



SEPTEMBRE
2023

Zeitenwende : La Bundeswehr face au changement d'ère



Élie TENENBAUM
Léo PÉRIA-PEIGNÉ

L'Ifri est, en France, le principal centre indépendant de recherche, d'information et de débat sur les grandes questions internationales. Créé en 1979 par Thierry de Montbrial, l'Ifri est une fondation reconnue d'utilité publique par décret du 16 novembre 2022. Elle n'est soumise à aucune tutelle administrative, définit librement ses activités et publie régulièrement ses travaux.

L'Ifri associe, au travers de ses études et de ses débats, dans une démarche interdisciplinaire, décideurs politiques et experts à l'échelle internationale.



Les opinions exprimées dans ce texte n'engagent que la responsabilité des auteurs.

ISBN : 979-10-373-0754-5

© Tous droits réservés, Ifri, 2023

Couverture : A Canadian Armed Forces Leopard tank assaults enemy forces during Exercise Common Ground at Camp Petersville in the 5th Canadian Division Support Base Gagetown training area, on November 21, 2018. © AB Zach BarrCanadian, Army Trials and Evaluations (CATEU), Gagetown.

Comment citer cette publication :

Élie Tenenbaum et Léo Péria-Peigné, « *Zeitenwende* : La Bundeswehr face au changement d'ère », *Focus stratégique*, n° 116, Ifri, septembre 2023.

Ifri

27 rue de la Procession 75740 Paris Cedex 15 – FRANCE

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

E-mail : accueil@ifri.org

Site Internet : ifri.org

Focus stratégique

Les questions de sécurité exigent une approche intégrée, qui prenne en compte à la fois les aspects régionaux et globaux, les dynamiques technologiques et militaires mais aussi médiatiques et humaines, ou encore la dimension nouvelle acquise par le terrorisme ou la stabilisation post-conflit. Dans cette perspective, le Centre des études de sécurité se propose, par la collection ***Focus stratégique***, d'éclairer par des perspectives renouvelées toutes les problématiques actuelles de la sécurité.

Associant les chercheurs du Centre des études de sécurité de l'Ifri et des experts extérieurs, ***Focus stratégique*** fait alterner travaux généralistes et analyses plus spécialisées, réalisées en particulier par l'équipe du Laboratoire de recherche sur la défense (LRD).

Comité de rédaction

Rédacteur en chef : Élie Tenenbaum

Rédactrices en chef adjointes : Amélie Férey, Laure de Roucy-Rochegonde

Auteur

Élie Tenenbaum est le directeur du Centre des études de sécurité de l'Institut français des relations internationales. Agrégé et docteur en histoire, diplômé de Sciences Po, il a été *Visiting Fellow* à l'université de Columbia ; il a également enseigné la sécurité internationale à Sciences Po et l'histoire des relations internationales à l'université de Lorraine.

Il travaille en particulier sur la problématique de la guerre irrégulière, de la lutte contre le terrorisme et des menaces hybrides ainsi que sur la politique de défense française et les opérations militaires. Il est l'auteur de nombreux articles et ouvrages d'histoire et de stratégie parmi lesquels son dernier livre, coécrit avec Marc Hecker, *La guerre de vingt ans : djihadisme et contre-terrorisme au XXI^e siècle*, paru chez Robert Laffont en 2021.

Léo Péria-Peigné est chercheur au Centre des études de sécurité de l'Ifri où il travaille au sein de l'Observatoire des conflits futurs sur la prospective capacitaire en matière d'armement et sur l'emploi des systèmes d'armes à venir. Il travaille également sur l'emploi d'armement conventionnel en conflit asymétrique, notamment en Afghanistan.

Spécialisé sur les questions d'industrie de défense et sur la Turquie après un master en relations internationales et intelligence économique à Sciences Po Lille, il a rejoint l'Ifri début 2022 à l'issue de deux années dans le conseil et l'intelligence économique dans le domaine de l'armement et un passage au Commandement des opérations spéciales.

Résumé

L'invasion de l'Ukraine par la Russie le 24 février 2022 a marqué un tournant pour la politique allemande de défense. Après trente années de déflation militaire, la Bundeswehr est apparue dans une situation de dénuement capacitaire extrême à un moment où, pour la première fois depuis 1945, une guerre de haute intensité impliquant une grande puissance éclatait aux portes de l'Europe. La réponse apportée par le chancelier Scholz consiste à embrasser ce « changement d'ère » (*Zeitenwende*) avec un programme de rééquipement majeur de l'armée allemande.

Cette évolution s'inscrit cependant dans une tendance plus longue, amorcée au moins après le premier coup de semonce de 2014 à la suite duquel l'Allemagne avait entrepris une timide remontée en puissance. Sous la pression américaine du partage de fardeau, le nouveau gouvernement installé en 2021 avait établi dans son contrat de coalition une stratégie de sécurité nationale et le rehaussement du niveau de dépense. La guerre d'Ukraine est venue précipiter ces décisions en combinant l'urgence de la livraison d'armes au rythme plus progressif d'une remontée en puissance durable.

Afin de mettre en œuvre ce plan de rééquipement, le gouvernement d'Olaf Scholz s'est doté d'un fonds extraordinaire (*Sondervermögen*) de 100 milliards d'euros financé par la dette et entièrement dédié à l'acquisition de nouveaux matériels au profit de la Bundeswehr. Ce dernier couvre les trois domaines de lutte (air, mer, terre) ainsi qu'un axe spécial pour le commandement et la numérisation des forces. Il vient se rajouter à un budget régulier ayant lui aussi vocation à s'accroître pour atteindre, à terme, la cible des 2 % du produit intérieur brut (PIB). En dépit d'un début laborieux, provoqué par les impérities de l'agence d'acquisition fédérale (BAAINBw), la prise en main politique du processus par le nouveau ministre de la Défense Boris Pistorius devrait permettre une réforme du système et déboucher sur des achats plus rapides.

Les défis sont au demeurant considérables pour une Bundeswehr confrontée structurellement à trois défis majeurs. Le premier tient à une disponibilité médiocre des systèmes, due à une dette de maintenance accumulée et à des processus de mise en œuvre inadaptés. Le second tient à la ressource humaine : en dépit de crédits lui permettant la création de plus de 20 000 postes supplémentaires, la Bundeswehr ne parvient pas à recruter et à fidéliser ses soldats, enjeu systémique depuis la suspension de la conscription en 2011. La démographie déclinante du pays et l'image d'une organisation sous-financée manquant de tout nuit considérablement à la

préservation de cette ressource. Enfin, le troisième défi tient à une culture stratégique qui peine encore à s'approprier les nouvelles missions d'une armée dans le cadre d'une armée d'emploi.

L'armée de Terre (*Heer*) est la force principale de la Bundeswehr et le service qui concentre l'ambition principale. Structurée en trois divisions, cette dernière est aujourd'hui confrontée à un défi considérable pour accroître ses effectifs et sa disponibilité de manière à pouvoir générer un corps d'armée de type OTAN, avec tous ses éléments organiques lui permettant d'intégrer ses partenaires. Elle est de plus confrontée à un large éventail de défis capacitaires : le véhicule blindé d'infanterie Puma multiplie les difficultés, l'avenir des chars d'assaut est suspendu aux querelles industrielles entre Rheinmetall et KMW, tandis que le renouvellement des hélicoptères ou encore de la défense sol-air d'accompagnement demeure incertain.

L'armée de l'Air (*Luftwaffe*) se taille aujourd'hui la part du lion du fonds spécial de rééquipement, du fait de la décision d'acquérir les chasseurs américains F-35 en remplacement d'une partie de ses *Tornado* acquis dans les années 1980. Ce choix, parfois critiqué en France, s'imposait pourtant au regard de la nécessité de pérenniser la mission de dissuasion dans le cadre de l'accord de partage nucléaire de l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord (OTAN) avec les États-Unis. Il pose néanmoins d'importantes questions sur la nature des besoins à venir, notamment dans le cadre du Système de combat aérien du futur (SCAF) en partenariat avec la France et l'Espagne. Enfin, un investissement majeur dans la défense aérienne au sein de l'initiative européenne de « bouclier du ciel » devrait venir combler un segment déficitaire en Allemagne et en Europe, au prix toutefois d'achats sur étagère qui interrogent sur le plan de la stratégie industrielle.

La marine (*Deutsche Marine*) enfin demeure le parent pauvre des trois forces. Dans un effort de mise en cohérence, cette dernière a cependant décidé de se concentrer sur la mer Baltique où elle peut prétendre à être une force intégratrice de ses voisins aux moyens plus réduits encore. Elle devrait également parvenir à réduire la faible disponibilité qui l'handicapait jusqu'alors grâce à l'acquisition de nouvelles infrastructures de maintenance en site propre. Enfin, elle s'engage résolument sur la voie de la dronisation, avec un projet d'associer toutes ses plateformes majeures à des systèmes non habités, lui permettant de démultiplier les effets en minimisant les coûts en personnels.

La Bundeswehr se caractérise également par l'existence de quatre services annexes dédiés respectivement à la logistique, à la cyberdéfense et aux systèmes d'information et enfin au soutien santé. Ces corps, significativement plus importants dans la Bundeswehr que dans les armées partenaires, devraient connaître une évolution avec une place accrue de la logistique et de la numérisation.

Par-delà la modernisation capacitaire, le *Zeitenwende* se fonde sur une ambition considérable dans le cadre de l'OTAN. L'Alliance atlantique demeure le cadre fondamental aussi bien sur le plan conceptuel que doctrinal pour la Bundeswehr. À partir de 2014, prenant acte d'une revalorisation de la mission de défense collective au sein de l'Alliance, l'Allemagne a mis en œuvre un « concept de nation-cadre » (FNC) innovant. Ce dernier lui a permis d'articuler une clientèle opérationnelle et capacitaire d'une vingtaine de pays d'Europe du Nord et de l'Est, que la Bundeswehr ambitionne de pouvoir intégrer sous son leadership à des degrés divers. Des commandements OTAN existent désormais pour chaque composante, de même que des clusters capacitaires sur lesquels se greffent en miroir les autres projets portés par l'Allemagne dans le cadre de la politique de sécurité et de défense commune (PSDC) de l'Union européenne.

Enfin, cette intégration multilatérale s'appuie sur un solide réseau de coopérations bilatérales. La première et la plus importante est sans conteste celle développée avec les États-Unis, une relation étroitement cultivée par Berlin en dépit des tensions occasionnées par les frustrations américaines à l'égard des impérities allemandes sur les questions de défense. Dans une logique très différente, la relation avec les pays d'Europe du Nord, et tout particulièrement les Pays-Bas, se construit sur la base d'une intégration majeure de leurs forces armées réduites à l'intérieur d'un système de commandement de la Bundeswehr, le tout soutenu par des coopérations capacitaires. Enfin, les pays d'Europe centrale et orientale offrent un chantier moins abouti mais tout aussi prometteur pour une intégration accrue, d'autant plus nécessaire qu'elle se traduit directement sur le plan stratégique par la valorisation de l'Allemagne en tant que contributeur à la posture de dissuasion et de défense de l'OTAN.

L'ensemble de ces considérations amène à mesurer les implications d'une telle évolution pour la France, aussi bien dans sa relation partenariale avec l'Allemagne que sur un plan européen et transatlantique. En effet, force est de constater qu'en dépit des nombreuses tentatives pour la redynamiser, la relation de défense franco-allemande nourrit aujourd'hui davantage de frustration que de coopération. Pourtant, le maintien de la crédibilité française en Europe dépend de la réponse apportée au défi que représente le *Zeitenwende*.

Executive summary

Russia's invasion of Ukraine on February 24, 2022, marked a turning point in German defense policy. After thirty years of military downsizing, the Bundeswehr found itself at an extremely low capability level just as a high-intensity war involving a great power was breaking out on Europe's doorstep for the first time since 1945. Chancellor Olaf Scholz's response was to embrace this "turning point" (*Zeitenwende*) by launching a major program to reequip Germany's armed forces.

However, this change is part of a longer trend that started after the first wake-up call in 2014, following which Germany began tentatively to rebuild its military power. Under American pressure to share the defense burden, the new government that took office in 2021 included in its coalition agreement a national security strategy and an increase in defense spending. The war in Ukraine precipitated these decisions, combining the urgent need to provide arms with the more gradual pace of a long-term rearmament program.

In order to implement this rearmament plan, Olaf Scholz's government set up a special fund (*Sondervermögen*) of €100 billion, financed by debt and dedicated entirely to the procurement of new materiel for the Bundeswehr. The fund covers the three domains of combat (air, sea, and land), as well as a special focus on the command and digitization of forces. It is in addition to a regular budget that is also planned to increase to eventually reach the target of 2 % of GDP set by NATO. Despite a slow start, caused by inefficiencies within the Bundeswehr's procurement agency (BAAINBw), the new minister of defense, Boris Pistorius, took political control of the process, which should allow reform of the system and result in faster procurement.

The Bundeswehr faces three major structural challenges. The first is a low readiness rate caused by a maintenance backlog and inadequate implementation processes. The second relates to human resources: despite funding for the creation of more than 20,000 additional posts, the Bundeswehr is unable to recruit and retain its personnel. The country's dwindling population and the perception of an underfunded and underequipped organization significantly undermine the ability to retain recruits. The third and final challenge lies in a strategic culture that is still struggling to take on board the new duties of a warfighting military.

The Army (*Heer*) is the Bundeswehr's main branch and the service that encapsulates its primary purpose. Organized into three divisions, it is currently facing the significant challenge of increasing its numbers and readiness so that it can create a NATO-type army corps with all the organic elements needed to allow it to integrate its partners. It is also facing a wide

range of capability challenges: the Puma infantry fighting vehicle is encountering a host of problems, the future of main battle tanks is on hold as a result of the industrial dispute between Rheinmetall and Krauss-Maffei Wegmann (KMW), while uncertainty surrounds the replacement of helicopters and surface-to-air defense support.

The Air Force (*Luftwaffe*) now accounts for the lion's share of the special rearmament fund, as a result of the decision to acquire Lockheed Martin's F-35A *Lightning II* fighters to replace some of the *Tornados* it bought in the 1980s. This decision, which was criticized in some quarters in France, was nonetheless imperative in view of the need to continue the deterrence mission with the United States within NATO's nuclear sharing arrangement. It does, however, raise important questions about the nature of future needs, particularly in the context of the Future Combat Air System (FCAS) in partnership with France and Spain. Finally, a major investment in air defense within the European Sky Shield Initiative should remedy a weakness in Germany and Europe, albeit at the cost of off-the-shelf procurements that raise questions about industrial strategy.

Finally, the Navy (*Deutsche Marine*) remains the poor relation of the three branches of the Bundeswehr. However, in an attempt at cohesiveness, it has decided to focus on the Baltic Sea, where it can claim to be an integrating force for its neighbors with even more limited resources. It should also be able to reduce the low readiness levels that previously hampered it, thanks to the procurement of new maintenance facilities of its own. Last but not least, it is firmly committed to drone technology and has a project to link all its major platforms to unmanned systems to enable it to increase its impact while minimizing personnel costs.

Another distinctive feature of the Bundeswehr is the four ancillary services dedicated to logistics, cyber defense, information systems, and medical support. These corps, which are significantly larger in the Bundeswehr than in its partner armies, are set to evolve to allow a greater role for logistics and digitization.

In addition to capability modernization, the *Zeitenwende* is founded on significant ambition within NATO. The North Atlantic Alliance remains the fundamental framework for the Bundeswehr, both on a conceptual and a doctrinal level. Since 2014, in recognition of the increased importance of collective defense within the Alliance, Germany has been implementing an innovative "framework nations concept" (FNC). This has enabled it to assemble an operational and capability clientele of twenty or so Northern and Eastern European countries that the Bundeswehr aspires to integrate to varying degrees under its leadership. NATO commands now exist for each component, as well as capability clusters that are mirrored by other projects supported by Germany as part of the European Union's Common Security and Defense Policy (CSDP).

Finally, this multilateral integration is underpinned by a robust network of bilateral cooperations. The first and most important of these is undoubtedly with the United States ; this relationship is carefully cultivated by Berlin despite the tensions caused by American frustrations with German shortcomings on defense issues. A very different approach characterizes the relationship with the Northern European countries, especially the Netherlands, the relationship in this case based on significant integration of the countries' reduced armed forces within a Bundeswehr command system, all supported by capability cooperation. Lastly, the Central and Eastern European countries present a less complete but equally promising project for greater integration, and one that is particularly useful since, at the strategic level, it means that Germany is acknowledged as a contributor to NATO's deterrence and defense posture.

All of these considerations bring us to an assessment of the implications of such a change for France, both in its partnership with Germany and at the European and transatlantic level. It must be acknowledged that, despite numerous attempts to revitalize the Franco–German defense relationship, it currently generates more frustration than cooperation. However, there is too much at stake for France's credibility in Europe for it not to respond to the challenge posed by the *Zeitenwende*.

Sommaire

INTRODUCTION	11
LES DYNAMIQUES DU CHANGEMENT D'ÈRE	14
Les prémices d'une transformation	14
L'électrochoc final : l'Ukraine	18
Événements extraordinaires, fonds extraordinaire	22
RÉTABLIR LA BUNDESWEHR, PRÉPARER L'AVENIR	29
Un retard accumulé et d'importantes carences	29
<i>Heer</i> : l'ambition du corps d'armée	35
<i>Luftwaffe</i> : F-35 et défense aérienne	41
<i>Deutsche Marine</i> : le pari de la dronisation	46
Soutien interarmées : la priorité à la numérisation	51
UNE DÉFENSE ALLEMANDE INTÉGRÉE EN EUROPE ET À L'INTERNATIONAL	54
L'OTAN comme cadre fondamental	54
Des coopérations privilégiées dans l'espace euro-atlantique	63
IMPLICATIONS ET RECOMMANDATIONS	77
Implications pour la France	77
Recommandations	83s
CONCLUSION	91

Introduction

« Vous vous réveillez le matin et vous réalisez qu'il y a la guerre en Europe [...] et que l'armée que j'ai l'honneur de commander est plus ou moins à sec au point que les options politiques que nous pouvons proposer pour soutenir l'OTAN sont extrêmement limitées. [...] Nous l'avons tous vu venir et n'avons pas pu faire passer nos arguments pour tirer et mettre en œuvre les leçons de l'annexion de la Crimée.¹ » C'est par cette lamentation que le général Alfons Mais, chef d'état-major de l'armée de Terre allemande (*Heer*) a commenté le 22 février 2022 l'électrochoc provoqué par l'invasion russe de l'Ukraine.

Après des années de déflation militaire marquées par la contraction des budgets et la réduction des formats – environ - 60 % depuis 1991 – vers une posture minimale, essentiellement tournée vers les opérations de stabilisation et de maintien de la paix, l'annexion de la Crimée en 2014 avait sonné comme un premier avertissement. Rappelé à l'ordre lors du sommet de l'OTAN de Newport au Pays de Galles, Berlin avait fait amende honorable et s'était engagé à accroître ses dépenses militaires de 33 milliards d'euros à 56 milliards en 2021 – chiffre demeurant bien en deçà de l'objectif de 2 % du PIB à laquelle se sont engagés les membres de l'OTAN. Cette lente remontée en puissance s'accompagnait d'une réorientation progressive vers les missions de défense collective au profit de l'Alliance, sans remettre pour autant en cause d'importants partenariats économiques et surtout énergétiques avec la Russie.

L'invasion de l'Ukraine par la Russie, débutée le 24 février 2022, a démontré le décalage entre le redressement déjà accompli et le travail à fournir pour se doter d'une armée crédible dans un contexte de compétition stratégique. La nécessité de renouer avec une politique de défense volontariste, en rupture avec trois décennies de sous-investissement chronique, s'imposait brutalement à Berlin. Trois jours après le début du conflit, le chancelier Scholz donnait un discours historique devant le *Bundestag*, déclarant que « le 24 février 2022 marqu[ait] un changement d'ère (*Zeitenwende*) dans l'histoire de notre continent² ». Utilisant des termes forts, Olaf Scholz déclarait son intention de faire des forces allemandes l'armée conventionnelle la mieux équipée d'Europe et annonçait un fonds spécial (*Sondervermögen*) de 100 milliards d'euros, destiné à

1. L. Lagneau, « Selon son chef, l'armée de terre allemande ne pourra soutenir l'OTAN que d'une façon extrêmement limitée », *Zone militaire*, 24 février 2022. Le poste LinkedIn est disponible sur : www.linkedin.com

2. « Regierungserklärung von Bundeskanzler Olaf Scholz », *Bundestag*, 27 février 2022, disponible sur : www.bundesregierung.de.

financer les grands programmes d'achats militaires à venir³. Pour contourner le « frein à la dette », qui vise l'équilibre des finances publiques et qui est inscrit dans la Loi fondamentale, ce fonds exceptionnel doit faire l'objet d'un amendement constitutionnel. Il doit permettre une mutation profonde de la structure de la Bundeswehr, laissant pour le moment derrière elle l'époque des opérations expéditionnaires pour revenir à l'objectif principal de défense continentale.

Cette ambition de transformation peut être perçue comme ambitieuse tandis que la *Heer* se considérait comme structurellement anémiée, que la *Deutsche Marine* connaissait jusque récemment d'importants problèmes de disponibilité et que la *Luftwaffe* exprimait l'urgence du besoin de remplacer ses *Tornado* en voie d'obsolescence. Les trois armées connaissent aussi d'importants soucis de ressources humaines, tant dans le recrutement que dans la fidélisation des compétences les plus pointues, alors même que le chancelier annonçait vouloir rester « à la pointe de la technologie ».

À cette fin, un grand nombre d'achats sur étagère auprès des industries de défense américaine mais aussi israélienne ont été annoncés, en particulier dans le domaine aéronautique, avec l'acquisition d'avions de combat, d'hélicoptères et de drones. Ces annonces ne sont pas allées sans créer un certain mécontentement au sein de l'industrie de défense allemande, qui reste un acteur incontournable, notamment dans le domaine terrestre. Outre le géant terrestre Rheinmetall, des entreprises comme MTU ou même Airbus Allemagne ont exprimé leur crainte d'un partage inéquitable des fruits du *Sondervermögen* au profit d'industries étrangères, alors même que d'importants projets nationaux et bilatéraux sont en cours comme le MGCS et le SCAF franco-germano-espagnol.

Le *Zeitenwende* suggère aussi une dimension diplomatique, en remplaçant l'Allemagne comme acteur militaire européen de premier plan. Bien intégrée dans l'OTAN, elle a bâti un réseau de partenariats bilatéraux ou multilatéraux notamment avec les Pays-Bas et les pays riverains de la mer Baltique, atteignant un niveau d'intégration et d'interopérabilité bien supérieur à ce qui existe ailleurs en Europe. Un réinvestissement massif de l'Allemagne en Europe se heurte néanmoins à une dynamique de réarmement similaire de la Pologne, qui conteste la position allemande de « hub » logistique otanien en Europe.

