défense. Cependant, la situation sécuritaire actuelle, le large spectre des tâches qui en découlent et des moyens à mobiliser à cet effet exigent une nouvelle adéquation des moyens financiers à venir.



Ursula von der Leyen présente le livre blanc

³ Leadership – Formation morale et civique

L'opérationnalisation de la politique de défense : *Konzeption der Bundeswehr* et *Fähigkeitsprofil der Bundeswehr*

Le livre blanc est le document de référence qui donne la direction politico-stratégique en matière de politique de défense et de sécurité allemande. C'est une sorte de boussole qui permet de répondre à la question du « où vers où ? ». L'opérationnalisation est assurée par un autre document *Konzeption der Bundeswehr* (vision de la *Bundeswehr*), rédigé en 2018. Ce document reprend plus en détail le spectre des tâches, les capacités et répond à la question du « comment ? ». Enfin, un troisième document, intitulé *Fähigkeitsprofil der Bundeswehr* (profil de compétences de la *Bundeswehr*), qui lui est un document interne, non accessible au public et revu annuellement, détaille le niveau d'ambition national et les équipements nécessaires. Il répond ainsi à la question « avec quels moyens ? ». C'est donc une architecture en trois couches, dont la dernière couche, le profil de compétences de la *Bundeswehr*, concrétise la politique décidée et assure le développement en trois phases (2023, 2027 et 2031) en détaillant les différents domaines : personnel, matériel, infrastructure, opérations, organisation et entraînement.

Les défis actuels de la *Bundeswehr*

Cinq ans après la parution du livre blanc, il est intéressant de dresser un bref état des lieux. Un premier indicateur est le budget consacré à la défense. Même si l'Allemagne, tout comme notre pays, était la bête noire du précédent président américain friand de *tweets* peu diplomatiques pour ses trop faibles dépenses de défense, on constate que des efforts considérables ont été faits ces dernières années. Ainsi, pour 2020, un budget d'environ 45,65 milliards d'euros avait été attribué, soit des dépenses de défense équivalant à 1,42 % du produit intérieur brut (et même à 1,56 % en raison de la rétraction du PIB à la suite de la crise du coronavirus). Pour 2021, le budget fédéral prévoit 1,3 milliard supplémentaire (+2,8 %), soit 46,93 milliards, portant les dépenses de défense à 53,03 milliards, dont 10,3 milliards pour des investissements. À titre de comparaison, le budget d'acquisition pour 2014 n'était que de 3,82 milliards d'euros. Il est donc clair que des efforts considérables ont été faits. Évidemment, comme pour les autres pays européens, il faudra voir à terme l'impact de la crise COVID-19, mais aussi les décisions de la future majorité

fédérale. Même si la volonté de la Ministre actuelle est de faire les efforts nécessaires pour augmenter le budget indépendamment de la situation conjoncturelle, il n'est pas certain que l'augmentation des dépenses de défense soit garantie dans les années à venir.

Un autre indicateur intéressant est l'augmentation du personnel. Fin 2020, l'armée allemande comptait 183 777 militaires d'active (53 316 militaires de carrière, 122 210 militaires sous contrats à durée déterminée et 8251 en service militaire volontaire). C'est une nette progression par rapport au chiffre de 166 500 militaires d'active en 2016. Par ailleurs, des efforts ont été faits par les deux dernières ministres de la Défense, Ursula von der Leyen et Annegret Kramp-Karrenbauer, pour améliorer le statut du personnel et l'attractivité de la carrière militaire, ce qui a porté ses fruits en matière de recrutement. Cependant, il reste encore du travail à faire pour atteindre les objectifs dans les années qui viennent, car environ 20 000 postes sont actuellement toujours vacants et les pénuries sont plus marquées dans certaines fonctions, notamment les fonctions techniques où la concurrence avec le secteur civil est rude, une situation très similaire à ce que nous connaissons.