Cette évolution doit susciter la réflexion en France, alors que la relation entre Paris et Berlin peine à se concrétiser sur le plan militaire et que les projets industriels communs restent, *a minima*, chaotiques. La France doit prendre en compte l'évolution de la place que se donne l'Allemagne dans sa propre stratégie de défense et d'influence. Sans appeler à un « changement d'ère » à la française, Paris doit veiller à maintenir la corrélation entre une

3. P. Maurice, « Un “changement d'époque” ? Vers une réorientation de la politique étrangère allemande après l'invasion russe en Ukraine », *Briefings de l'Ifri*, Ifri, 7 mars 2022.

ambition européenne parfois mal comprise par ses partenaires et ses propres choix capacitaires, pour conserver sa crédibilité aux côtés d'une Allemagne vouée à devenir une – sinon la – pièce centrale d'un futur « pilier européen » de l'Alliance atlantique.

Les dynamiques du changement d'ère

Après 25 ans de désintérêt politique pour les questions militaires, le conflit en Ukraine est venu jeter une lumière crue sur le dénuement des forces armées allemandes. Si l'origine du *Sondervermögen* précède en réalité le conflit ukrainien, celui-ci représente l'opportunité d'une rupture radicale de la politique de défense allemande. Toutefois, face à l'ampleur du rattrapage nécessaire, 100 milliards d'euros pourraient s'avérer insuffisants, tandis que les perspectives pour le budget fédéral ordinaire alloué à la défense restent incertaines, et ce alors même que les acquisitions prévues se traduiront par une augmentation substantielle des coûts de maintenance. Quand bien même l'ensemble des réformes ne pourrait être complété, les mutations prévues pour chaque branche des forces armées allemandes seront très importantes avec l'interruption de la spirale déclinante à l'œuvre depuis 30 ans, mais aussi une véritable remontée en puissance au moins capacitaire.

Les 100 milliards du *Sondervermögen* représentent un effort considérable de la part d'une Allemagne régulièrement pointée du doigt pour la faiblesse de ses dépenses militaires. Le conflit ukrainien a donné l'impulsion politique nécessaire, autorisant la nouvelle coalition au pouvoir à amorcer un véritable tournant alors qu'elle comprend des partis historiquement antimilitaristes comme les Verts et, dans une moindre mesure, les libéraux du FDP⁴. Toutefois, les évolutions concrètes tardent à se faire sentir plus d'un an après sa mise en place, des incertitudes subsistant sur la soutenabilité d'un tel effort et la volonté politique de le mettre en œuvre.

Les prémices d'une transformation

La politique de défense allemande depuis 1990

Avec la chute du mur de Berlin, l'Allemagne réunifiée s'est trouvée maîtresse de deux armées dotées d'une quantité considérable de matériels incompatibles, sans adversaire désigné. Face à cette nouvelle donne, le traité 2+4 signé en septembre 1990 a acté l'unification

4. P. Maurice, « Un pacifisme à géométrie variable. Les partis allemands et la participation de la Bundeswehr à des opérations extérieures », *Notes du Cerfa*, n° 160, Ifri, avril 2021.

allemande et fixé le volume maximum de ses forces à 370 000 hommes⁵, à comparer avec les 290 000 soldats de l'armée française de 1991⁶. Profitant à plein des dividendes de la paix, l'Allemagne a très vite dépassé ces objectifs, avec 250 000 hommes en 2007 malgré une conscription toujours en place, quand les armées françaises professionnalisées en maintenaient 260 000.

Ce désengagement militaire allemand constitue une source de tension vis-à-vis de l'Alliance atlantique, la première puissance économique d'Europe étant accusée de se soustraire au palier des 2 % du PIB de dépenses militaires que sont censés se fixer les membres de l'OTAN. Après un plancher historique à 1,1 % en 2005, le budget militaire allemand a oscillé entre 1,2 et 1,4 %, atteignant enfin les 50 milliards en 2021⁷. L'annexion de la Crimée en 2014 a constitué un électrochoc. L'Allemagne a, depuis, promis de combler cet écart mais le consensus politique n'a jamais été suffisant pour le réaliser. À l'image de son armée, le budget militaire allemand est aussi très soumis au contrôle étroit du Parlement, chaque dépense dépassant 25 millions d'euros devant être validée par un *Bundestag* et un ministère des Finances soucieux de l'équilibre des comptes.

L'annexion de la Crimée est aussi une prise de conscience militaire pour des forces allemandes alors en pleine transformation. Engagée en Afghanistan dès 2001, sollicitée en Afrique, la Bundeswehr évoluait vers un modèle plus expéditionnaire⁸, capable de s'engager dans des opérations de stabilisation hors du territoire allemand, voire hors du continent européen. Cette évolution, similaire à celle amorcée par d'autres pays occidentaux dans les années 1990, s'est traduite par une volonté d'allègement des matériels. Le changement a aussi été plus difficile pour une armée peu habituée à opérer hors de son territoire national, en comparaison avec une armée française engagée en Afrique depuis les années 1970.

La crise ukrainienne de 2014 n'a cependant pas été un facteur suffisant pour amorcer une évolution significative de la posture militaire, d'autant que le consensus politique général demeurerait alors celui d'une coopération avec la Russie *via* une intensification des échanges. Depuis le début des années 2000 et l'instauration du dialogue de Saint-Pétersbourg entre les deux pays, Berlin est devenu

5. J.-P. Maulny, « La politique de défense de l'Allemagne : le post-traumatique est encore loin », *Revue internationale et stratégique*, vol. 74, 2009, p. 108-113.

6. S. Neitzen, *Deutsche Krieger. Vom Kaiserreich zur Berliner Republik – eine Militärgeschichte*, Berlin, Ullstein, 2020.

7. « Dépenses militaires (% du PIB) – Germany », Banque mondiale, disponible sur : data.worldbank.org/.

8. P. Lepine, « De la guerre froide aux forces expéditionnaires : les défis à relever pour les forces armées allemandes », *Défense nationale et les Forces armées canadiennes*, 2006, disponible sur : www.journal.forces.gc.ca.

un partenaire commercial majeur de Moscou⁹. La dépendance croissante de l'Allemagne au gaz russe, dont le prix limité a soutenu sa croissance industrielle, a pesé dans la timidité allemande vis-à-vis de la Russie. Cette attitude conciliante (« *Russlandversteher* »), incarnée mieux que quiconque par l'ancien chancelier Gerhard Schröder, s'inscrit aussi dans un héritage plus ancien de l'Ostpolitik des années 1970 favorisant la diplomatie économique du « changement par le commerce » (*Wandel durch Handel*)¹⁰.

Cette difficulté à accepter l'idée d'un monde – et singulièrement d'un voisinage européen – marqué à nouveau par les rapports de force militaires et la possibilité d'un affrontement de haute intensité explique en partie le retard accumulé au cours de la décennie 2010 par la Bundeswehr. Durant cette période, les velléités de certains ministres de la Défense, comme Ursula von der Leyen (2013-2019), se heurtent globalement à une forte inertie politique et administrative. L'Allemagne poursuit sa démilitarisation, là où d'autres pays, notamment en Europe centrale et orientale, amorcent une remontée en puissance.

Le conflit au Haut-Karabagh de 2020 a constitué une nouvelle étape pour les forces allemandes, l'usage systématique et innovant de plateformes dronisées par les forces de Bakou révélant leur propre dénuement dans ce domaine. Le lieutenant-colonel Michael Karl¹¹ alertait ainsi sur le fait que la Bundeswehr aurait « péniblement eu une chance » dans une situation similaire, en l'absence de défense aérienne rapprochée. Cette déclaration peut être relativisée mais elle a souligné le décalage de la Bundeswehr face aux évolutions de la conflictualité, alors que Berlin hésitait encore à acquérir des drones armés pour des raisons éthiques.

La coalition « feu tricolore » et l'origine du Zeitenwende

Face à ces dynamiques, la coalition dite « feu tricolore¹² » arrivée au pouvoir fin 2021 a pris en compte la nécessité d'une rupture dès le « contrat de coalition », qui mentionnait explicitement plusieurs engagements liés à la défense, dont le renouvellement d'un certain

9. R. Götz et C. Meier, « Les relations économiques entre l'Allemagne et la Russie », *Politique étrangère*, vol. 67, n° 3, 2002, p. 697-714, disponible sur : www.persee.fr.

10. S. F. Szabo, « No Change Through Trade », *Berlin Policy Journal*, 6 août 2020, disponible sur : berlinpolicyjournal.com.

11. V. Eicker, « Das ist alles keine Science-Fiction mehr », German Institute for Defence and Strategic Studies, 12 juin 2021, disponible sur : gids-hamburg.de.

12. Soit vert-jaune-rouge en références aux couleurs des partis Écologistes (Grünen), Libéraux (FDP) et Socio-Démocrate (SPD).

nombre de capacités¹³. L'idée d'un fonds spécial (*Sondervermögen*) remonte ainsi à une concertation pré-électorale des groupes coalisés. Il s'agissait alors d'atteindre un consensus transpartisan sur les moyens financiers nécessaires pour mettre fin à trente ans de décrochage capacitaire de la Bundeswehr. Les besoins furent ainsi chiffrés à 250 ou 300 milliards d'euros pour remettre la Bundeswehr sur les rails et la garder à un niveau technologique et capacitaire satisfaisant, tout en rénovant des infrastructures et acquérant de nouveaux matériels. Pour importante qu'elle soit, la somme finalement arrêtée de 100 milliards constitue surtout un capital de rattrapage et de réparation des dégradations, plutôt qu'une réelle projection dans l'avenir de la Bundeswehr de 2030¹⁴.

Figurait également dans le contrat de coalition la publication d'une Stratégie de sécurité nationale (*Nationale Sicherheitsstrategie*), voulue comme ambitieuse et concertée pour redéfinir la politique étrangère et de sécurité de défense allemande en Europe et au-delà¹⁵. Le processus de rédaction, placé sous la responsabilité du ministère des Affaires étrangères, a été lancé au printemps 2022 par une phase de consultation (y compris avec les principaux alliés) suivie d'une phase de rédaction à partir de l'automne.

Le report à plusieurs reprises de sa publication a reflété des désaccords sur le fonds, comme la mention de la cible d'un effort de défense de 2 % du PIB, l'accroissement de l'aide au développement en proportion des dépenses militaires ou encore la création d'un Conseil de sécurité nationale. À ces débats se sont ajoutées des difficultés administratives et surtout politiques au sein des ministères ou entre eux, ainsi que dans leurs relations avec la chancellerie¹⁶.

Finalement publié le 14 juin 2023¹⁷, ce texte comporte peu de surprises, tant les 15 mois de négociations en auront lissé les aspérités¹⁸. Reflétant les préoccupations du parti écologiste, en charge du portefeuille des Affaires étrangères sous l'autorité duquel est rédigé le document, la notion de sécurité y est très inclusive, incluant les questions de risque environnemental, de protection des droits des femmes et des minorités à la gouvernance mondiale des systèmes

13. Entretien réalisé auprès d'acteurs institutionnels et militaires allemands, mars 2023.

14. *Ibid.*

15. « Mehr Fortschritt Wagen: Bündnis Für Freiheit, Gerechtigkeit Und Nachhaltigkeit, Koalitionsvertrag zwischen SPD, Bündnis 90/die Grünen und FDP Libéraux (FDP) », Die Bundesregierung, disponible sur : www.bundesregierung.de/

16. K.-H. Kamp, « The Zeitenwende at Work: Germany's National Security Strategy », *Survival*, vol. 65, n°3, 2023, p. 73-80.

17. « Integrierte Sicherheit für Deutschland. Nationale Sicherheitsstrategie », Die Bundesregierung, 2023, disponible sur : www.nationalesicherheitsstrategie.de.

18. J. Lau, « Nationale Sicherheitsstrategie: Ein Ampel-Wohlfühlpapier », *Die Zeit*, 14 juin 2023.

agricoles. Pour autant, la dimension militaire et le rôle spécifique de la Bundeswehr sont soulignés, celle-ci étant présentée comme le principal « garant de la capacité de dissuasion et de défense de l'Allemagne ».

Parmi les objectifs de sécurité prioritaire se trouvent logiquement la protection et la défense du territoire de la République fédérale mais aussi de ses alliés de l'OTAN. Autre objectif essentiel, le renforcement des structures multilatérales de l'Alliance atlantique ainsi que de l'Union européenne – placées ici sur un plan presque équivalent en termes de sécurité – est mis en avant, ainsi que les partenariats bilatéraux. La France et les États-Unis sont les deux alliés explicitement cités en la matière¹⁹.

Enfin, au titre des menaces, la Russie est clairement désignée comme « la plus grande menace pour la paix et la sécurité dans l'espace euro-atlantique ». La Chine, pour sa part, continue d'être qualifiée comme « un partenaire, un concurrent et un rival systémique ». Une stratégie spécifique dédiée aux relations avec la Chine est d'ailleurs publiée dans la foulée moins d'un mois après la *Nationalsicherheit Strategie*²⁰.

Par-delà le contenu, au demeurant peu surprenant pour un tel document, c'est son existence même, le ton adopté et le contraste avec la posture plus timorée ou pacifiste des précédents textes (*Livre blanc* de 2016 par exemple) qui attestent de l'importance accordée au *Zeitenwende* dans le paysage politique et stratégique allemand.

L'électrochoc final : l'Ukraine

Une Bundeswehr « à sec »

L'invasion de l'Ukraine par la Russie est le troisième et plus puissant électrochoc. Le constat alarmiste du dénuement des forces allemandes est suivi trois jours plus tard par le discours d'Olaf Scholz annonçant les différents aspects du *Zeitenwende*, le déblocage du *Sondervermögen* pour une Bundeswehr « ultramoderne » et un budget militaire allemand à 2 % du PIB. Sont aussi mis en avant l'importance du soutien matériel à l'Ukraine, le renforcement de la présence militaire allemande en Europe de l'Est *via* les dispositifs OTAN ainsi qu'un effort sans précédent pour « le développement des énergies renouvelables » et la diversification des sources

19. B. Schreer, « Germany's First-Ever National Security Strategy », International Institute for Strategic Studies, 20 juin 2023, disponible sur : www.iiss.org

20. « China Strategie der Bundesregierung », Die Bundesregierung, 13 juillet 2023, disponible sur : www.auswaertiges-amt.de/.

d'approvisionnement hydrocarbure (au profit notamment des États-Unis et du Qatar) en vue de la sortie de la dépendance énergétique allemande vis-à-vis de la Russie²¹.

Ce discours recèle de profondes ruptures dans la position stratégique allemande, jusqu'alors conciliante vis-à-vis de la Russie et plutôt réticente à s'engager sur les questions militaires. Ces réticences s'étaient d'ailleurs encore fait sentir un mois avant le début de la guerre, lorsque Berlin avait refusé que l'Estonie transfère à l'Ukraine d'anciens obusiers est-allemands en possession des forces de Tallinn²². Quelques jours plus tard, l'Allemagne s'était à nouveau fait remarquer en refusant d'envoyer elle-même des armes à Kyiv, concédant tout au plus l'envoi de 5 000 casques et d'un kit d'hôpital de campagne. Le maire de la capitale ukrainienne avait alors fustigé une « plaisanterie²³ ».

Cette décision, correspondant pourtant à une demande ukrainienne, se justifie pour Berlin par le principe adopté en 1971 prohibant l'export d'armements à des pays « impliqués dans des conflits armés ou qui en sont menacés ». Elle a cependant coûté cher à l'Allemagne et suscité son lot de critiques sur sa complaisance supposée vis-à-vis de la Russie, rendant d'autant plus radical le tournant du discours du 27 février.

Un soutien militaire à l'Ukraine laborieux mais croissant

Dès le 26 février, l'Allemagne autorisait ainsi l'envoi de milliers de missiles antiaériens et antichar, y compris 2 700 missiles sol-air courte portée *Strela* est-allemands. À l'image du soutien américain, la contribution allemande est montée en puissance de manière progressive, les demandes ukrainiennes de matériel plus lourd étant longuement examinées et débattues avant d'aboutir. Après avoir consenti à l'envoi d'obusiers automoteurs PzH-2000, Berlin a ainsi refusé jusqu'au milieu de l'automne d'autoriser les pays européens dotés de chars allemands de disposer de leurs véhicules. Les arguments avancés par l'Allemagne ont d'ailleurs varié au fil du temps, allant de la nécessité d'éviter une escalade à la difficulté de former des équipages ukrainiens sur du matériel OTAN.

21. P. Mennerat, « Le jour où la politique étrangère allemande a changé », *Le Grand Continent*, 28 février 2022, disponible sur : legrandcontinent.eu.

22. L. Lagneau, « L'Allemagne bloque un don de vieux obusiers D30 de conception soviétique à l'Ukraine », *Zone Militaire*, 25 janvier 2022, disponible sur : www.opex360.com.

23. « Germany's Offer to Ukraine of 5,000 Helmets is "Joke", Says Vitali Klitschko », *The Guardian*, 26 janvier 2022.

Alors que la pression européenne s'accroissait, les *Leopard 1* et *2* allemands étant la seule flotte susceptible de fournir un nombre de véhicules pertinent en Europe, Berlin s'est finalement retranché en déclarant que les États-Unis devaient envoyer eux-mêmes des chars de combat avant que l'Allemagne ne consente à le faire, entraînant une nouvelle vague de critiques acerbes contre le suivisme opportuniste de Berlin et un regain de suspicion vis-à-vis de son tropisme prorusse²⁴. À force de tergiversations, l'envoi de chars de combat modernes a finalement été autorisé à la fin du mois de janvier 2023²⁵, soit onze mois après le début du conflit.

Outre ses propres livraisons, l'Allemagne a développé un mécanisme incitatif vis-à-vis de ses partenaires est-européens dotés de matériels ex-soviétiques plus faciles à prendre en main pour les forces ukrainiennes. Appelé « *Ringtausch* » (échange circulaire), ce mécanisme était censé permettre de remplacer les équipements envoyés par des partenaires européens à l'Ukraine par du matériel allemand prélevé sur les parcs de la Bundeswehr, ou par un engagement d'éléments organiques allemands pour compenser le vide capacitaire créé. Berlin a ainsi proposé à la République tchèque, la Slovaquie et la Pologne de leur fournir des *Leopard 2A4* – une version plus ancienne – afin de compenser l'envoi de leurs T-72 respectifs. Plusieurs accords ont été conclus, la Slovaquie recevant quinze *Leopard 2* en échange de trente blindés d'infanterie périmés, et la Grèce quarante blindés d'infanterie *Marder* en échange d'un nombre égal de blindés soviétiques²⁶. Si la Grèce, la République tchèque, la Slovaquie et la Slovénie ont profité de cette opportunité, la proposition allemande à la Pologne a renforcé les tensions existantes entre les deux voisins, Varsovie ayant fourni à l'Ukraine plusieurs centaines de chars et de blindés que Berlin aurait été bien en peine de remplacer. Cette déception a probablement contribué à convaincre la Pologne de se tourner définitivement vers des fournisseurs plus « faciles », comme les États Unis et la Corée du Sud, leur achetant respectivement 366 et 180 chars de combat.

24. L. Lagneau, « L'Allemagne bloque un don de vieux obusiers D30 de conception soviétique à l'Ukraine », *Zone Militaire*, 25 janvier 2022, disponible sur : www.opex360.com.

25. S. Blanchard, « L'Allemagne accepte l'envoi de chars en Ukraine », *Deutsche Welle*, 24 janvier 2023, disponible sur : www.dw.com.

26. S. Mitzer et J. Oliemans, « Flawed But Commendable: Germany's Ringtausch Programme », *Oryx*, 6 septembre 2022, disponible sur : www.oryxspioenkop.com.

Tableau I-1 : Principaux équipements livrés à l'Ukraine par l'Allemagne

Date	Type de matériel	Quantité	Transfert
Mars 2022	Missiles antiaériens 9K32 Strela SA-7	2500+	Don direct
Mars 2022	Missile antiaérien FIM-92 Stinger	500+	Don direct
Mars 2022	Roquette antichar Panzerfaust 3	900+	Don direct
Avril 2022	Obusier automoteur PzH2000	14	Don direct
Juillet 2022	Blindé antiaérien <i>Gepard</i>	34	Don direct
Juillet 2022	Lance-roquette unitaire M270	5	Don direct
Juillet 2022	Blindé M113	50+	Rachat puis don
Septembre 2022	Radar de contre-batterie COBRA	1	Don direct
Octobre 2022	Véhicule de combat d'infanterie BMP-1	70+	Ringtausch
Octobre 2022	Chars de combat T-72	40+	Ringtausch
Octobre 2022	Batterie de défense aérienne IRIS-T	2	Don direct
Novembre 2022	Véhicule MRAP Dingo	50	Don direct
Janvier 2023	Véhicule de combat d'infanterie <i>Marder</i>	40+	Don direct
Mars 2023	Char de combat <i>Leopard 2A6</i>	18	Don direct
Avril 2023	Batterie de défense aérienne Patriot	1	Don direct
Juillet 2023	Char de combat <i>Leopard 1A5</i>	20+	Don direct

Sources : Oryxspioenkop, ministère des armées allemand.

Le *Ringtausch* aura permis des livraisons significatives de matériel, même si des nuances méritent d'être apportées. Certains observateurs ont ainsi reproché l'improvisation de la procédure, conduisant à des différences de valeur entre les véhicules échangés : les 40 BMP-1 grecs représentent une fraction de la valeur des 40 *Marder* allemands reçus en échange. D'autres ont pointé que ce mécanisme était un moyen pour Berlin d'éviter encore de s'engager directement vis-à-vis de l'Ukraine, tout en gagnant de nouveaux clients sur le long terme pour son industrie de défense²⁷.

Amorcée dans la pusillanimité, l'aide militaire allemande à l'Ukraine n'a cessé de progresser : elle se chiffrait fin août 2023 à

27. Entretien réalisé auprès d'acteurs institutionnels et militaires allemands, mars 2023.

hauteur de 17 milliards d'euros, occupant de fait la deuxième place après les États-Unis (autour de 42 milliards) et devant le Royaume-Uni (6,5 milliards). Le chemin parcouru en 18 mois est d'autant plus considérable si on considère la tradition remontant aux années 1970 d'opposition à l'exportation d'armement à des pays en guerre. Il faut par ailleurs ajouter à l'aide militaire des aides budgétaires (1,3 milliards) et humanitaires (2,4 milliards), figurant également dans le peloton de tête des donateurs internationaux²⁸.

Événements extraordinaires, fonds extraordinaire

Des ambitions fortes, un début difficile

Le fonds de 100 milliards d'euros a été inscrit dans la Loi fondamentale allemande comme un exercice unique, pour le sécuriser face à des opposants soucieux de l'orthodoxie budgétaire tout en donnant à cette même opposition une garantie que cet écart financé par la dette est bel et bien lié à des circonstances exceptionnelles.

Le périmètre d'utilisation du fond a été sujet à d'importants débats, les Verts souhaitant y intégrer des dépenses annexes liées au développement de nouvelles capacités civilo-militaires (cyber, sécurité climatique, etc.). Il sera en définitive utilisé dans son intégralité au financement des programmes d'acquisition d'équipements militaires de la Bundeswehr – les dépenses de fonctionnement, d'infrastructure ou de personnels en sont exclues. Signe du caractère inhabituel d'un tel effort budgétaire, le terme *Sondervermögen* est lui-même un néologisme bâti pour l'occasion, suscitant quelques incompréhensions lors de sa mise en place²⁹.

À l'origine, les 100 milliards devaient être répartis à parts inégales entre les trois milieux et un poste « numérisation » interarmées³⁰ :

- Domaine terrestre : 17 milliards d'euros
- Domaine aérien : 40 milliards
- Domaine naval : 10 milliards
- Numérisation, C2, équipements mineurs : 27 milliards

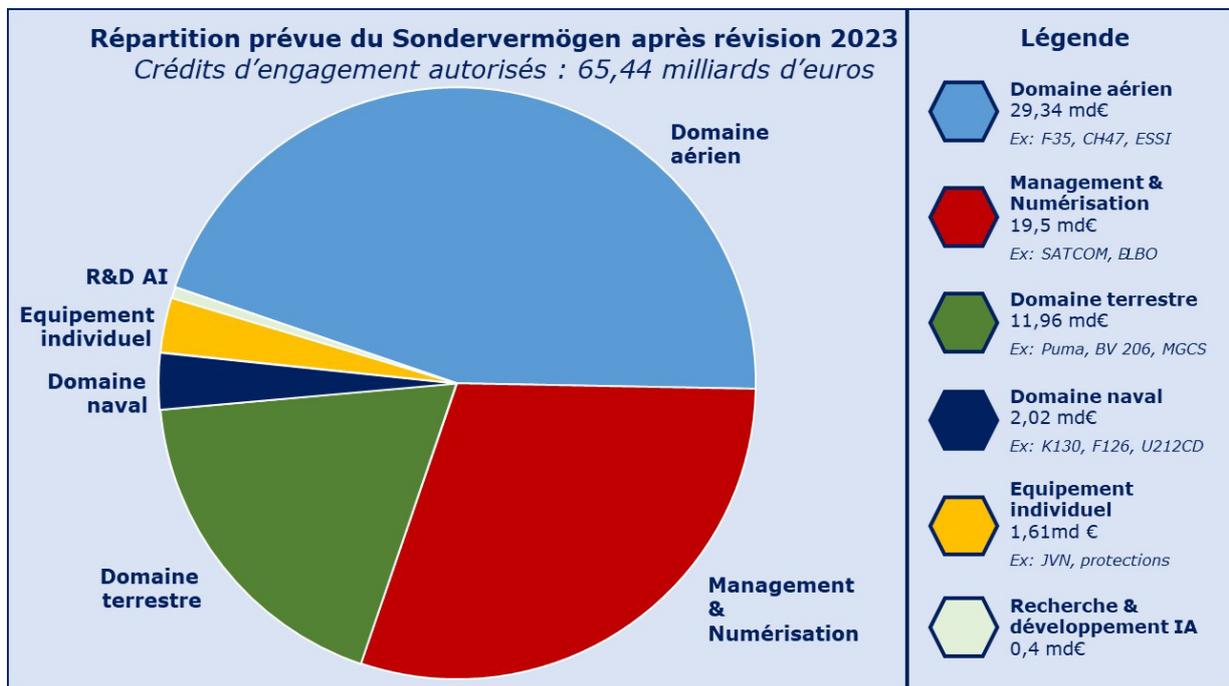
28. « Ukraine Support Tracker », Kiel Institute, disponible sur : www.ifw-kiel.de/.

29. Entretien réalisé auprès d'acteurs institutionnels et militaires allemands, mars 2023.

30. L. Lagneau, « Le fonds de 100 milliards d'euros annoncé par Berlin profitera surtout aux forces aériennes allemandes », *Zone Militaire*, 2 avril 2022, disponible sur : www.opex360.com.

Cette clé de répartition initiale a très vite évolué. Au printemps 2023, les crédits d'engagement autorisés couvraient seulement 61 milliards d'euros, une partie des requêtes soumises par les armées n'ayant pas encore été étudiées en profondeur et un reste à dépenser étant repoussé en fonction des processus d'acquisition du BAANBw, dépenses prises en charge par le budget ordinaire, et de la conjoncture économique.

Schéma I-1 : Répartition prévue du *Sondervermögen* après révision 2023



Les tensions subsistent de manière plus discrète en interne et au sein même des partis de la coalition, à l'image de Jürgen Habermas, célèbre philosophe allemand, qui appelait le chancelier à la retenue sur les livraisons d'armes tout en reconnaissant la responsabilité russe dans le conflit en cours³¹. L'opinion allemande elle-même, bien que majoritairement favorable à Kyiv, reste divisée sur l'ampleur du soutien allemand, certains craignant une extension du conflit³². La différence entre les Länder de l'ouest et ceux de l'ex-RDA est d'ailleurs frappante, ces derniers se montrant plus réservés sur le soutien à l'Ukraine³³³⁴.

31. J. Habermas, « A Plea for Negotiations », *Süddeutsche Zeitung*, 14 février 2023, disponible sur : www.sueddeutsche.de.

32. B. Chappedelaine, « L'Allemagne et la *Zeitenwende* », Institut Montaigne, 31 mai 2022, disponible sur : www.institutmontaigne.org.

33. « Divergence. Dans l'Est de l'Allemagne, le soutien à l'Ukraine suscite méfiance et scepticisme », *Courrier International*, 9 février 2023, disponible sur : www.courrierinternational.com.

34. Entretien réalisé auprès d'acteurs institutionnels et militaires allemands, mars 2023.

Le changement annoncé a été particulièrement lent à se développer au cours des douze premiers mois du conflit, mais le changement de ministre a permis une accélération substantielle des processus. Nommé le 17 janvier 2023, Boris Pistorius succède à Christine Lambrecht, démissionnaire. En poste durant un peu plus d'un an, elle était critiquée à la fois pour le caractère timoré du soutien allemand à l'Ukraine, un manque de dynamisme vis-à-vis du *Zeitenwende* et une communication personnelle hasardeuse³⁵. L'accord allemand pour la livraison de chars de combat à Kyiv intervient d'ailleurs moins d'une semaine après son départ du ministère, après six mois de tergiversations. Pistorius se distingue de sa prédécesseure, s'estimant être la personne la plus à même de mener à bien le changement d'ère. Il bénéficie aujourd'hui d'une forte crédibilité auprès des différents acteurs interrogés³⁶, tant militaires que civils. Les sondages d'opinion³⁷ de mai 2023 le plaçaient en tête des ministres du gouvernement avec 30 % d'avis « très satisfaits », quand le chancelier lui-même récoltait 45 % de « très insatisfaits ».

Je dépense donc je suis

Après 30 ans de réduction des moyens militaires, l'austérité était devenue une forme de « culture d'entreprise » dans une Bundeswehr réduite à portion congrue³⁸. La soudaine abondance de moyens vient bousculer des structures plus conditionnées par l'économie que par la dépense. En outre, la structure chargée des acquisitions militaires, le *Bundesamt für Ausrüstung, Informationstechnik und Nutzung der Bundeswehr* (BAAINBw), installée à Coblenz, est décriée pour la lenteur de ses processus et sa bureaucratisation excessive : certaines acquisitions anodines peuvent prendre des années et aboutir bien après que le besoin a disparu³⁹. En résulte une culture du contournement, les militaires ayant tendance à s'abstenir le plus possible de recourir à ses services. En plus d'être basé en Allemagne de l'ouest à Coblenz, bien loin du cœur du pouvoir allemand, le BAAINBw est considéré par les militaires comme une structure civilianisée à l'excès avec laquelle la communication reste difficile.

35. « 5 000 Helme, ein Helikopterflug, das Silvestervideo – und damit ein Problem für Olaf Scholz », *Der Spiegel*, 16 janvier 2023, disponible sur : www.spiegel.de.

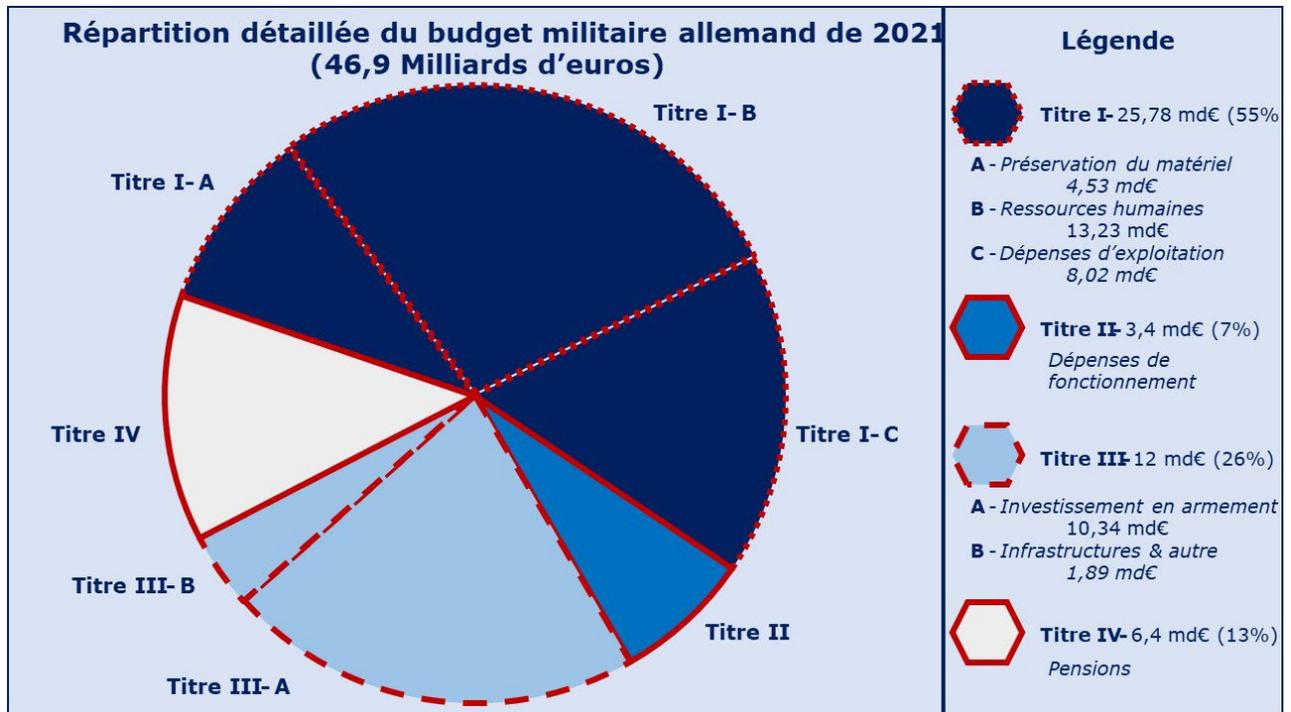
36. « „Durchsetzungsfähig“, „Besetzung aus der B-Mannschaft“, einer unserer Besten », *Der Spiegel*, 17 janvier 2023, disponible sur : www.spiegel.de.

37. « Pistorius geschätzt wie sonst kein Minister », *Süddeutsche Zeitung*, 15 mai 2023, disponible sur : www.sueddeutsche.de.

38. Entretien réalisé auprès d'acteurs institutionnels et militaires allemands, mars 2023.

39. « Information from the Parliamentary Commissioner for the Armed Forces, Annual Report 2022 (64th Report) », German Bundestag, 28 février 2023, disponible sur : www.Bundestag.de.

Schéma I-2 : Répartition détaillée du budget militaire allemand de 2021



Source : Bundeswehr, 2021.

Une piste d'amélioration suivie par Boris Pistorius est ainsi de « remilitariser » le BAAINBw, ce qui suscite d'importantes inquiétudes en interne. Certains *think tanks* allemands comme la DGAP ont proposé de confier la dépense des 100 milliards du fonds spécial à une nouvelle agence dédiée, dotée de procédures allégées pour permettre un déploiement plus rapide et éviter les lenteurs du BAAINBw, voire en faire un prototype expérimental d'une réforme en profondeur de cette même structure⁴⁰. Un relèvement de la barre symbolique des 25 millions d'euros, au-delà desquels toute acquisition doit être validée par le *Bundestag*, a aussi été proposé.

Enfin, les décennies de rigueur budgétaire ont affecté les infrastructures militaires allemandes nécessaires pour abriter et entretenir des parcs de matériel conséquents, avec la fermeture d'un grand nombre de bases et d'arsenaux ou la suppression des unités organiques nécessaires à leur fonctionnement. La remontée en puissance capacitaire permise par le *Zeitenwende* doit donc s'accompagner d'une remise à niveau de ces infrastructures et des ressources humaines spécialisées de la Bundeswehr, deux dimensions

40. Entretien réalisé auprès d'acteurs institutionnels et militaires allemands, mars 2023.

respectivement peu et non incluses dans les dépenses du *Sondervermögen*, exclusivement dédiées à l'achat de nouveaux matériels. Le ministre Pistorius semble confiant dans ses capacités à atteindre le palier des 70 milliards d'euros par an nécessaires à la pérennisation des effets du *Zeitenwende* dans le temps⁴¹.

100 milliards jusqu'en 2027, et après ?

Si le *Zeitenwende* semble sur les rails, plusieurs dynamiques viennent nuancer les annonces du chancelier et de son ministre. Les 100 milliards représentent un effort notable, mais cette somme reste inférieure de moitié, voire des deux tiers, aux besoins estimés par la coalition avant 2022 ainsi que par le rapport annuel sur la Bundeswehr – réalisé par la Commissaire parlementaire aux armées Eva Högl et publié en mars 2023⁴². En outre, cette enveloppe sera nécessairement érodée par une inflation élevée – plus de 8 % en Allemagne en 2022⁴³. Les matériels acquis pourraient voir leur coût de production s'accroître d'un quart face à l'évolution des cours des matières premières et de l'énergie. Passé la phase d'acquisition couverte par le *Sondervermögen*, l'inflation alourdira aussi le coût de la maintenance de ces matériels.

En l'état, le fonds exceptionnel décomposé sur plusieurs années permet à l'Allemagne d'atteindre les 2 % du PIB jusqu'en 2027. Aux 50,4 milliards d'euros du budget de défense allemand de 2022 – soit 1,42 % du PIB – viennent s'ajouter une tranche de 8,5 milliards en 2023, puis de 19,2 milliards en 2024, permettant ainsi d'atteindre le palier symbolique des 2 % et de le maintenir au moins jusqu'aux prochaines élections parlementaires allemandes de 2027. La législature suivante devra alors assumer le choix politique d'une nécessaire augmentation du budget de défense.

Par-delà le *Sondervermögen*, le défi est donc le rehaussement du budget de défense régulier. Les principales lignes de crédit ouvertes par le fonds spécial expirant à la fin 2026, elles laisseront apparaître un vide considérable concernant le budget de défense à combler si Berlin entend maintenir la cible de 2 % du PIB. Sous l'effet du volontarisme de Boris Pistorius, un plan de financement sur quatre ans a été présenté au Parlement. Il prévoit d'échelonner des marches annuelles autour de 1,5 milliards d'euros pour parvenir en 2027 à un

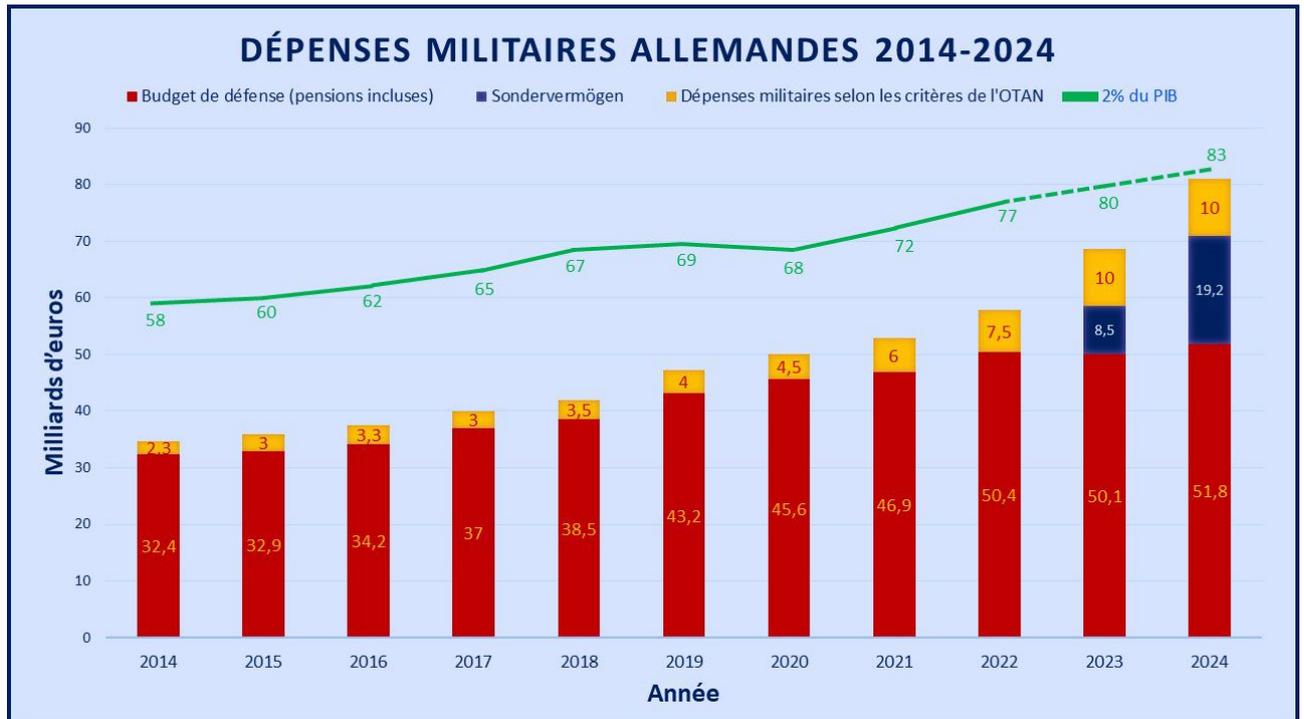
41. Entretien réalisé auprès d'acteurs institutionnels et militaires allemands, mars 2023.

42. « Information from the Parliamentary Commissioner for the Armed Forces, Annual Report 2022 (64th Report) », German Bundestag, 28 février 2023, disponible sur : www.Bundestag.de.

43. « Allemagne : l'inflation a atteint un niveau historique en 2022 », *Capital* avec AFP, 17 janvier 2023, disponible sur : www.capital.fr.

budget régulier de l'ordre de 57,4 milliards d'euros. En dépit de l'effort réalisé, il manquerait selon cette trajectoire encore 13 à 17 milliards pour atteindre la cible des 2 %⁴⁴.

Schéma I-3 : Évolution du budget de défense allemand depuis 2014



Source : ministère de la Défense allemand.

Certains acteurs restent sceptiques quant à la capacité allemande à consentir à l'effort nécessaire pour y parvenir. En 2024, la défense occupera déjà 20 % du budget de l'État fédéral, soit autant que l'éducation (20,3 milliards d'euros), la santé (16,8), l'aide au développement (11,5), la transition climatique (10,9), le logement (6,9), les Affaires étrangères (6,1) et l'environnement (2,4). S'il convient de nuancer ces chiffres par les compléments considérables venus des Länder pour la plupart de ces missions, la question d'un point d'inflexion majeur dans les priorités politiques allemandes est désormais posée.

Nombreux sont ceux qui soulignent le relatif affaïssement du sentiment d'urgence qui avait rendu acceptable la proposition initiale du chancelier Scholz au tout début du conflit. Après plus d'une année de guerre, le positionnement de l'opinion allemande sur le conflit ukrainien a certes évolué, sans pour autant se renverser. L'attitude allemande sur le soutien à l'Ukraine, corollaire du *Zeitenwende*, tend à

44. J. Wagner, « Haushalt 2024-2027: Zeitenwende heißt Sozialabbau! », IMI-Standpunkt, 10 juillet 2023.

osciller entre 40 et 60 % selon les sondages. La popularité en berne du chancelier Scholz est d'ailleurs probablement une conséquence du conflit et des sanctions imposées à la Russie qui génèrent une forte inflation, notamment dans le domaine de l'énergie, tandis que les équilibres internes à la coalition restent instables sur ces questions⁴⁵.

Face à ces obstacles, en particulier celui du relèvement du budget de défense régulier à hauteur de 2 % du PIB, la pression américaine – et celles d'autres alliés européens comme la Pologne – pourrait être un facteur important, voire indispensable, d'après certains acteurs interrogés⁴⁶. Les États-Unis pèsent sur Berlin en suggérant que leurs moyens seraient mieux employés ailleurs, notamment face à la Chine, si l'Allemagne ne remplit pas ses obligations militaires, voire si elle ne prend pas une forme de leadership capacitaire en Europe.

45. K.-P. Schwarz, « Germany's *Zeitenwende* Still Has a Long Way to Go », *Geopolitical Intelligence Services*, 22 septembre 2022, disponible sur : www.gisreportsonline.com.

46. Entretien réalisé auprès d'acteurs institutionnels, militaires et civils allemands, mars 2023.

Rétablir la Bundeswehr, préparer l'avenir

Les 100 milliards du *Sondervermögen* ne pourront résoudre en totalité les fragilités de l'outil militaire allemand, mais une mutation des forces s'annonce dans leur structure comme dans leur niveau d'équipement. La Bundeswehr souhaite passer de 180 000 soldats en 2022 à 203 000 d'ici 2031, un objectif ambitieux compte tenu des problématiques de ressources humaines déjà criantes dans un pays vieillissant. La *Heer* cherche à disposer d'un corps d'armée autonome, mieux intégré au sein de l'OTAN. La *Luftwaffe* se prépare à recevoir à partir de 2027 les avions de combat F-35 et les systèmes de défense antiaérienne dont l'acquisition a été confirmée à la fin de l'année 2022 tandis que la *Deutsche Marine* a présenté fin mars 2023 un projet ambitieux pour une flotte composée pour un tiers de drones navals de nouvelle génération d'ici 2035. Ces évolutions des trois armées s'inscrivent dans une stratégie allemande cohérente, concentrée sur l'appartenance à l'Alliance Atlantique et la défense territoriale.