© Bundeswehr/Petersen

Air-to-Air Refuelling

Enfin, penchons-nous sur une évaluation du fonctionnement de la *Bundeswehr*, notamment de son opérationnalité, sur la base des rapports annuels du rapporteur parlementaire pour la *Bundeswehr*. Ce sont des rapports très fouillés qui passent annuellement au crible le fonctionnement des forces armées allemandes. Si l'on prend en compte les deux derniers, on constate que tout n'est pas (encore) rose et que de nombreuses améliorations devraient être apportées. En effet, la *Bundeswehr* connaît toujours des problèmes de matériel, souvent relayés dans la presse : matériel pas toujours en ordre, des pièces de rechange manquantes, etc. Dans le rapport de 2019, le rapporteur parlementaire notait que, en dépit du nouvel élan impulsé, « [...] les troupes ne ressentent pas encore vraiment les renversements de tendance qui ont été amorcés. Le manque de personnel, le manque de matériel et la « surorganisation » bureaucratique restent caractéristiques de la vie quotidienne dans de nombreux endroits. »⁴ Le dernier rapport dresse un bilan assez similaire, même s'il met en avant le travail remarquable des forces armées allemandes dans le cadre de la crise COVID. Ainsi, le nouveau rapporteur parlementaire fait une excellente synthèse des problèmes actuels en ces termes : « Le présent rapport annuel décrit les problèmes connus de la *Bundeswehr*, qui existent depuis des années et qui sont malheureusement toujours d'actualité : trop peu de matériel, trop peu de personnel, trop de bureaucratie. [...] Les structures et les processus doivent être modifiés de toute urgence. Nous avons besoin de plus de flexibilité, de davantage de conscience des responsabilités et de structures décisionnelles plus claires. »⁵

Des problèmes connus donc, qui grèvent le fonctionnement, mais auxquels tant la ministre actuelle que la hiérarchie militaire s'attaquent. Cependant, ces éléments de nature structurelle prennent logiquement du temps avant d'être résolus.

Politique de sécurité et de défense : dernières orientations

La *Bundeswehr* est en pleine transformation selon les lignes directrices prévues par le livre blanc dans un environnement en constante évolution, ce qui nécessite des ajustements. La situation à l'est de l'Europe a notamment amené le chef de la Défense (ChoD) allemand à insister à nouveau sur l'importance de l'aspect « défense

⁴ *Unterrichtung durch den Wehrbeauftragten - Jahresbericht 2019 (61. Bericht)*, Dr Hans-Peter Bartels, p. 5 (traduction libre).

⁵ *Unterrichtung durch die Wehrbeauftragte - Jahresbericht 2020 (62. Bericht)*, Dr Eva Högl, p. 6 (traduction libre).

collective », qui avait été quelque peu négligé. La publication *Mission – National and Collective Defence* de 2020 rappelle sans détour les risques possibles d'une guerre et l'importance de cette mission pour y faire face.⁶



© Bundeswehr/Dorow

Participation à l'opération *enhanced Forward Presence*

En outre, avec l'arrivée d'une nouvelle administration aux États-Unis (USA), les relations transatlantiques se sont quelque peu réchauffées. La Ministre a plusieurs fois insisté sur l'importance de ce lien transatlantique, le rôle accru que les Européens doivent jouer au niveau de leur sécurité et les réponses à apporter aux attentes de l'administration Biden. Pour Annegret Kramp-Karrenbauer, le maintien de ce lien est fondamental pour l'Europe : il vaut donc mieux parler de souveraineté européenne et

⁶ *Mission – National and Collective Defence*, juin 2020, p. 4 : « A quarter of a century after the end of the Cold War was declared, there is another turning point. In March 2014, Russia annexes Crimea, thereby violating international law. It is an aggressive act that does not remain unanswered by NATO. NATO's Eastern border becomes NATO's Eastern flank. Little by little, a word we had hoped never to hear again – where the Western world is concerned – is finding its way back into government documents and press coverage: war. »

non d'autonomie stratégique dans ce cadre, car « l'idée d'une autonomie stratégique européenne va trop loin si elle nourrit l'illusion que l'on peut garantir la sécurité, la stabilité et le bien-être en Europe sans l'OTAN et sans les USA. »⁷

Par ailleurs, la ministre de la Défense et le ChoD ont également publié un document de prise de position⁸ en février dernier et un document *Points clés pour la Bundeswehr du futur*⁹ fin mai pour réactiver la réflexion, notamment en vue de la prochaine législature. Ces documents font le point sur les dernières évolutions et le contexte actuel, détaillent les implications pour l'Allemagne en matière de défense et de sécurité et donnent un aperçu des prochaines étapes que la ministre veut entreprendre. Même si c'est un message au niveau national et une forme de positionnement en vue des élections, ces documents reflètent une vision intéressante et peuvent constituer une source d'inspiration.

La *Bundeswehr* du futur : quels liens avec la Défense belge ?