Un retard accumulé et d'importantes carences

Une disponibilité opérationnelle en berne

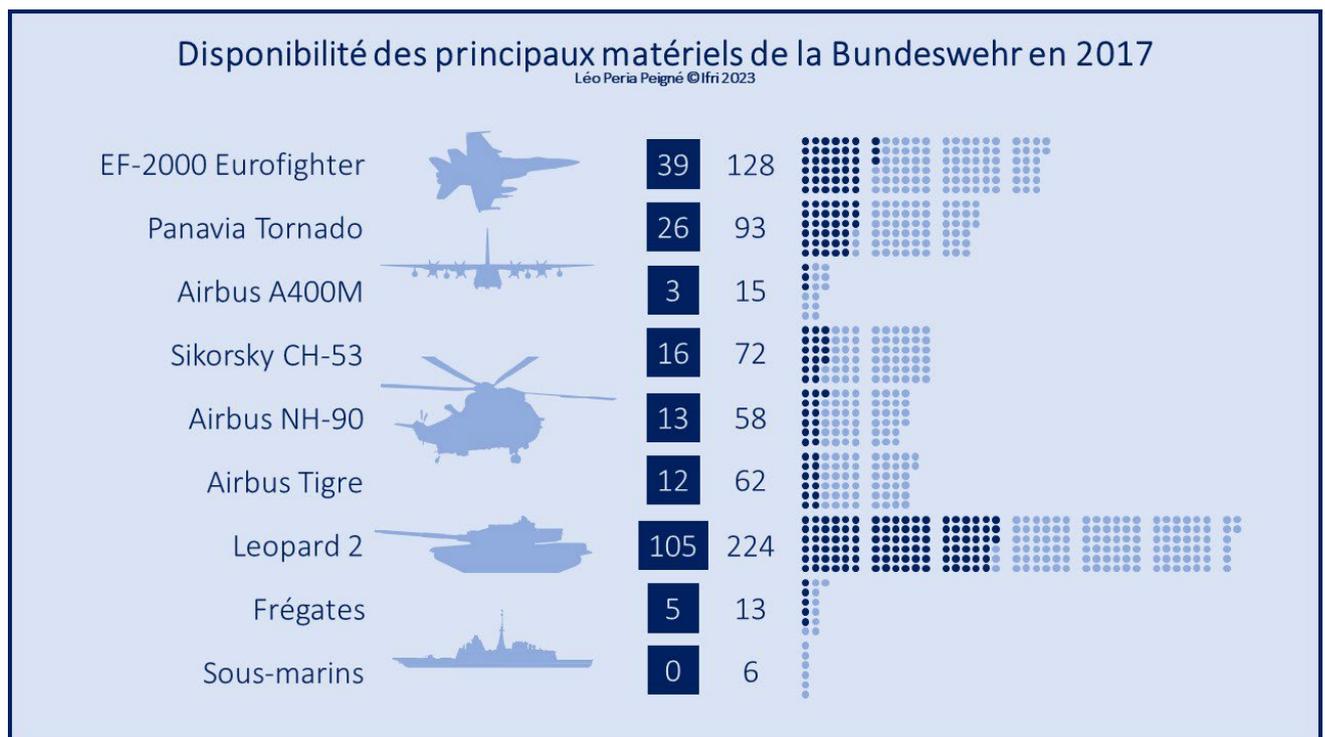
À la veille de la guerre en Ukraine, l'état de la Bundeswehr était considéré comme alarmant, l'augmentation de ses budgets à partir de 2014 n'ayant fait qu'adoucir la pente sur laquelle elle se trouvait⁴⁷. En 2018, un rapport gouvernemental faisait état de très mauvais taux de disponibilité opérationnelle des systèmes majeurs. En effet, si cela reste compréhensible pour le matériel le plus ancien en fin de parcours, une partie des systèmes les plus modernes peinent à atteindre leurs objectifs : les blindés *Marder* des années 1970 maintenaient en 2017 une disponibilité de 66 % quand leur remplaçant, les *Puma*, introduits un an plus tôt n'atteignaient pas

47. G. Winter, « Le redressement capacitaire de la Bundeswehr : un parcours du combattant », *Recherches & Documents*, n° 6, Fondation pour la recherche stratégique, 10 juillet 2019, disponible sur : www.frstrategie.org.

50 %. Pour la *Luftwaffe*, les *Tornados* de 1981 et *Eurofighter* de 2004 affichaient une disponibilité similaire, inférieure à 50 %.

Après une telle controverse, le ministère de la Défense a décidé de classifier le détail des chiffres. Le rapport du ministère des Armées allemand de 2021 suggère cependant une stabilisation de la disponibilité globale des 71 systèmes majeurs considérés à hauteur de 77 %, une dizaine de systèmes, souvent anciens, demeurant en dessous de 50 %⁴⁸. Les hélicoptères restent les systèmes dont l'amélioration de la disponibilité est la plus difficile. Cette problématique est similaire à d'autres armées, notamment l'armée française, les machines les plus modernes comme les NH90 ayant des taux de disponibilité affligeants, parfois inférieurs à 20 %.

Schéma II-1 : Disponibilité des principaux équipements de la Bundeswehr en 2017



Source : Rapport sur la disponibilité opérationnelle des principaux systèmes d'armes allemands, 2017.

Des améliorations semblent toutefois en cours. Lorsque la Bundeswehr avait pris pour la première fois la responsabilité de la Force de réaction rapide de l'OTAN (VJTF) en 2015, les unités désignées avaient été contraintes de se livrer à une cannibalisation du reste de l'armée pour obtenir 15 000 pièces d'équipement nécessaires.

48. « Bericht zur materiellen Einsatzbereitschaft der Hauptwaffensysteme der Bundeswehr II – Teil 1 », ministère fédéral de la Défense allemand, 15 décembre 2021.

Mais lorsque la 37^e Brigade d'infanterie blindée a pris l'alerte VJTF début 2023, elle disposait organiquement d'environ 80 % de l'équipement nécessaire. Les points d'attention demeurent toutefois. Ainsi, le dernier rapport sur la disponibilité – désormais classifié mais dont les conclusions ont largement fuité dans la presse – révélait encore une situation préoccupante⁴⁹.

Ces chiffres doivent aussi être nuancés dans la mesure où ils découlent de pratiques statistiques conduisant à réduire artificiellement l'assiette de l'inventaire des stocks physiques en « stocks disponibles », à partir desquels les taux sont comptabilisés. Le journal *Der Spiegel* expliquait⁵⁰ ainsi les méthodes douteuses des services logistiques pour accroître artificiellement le taux de disponibilité des matériels :

« [En 2022], la base de données interne confidentielle de la Bundeswehr a répertorié un inventaire total de 119 obusiers Panzerhaubitze 2000. Exactement 56 d'entre eux étaient déclarés « prêts au combat », soit moins de la moitié. Pourtant, le rapport indiquait un taux de disponibilité de 65,9 %. L'astuce tenait à ce que les 34 obusiers en maintenance étaient tout simplement retirés du calcul. Dans le cas des véhicules blindés de combat *Puma* [...], les chiffres sont encore plus absurdes. À date, seuls 137 des 350 véhicules étaient opérationnels [soit 39 %], alors que la Bundeswehr affiche un taux de disponibilité de 57,4 %. Au regard d'une telle supercherie, il est tout à fait possible que les planificateurs militaires eux-mêmes ne soient pas conscients de la véritable situation de l'armée allemande. »

L'enjeu des ressources humaines

Plus problématique encore que la situation matérielle est la situation en matière de ressources humaines. En juin 2023, la Bundeswehr comptait 180 770 hommes et femmes sous statut militaire. Il s'agit de son plus bas niveau depuis 2018, alors même que le budget autorise (et fixe) l'objectif d'une armée de 203 000 soldats, un chiffre que le ministre de la Défense Boris Pistorius reconnaît⁵¹ lui-même comme « ambitieux ».

Parmi les causes de ce déficit se trouve évidemment la situation démographique du pays. Si l'Allemagne est le pays le plus peuplé

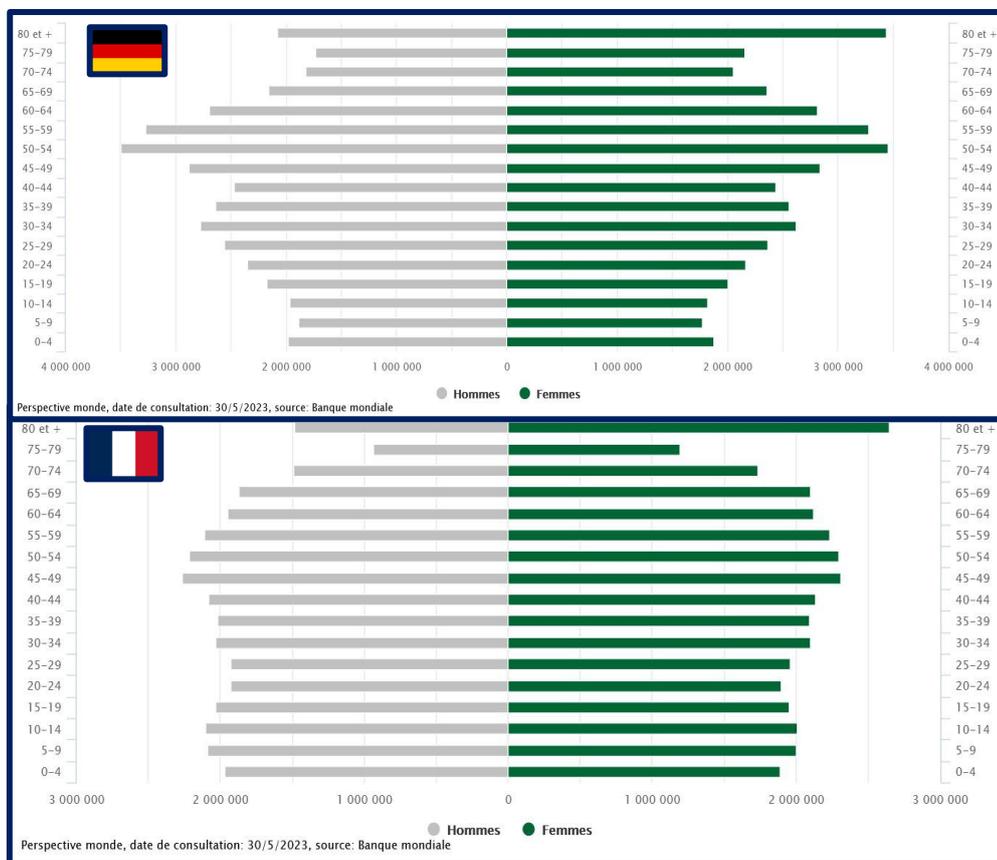
49. M. Gebauer et K. von Hammerstein, « An Examination of the Truly Dire State of Germany's Military », *Der Spiegel*, 17 janvier 2023

50. M. Amann *et al.*, « The Calamitous Errors of Germany's Russia Policy », *Der Spiegel*, 25 février 2022.

51. T. Wiegold, « Personalprobleme der Bundeswehr: "Wer nicht schnell genug ist, gerät ins Hintertreffen" », *Augen Geradeaus*, 2 août 2023.

d'Europe, avec plus de 80 millions d'habitants, elle souffre d'une pyramide des âges déséquilibrée, comprenant d'importants contingents entre 50 et 80 ans, tandis que les cohortes de moins de 30 ans connaissent un creux historique. Le nombre de femmes de 80 ans et plus était en 2018 supérieur à la cohorte de femmes de 50-54 ans⁵². De manière générale, la part des Allemands de moins de 25 ans connaît une baisse sensible, affectant directement la population recrutables pour les armées.

Schéma II-2 : Pyramides des âges allemandes et françaises



Source : Banque mondiale, 2022.

Porté par une croissance industrielle soutenue, le marché du travail allemand est aussi peu favorable aux carrières militaires, moins attractives malgré des soldes supérieures à la moyenne européenne. La Bundeswehr souffre également d'une pression sociale importante sur les militaires, voire les métiers en uniforme de manière générale, et d'une mauvaise image liée au délabrement des infrastructures de vie quotidienne. Le rapport de Eva Högl souligne la dégradation des casernes

52. V. Bellamy, « Un vieillissement plus marqué en Allemagne qu'en France ou au Royaume-Uni », INSEE, 22 juin 2017, disponible sur : www.insee.fr.

et logements et leur impact direct sur l'attractivité des armées⁵³. Certains entretiens ont aussi mis en lumière que l'engagement dans la Bundeswehr manquait de sens pour une partie de la population, l'utilité même des forces armées n'étant pas évidente. La jeunesse allemande se sentirait ainsi peu concernée par les événements géostratégiques du monde, 30 ans après la chute du mur, considérée comme le dernier événement marquant ayant affecté directement l'Allemagne⁵⁴. Face à la raréfaction des ressources humaines, la Bundeswehr cherche de nouvelles solutions, y compris une forme de contrat militaire à destination des citoyens européens résidant en Allemagne, le pays étant un des plus attractifs pour l'émigration intra-européenne⁵⁵.

Si la question de la rémunération reste un invariant pour accroître l'attractivité du métier des armes, elle se pose différemment en Allemagne, où la solde militaire, notamment en début de carrière, est déjà élevée. Militaires du rang et sous-officiers allemands disposent ainsi d'une solde moyenne de plus de 2 700 € hors prime, là où leurs équivalents français dépassent à peine 1 800€. La solde de base d'un militaire du rang allemand atteint 2 275 euros par mois quand son équivalent français reste inférieur à 1 600⁵⁶. Un sergent-chef français touchera en moyenne 2 000 euros, quand un *Stabsfeldwebel* allemand en touchera 3 200. De manière générale, la dépense allemande par soldat est plus élevée de 25 % par rapport à la France⁵⁷. S'il est difficile dans ces conditions d'accroître encore les soldes globales de manière significative, il semblerait que des efforts devraient être amorcés à destination des postes qualifiés les plus en tension – électronique, informatique, drone –, afin d'accroître la compétitivité des carrières militaires pour des compétences déjà très recherchées sur le marché du travail allemand.

Quel sentiment national pour l'Allemagne de 2023 ?

L'image d'une population allemande foncièrement anti-militariste et rétive à l'engagement militaire doit être relativisée au profit de facteurs plus concrets pour expliquer les difficultés de recrutement de la Bundeswehr. Si les générations issues de la guerre et leurs enfants avaient

53. « Information from the Parliamentary Commissioner for the Armed Forces », *op. cit.*, disponible sur : www.bundestag.de.

54. U. Franke, « A Millennial Considers the New German Problem After 30 Years of Peace », *War on the Rocks*, 19 mai 2021, disponible sur : warontherocks.com.

55. Entretien réalisé auprès d'acteurs institutionnels et militaires allemands, mars 2023.

56. R. Schulz, « Comparison of the Salary of European Armed Forces. Is the Bundeswehr with its Salary in a European Comparison Competitive? », Stiftung Wissenschaft und Politik, International Security Division, 2 septembre 2019, disponible sur : euromil.org.

57. R. Bellais, « France et Allemagne, le match dans la défense », *Areion 24 news*, 11 décembre 2020, disponible sur : www.areion24.news.

un rapport traumatique au fait militaire⁵⁸, le renouvellement générationnel permet aujourd'hui de le dépasser partiellement, bien que des variations soient constatées selon les *Länders* et les régions⁵⁹. Cette évolution, ressentie par plusieurs acteurs interrogés, se matérialise par des démonstrations récentes de patriotisme ou d'attachement à la chose militaire qui auraient été impensables quelques décennies plus tôt⁶⁰. La victoire de l'Allemagne lors de la Coupe du monde de 2014 – en particulier après la demi-finale contre le Brésil où l'équipe allemande l'avait emporté 7 à 1 – avait ainsi donné lieu à des démonstrations de liesse, notamment remarquées par l'omniprésence d'un drapeau national souvent plus discret.

Une présence militaire plus visible, notamment dans les médias grand public, est un autre indice du retour en grâce des armées. L'évacuation de plus de 5 000 personnes d'Afghanistan par la Bundeswehr à l'été 2020 a été un moment critique. Considérée comme « la mission la plus dangereuse de l'histoire de la Bundeswehr⁶¹ », elle a donné aux forces allemandes une visibilité médiatique inédite et lui a permis de briller par son professionnalisme, tandis que le gouvernement était critiqué pour avoir attendu le dernier moment pour lancer les opérations d'évacuation. Les images de militaires entièrement équipés sur le tarmac de Kaboul, rares dans les médias allemands, ont marqué une première évolution d'autant plus importante que les unités impliquées (parachutistes et forces spéciales) s'était surtout fait remarquer auparavant par la présence de néo-nazis dans leurs rangs⁶²... Ce fait d'armes afghan a d'ailleurs pesé sur la décision du maintien de certaines unités sur la sellette⁶³.

La proportion d'Allemands en faveur d'un budget de défense plus conséquent passe ainsi de 20 % au début des années 2000 à 45 % en 2019⁶⁴. L'implication de la Bundeswehr dans la crise du Covid-19 a aussi joué dans la visibilité croissante des forces armées et renforcé son image d'institution utile et légitime. Si la population allemande dans

58. M. Revue, « Du pacifisme aux missions d'Afghanistan – l'Allemagne entre désir de paix et désir de normalité », in C. Demesmay et H. Stark, *Qui sont les Allemands ?*, Lille, Presses universitaires du Septentrion, 2006.

59. Entretien réalisé auprès d'acteurs institutionnels et militaires allemands, mars 2023.

60. *Ibid.*

61. « Allemagne. À Kaboul, la fin de l'opération "la plus dangereuse de l'histoire de la Bundeswehr" », *Courrier International*, 27 août 2021, disponible sur : [courrierinternational.com](https://www.courrierinternational.com).

62. « Neo-Nazi Scandal Hits Elite Military Unit », Deutsche Welle, 12 janvier 2019, disponible sur : www.dw.com.

63. L. Lagneau, « Liens avec l'extrême droite : Une unité des forces spéciales allemandes échappe à la dissolution... pour le moment », *Zone Militaire*, 5 novembre 2020, disponible sur : www.opex360.com.

64. S. Martens, « Quel rôle pour la Bundeswehr ? », *Politique étrangère*, vol. 86, n° 3, 2021, p. 121-133.

son ensemble reste plus mesurée que les Français ou les Britanniques sur son armée, la Bundeswehr jouit d'un taux de confiance élevé renforcé par les opérations afghanes et profite d'une normalisation du sentiment national allemand encore subtil mais réel.

Heer : l'ambition du corps d'armée

Remontée en puissance et mutation de la structure de force

La *Heer* a encaissé dès le début des années 1990 le plus gros des efforts de réduction de format : armée de terre conventionnelle la plus puissante d'Europe de l'Ouest, elle aligne douze divisions au milieu des années 1980, très vite réduites à sept au début des années 2000, alors que la *Heer* doit s'adapter aux nouvelles opérations de maintien de la paix. La suspension de la conscription en 2011 vient accélérer la réduction des effectifs, tandis que les dissolutions d'unités se succèdent jusqu'aux trois divisions actuelles, les différentes structures de corps d'armées étant aussi supprimées. Comme en France, des capacités importantes sont peu à peu amoindries voire abandonnées telles que la défense sol-air courte portée en 2010⁶⁵. Les trois divisions survivantes restent anémiques et manquent de capacités, souvent mutualisées.

La nouvelle structure de l'armée de terre (*Neue Heeresstruktur*), approuvée par le chancelier dans le cadre du *Zeitenwende*, vise à inverser la tendance baissière des trente dernières années en renforçant considérablement les trois divisions rescapées pour en refaire des unités complètes et disposer, à nouveau, d'un véritable corps d'armée⁶⁶.

Chaque division doit ainsi retrouver ses composantes organiques, bataillons de communication, d'artillerie, d'intendance et de génie, des capacités qui n'existent, en l'état, qu'à l'échelle échantillonnaire. Des compagnies de défense surface-air, de police militaire, de lutte nucléaire, radiologique, biologique et chimique (NRBC), de guerre psychologique, électronique et médicale doivent aussi être recrées presque *ex nihilo* pour compléter la palette du soutien divisionnaire. Le calendrier de la remontée en puissance des divisions allemandes est le suivant :

- 10^e *Panzerdivision* : prévue pour 2025, une division lourde devant agglomérer trois brigades blindées et mécanisées allemandes et une brigade mécanisée néerlandaise, ainsi que des composants issus de la brigade franco-allemande ou BFA.

65. L. Lagneau, « L'Allemagne va livrer des blindés antiaériens Gepard aux forces ukrainiennes », *Zone Militaire*, 26 avril 2022, disponible sur : www.opex360.com.

66. V. B. Müller, « Neue Heeresstruktur weist den Weg in die Zukunft », *Wir sind die Reserve*, 8 août 2022, disponible sur : www.reservistenverband.de.

- 1^{ère} *Panzerdivision* : prévue pour 2027, une division médiane/lourde, agglomérant trois brigades blindées et mécanisées allemandes et une brigade mécanisée légère néerlandaise.
- Division de réaction rapide ou *Division Schnelle Kräfte* (DSK) : prévue après 2030, une division légère aéromobile, agglomérant les brigades de montagne et parachutistes allemandes avec la brigade aéromobile néerlandaise, la brigade de forces spéciales allemandes et la brigade aéroterrestre allemande, celle-ci comprenant un bataillon de logistique aéroterrestre germano-britannique.

Deux remarques se dégagent de ce projet. Plus du tiers des unités de niveau bataillon ou compagnie doivent être créées pour remplir les nombreux vides. Or, l'objectif final de 203 000 soldats au sein de la Bundeswehr d'ici 2031⁶⁷, indispensable pour garnir ces unités prévues par la *Heer*, semble difficile à atteindre. L'autre point saillant est le haut niveau d'intégration proposé à d'autres armées européennes.

Si la coopération militaire entre Allemagne et Pays-Bas est d'ores et déjà très poussée, avec la création dès 1995 d'un corps d'armée commun, les liens entre les deux armées semblent devoir se densifier encore dans les années à venir, passant « de la coopération à l'intégration⁶⁸ ». La place de la France dans cet ordre de bataille reste limitée, alors que l'existence d'une structure comme la BFA pourrait servir de base pour une coopération plus poussée. La brigade fait toutefois face à des problèmes d'intégration difficile entre les militaires français et allemands mais aussi sur l'aspect juridique, la BFA ne pouvant pas intervenir sur des OPEX françaises hors cadre multilatéral. Alors que l'armée hongroise s'équipe de matériel allemand, la coopération militaire entre les deux pays s'accroît elle aussi⁶⁹ et plusieurs entretiens ont laissé entendre qu'une coopération similaire à celle entretenue avec les forces néerlandaises pourrait être un objectif à moyen terme⁷⁰.

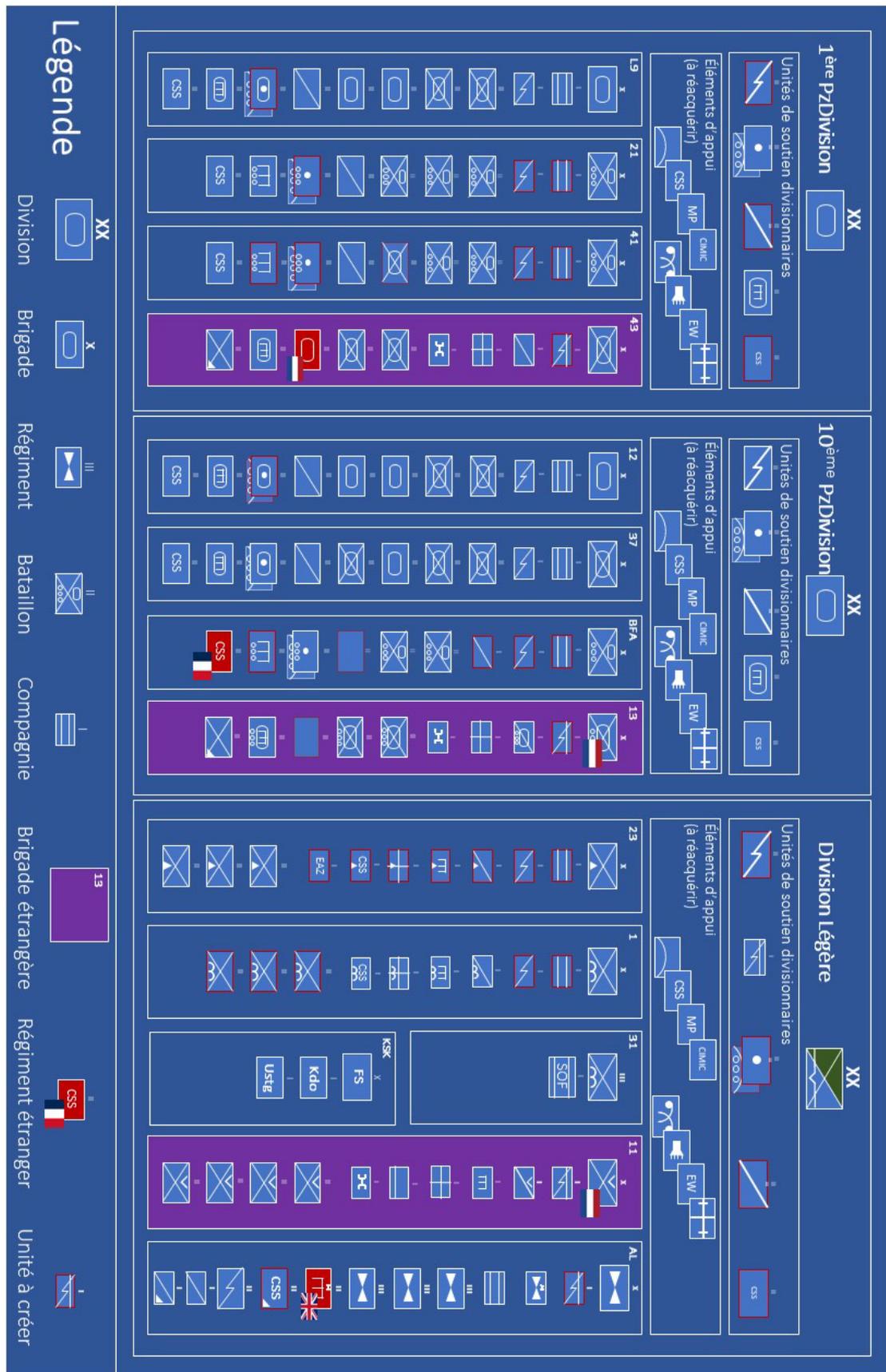
67. F-J. Meiers, « Changement d'époque » pour la Bundeswehr – quand on arrive trop tard... », *Allemagne d'aujourd'hui*, vol. 243, 2023, p. 22-40.

68. L. Lagneau, « Les armées allemandes et néerlandaises sont passées de la collaboration à l'intégration », *Zone Militaire*, 5 avril 2018, disponible sur : www.opex360.com.

69. « Ungarn und Deutschland rücken enger zusammen », *Militär Aktuell*, 7 juillet 2019, disponible sur : www.militaeraktuell.at.

70. Entretien réalisé auprès d'acteurs institutionnels et militaires allemands, mars 2023.

Schéma II-3 : Ordre de bataille de la Neue Heerstruktur



Source : BMVg, 2023.

Sur le plan capacitaire, la *Heer* connaît un ensemble de dynamiques liant remplacement de matériel majeur en fin de vie, perspective de renouvellement à long terme et réappropriation de capacités abandonnées au fil des ans.

Priorité capacitaire : armer trois divisions complètes

Destiné à remplacer le véhicule de combat d'infanterie (VCI) chenillé *Marder*, entré en service en 1971, le *Puma* produit par Krauss Maffei Wegman (KMW) et Rheinmetall connaît un début de carrière difficile, ses multiples retards et surcoûts menaçant les plans de montée en puissance de la *Heer*, à forte composante d'infanterie mécanisée. Commandés en 2007 après une décennie de développement, les premiers *Puma* ont été livrés en décembre 2010 mais d'importants problèmes de fiabilité et de disponibilité repoussèrent son entrée en service effective à juin 2015.

La commande initiale de 2007 ayant été réduite de 405 à 305 exemplaires, une nouvelle commande était attendue de longue date mais a été plusieurs fois retardée face aux problèmes persistant de maintenance⁷¹. Le processus a même été suspendu à la suite d'un incident advenu fin 2022 : alors que l'Allemagne devait prendre la tête de la *Very High Readiness Joint Task Force* de l'OTAN, il s'est finalement avéré qu'aucun des 18 *Puma* de l'unité concernée n'était opérationnel, contraignant la *Heer* à déployer ses vieux *Marder* en remplacement⁷². Une situation d'autant plus critique que les *Puma* en question faisaient partie d'un lot récemment modernisé pour correspondre aux exigences de l'OTAN⁷³. En mai 2023, le processus d'achat est relancé avec un contrat de 1,5 milliards d'euros pour 50 nouveaux véhicules – quand l'industrie en espérait une centaine –, une option sur 180 véhicules supplémentaires étant toujours en suspens⁷⁴. Il s'agit, pour la *Heer*, d'une des premières dépenses importantes du *Sondervermögen*.

Alors que la *Heer* ambitionne de se doter de deux divisions mécanisées, la question de ses futurs chars de combat est au centre des ambitions capacitaires allemandes. L'actuel parc de chars *Leopard 2*

71. « Lambrecht setzt Nachkauf von Schützenpanzer Puma vorerst aus », *Der Spiegel*, 19 décembre 2022, disponible sur : www.spiegel.de.

72. L. Lagneau, « Défaillant, le blindé allemand Puma ne sera pas engagé au sein de la force de réaction très rapide de l'Otan », *Zone Militaire*, 19 décembre 2022, disponible sur : www.opex360.com.

73. J. Wagner, « Das Puma-Debakel », *Informationsstelle Militarisation e.V.*, 10 janvier 2023, disponible sur : www.imi-online.de.

74. L. Lagneau, « L'Allemagne va acheter 50 véhicules de combat d'infanterie Puma pour 1,5 milliard d'euros », *Zone Militaire*, 11 mai 2023, disponible sur : www.opex360.com.

est en cours de modernisation vers le standard 2A7, entré en service en 2014, et un premier lot de 18 *Leopard 2A8* a été commandé par le BAAINBw en mai 2023, à livrer partir de 2026. Ici encore, une option existe pour 105 véhicules supplémentaires. À terme, une *Heer* disposant d'un parc conséquent de *Leopard 2A8*, remotorisés et à la protection accrue, pourrait interroger la pertinence du programme franco-allemand de char du futur *Main Ground Combat System* (MGCS), alors que celui-ci enchaîne les délais et désaccord entre partenaires.

Initialement pensé autour du français Nexter et de l'allemand KMW, lancé en 2012 pour produire un char commun d'ici 2040, le MGCS connaît d'importantes difficultés, notamment depuis que le *Bundestag* a imposé la participation de Rheinmetall au projet en 2019. L'ajout d'un troisième partenaire et les très fortes rivalités entre eux rendent encore plus ardue une coopération déjà difficile. La relation, houleuse, a tourné à l'orage lors du salon Eurosatory de juin 2022, Rheinmetall dévoilant unilatéralement un nouveau modèle de char de combat, le KF51 *Panther*, conçu sur fond propre. Basé sur un nouveau canon de 130 mm, disposant d'un lanceur de drone d'observation et d'une protection renforcée⁷⁵, le KF51 a été rapidement présenté par son concepteur comme une alternative au MGCS, le plaçant comme un successeur possible au *Leopard 2*.

Rheinmetall a aussi développé une communication agressive, évoquant la possible ouverture d'une usine de KF51 en Ukraine qui, si elle a laissé les observateurs dubitatifs, n'en a pas moins fait exister le système médiatiquement⁷⁶. Les entretiens réalisés auprès d'acteurs industriels et militaires allemands ont également révélé un certain scepticisme sur la pertinence du programme MGCS, la plupart estimant que l'Allemagne disposait en interne de toutes les compétences nécessaires au développement d'un successeur au *Leopard 2*.

Annoncé en 2016 en parallèle du programme MGCS, le projet *Common Indirect Fire System* (CIFS) devait permettre le développement franco-allemand d'un système d'artillerie commun, en mesure de succéder aux systèmes d'artillerie de 155 mm des deux nations (CAESAR français et PzH2000 allemand). Censé entrer en service à peu près au même moment que le MGCS, voire être développé sur un châssis similaire, le programme a finalement été annoncé en septembre 2021 comme repoussé « au-delà de l'horizon 2045 » en raison d'un niveau de priorité moindre – CAESAR et PzH2000 étant

75. « Panther KF51 Main Battle Tank : Future Tankology », Rheinmetall, disponible sur : www.rheinmetall.com.

76., « Rheinmetall will Panzerfabrik in der Ukraine aufbauen », *Der Spiegel*, 4 mars 2023, disponible sur : www.spiegel.de.

toujours en production quand les lignes de production du char Leclerc se sont arrêtées en 2008⁷⁷. L'avenir à moyen terme de l'artillerie allemande reste donc à déterminer, alors que les retours d'expérience d'Ukraine ont montré l'importance de cette arme en haute intensité.

Avec le retrait non remplacé des *FlakPanzer Gepard* en 2010, la défense sol-air très courte portée allemande ne compte plus que sur quelques blindés légers *Ozelot*, version dotée de missiles antiaériens du *Wiesel* de Rheinmetall, trop peu nombreux pour assurer une défense crédible des forces. La *Heer* a abandonné le canon comme arme antiaérienne, bien que la *Luftwaffe* ait acquis dès 2011 le système MANTIS de tourelles fixes, dotées d'un canon de 35 mm. Alors que la *Neue Heerstruktur* cherche à redévelopper d'importantes capacités de défense antiaérienne divisionnaires, la cinquantaine de *Gepard* envoyés en Ukraine semble avoir rendu de grands services. La multiplication des vecteurs aériens sur le champ de bataille, notamment *via* les drones de différentes tailles, a rendu obsolète l'idée d'une défense surface-air rapprochée basée exclusivement sur le missile, le coût comparé intercepteur/intercepté devenant prohibitif. Dans cette situation, le canon redevient une arme appropriée pour traiter les menaces du bas du spectre, le missile demeurant indispensable contre des cibles plus performantes. Une remontée en puissance de la défense surface-air rapprochée allemande pourrait donc passer par l'acquisition du *Skyranger*, version portée sur *Boxer* 8x8 du MANTIS, que Rheinmetall promeut de manière très active.

La défense sol-air d'un corps d'armée nécessite de traiter la menace dronisée sur l'ensemble du spectre, jusqu'aux plus petits drones civils militarisés, un domaine où les forces allemandes avaient reconnu à demi-mot leur vulnérabilité face aux résultats obtenus par les forces azéries à l'été 2020⁷⁸. Si une défense parfaitement étanche reste hors de portée, un renforcement des capacités allemandes en guerre électronique et en brouillage est impératif. L'une des principales pistes suivies semble pour le moment relever de la *Luftwaffe*, qui cherche à développer un module de guerre électronique de ses chasseurs bombardiers EF-2000⁷⁹, processus accéléré au printemps 2022 avec les annonces liées au *Zeitenwende*. Les capacités de la *Heer* en la matière semblent pour le moment se limiter à des modules SIGINT ou de brouillage des communications montés sur véhicules, mais plusieurs industriels parmi lesquels MBDA Deutschland associé à l'entreprise israélienne ELTA proposent déjà des solutions terrestres

77. *Ibid.*

78. V. Eicker, *op. cit.*, disponible sur : gids-hamburg.de.

79. « “Kalaetron Attack” Provides Basis for New Electronic Warfare Capabilities of the Eurofighter », Hensoldt, 26 avril 2022, disponible sur : www.hensoldt.net.

qui pourraient permettre à la *Heer* de combler son retard dans des délais acceptables.

L'hélicoptère de combat *Tigre* est un autre programme d'armement commun en difficulté. Alors que les retours d'expérience ukrainiens font planer le doute sur la pertinence de ces systèmes en haute intensité, la *Heer* s'interroge sur l'avenir de ses machines dont la faible disponibilité érode déjà la crédibilité. En avril 2022, seuls 9 appareils étaient « en état de voler », sans même évoquer leurs capacités de combat, soit une disponibilité inférieure à 20 % pour des appareils récents, 15 appareils sur les 68 commandés étant déjà exclusivement utilisés comme réserve de pièces⁸⁰. L'Allemagne a ainsi refusé de s'engager aux côtés de la France et de l'Espagne pour le développement d'un nouveau standard Mark 3 devant permettre d'allonger la durée de service de l'appareil, la *Heer* envisageant même une réduction progressive de sa flotte dès 2027 et le ferrailage des premiers appareils dès 2032⁸¹. Malgré l'importance d'une telle capacité pour la division légère allemande, l'avenir à court et moyen termes ne semble pas passer par un nouvel hélicoptère de combat similaire au *Tigre*, bien qu'un possible achat d'hélicoptères américains ait, un temps, été évoqué sans réelles suites. Le ministère de la Défense allemand s'intéresse en revanche au développement rapide d'un hélicoptère de soutien léger basé sur un appareil civil militarisé et doté de capacités antichars⁸². Ce choix s'appuie en partie sur les retours d'expérience de l'emploi d'hélicoptères de combat en Ukraine, machines coûteuses et complexes finalement peu utilisées car très vulnérables malgré leur puissance de feu.

Luftwaffe : F-35 et défense aérienne

Faire cohabiter F-35 et SCAF

Après la réunification, la *Luftwaffe* comptait près de 750 avions de combat occidentaux et soviétiques, un parc très rapidement réduit, l'ambition annoncée en 2004 étant de disposer d'une flotte de 265 chasseurs-bombardiers répartis entre 180 EF-2000 *Eurofighter* et 85 *Tornado* modernisés. Les coupes subies à la fin des années 2000

80. J. Groeneveld, « Brisant interne Ministeriumsbericht: So dramatisch steht es um die Kampfhubschrauber der Bundeswehr », *Business Insider*, 20 mars 2023, disponible sur : www.businessinsider.de.

81. J. Groeneveld, « Vertrauliche Unterlagen: Bundeswehr-Führung will zivile Hubschrauber zu Kampfhubschraubern umbauen – trotz Warnungen der eigenen Experten », *Business Insider*, 20 mars 2023, disponible sur : www.businessinsider.de.

82. L. Lagneau, « L'armée allemande pourrait remplacer ses hélicoptères d'attaque Tigre par des H145M dotés d'une capacité antichar », *Zone Militaire*, 19 mars 2023, disponible sur : www.opex360.com.

réduisent encore l'ambition de la *Luftwaffe*, qui dispose de 140 *Eurofighter* et 89 *Tornado* en fin de carrière à la fin des années 2010. La disponibilité reste une faille récurrente soulignée par les médias allemands, qui évoquaient en 2018 « une poignée » d'*Eurofighter* capables de remplir les obligations allemandes vis-à-vis de l'OTAN en raison d'importantes difficultés dans l'approvisionnement de pièces⁸³. En 2017, un rapport du *Bundestag* pointait lui la faible disponibilité des *Tornado*, pourtant chargés des missions nucléaires – dans le cadre du partage nucléaire de l'OTAN –, avec un taux inférieur à 40 % soit 28 appareils sur 74⁸⁴, les *Eurofighter*, bien plus récents, affichant alors un taux de 52 %.

Le vieillissement des *Tornado* et des questions de compatibilité ont poussé la *Luftwaffe* à envisager leur remplacement dès le milieu des années 2010 pour éviter tout *gap* capacitaire, notamment dans la mission de partage nucléaire (*Nuclear Sharing Arrangement*) par le biais de laquelle ces derniers sont homologués pour charger la douzaine de bombes à gravité américaines B61 stockées sur la base aérienne de Büchel en Rhénanie-Palatinat. Le débat avait également une dimension politique, dès lors que l'Allemagne avait fait le choix de devenir membre observateur du Traité d'interdiction des armes nucléaires entré en vigueur en janvier 2021 et que certains groupes politiques – notamment les Verts et le SPD – s'interrogeaient sur l'opportunité de maintenir l'arrangement de partage nucléaire⁸⁵. L'accord de coalition de novembre 2021 avait cependant permis de trancher en faveur du maintien de cette mission, ramenant ainsi en avant la problématique du renouvellement des porteurs⁸⁶.

Après avoir considéré un temps l'acquisition de F/A-18E ou la modification d'*Eurofighter* pour porter les armes nucléaires en question, l'Allemagne a finalement choisi d'acquérir 35 F-35A auprès de Lockheed Martin, à livrer à partir de 2026. La décision, prise au printemps 2022, a été accélérée par le conflit en Ukraine et le déblocage des fonds du *Sondervermögen*, dont un tiers sera attribué à la seule *Luftwaffe*. L'armée de l'air allemande prévoit en outre d'acquérir quinze *Eurofighter* supplémentaires, spécialisés dans la guerre électronique. 38 *Eurofighter* avaient été commandés en 2020, destinés

83. M. Gebauer, « Luftwaffe hat nur vier kampfbereite Eurofighter », *Der Spiegel*, 2 mai 2018, disponible sur : www.spiegel.de.

84. K. Biermann et J. Stahnke, « Bundeswehr : Kaputte Truppe », *Zeit Online*, 20 avril 2017, disponible sur : www.zeit.de.

85. T. Bunde, « Germany and the Future of NATO Nuclear Sharing », *War on the Rocks*, 25 août 2021.

86. R. Ganster, « Germany's New Government Settles the Nuclear Debate », 29 novembre 2021.

à remplacer les premiers exemplaires livrés à partir de 2004 qui ne disposaient que de capacités limitées au combat aérien.

Le choix du F-35, logique considérant le calendrier allemand et l'absence de réelle alternative d'avenir au remplacement des *Tornado*, a cependant fait débat. Le coût unitaire des appareils a suscité des interrogations dans les médias allemands puisque, pour une quantité similaire, la Suisse avait payé seulement 6 milliards d'euros contre 10 pour le contrat allemand⁸⁷. Bien que l'Allemagne ait obtenu 5 ans d'entretien offerts par le fabricant, soit jusqu'en 2031, le coût de maintenance très élevé du F-35 inquiète aussi, d'autant plus qu'il ne sera pas couvert par le *Sondervermögen*.

Le F-35 requiert en outre des bases adaptées à son entretien, des modifications d'infrastructures coûteuses étant déjà pointées du doigt par d'autres acheteurs comme la Belgique⁸⁸. Le groupement des industries de défense allemandes s'était en outre ému à l'automne 2022 du manque de retombées économiques d'un tel achat, l'absence d'*offset* industriels risquant d'en renchérir encore le coût réel⁸⁹. Les entretiens réalisés auprès d'acteurs industriels allemands ont cependant montré que la situation avait depuis évolué et qu'Airbus Deutschland espérait obtenir la création de plusieurs milliers d'emplois liés à l'entretien des appareils tandis que Rheinmetall a obtenu début 2023 de participer à la production de leur fuselage⁹⁰.

D'autres acteurs interrogés se sont montrés dubitatifs face à cette commande, évoquant que l'*Eurofighter* aurait dû être certifié d'ici 2024 pour porter les bombes B-61, en vue de remplacer les *Tornado* en tant que pilier de la capacité nucléaire allemande. Posée dès 2018⁹¹, cette question n'aura probablement jamais de réponse, et certains entretiens ont évoqué une possible mauvaise volonté américaine pour inciter Berlin à acquérir le F-35⁹².

L'acquisition de F-35 interroge en outre l'avenir du SCAF franco-germano-espagnol, prévu pour 2040. Souffrant déjà de nombreux retards en raison d'une coopération difficile entre Airbus Deutschland et Dassault Aviation, la question de la compatibilité entre le *cloud* de

87. « Le coût des nouveaux avions F-35A est fixé à 6,035 milliards », *Tribune de Genève*, 26 novembre 2021, disponible sur : www.tdg.ch.

88. L. Lagneau, « Les infrastructures nécessaires à l'exploitation des futurs F-35A belges vont coûter 300 millions d'euros de plus », *Zone Militaire*, 15 avril 2022, disponible sur : www.opex360.com.

89. « Position der Deutschen Verteidigungsindustrie im BDLI », *Nationale Betreuungsfähigkeit*, septembre 2022, disponible sur : www.bdl.de.

90. « Rheinmetall liefert Teile für F-35 », *Zur Tagesschau Startseite*, 17 février 2023, disponible sur : www.tagesschau.de.

91. J. Trevithick, « The German Air Force Wants To Know If Its Eurofighters Can Carry U.S. Nuclear Bombs », *The Warzone*, 21 juin 2018, disponible sur : www.thedrive.com.

92. Entretien réalisé auprès d'acteurs institutionnels et militaires allemands, mars 2023.

combat du F-35 et celui du SCAF risque de poser d'importants problèmes pour une *Luftwaffe* qui sera amenée à faire cohabiter les deux systèmes. Les calendriers franco-allemands sont plus similaires sur le SCAF que sur le MGCS, *Rafale* et *Eurofighter* devant être retirés à peu près en même temps, mais l'introduction d'un appareil d'un nouveau type pourrait venir fragiliser un peu plus un des seuls aspects non conflictuels du programme en cours. Si la remontée en puissance, plus qualitative que numérique, de la *Luftwaffe* est un aspect important du *Zeitenwende*, la perspective de disposer de deux flottes d'avions de combat à l'entretien coûteux et assurant des missions comparables pourrait être un frein non négligeable à l'investissement dans le SCAF. Ces problématiques viennent se rajouter à la réticence allemande de participer au financement de capacités spécifiquement françaises du futur système commun, la *Luftwaffe* n'ayant pas l'utilité d'un appareil navalisé ou capable d'emporter les armes nucléaires françaises comme l'ASN4G.

Si le F-35 représente l'achat majeur réalisé par la *Luftwaffe* grâce au *Sondervermögen*, le *Zeitenwende* s'est aussi matérialisé par l'achat de 60 hélicoptères CH-47F *Chinook* dès avril 2022, pour un montant initial de 6 milliards d'euros, afin de remplacer les CH-53G *Sea Stallion* en service depuis 1973 – et dont la disponibilité moyenne était inférieure à 20 %⁹³. Le choix du CH-47 marque une montée en puissance considérable des capacités de transport aéroterrestre allemandes, avec une capacité d'emport presque doublée entre le *Chinook* et le *Sea Stallion* (10 tonnes contre 5,5).