Nos deux pays entament simultanément une révision des visions stratégiques et nous constatons logiquement des similitudes dans l'analyse et l'approche. Le document de prise de position allemand pourrait s'appliquer en grande partie à la Belgique. La volonté de développer un milieu *cyber* à part entière, les capacités de dissuasion ou l'importance du développement durable, par exemple, sont des points qui nous concernent également. Une analyse comparative a d'ailleurs été réalisée par le groupe de réflexion en vue de la révision de la Vision stratégique belge. Par ailleurs, le dernier document *Points clés pour la Bundeswehr du futur* mentionne comme pistes à développer des éléments dont nous disposons déjà, comme la loi de programmation militaire. Nous constatons une vision fort similaire malgré la taille différente de nos deux pays, ce qui peut nous amener à renforcer encore nos liens bilatéraux. Nous collaborons étroitement avec les Pays-Bas au niveau des marines et avec la France au niveau terrestre : il pourrait être opportun de renforcer nos relations avec notre troisième voisin européen. Outre le partenariat déjà en place au niveau

⁷ *Zweite Grundsatzrede der Verteidigungsministerin* Annegret Kramp-Karrenbauer, 17 novembre 2020 (traduction libre).

⁸ *Position Paper: Reflections on the Bundeswehr of the Future*, Ministère fédéral de la Défense – la ministre fédérale de la Défense et le chef de la Défense, février 2021.

⁹ *Eckpunkte für die Bundeswehr der Zukunft*, Ministère fédéral de la Défense – la ministre fédérale de la Défense et le chef de la Défense, juin 2021.

opérationnel, nos deux pays pourraient alors saisir les opportunités qu'offrent des pistes de collaborations plus poussées dans d'autres milieux ou domaines, comme le domaine *cyber*.

Conclusions

De par son passé et le fonctionnement de ses institutions, la politique de sécurité et de défense allemande actuelle se fonde sur le multilatéralisme, avec comme pierre angulaire l'OTAN complétée par l'UE qui doit être renforcée, et est basée sur une approche globale dont la *Bundeswehr* est un des outils. Cette approche globale ainsi que le contrôle parlementaire déterminent le mode d'action et la vision caractéristiques de l'Allemagne en matière de sécurité et de défense et peuvent parfois conduire à des divergences de vue avec certains partenaires, notamment la France, qui peuvent reprocher à l'Allemagne une trop grande retenue.

Le consensus de Munich de 2014 et le livre blanc qui en a découlé en 2016 ont marqué une évolution de la politique de sécurité et de défense de l'Allemagne avec l'acceptation par la classe politique d'une plus grande prise de responsabilité dans ce domaine et un réinvestissement dans la *Bundeswehr*. Les progrès réalisés ces cinq dernières années ont conduit à améliorer considérablement les forces armées allemandes et à les rendre plus efficaces et adaptées à l'environnement changeant, même si tout n'est pas encore optimal. En outre, la Ministre et le ChoD ont lancé de nouvelles initiatives et déterminé les étapes futures afin de construire la *Bundeswehr* de demain.

Cette année 2021 sera marquée par une étape politique importante : les élections législatives fédérales en septembre suivies du retrait annoncé d'Angela Merkel, chancelière depuis 2005, qui a profondément marqué la politique de l'Allemagne, en ce compris la politique de sécurité et de défense.

Il faudra, bien entendu, attendre les résultats de ces prochaines élections. En politique, tout est possible. L'incertitude notamment liée à la crise COVID pourrait générer des surprises avec des votes de protestation et la prestation des candidats-chanceliers risque également de jouer un rôle sur le choix des électeurs. Cependant, à moins d'un chambardement (heureusement peu probable) entraîné par l'arrivée au pouvoir d'un parti extrémiste, que ce soit l'AfD pour l'extrême-droite ou Die Linke pour

l'extrême-gauche, on peut s'attendre à la mise en place d'une coalition de partis modérés et à une continuité au niveau de la politique de sécurité et de défense. Bien sûr, certaines priorités nouvelles surgiront sans doute en fonction des rapports de force et des négociations entre partis, mais les grandes lignes ne devraient pas connaître de profondes modifications. L'Allemagne post-Merkel devrait rester fidèle à elle-même et les grands principes actuels que nous avons passés en revue devraient rester d'actualité, de même que les engagements sur les théâtres internationaux et le rôle que l'Allemagne remplit au niveau européen et mondial. C'est d'autant plus important pour la Belgique au vu des excellentes relations qu'entretiennent nos deux pays, des positions souvent semblables défendues au niveau européen et de notre partenariat au niveau militaire, qui pourrait encore être élargi dans le futur à d'autres domaines à l'instar de ce que l'on fait avec les Pays-Bas et la France.

Mots-clés : Allemagne, politique de défense