Drone et défense antiaérienne : les enseignements du conflit ukrainien

Après un début de parcours chaotique, le drone MALE RPAS ou *Eurodrone* a vu un premier contrat ferme signé en février 2022 (Berlin devant en acquérir vingt répartis en sept systèmes), les premières études ayant été lancées en 2013. Censé entrer en service à partir de 2028, soit plus d'une décennie après les premières étapes, l'*Eurodrone* aura probablement bénéficié de l'effet d'accélération impulsé par le *Zeitenwende*, tant sur l'aspect financier que psychologique. Le projet a été miné par les divisions entre les partenaires. Choix du motoriste, nombre de moteurs, armement, taille et poids ont suscité de longs débats, pour un système censé effectuer son premier vol en 2025. La France reproche notamment à l'Allemagne sa législation tatillonne en

93. « Chinook contre King Stallion, la compétition allemande enfin vraiment lancée », *Avions Légendaires*, 16 janvier 2020, disponible sur : www.avionslegendaires.net.

matière d'exportation d'armement⁹⁴ tandis que le *Bundestag* allemand a longtemps tardé à donner son accord, tant pour des raisons idéologiques – les partis de gauche étant divisés sur les questions d'export de matériel militaire – qu'en raison de l'inquiétant dépassement du budget, déjà supérieur de 30 % aux montants prévus⁹⁵.

Alors que l'appareil doit déjà atteindre la dizaine de tonnes, soit cinq fois plus qu'un MQ-9 *Reaper*, l'Allemagne a aussi tergiversé sur la nécessité de l'armer. Autre signe d'accélération dû au *Zeitenwende*, c'est finalement début avril 2022 que le *Bundestag* a donné son accord pour l'achat de munitions destinées aux drones Heron TP équipant la *Luftwaffe*, l'armement de drones militaires étant jusqu'alors hors de question pour le SPD et les Verts, qui ont bloqué à plusieurs reprises le processus⁹⁶. De même, la Bundeswehr a pu commencer à tester des munitions rodeuses israéliennes de différents types pour un éventuel et probable achat ultérieur⁹⁷, ce qui aurait été impensable avant le discours du chancelier et suscite toujours des interrogations de la part des partis de gauche⁹⁸.

Équipée de batteries *Patriot* de l'entreprise américaine Raytheon, la Bundeswehr avait un temps l'intention de les remplacer par un système associant MBDA et Lockheed Martin appelé TLVS (*Taktisches LuftVerteidigungSystem*). Ce programme a finalement été abandonné en mars 2021, l'Allemagne préférant moderniser ses batteries *Patriot* en un standard unique plus moderne pour en garantir l'utilisation jusqu'en 2030, tout en recherchant de nouvelles solutions mobiles pour la lutte antidrone⁹⁹. Les bonnes performances des batteries *Patriot* confiées à l'Ukraine, pourtant loin d'être de la version la plus récente, y compris face aux missiles hypersoniques russes, devraient achever de convaincre Berlin de la pertinence de ce choix¹⁰⁰.

En octobre 2022, l'Allemagne annonçait le lancement du projet *European Sky Shield Initiative* (ESSI) réunissant une quinzaine de

94. « Projet de loi autorisant la ratification du traité entre la République française et la République fédérale d'Allemagne sur la coopération et l'intégration franco-allemandes », Sénat, Rapport n° 607, 26 juin 2019, disponible sur : www.senat.fr.

95. L. Lagneau, « Le Parlement allemand donne enfin son feu vert au drone MALE européen », *Zone Militaire*, 15 avril 2021, disponible sur : www.opex360.com.

96. L. Lagneau, « L'Allemagne va investir 152 millions d'euros pour armer ses drones MALE Heron TP », *Zone Militaire*, 6 avril 2022, disponible sur : www.opex360.com.

97. M. Monroy, « Kamikazedrohnen bei der Bundeswehr im Anflug », *Neues Deutschland*, 15 mai 2023, disponible sur : www.nd-aktuell.de.

98. J. Frielinghaus, « Bundeswehr bekommt Killerdrohnen », *Neues Deutschland*, 6 avril 2022, disponible sur : www.nd-aktuell.de.

99. L. Lagneau, « L'Allemagne s'intéresse au système de défense aérienne américain THAAD », *Zone Militaire*, 17 mars 2022, disponible sur : www.opex360.com.

100. C. Seidler, « Ukraine will Putins Dolch erneut unschädlich gemacht haben », *Der Spiegel*, 17 mai 2023, disponible sur : www.spiegel.de.

nations européennes pour un bouclier antimissile multicouches¹⁰¹. Belgique, Bulgarie, Estonie, République tchèque, Hongrie, Lettonie, Lituanie, Pays-Bas, Norvège, Slovaquie, Slovénie, Roumanie et Royaume-Uni ont ainsi rejoint l'Allemagne, tandis que le Danemark et la Suède s'y sont joint début 2023. L'ESSI ambitionne ainsi de disposer d'une défense aérienne antimissile intégrée en facilitant des acquisitions communes. Dans ce cadre, trois systèmes se répartiront la défense des différentes couches¹⁰² :

- IRIS-T SLM, produit par l'entreprise allemande Diehl Defense, avec une portée de 25 km ;
- MIM-104 *Patriot*, produit par l'américain Raytheon avec une portée de 100 km ;
- ARROW-3, produit par l'entreprise israélienne IAI, pour l'interception à très haute altitude.

Pour certains acteurs interrogés, l'important investissement allemand au niveau européen dans les différents systèmes antimissiles est aussi un moyen d'échapper aux débats et processus bureaucratiques nationaux liés aux programmes d'armement, tout en augmentant la légitimité de ces projets¹⁰³.

Deutsche Marine : le pari de la dronisation

Surmonter de profondes difficultés structurelles

La marine allemande de 2022 compte 11 frégates – les plus anciennes étant entrées en service en 1994 –, 5 corvettes – 5 autres en production – et 6 sous-marins, le plus ancien étant entré en service en 2005. Elle souffrait à la veille de la guerre en Ukraine des mêmes vulnérabilités que les autres armées, à ceci près que la Marine pouvait apparaître comme encore moins prioritaire que celles-ci. Si les navires principaux restent récents, les moyens aéronavals sont vieillissants et en voie de remplacement. Un rapport de 2018 laissait entendre que seules 5 frégates sur 13 et qu'aucun des 6 sous-marins n'étaient opérationnels¹⁰⁴, tandis qu'en septembre 2018 la frégate F125 *Baden-*

101. J.-B. François, « L'Allemagne brandit son bouclier antimissile européen sans la France », *La Croix*, 13 octobre 2022, disponible sur : www.la-croix.com.

102. S. Arnold et T. Arnold, « Germany's Fragile Leadership Role in European Air Defense », SWP, 2 février 2023, disponible sur : www.swp-berlin.org.

103. Entretien réalisé auprès d'acteurs institutionnels et militaires allemands, mars 2023.

104. J. Pellistrandi, « La Bundeswehr face à la disponibilité de ses matériels », *Revue Défense Nationale*, Tribune n° 980, 6 mars 2018, disponible sur : www.defnat.com.

Württemberg, tête de sa série, était renvoyée au constructeur à peine entrée en service pour de nombreux défauts structurels¹⁰⁵. Les entretiens réalisés ont aussi suggéré d'importants déficits de ressources humaines, notamment sur les postes techniques les plus qualifiés en électronique.

La durée des pauses de maintenance industrielle pesait lourd sur l'ordre de bataille allemand en raison d'une disponibilité limitée des chantiers navals privés sur lesquels s'appuyait la *Deutsche Marine*. En 2019, la frégate *Brandebourg* tout juste sortie avec quatre mois de retard de rénovation dut, après un incident mineur, retourner en chantier pour deux semaines. Les deux docks flottants militaires de Wilhelmshaven étant occupés et le caractère non urgent des réparations limitant l'accès de chantiers civils surchargés, la frégate a donc du patienter plusieurs mois avant de trouver une place, sans pouvoir naviguer¹⁰⁶.

La question de la disponibilité semble toutefois en passe d'être améliorée par les mesures fortes permises par le *Sondervermögen*. L'achat en juillet 2022 d'un chantier naval à Rostock pour l'usage exclusif de la marine militaire devrait permettre de réduire l'attente, tout en fluidifiant le rythme des réparations mineures ou imprévues¹⁰⁷. Les relations entre la *Deutsche Marine* et les chantiers navals allemands sont, en outre, teintées d'une forme de suspicion, la Marine soupçonnant ses fournisseurs d'alourdir artificiellement le coût des réparations en ayant la main exclusive sur les estimations. La décision a donc été prise de la doter à court terme d'un corps d'experts techniques capables de contre-expertiser les diagnostics industriels quant à l'ampleur des réparations à apporter, leurs délais et leurs coûts¹⁰⁸. Cette reprise en main du maintien en condition opérationnelle de la marine allemande participe ainsi du processus d'optimisation de la disponibilité de ses navires : à défaut d'en acquérir davantage, les navires existants doivent pouvoir être utilisés au maximum de leurs capacités. Alors que 50 % de la flotte de février 2022 était hors d'état de prendre la mer, l'objectif à terme est de disposer d'un tiers de la flotte en état de se battre, un tiers à l'entraînement et un tiers en maintenance.

105. V. Groizeleau, « L'Allemagne renvoie sa nouvelle frégate chez son constructeur », *Mer et Marine*, 9 janvier 2018, disponible sur : www.meretmarine.com.

106. T. Wiegold, « Schlange stehen vor der Werft: Das Beispiel Fregatte Brandenburg », *Augen geradeaus!*, 6 juillet 2019, disponible sur : augengeradeaus.net.

107. T. Wiegold, « Nicht mehr Schlange stehen vor dem Dock: Die Bundesregierung kauft der Marine eine Werft », *Augen geradeaus!*, 7 juillet 2022, disponible sur : augengeradeaus.net.

108. Entretien réalisé auprès d'acteurs institutionnels et militaires allemands, mars 2023.

Envisager la Deutsche Marine de 2035

Le conflit en Ukraine advient un mois après que le chef d'état-major de la *Deutsche Marine* ait démissionné pour des propos polémiques sur l'attitude russe vis-à-vis de l'Ukraine, qualifiant d'ineptie la possibilité d'une invasion et actant que la Crimée resterait russe¹⁰⁹. Son remplaçant, l'amiral Kaack, encore intérimaire au début du conflit, s'est fait remarquer en ordonnant, au lendemain de l'attaque russe, une sortie en mer de « tout ce qui était en état de flotter » pour envoyer un signal fort aux nations de la Baltique, avec lesquelles l'Allemagne maintient de forts liens militaires. C'est la moitié des navires allemands qui est ainsi sortie, un effort important pour une marine aux moyens limités¹¹⁰.

Pour la *Deutsche Marine*, le *Zeitenwende* passe d'abord par un recentrage stratégique sur le théâtre maritime naturel de l'Allemagne, la mer Baltique¹¹¹, l'amiral Kaack soulignant que certains officiers de marine allemands connaissaient mieux la Méditerranée que les côtes allemandes. L'intérêt montré au fil des ans pour les eaux plus lointaines, notamment en région indopacifique avec l'envoi de la frégate *Bayern* en 2021¹¹², repasse donc au second voire au troisième plan, l'Atlantique nord constituant l'autre pôle d'intérêt stratégique de la flotte allemande post février 2022. Cela n'empêchera toutefois pas à l'avenir une implication diplomatique-militaire allemande dans ces régions, notamment *via* l'envoi probable de plusieurs navires modernes pour les prochains exercices interalliés du Pacifique, les RIMPAC.

Cette réaffirmation d'une hiérarchie des théâtres s'accompagne d'un programme de développement d'un ordre de bataille 2035 présenté comme ambitieux mais lui aussi en cohérence avec les moyens et missions de la marine allemande. Dévoilé en avril 2023, ce « *Zielbild*¹¹³ » (image cible) assume une stratégie résolument tournée vers la Baltique et l'Atlantique nord, ainsi qu'un engagement bien plus massif vers la dronisation des capteurs et des effecteurs¹¹⁴. La plupart des plateformes principales navales, aériennes et sous-marines

109. « Deutscher Marinechef Schönbach „Das ist Unsinn“ », *Der Spiegel*, 23 janvier 2022, disponible sur : www.spiegel.de.

110. Entretien réalisé auprès d'acteurs institutionnels et militaires allemands, mars 2023.

111. D. Frank, « Erste Kursbestimmung der Deutschen Marine », *Behörden Spiegel*, 5 juillet 2022, disponible sur : www.behörden-spiegel.de.

112. « Mise en œuvre des lignes directrices pour l'Indopacifique : la frégate Bayern prend le large », ministère fédéral des Affaires étrangères, 2 août 2021, disponible sur : www.auswaertiges-amt.de.

113. « Das Zielbild für die Marine ab 2035 », Bundeswehr, 29 mars 2023, disponible sur : www.Bundeswehr.de.

114. D. Frank, « Das Zielbild für die Marine ab 2035 », *Behörden Spiegel*, 6 avril 2023, disponible sur : www.behörden-spiegel.de.

devront ainsi disposer de compléments de capacité dronisés ou dronisable, à hauteur d'un tier de l'ordre de bataille de 2035. Les schémas d'acquisition précédant le conflit ukrainien restent les mêmes mais l'ambition à moyen terme s'est donc fortement accrue, notamment à la suite d'importants travaux menés en coopération avec la Task Force 51 de l'*US Navy*, spécialisée dans les drones navals.

Schéma II-4 : ambition capacitaire de la *Deutsche Marine* 2035

SYSTÈMES	FONCTIONS	2031	2035+
Frégate Type 127	 Combat, défense aérienne	5	6
Frégate Type 126	 Lutte anti sous-marine	6	6
Frégate Type 125	 Stabilisation, gestion de crise	4	3
Corvette Type 130	 Combat de surface	10	6 à 9
Future Combat Surface System	 Combat de surface	-	18
Plateforme de guerre des mines	 Guerre des mines	11	12
Drone de guerre des mines	 Guerre des mines	-	?
Avion de patrouille Maritime P-8A	 Combat/Reconnaissance	8	8
Drone aérien de reconnaissance	 Combat/Reconnaissance	-	6
Hélicoptère NH-90 MRFH <i>Sea Tiger</i>	 Combat/Reconnaissance	31	?
Drone hélicoptère	 Combat/Reconnaissance	10	22
Hélicoptère NH-90 NTH <i>Sea Lion</i>	 Transport	18	17
Sous-marin type 212CD	 Combat	8	6 à 9
Drone sous-marin	 Reconnaissance	-	6
Navire de renseignement Type 424	 Reconnaissance	3	3
Navire de ravitaillement Type 702	 Logistique, évacuation sanitaire	3	3
Pétrolier Type 707	 Logistique	2	3
Navire de soutien	 Logistique, opérations spéciales	6	6

Source : Bundeswehr.

Par exemple, les 6 à 9 corvettes seront complétées par 18 *Future Combat Surface System* en cours de développement, des plateformes de surface plus légères potentiellement dronisables emportant capteurs et effecteurs. Les navires de guerre des mines seront eux aussi complétés par des navires dronisés « boîte à outils », tandis que les futurs avions de patrouille maritime et hélicoptères de la marine disposeront eux aussi d'unités de soutien dronisées à voilure fixe et rotative. Pour ces derniers, l'ambition affichée est bien de disposer d'hélicoptères dronisés capables d'emporter un armement conséquent (torpille, charge sous-marine). Le futur des *U-boote* allemands passe également par une dronisation partielle, les 6 à 9 sous marins de 2035 devant être complétés par « au moins 6 » drones sous marins de grande taille (*Large unmanned underwater vehicle*).

La route reste longue pour une *Deutsche Marine* convalescente et qui connaît toujours de très importants problèmes de ressources humaines. Les entretiens réalisés auprès d'officiers de marine

allemands ont toutefois souligné que la dronisation incrémentale était perçue comme un moyen d'accroître de manière significative les capacités de combat de la flotte sans peser outre mesure sur le nombre de marins nécessaire, bien que ceux-ci devront être en moyenne plus qualifiés pour mettre en œuvre et entretenir des systèmes complexes¹¹⁵. Au vu du niveau d'ambition affiché, la réalisation de la moitié du programme porterait déjà la *Deutsche Marine* à un niveau capacitaire non négligeable, *a fortiori* si ces moyens sont effectivement concentrés en mer Baltique.

Si le MGCS et le SCAF connaissent leur lot d'obstacles, le projet franco-allemand MAWS (*Maritime Airborne Warfare System*) semble bel et bien enterré. Lancé en 2018, le développement de cet avion de patrouille maritime commun (PATMAR Future) était censé remplacer à l'horizon 2030 les P-3 *Orion* allemands datant du début des années 1980 et les *Atlantique 2* français, en service depuis le début des années 1990. Si le projet ne semblait pas poser de problèmes particuliers, l'Allemagne a pourtant choisi en juillet 2021 d'acquérir en urgence au moins cinq P-8A *Poseidon* à Boeing, justifiant cet achat sur étagère par l'impossibilité de maintenir sa flotte jusqu'à l'horizon 2030¹¹⁶. Si l'âge des *Atlantique 2* français pèse déjà sur leur disponibilité¹¹⁷, les acteurs allemands interrogés ont évoqué¹¹⁸ des P-3 « tombant en pièces ». Le fonds spécial du *Sondervermögen* a permis, en juin 2022, d'annoncer l'achat de sept P-8A supplémentaires afin de porter à 12 la flotte d'avions de patrouille maritime et renforcer substantiellement les capacités de la marine allemande, passant de 8 P-3 à 12 P-8A d'ici 2030. Si les officiers interrogés ont évoqué la poursuite du programme MAWS sous forme de drones navals et d'un *cloud* de combat destiné aux avions de patrouille maritime quels qu'ils soient, la France semble avoir tourné la page en notifiant début 2023 deux études d'architectures à Airbus et Dassault pour le développement du futur PATMAR français¹¹⁹.

115. Entretien réalisé auprès d'acteurs institutionnels et militaires allemands, mars 2023.

116. « Deutschland bestellt Seeaufklärer für 1,1 Milliarden Euro », *Der Spiegel*, 1er juillet 2021, disponible sur : www.spiegel.de.

117. L. Lagneau, « Le taux de disponibilité des avions de patrouille maritime Atlantique 2 n'est que de 25 % », *Zone Militaire*, 4 juin 2015, disponible sur : www.opex360.com.

118. Entretien réalisé auprès d'acteurs institutionnels et militaires allemands, mars 2023.

119. M. Cabirol, « Nouveau projet français d'avion de patrouille maritime, avis de décès du programme franco-allemand MAWS », *La Tribune*, 13 janvier 2023.

Soutien interarmées : la priorité à la numérisation

Le tour d'horizon des efforts de modernisation de la Bundeswehr ne serait pas complet sans rappeler l'importance organisationnelle de services interarmées destinés au soutien des forces :

- Un service de maintenance et de logistique (*Streitkräftebasis* ou SKB) créé en octobre 2000 à des fins de synergies et de mutualisation. Avec plus de 22 000 personnels, le SKB fait l'objet de débats réguliers sur sa réintégration dans les trois armées, notamment dans l'optique d'une meilleure réactivité. La création en 2022 d'un nouveau Commandement territorial de la *Heer* devrait effectivement conduire à une première réappropriation par celle-ci de certaines fonctions, en particulier liées au Train et à la maintenance de certains matériels¹²⁰.
- Le service de soutien santé central (ZSanDstBw) : établi dès 1956, ce corps médical a gagné en importance relative au fil des réductions du reste des forces, reflétant l'orientation toujours plus pacifique des armées allemandes dans la période de l'après-guerre froide. Rassemblant aujourd'hui plus de 20 000 personnels, il a naturellement été mobilisé significativement au profit de la société civile durant la pandémie de Covid-19. Il constitue aussi une capacité unique, le plaçant en tête comme organisme-cadre de plusieurs projets européens ou otanien.
- Enfin le commandement du cyberspace et des systèmes d'information (*Cyber und Informationsraum*) créé en 2017 regroupe près de 17 000 militaires et constitue un axe d'effort privilégié pour la modernisation de la Bundeswehr dans le domaine de la numérisation des forces et de leur intégration à une échelle interarmées et surtout interalliée.

Près du tiers des 65 milliards d'euros de dépense validés par le *Bundestag* en 2023 sont en effet attribués à une refonte en profondeur des moyens de Commandement et Contrôle (C2), une somme 10 fois supérieure à celle pour le moment accordée à la *Deutsche Marine*. Ces 19,5 milliards d'euros ont été fléchés sur une série de programmes spécifiques indispensables pour surmonter les multiples difficultés rencontrées depuis des années par les forces, notamment en termes de communication. Certains acteurs interrogés évoquent des défaillances à répétition, une fiabilité incertaine de systèmes de communication en fin de vie et de multiples incidents rencontrés lors de différentes

120. T. Wiegold, « Bundeswehr stellt Territoriales Führungskommando auf – Corona-General an der Spitze », *Augengerdehaus!*, 26 septembre 2022.

manœuvres ou exercices militaires interalliés récents. Une déficience grave aurait par exemple contraint les forces terrestres à improviser momentanément un service d'estafette à moto pour pallier la défaillance du système de communication entre les unités.

Principal investissement réalisé dans le domaine du C2, le programme D-LBO (*Digitalisierung Landbasierter Operationen*) absorbera 8,5 milliards d'euros du *Sondervermögen*. Ce programme de numérisation du champ de bataille assez proche du SCORPION français couvre un grand nombre de domaines et intègre *ab initio* la question de l'interopérabilité vis-à-vis des partenaires et alliés de l'Allemagne. Le principe cardinal reste d'accélérer la transmission et répartition de l'information entre capteur et effecteur pour réduire les temps de réaction, en associant communication tactique et traitement de l'information sur l'ensemble du processus, du poste de radio embarqué aux nœuds de communication hiérarchiques et entre les unités. Plutôt que le développement *ex nihilo* de nouvelles solutions *via* un programme holistique dédié, l'Allemagne a multiplié les pistes, s'intéressant aux produits disponibles immédiatement sur étagère. Thalès s'était porté candidat, mais aussi d'autres programmes européens exploitant la forme d'onde ESSOR, développé par la *joint-venture* a4Essor SAS qui associe des entreprises françaises, allemandes, italiennes, autrichiennes, finlandaises et polonaises. Afin de numériser l'ensemble des forces terrestres en incluant soldats et véhicules, ce sont près de 300 000 postes qui devront être acquis, une première brigade devant être équipée d'ici fin 2023¹²¹.

Autre poste de dépense notable, le système SATCOMBw consacre en 2023 près de deux milliards d'euros à l'édification d'un système de communication satellite sécurisé basé sur deux satellites dédiés. Développé par Airbus Defense & Space depuis le début des années 2000, le programme gagne en maturité, la première étape utilisant des satellites loués et la prochaine devant remplacer ceux actuellement utilisés par de nouveaux modèles plus puissants¹²².

Issu du programme *Federated Mission Networking*, une initiative de l'OTAN destinée à faciliter le C2 entre les forces alliées, le programme *German Mission Network* permet à l'Allemagne de développer un système de communication interarmées aux standards de l'OTAN¹²³. Développé par l'allemand ESG-Elektroniksystem und Logistik et le français Atos, ce système voulu comme standardisé et

121. « Qu'est-ce que le D-LBO, le "Scorpion allemand" ? », *Forces Operations Blog*, disponible sur : <https://www.forcesoperations.com>.

122. « SATCOMBw : More than 10 Years of Service to the German Armed Forces », Airbus, disponible sur : <https://www.airbus.com>.

123. G. Heimig, « German Mission Network Becomes a Joint Armed Forces Platform », *Europäische Sicherheit & Technik*, 28 mai 2021, disponible sur : esut.de.

sécurisé a atteint le stade du démonstrateur technique et devra à terme équiper l'ensemble des forces.

Un aspect important de ces différents projets reste l'importance accordée à la compatibilité non seulement avec l'allié américain mais aussi avec les nations mineures de l'OTAN, en accord avec la stratégie affichée de l'Allemagne de se placer comme nation-cadre intégrée, capable de mobiliser autour d'elle les forces atlantiques.

Une défense allemande intégrée en Europe et à l'international

Après deux décennies d'opérations à l'étranger et une pénible adaptation à ce nouveau cadre, le *Zeitenwende* vient provoquer un retour aux fondamentaux stratégiques allemands. Sans s'en être jamais éloigné, l'Allemagne renoue avec le cadre otanien et européen où sa position géographique lui donne une place centrale. La relation entre Berlin et Washington est donc réaffirmée comme centrale pour la stratégie allemande, tandis qu'un ensemble de partenariats européens mineurs sont intégrés dans une perspective limitée mais cohérente avec les moyens mis en œuvre. La relation tendue entre la Pologne et l'Allemagne reste un sujet de préoccupation alors que Varsovie démontre une ambition qui peut sembler démesurée.

L'OTAN comme cadre fondamental

L'un des facteurs de compréhension de la politique de défense allemande en général, et du *Zeitenwende* en particulier, est la place essentielle de l'OTAN comme cadre stratégique, conceptuel, doctrinal et capacitaire fondamental. Souvent mal comprise en France, la conception allemande de la défense du continent n'oppose nullement l'Alliance atlantique à la PSDC promue par l'Union européenne mais conditionne les progrès de la seconde à la consolidation de la première, qui demeure l'horizon essentiel de la stratégie allemande.

Bundeswehr et OTAN : un lien consubstantiel

L'OTAN et la défense collective de l'Europe sont à l'origine même de la création de la Bundeswehr. Démilitarisée en 1945, l'Allemagne est défendue jusqu'en 1955 par les forces d'occupation. Alors que les États-Unis engagent plus de 200 000 hommes en Corée, Washington avance l'idée de recréer une armée allemande pour alléger leur présence en Europe. Face à la réticence française, ce réarmement est d'abord imaginé dans un cadre européen (plan Pleven) qui achoppe en 1954 sur le projet de Communauté européenne de défense. C'est l'intégration de la

République fédérale à l'OTAN cette même année qui ouvre la voie à la création de la Bundeswehr, en novembre 1955¹²⁴.

En l'espace d'une dizaine d'années, la Bundeswehr prend une place essentielle dans la doctrine de « défense avancée » (*Forward Defense*) de l'OTAN face à l'hypothèse d'une attaque des forces du pacte de Varsovie – créé également en 1955 en réponse à l'intégration de la RFA dans l'OTAN. Avec environ 400 000 hommes au sein de la Bundeswehr et presque autant de militaires des pays alliés (principalement américains, britanniques et français), l'Allemagne de l'Ouest devait être le principal champ de bataille d'un éventuel conflit.

Le quotidien de la Bundeswehr était alors marqué par plusieurs dizaines d'exercice de l'OTAN chaque année – le pic ayant été atteint en 1982 avec 85 exercices sur le sol allemand¹²⁵. Ces derniers mettaient en avant deux grandes aptitudes : d'une part la capacité des groupes d'armée Nord et Centre à tenir le front face à une percée blindée mécanisée venue de l'Est et, d'autre part, à celle de permettre l'acheminement de forces de renfort venues d'Europe et d'Amérique. C'était notamment le principe des exercices REFORGER (*REturn of FORces to GERmany*) conduits chaque année à partir de 1969, qui visaient à vérifier la mobilité opérationnelle des forces de l'Alliance¹²⁶.

La fin de la guerre froide et la réunification dans le cadre du Traité 2+4 de 1990 constituent une bascule pour la Bundeswehr et la politique de défense allemande. Elle fait d'abord disparaître toute menace immédiate sur son territoire, l'engagement de l'armée en dehors des frontières du pays étant encore un tabou politique et constitutionnel, la raison d'être de la Bundeswehr¹²⁷. Par ailleurs, l'intégration de l'Allemagne réunifiée dans l'OTAN constitue la première étape de l'expansion de l'Alliance vers l'Est.

Dans la décennie 1990, Berlin va jouer un rôle moteur dans cette dynamique. L'Allemagne apparaît alors comme un soutien important du groupe de Visegrad (Pologne, Tchéquie, Hongrie), invité à rejoindre l'Alliance au sommet de Madrid de 1997, ainsi que du groupe de Vilnius (Albanie, Bulgarie, Croatie, Estonie, Lettonie, Lituanie, Macédoine, Roumanie, Slovaquie et Slovénie) admis entre 1999 et 2009¹²⁸.

Les années 2000, sous l'influence de Gerhard Schröder et du premier mandat d'Angela Merkel, marquent une approche plus prudente à cet égard, nourrie notamment par une volonté de ne pas

124. S. Neitzen, *Deutsche Krieger. Vom Kaiserreich zur Berliner Republik – eine Militärgeschichte*, Berlin, Ullstein, 2020.

125. « Germany and NATO », *NATO Declassified*, disponible sur : www.nato.int.

126. D. Miller, *The Cold War. A Military History*, London, Pimlico Books, 1999.

127. S. Neitzen, *op. cit.*

128. M.E. Sarrotte, *Not One Inch*, New Haven, Yale University Press, 2021, p. 170.

antagoniser la Russie qui, sous Vladimir Poutine, a fait part plus ouvertement de son hostilité à ce processus. Le point culminant est atteint lors du sommet de Bucarest en 2008, lorsque Berlin marque son opposition – aux côtés de la France – à l'accès de l'Ukraine à un Plan d'action pour l'adhésion¹²⁹. Nonobstant ces limites politiques, l'Allemagne bascule en l'espace de quelques années du statut d'État frontière de l'Alliance à celui de barycentre géographique, dessinant ainsi un nouveau rôle pour celle-ci, dans la génération de force et le commandement logistique (cf. *infra*).

De fait, les mutations géostratégiques de l'après-guerre froide conduisent à réduire la prééminence de l'OTAN dans l'horizon opérationnel de la Bundeswehr, tout du moins dans sa mission de défense territoriale et collective, pour céder progressivement le pas aux missions de gestion de crise, de stabilisation et de maintien de la paix. Si les contributions allemandes aux missions de maintien de la paix de l'ONU et à certaines missions de l'Union européenne viennent diversifier quelque peu l'expérience opérationnelle de la Bundeswehr, l'OTAN demeure cependant majoritaire, y compris dans les missions de stabilisation, que cela soit à travers la Force de l'OTAN au Kosovo (KFOR) en 1999 ou de la Force internationale d'assistance à la sécurité (FIAS) créée 2001 en Afghanistan et passé sous le commandement de l'Alliance en 2003 – en partie à l'initiative de l'Allemagne¹³⁰.

De même, la culture otanienne de la Bundeswehr reste prédominante tout au long de cette période, aussi bien dans les concepts d'emploi, la doctrine et surtout la sociologie des cadres¹³¹. Dans une armée s'interrogeant sur son rôle et en pleine contraction – avec une réduction de 50 % en vingt ans –, l'OTAN demeure peut-être le seul point fixe. À cet égard l'expérience en Afghanistan est à la fois douloureuse et essentielle. Elle marque l'institution militaire dans ses procédures ainsi qu'une génération entière de soldats et d'officiers, qui y prennent conscience des enjeux et de l'ampleur du chemin à parcourir pour transformer la Bundeswehr en une armée de structures mais aussi d'opérations¹³².

129. A. Zima, *L'OTAN*, Paris, PUF, 2019, p. 100.

130. S. Neitzen, *op. cit.*

131. H. Kiinigshaus, « Die Wahrnehmung internationaler Konflikte durch den Wehrbeauftragten des Deutschen Bundestages », in A. Dorfler-Dierken et G. Kummel (dir.), *Am Pils der Bundeswehr Militarsoziologie in Deutschland zwischen Wissenschaft, Politik, Bundeswehr und Gesellschaft*, Wiesbaden, Springer Fachmedien, 2016 ; D. Puhl, « L'Allemagne, le changement d'époque et l'avenir de l'OTAN », *Visions franco-allemandes*, n° 33, Ifri, août 2022.

132. M. Drain, « L'engagement de la Bundeswehr en Afghanistan : quels enseignements pour la politique de défense allemande ? », *Note du Cerfa*, n° 118, Ifri, décembre 2014.

Nation cadre : l'émergence d'un leadership allemand au sein de l'OTAN

La période des années 2010 est aussi marquée par la contribution majeure de l'Allemagne au renouvellement de l'organisation à travers le concept de nation-cadre (*Framework nation concept*, FNC). Dans un contexte de crise des dettes publiques en Europe, de pression américaine sur le partage du fardeau (*burden sharing*) budgétaire, de « pivot » vers l'Asie et de fin annoncée de la mission de la FIAS en Afghanistan, l'OTAN s'interroge sur son avenir. Pour l'Allemagne, les enjeux sont d'autant plus forts que le pays souffre d'une image d'allié pusillanime et peu fiable, du fait de ses trop nombreuses *caveats* en Afghanistan et de son refus de se joindre à l'opération *Unified Protector* en Libye en 2011. Berlin ressent ainsi la nécessité de faire montre d'initiative pour raviver la flamme de l'Alliance¹³³.

Le concept de FNC allemand

Proposé par Thomas de Maizière à la réunion ministérielle OTAN de juin 2013, le FNC est officiellement adopté l'année suivante par l'Alliance en septembre 2014, en plein contrecoup de l'annexion de la Crimée par la Russie¹³⁴. Le FNC consiste à mettre en œuvre une nouvelle forme de coopération en polarisant autour d'un grand pays européen une coalition durable de plus petits États membres, en les guidant vers des capacités complémentaires pour offrir un ensemble à la fois militairement cohérent et économiquement efficient¹³⁵. Avec le FNC, Berlin cherche alors à assumer pour la première fois une position de leadership militaire dans le pilier européen de l'OTAN, une ambition qui sera reprise dans le *Livre blanc sur la politique de sécurité* de 2016, puis le *Concept de la Bundeswehr* de 2018¹³⁶.

Initiateur et promoteur du concept, l'Allemagne est alors le premier État membre à devenir nation-cadre. Son concept adopté dès 2014 s'articule autour de deux axes. Le premier est la création de *clusters* européens de capacités spécifiques telles que la logistique, la protection NRBC, C4ISR, etc. Le second axe renvoie à la mise en œuvre de structures de commandement pour grandes unités (division

133. E. Hagström Frisell et E. Sjökvist, « Military Cooperation Around Framework Nations: A European Solution to the Problem of Limited Defence Capabilities », Swedish Defence Research Agency, février 2019.

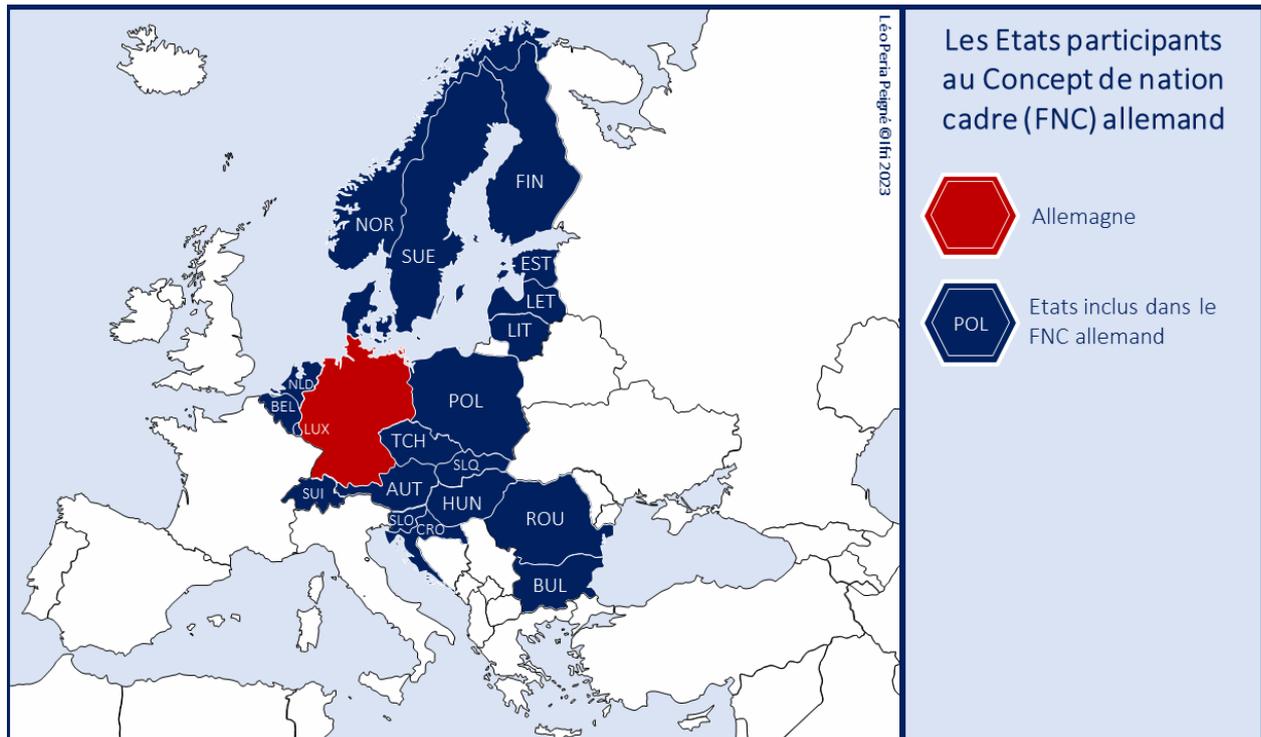
134. D.A. Ruiz Palmer, « The Framework Nations' Concept and NATO: Game-Changer for a New Strategic Era or Missed Opportunity ? », *Research Paper*, n° 132, NATO Defence College, juillet 2016.

135. C. Major et C. Mölling, « The Framework Nations Concept: Germany's Contribution to a Capable European Defence », *SWP Comments*, n° 52, SWP, décembre 2014.

136. « Weißbuch Zur Sicherheitspolitik und zur Zukunft der Bundeswehr », Die Bundesregierung, 2016 ; « Konzeption der Bundeswehr », Bundesministerium der Verteidigung, 2018.

terrestre, brigade aérienne, *task force* maritime, etc.) et la génération de forces attenantes dans le cadre du nouveau concept militaire adopté à Newport, intitulé « *Deterrence and Defence of the Euro-Atlantic Area* » (DDA)¹³⁷.

Carte III-1 : les États participants au FNC allemand



Source : E. Hagström Frisell et E. Sjökvist, *op. cit.*

D'emblée, une dizaine d'alliés, principalement d'Europe du Nord et de l'Est, font part de leur désir de rejoindre le FNC allemand. Cette coalition va s'étendre encore dans les années suivantes pour atteindre 20 pays en 2018, dont certains États non membres de l'Alliance comme la Suède, l'Autriche et la Suisse, dessinant ainsi un périmètre de l'influence militaire et stratégique de l'Allemagne en Europe (cf. *infra*). Tandis que deux autres États membres annoncent leur propre FNC en 2015 – le Royaume-Uni avec le *Joint Expeditionary Force* (JEF) centré sur la Scandinavie et la Baltique et l'Italie orienté vers l'Adriatique et les Balkans –, le concept allemand demeure le plus étendu, sinon le plus abouti¹³⁸. Depuis ce lancement, l'Allemagne a fait progresser son leadership sur les deux axes identifiés initialement : les structures de commandement et les *clusters* capacitaires.

137. E. Hagström et E. Sjökvist, *Military Cooperation Around Framework Nations*, *op. cit.*, p. 18-22.

138. R.L. Glatz et M. Zapfe, « NATO's Framework Nations Concept », *CSS Analyses in Security Policy*, n° 218, The Center for Security Studies, décembre 2017 ; D. Ruiz Palmer, « The Framework Nations' Concept and NATO », *op. cit.*

Structures de commandement et logistique

En ce qui concerne les structures de commandement poussées par le FNC allemand dans l'Alliance, elles sont elles aussi révélatrices de l'ambition nouvelle de Berlin sur le plan militaire et conditionnent très largement la planification de défense capacitaire de la Bundeswehr à l'échelle nationale. En effet, on retrouve dès 2014 l'ambition déjà évoquée pour chaque domaine.

Pour le domaine terrestre, l'ambition annoncée est celle de pouvoir commander un à deux corps d'armée OTAN articulés autour des trois divisions – deux lourdes et une légère – capables d'agréger des unités de pays partenaires. Pour ce faire, la *Heer* doit naturellement accroître ses capacités de combat et surtout ses éléments organiques divisionnaires (cf. *supra*), mais aussi développer une interopérabilité forte avec les unités désignées des pays partenaires, en l'occurrence les brigades néerlandaises, tchèques, roumaines et lituanienne (cf. *infra*).

La désignation en 2023 de la Bundeswehr pour prendre le commandement annuel de la VJTF, au sein de la Force de réaction de l'OTAN (NRF), a été un défi en matière de préparation opérationnelle et un point d'étape dans la montée en puissance d'un leadership militaire allemand au sein de l'OTAN. C'est la 37^e Brigade de Panzergrenadier qui en forme l'essentiel, complétée d'unités norvégiennes, néerlandaises, tchèques ou encore belges¹³⁹. Dans l'ensemble, l'Allemagne affirme pouvoir fournir plus de 18 000 hommes des quelque 40 000 dont doit théoriquement disposer la NRF. À l'horizon de 2030, l'Allemagne ambitionne de pouvoir fournir 50 000 soldats disponibles et en posture opérationnelle au profit de l'OTAN.

Le FNC allemand s'exprime également sur le plan aérien, avec la mise en place dès 2019 d'un *Multinational Air Group* (MAG) qui a pour vocation de pouvoir générer une activité de 350 sorties quotidiennes. Pour ce faire, la *Luftwaffe* propose de couvrir 75 % des capacités du MAG, y affectant ses quatre escadres de chasse. Elle a aussi investi dans de nouvelles capacités de commandement des opérations aériennes au sein de son CAOC de Uedem et de son annexe de Kalkar. Après deux premières manifestations (MAGDAYS) en 2019 et 2021, le MAG jouera un rôle central de l'exercice Air Defender en juin 2023, regroupant 25 pays partenaires, 220 avions et 10 000 participants sous le

139. A. Uzulis « Deutschland ist zum dritten Mal Leadnation der NATO-Speerspitze », *Loyal Magazin*, 5 janvier 2023 ; B. Müller, « Bundeswehr: Schnell kampfbereit », *Loyal Magazin*, 28 octobre 2021.

commandement de la *Luftwaffe*¹⁴⁰. La confirmation de l'achat des F-35 devrait naturellement renforcer l'attractivité de l'Allemagne à se poser comme nation-cadre auprès d'une communauté d'utilisateurs qui gagne du terrain parmi les forces aériennes d'Europe.

L'ambition opérationnelle dans le domaine maritime s'exprime aussi à travers le FNC. La *Deutsche Marine* a inauguré à Rostock en 2019 un état-major multinational baptisé *Baltic Maritime Component Command* (BMCC), dont la mission est de pouvoir assurer le commandement d'une *task force* navale de l'OTAN pour l'ensemble de la mer Baltique sous l'autorité du *Maritime Command* de Plymouth. Dans cette ambition cependant, l'Allemagne se heurte au JEF britannique qui englobe déjà l'ensemble des pays riverains de la Baltique à l'exception de la Pologne. Cette dernière récuse également le leadership allemand et mise sur une coopération bilatérale avec les États-Unis pour assurer la composante navale¹⁴¹.

Enfin, en marge du FNC, la stratégie d'influence militaire de l'Allemagne au sein de l'OTAN s'est aussi positionnée comme acteur sur la problématique de la logistique interarmées. Reprenant l'appel de 2015 du commandant des forces terrestres américaines en Europe à créer un « Schengen militaire¹⁴² » pour surmonter les problèmes – administratifs et logistiques – de mobilité à l'intérieur de l'Alliance empêchant le déplacement rapide de grandes unités, Ursula von der Leyen, alors ministre de la Défense, s'était emparée du sujet en 2017 pour proposer d'accueillir un commandement de l'OTAN dédié à cette fonction¹⁴³. La proposition a été accueillie favorablement par le commandement suprême des forces alliées en Europe (SHAPE), qui a procédé à l'établissement d'un nouveau *Joint Support and Enabling Command* (JSEC) dans la petite ville d'Ulm du Bade-Württemberg, qui hébergeait déjà le commandement de sa force logistique, le SKB (cf. *supra*). Placée sous leadership allemand, la mission du JSEC serait de faciliter et de sécuriser l'acheminement de troupes et de matériel à travers les États membres¹⁴⁴.

Pour justifier son rôle de « *hub* » de la logistique militaire de l'Alliance, Berlin met en avant la centralité de sa position géographique et son expertise logistique interarmées acquise grâce aux vingt années

140. « Air Defender 23 – Jahre der Vorbereitung, um 200 Flugzeuge in die Luft zu bekommen », *Luftwaffe*, 28 mars 2023.

141. G. Swistek et M. Paul, « Geopolitics in the Baltic Sea Region », *SWP Comment*, n°9, SWP, 16 février 2023.

142. M. Zabrowski, « We Need a Military Schengen Zone, Says General Ben Hodges », Center for European Policy Analysis, 26 novembre 2015.

143. P. Lange, « A New NATO Command in Germany Modelled on the Bundeswehr Joint Support Service », *Security Policy Working Paper*, n° 10, 2018.

144. S. Boeke, « Création d'une zone arrière sécurisée et fonctionnelle : le nouveau quartier général du JSEC de l'OTAN », *NATO Review*, 13 janvier 2020.

d'existence du SKB. Opérationnel depuis 2019, le JSEC a notamment joué un rôle de premier plan dans l'exercice *Defender 20*, qui a vu le déploiement de 6 000 militaires américains et de 9 000 véhicules et pièces d'équipement, dont un tiers depuis l'autre côté de l'Atlantique¹⁴⁵. S'il n'a pas l'ampleur des exercices REFORGER (cf. *supra*) du temps de la guerre froide, il démontre le retour aux origines de l'OTAN et la nouvelle attention portée aux « forces de deuxième échelon » (*Follow-On Forces*) dans les scénarios de défense collective¹⁴⁶. La création par la Bundeswehr d'un Commandement territorial en octobre 2022 au sein de la *Heer* semble directement liée à cette mission logistique de sécurisation des arrières¹⁴⁷.

Quelle synergie avec l'Union européenne ?

En parallèle de l'effort sur les structures de commandement, le FNC allemand au sein de l'OTAN développe également un axe capacitaire destiné à mettre en œuvre un certain nombre de *clusters* où Berlin estime pouvoir apporter les fonctions de nations-cadre, que ce soit par sa R&D ou son tissu industriel. En 2021, le FNC allemand identifiait pas moins de 24 *clusters* capacitaires (cf. tableau). Ces derniers sont surtout aiguillés en fonction des lacunes identifiées dans le processus de planification de défense de l'OTAN (NDPP).

Dans cette perspective, Berlin cherche à développer des synergies avec les programmes de la PSDC de l'Union européenne, notamment ceux de la Coopération structurée permanente (CSP) lancée en 2017¹⁴⁸. On note ainsi que quatre des six projets actuellement coordonnés par l'Allemagne au sein de la CSP recourent très exactement des *clusters* équivalents au sein du FNC. Il en va de même d'autres projets portés par l'Allemagne, ou d'autres pays, au sein des initiatives, tel que le programme européen de développement industriel dans le domaine de la défense (PEDID). Cette convergence, qui est une volonté assumée de l'Allemagne, ne devrait pas amener à se méprendre sur la priorité accordée au processus OTAN, le cadre communautaire étant à ce stade pour Berlin un moyen de financement davantage qu'un axe stratégique.

C'est également dans le cadre de ce développement capacitaire qu'il faut prendre en compte l'initiative ESSI. La conférence de lancement rassemble 14 pays européens, tous membres du FNC à

145. G. Thomas, P. Williams et Y. Dyakova, « Exercice Defender-Europe 20 : la facilitation et la résilience en action », *NATO Review*, 16 juin 2020.

146. B. Hodges, T. Lawrence et R. Wojcik, « Until Something Moves: Reinforcing the Baltic Region in Crisis and War », International Centre for Defence and Security, avril 2020.

147. Audition Général Breuer à l'Assemblée nationale.

148. C. Major et C. Mölling, « PESCO: The German Perspective », *Ares Policy Paper*, n° 36, Institut de relations internationales et stratégiques, février 2019.

l'exception des Britanniques. Si elle a pu apparaître comme précipitée dans la foulée du discours du *Zeitenwende*, l'initiative s'inscrit en réalité dans la lignée des projets capacitaires identifiés dès 2014 par le FNC allemand¹⁴⁹.

Tableau III-1 : Comparaison des *clusters* FNC et des projets CSP coordonnés par l'Allemagne

Domaines d'intérêts	Clusters capacitaires FNC	Projets CSP coordonnés par l'Allemagne
Commandement et contrôle	Logistiques, Coopération civilo-militaire (CIMIC), Mission Networks, C2 Air, Soutien médical , Protection NRBC, Prévoté (MP), Transport aérien multinational, Hélicoptère d'entraînement	Réseau de plateformes logistiques en Europe et d'appui aux opérations (NetLogHubs) ; Commandement médical européen (EMC) ; Noyau opérationnel EUFOR de réaction aux crises (EUFOR CROC)
Effets	Lutte anti-sous-marine, Bases aériennes projetées ; Génie militaire ; Appui feux interarmées, Lutte antimines maritime, Entraînement manœuvre aérienne	-
Joint Intelligence, Surveillance and Reconnaissance (J-ISR)	Avion de patrouille maritime ; Partage de données interalliés ; Drone MALE ; Données météorologiques et océanographiques	Drone male européen (EURODRONE) ; Cellule de coordination du soutien géo-météorologique et océanographique (GEOMETOC GMSCE) ; Cyber and Information Domain Coordination Center (CIDCC)
Protection	Défense antimissile balistique (haute couche), DAMB de théâtre, défense basse couche (C-RAM)	-

Source : E. Hagström Frisell et E. Sjökvist, op. cit. ; PESCO projects, disponible sur : www.pesco.europa.eu.

Toutefois, le manque de concertation avec d'autres acteurs politiques et industriels impliqués et, surtout, le choix de Berlin de privilégier l'achat sur étagère de systèmes existants allemand (IRIS-T), mais aussi américain (PAC-2) et israélien (Arrow-3), ont suscité l'ire de partenaires tels que la France ou l'Italie, voyant dans ces choix un désintérêt pour le développement de solutions européennes, encore au stade de la R&D¹⁵⁰. L'initiative soulève aussi des interrogations sur l'interopérabilité de l'Arrow-3 avec les réseaux de la Défense aérienne et antimissiles intégrée (IAMD) de l'OTAN et sur le signal stratégique

149. « European Sky Shield Initiative Gains Two More Participants », OTAN, 15 février 2023.

150. E. Vincent, « Le projet de bouclier antimissile lancé par Berlin fâche toujours Paris », *Le Monde*, mars 2023.

envoyé à la Russie en matière de stabilité et de vulnérabilité mutuelle¹⁵¹.

Par-delà l'exemple de l'ESSI, l'interrogation demeure, en France tout particulièrement, quant à la réalité de l'ambition européenne des projets de développement capacitaire portés par l'Allemagne, que ce soit dans le cadre du FNC, de la CSP ou du programme de la Commission de soutien aux acquisitions groupées (EDIRPA)¹⁵².

Des coopérations privilégiées dans l'espace euro-atlantique

L'ancrage résolument otanien de la politique de défense allemande est la pierre de touche de ses coopérations bilatérales ou multilatérales au sein de l'espace euro-atlantique. Elle dessine ainsi une géographie de partenariats privilégiés dans l'espace européen.

Préserver la relation avec les États-Unis

Depuis 1949, l'alliance américaine est le pilier fondamental de la politique de sécurité allemande. La relation s'est aussi inscrite territorialement, surtout du sud du pays. En 1989, la RFA accueillait en effet plus de 250 000 G.I.'s, présents pour une bonne part avec leur famille, ainsi que quelques dizaines de milliers de civils américains de la défense, soit une communauté de plus d'un demi-million d'expatriés, pesant notablement dans la vie économique du pays. Celle-ci était alors répartie sur quelque 47 bases, et près de 800 emprises. Le pays accueillait environ 70 % des forces américaines en Europe et 60 % de toutes les bases américaines à l'étranger¹⁵³.

La fin de la guerre froide implique une réduction notable de cette présence, qui se maintient toutefois tout au long de la décennie aux alentours de 100 000 hommes. Dans les années post-11 Septembre, le Pentagone réduit à nouveau son empreinte ce qui conduit, entre autres, au remplacement de deux divisions de l'US Army par une brigade Stryker, réduisant ainsi le volume de forces de 73 000 à 38 000 militaires¹⁵⁴. Le dernier « choc » survient sous la présidence de Donald Trump dans un contexte de forte détérioration des relations bilatérales – ce qui n'avait pas été le cas jusqu'à présent en dépit des tensions

151. S. Arnold et T. Arnold, « Germany's Fragile Leadership Role in European Air Defence », *SWP Comment*, n° 6, SWP, février 2023.

152. A. Pugno, « La Commission menace de retirer sa proposition de fonds d'achat d'armes de 500 millions d'euros », *Euractiv*, 27 mars 2023.

153. K. Cunningham et A. Klemmer, « Restructuring Military Bases in Germany: Scope, impact and opportunities », Bonn International Centre for Conflict Studies, juin 1995.

154. S.L. Pettyjohn, « U.S. Global Defense Posture, 1783–2011 », Rand corporation, 2012.

survenues lors de la crise irakienne de 2003 –, sur fond de revendications protectionnistes à l'encontre de l'excédent commercial allemand¹⁵⁵. Dans l'une de ses déclarations tempêtueuses, le président américain fit part de son intention de retirer encore 12 000 militaires américains du pays, une décision non concertée « jugée inacceptable » par la chancellerie allemande à l'époque¹⁵⁶.

« [Ces troupes] sont là pour protéger l'Allemagne, n'est-ce pas ? L'Allemagne est censée payer pour cela... L'Allemagne ne paie pas pour cela. Ne soyons pas des pigeons ! Les États-Unis ont été exploités pendant 25 ans, tant sur le plan commercial que militaire. Nous réduisons donc nos forces parce qu'ils ne paient pas leurs factures.¹⁵⁷ »

Cette tension se traduit de fait par une timide évolution de l'Allemagne sur le plan de la politique industrielle de défense. Alors que depuis les années 1990 Berlin s'était montré le gardien scrupuleux de la règle des « 3D » en matière de politique de défense européenne – pas de duplication, pas de découplage, pas de discrimination vis-à-vis de l'industrie de défense américaine –, Ursula von der Leyen s'autorise à pousser l'idée d'une préférence européenne dans le domaine de l'armement. Cette dynamique, pleinement accompagnée par la France, débouche sur la CSP et le Fonds européen de défense. La réaction américaine ne se fait pas attendre et des pressions substantielles sont exercées, conduisant Berlin à rechercher un compromis pour l'accès de « pays-tiers » aux programmes européens, face à l'intransigeance française en la matière¹⁵⁸.

L'arrivée de Joe Biden à la Maison-Blanche début 2021 est reçue comme un soulagement. De fait, un mois seulement après sa prise de fonction, le président démocrate impose un gel des décisions de son prédécesseur en matière de réduction des forces en Europe¹⁵⁹. Après sa tournée européenne de juin 2021 rassurante à l'égard de Berlin, il annonce les résultats d'une *Global Posture Review* qui justifie le

155. H. Stark, « Politique étrangère allemande : entre multilatéralisme et *Germany First* », *Politique étrangère*, vol. 86, n°3, 2021, p. 95-107.

156. P.H. Gordon, « Trump's Sudden and Dangerous Troop Withdrawal From Germany », Council on Foreign Relations, 8 juin 2020.

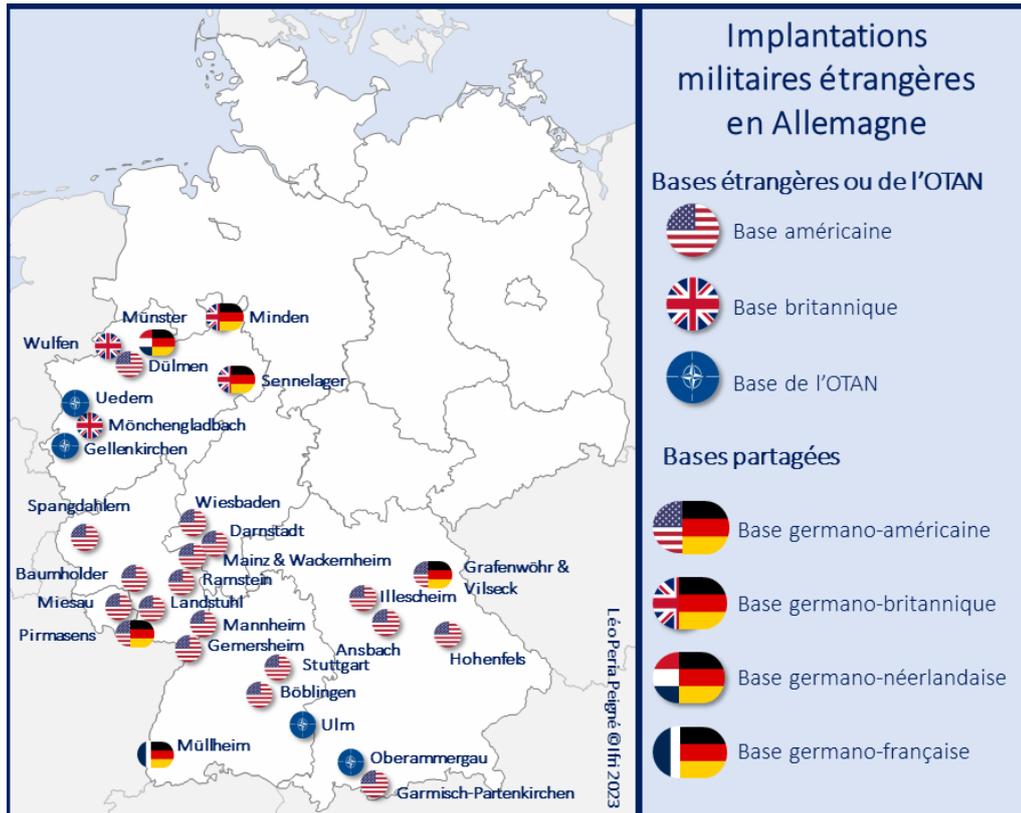
157. J. Borger, « US to Pull 12,000 Troops out of Germany as Trump Blasts "Delinquent" Berlin », *The Guardian*, 29 juillet 2020.

158. G. Traufetter et M. Gebauer, « USA attackieren EU-Pläne für Verteidigungsfonds », *Der Spiegel*, 14 mai 2019 ; B. Giegerich, « Armament and Transatlantic Relationships: The German Perspective », *Ares Comment*, n°45, Institut de relations internationales et stratégiques, octobre 2019.

159. H. Cooper, « Biden Freezes Trump's Withdrawal of 12,000 Troops from Germany », *New York Times*, 4 février 2021 ; H. Farrell, « Biden Is Freezing Trump's Withdrawal of Troops from Germany. There's a Long History Behind America's Military Bases Abroad », *Washington Post*, 9 février 2021.

maintien durable d'un niveau d'engagement constant en Allemagne¹⁶⁰. En retour, l'Allemagne assouplit encore davantage ses positions sur le plan industriel et remise la notion d'« autonomie stratégique » au profit d'une notion plus vague de « souveraineté européenne ».

Carte III-2 : Les implantations militaires étrangères en Allemagne



Source : Wikicommons, 2019.

Des désaccords émergent cependant à nouveau, même si leur expression est plus policée. L'attitude vis-à-vis de la Russie apparaît comme le point majeur et le projet *Nordstream 2* comme le principal abcès de fixation, Washington faisant son possible pour pousser Berlin à renoncer au projet, en vain jusqu'à l'invasion russe de février 2022¹⁶¹. De fait, l'Allemagne et la nouvelle coalition jamaïcaine d'Olaf Scholz apparaît peu allante face à la montée du péril russe. Alors que la crise s'accroît autour de l'Ukraine en janvier 2022, l'ambassadrice allemande à Washington alerte sur l'image d'un partenaire allemand

160. M. Overhaus, « The Biden Administration's Global Posture Review », *SWP Comment*, n° 59, SWP, décembre 2021.

161. S. Pifer, « Rebuilding US-German Relations: Harder than it Appears », Brookings, 25 mars 2021.

« peu fiable¹⁶² » renvoyée par son attitude pusillanime face à la menace grandissante d'une invasion.

Si le discours du 27 février est unanimement salué par la presse et la classe politique américaine, celles-ci font montre d'une certaine impatience vis-à-vis du *Zeitenwende*. Ainsi les hésitations allemandes sur les livraisons d'armes agacent d'autant plus qu'elles prennent la forme d'une pression sur les États-Unis pour les pousser à prendre la responsabilité de livrer les premiers des chars lourds de facture occidentale à l'Ukraine. D'aucuns y voient la persistance d'une incapacité allemande à assumer un véritable leadership en Europe qui ne se place pas dans l'ombre du protecteur américain¹⁶³.

Par-delà la problématique ukrainienne, les points de désaccords ne manquent pas entre Berlin et Washington, à commencer par la position vis-à-vis de la Chine. Si le sujet fait débat au sein même de la coalition actuelle, le choix allemand d'autoriser fin 2022 la cession de 24,99 % des actifs du port de Hambourg à la société chinoise COSCO a par exemple suscité des tensions avec les États-Unis¹⁶⁴. La stratégie allemande vis-à-vis de la Chine, dont la publication est repoussée depuis plusieurs mois, devrait également participer de ce repositionnement délicat entre le dérisquage stratégique et la poursuite d'un partenariat économique auquel Berlin n'est pas prêt à renoncer¹⁶⁵.

Enfin, si la relation germano-américaine semble malgré tout solide sous l'administration Biden, l'élection présidentielle à venir en Amérique est source d'inquiétude pour l'Allemagne. En effet, la rhétorique trumpienne d'hostilité à une Europe perçue comme « woke » et peu fiable sur les problématiques sécuritaires est désormais bien ancrée dans le parti républicain, comme en atteste une série de tweets du sénateur de l'Ohio J.D. Vance qui se lamentait d'un *Zeitenwende* qui ne se serait traduit que par « un tas de fumier¹⁶⁶ ». Conscient du risque de voir un futur président américain républicain, – qu'il s'agisse de Donald Trump ou non –, Olaf Scholz a pour sa part publiquement exprimé son soutien à Biden pour sa réélection, exposant encore davantage l'Allemagne en cas de victoire d'un républicain en 2024.

162. M. Gebauer, K. Hagen, V. Höhne, D. Kurbjuweit, V. Medick, R. Neukirch, J. Schaible et F. Schmid, « Der Ampel-Eiertanz und seine Folgen », *Der Spiegel*, 28 janvier 2022.

163. W.N. Glucroft, « War in Ukraine: A Stress Test for US-German Relations », *Deutsche Welle*, 2 février 2023.

164. H. Pamuk, « U.S. Cautioned Germany against a Chinese Controlling Stake in Hamburg Port », *Reuters*, 3 novembre 2022.

165. H. Görg, K. Kamin et R. Langhammer, « Die geplante China-Strategie Deutschlands ist der falsche Weg », *Kiel Focus*, Kiel Institute, janvier 2023.

166. J. Puglierin et M. Ruge, « The German Scapegoat: Berlin's Inevitable Role in the US Presidential Election », *Conseil européen pour les relations internationales*, 22 mars 2023.

Consolider les alliances d'Europe du Nord

Parmi les alliés les plus proches de l'Allemagne du côté européen de l'Atlantique se trouvent les États d'Europe du Nord qui constituent une clientèle géopolitique immédiate et durable. Si ceux-ci ne s'alignent pas toujours sur les positions allemandes, ils n'en sont pas moins une arrière-cour plutôt loyale de Berlin sur les questions de sécurité et bénéficient surtout d'un haut niveau d'intégration avec la Bundeswehr, avec laquelle ils multiplient les coopérations opérationnelles, capacitaires et industrielles.

Les Pays-Bas : l'intégration la plus poussée

Les Pays-Bas sont aujourd'hui le partenaire le plus intégré à la Bundeswehr. La relation n'a cessé de s'approfondir depuis 1993, les deux ministres de la Défense décidant de procéder à la fusion de leurs états-majors de corps d'armée respectifs en une structure binationale.

Inauguré en 1995 à Münster, en Westphalie, le corps reçoit la certification *High Readiness Force* de l'OTAN qui lui permet de se placer sous le commandement du *Joint Force Command (JFC)* de Brunssum, sous l'autorité de SHAPE, prenant l'une des premières « alertes » de la NRF en 2005. Jusqu'en 2014 cependant, le 1^{er} Corps se limite concrètement à des exercices communs, des travaux de planification et d'état-major, ainsi que la mise sur pied de deux bataillons de soutien et de Système d'information et de communication.

La mise en place par l'Allemagne du FNC – auquel adhèrent les Pays-Bas dès 2014 – va accélérer avec l'intégration progressive des trois brigades de l'armée de Terre néerlandaise dans la structure de force de la *Heer*. En 2014, la 11^e brigade aéromobile néerlandaise est la première à s'intégrer dans la *Division Schnelle Kräfte (DSK)* allemande.

En 2016, c'est au tour de la 43^e brigade blindée de se placer sous le commandement de la 1^{re} *Panzerdivision*, permettant à l'armée néerlandaise de récupérer une compétence en matière de chars de combat abandonnée en 2011 à des fins d'économies budgétaires. Plutôt que de récupérer en propre la capacité après le coup de semonce ukrainien de 2014, les Pays-Bas ont donc préféré l'option de la mutualisation avec l'Allemagne *via* la création, au sein de la 43^e brigade, du 414^e bataillon germano-néerlandais de chars de combat au sein duquel les soldats des deux nations opèrent ensemble sur des *Leopard 2*¹⁶⁷.

167. K. Bennhold, « A European Army? The Germans and Dutch Take a Small Step », *New York Times*, 20 février 2019.

Enfin, en mars 2023, la 13^e brigade légère, troisième et dernière brigade des forces terrestres néerlandaises, vient compléter son intégration à la Bundeswehr, cette fois sous le commandement de la 10^e *Panzerdivision*. C'est désormais la quasi-totalité des forces terrestres néerlandaises qui sont placées dans la main d'un commandement divisionnaire allemand au sein d'un Corps binational. D'aucuns y voient l'embryon d'une « armée européenne¹⁶⁸ » sous tutelle allemande, tandis que la déclaration commune du 27 mars 2023 assume ouvertement l'idée qu'une telle structure ouvre la voie à la consolidation d'un « pilier européen de l'OTAN¹⁶⁹ ».

Moins spectaculaire, la coopération entre les deux pays s'exprime aussi dans les domaines aériens et maritimes. En marge du salon aéronautique de Berlin ILA 2022, le chef d'état-major de la *Luftwaffe* et son homologue néerlandais ont signé une lettre d'intention visant à renforcer la coopération entre les deux forces aériennes, en particulier autour des unités de leurs futures flottes de F-35 et d'hélicoptères CH-47 *Chinook* désormais communs aux deux pays¹⁷⁰. Le domaine naval enfin n'est pas en reste puisque le *Seebataillon*, unique régiment allemand de fusiliers marin, est intégré depuis 2018 dans la marine néerlandaise, opérant notamment à bord de son navire amphibie HNLMS *Karel Doorman*, une capacité qui fait défaut à la *Deutsche Marine*¹⁷¹.

Pour conclure sur cette relation, il est important de noter que l'Allemagne et les Pays-Bas se fondent aussi sur des partenariats industriels. Le VCI *Boxer* qui équipe les armées allemandes et néerlandaises a été produit avec des sites dans les deux pays dans le cadre d'un consortium entre KMW et Rheinmetall. De même dans le domaine naval, l'attribution à l'industriel néerlandais Damen Naval Shipbuilding d'un contrat pour quatre frégates F126 de la *Deutsche Marine* démontre le haut niveau de confiance et d'intégration des deux BITD.

Scandinavie et mer Baltique : un chantier de coopération encore inachevé

L'espace scandinave et baltique constitue le second cercle de coopération de défense avec l'Allemagne. Ici comme ailleurs, l'OTAN demeure le cadre de référence, cofondatrice, avec la Pologne et le

168. E. Braw, « Germany Is Quietly Building a European Army Under Its Command », *Foreign Policy*, 2021.

169. « Joint declaration – Government Consultations Netherlands – Germany », 27 mars 2023.

170. L. Lagneau, « L'Allemagne et les Pays-Bas vont renforcer leur coopération militaire grâce au F-35 et au CH-47 Chinook », *Zone militaire*, 25 juin 2022.

171. L. Hoffmann, « German Armed Forces To Integrate Sea Battalion Into Dutch Navy », *Defense News*, 5 février 2016

Danemark, du Corps multinational Nord-Est (MNC-NE) installé à Stettin en 1999, l'Allemagne en assurant un commandement tournant avec les deux autres pays. Depuis 2016, l'Allemagne est également nation-cadre du *Baltic Maritime Component Command* (BMCC) qui rassemble les marines otaniennes des huit pays de la région – neuf en incluant la Norvège. Cette ambition se double d'une organisation plus informelle créée par la *Deutsche Marine* en 2015, la *Baltic Commanders Conference* (BCC) à travers laquelle l'Allemagne entend rassembler annuellement les marines de l'ensemble des pays riverains, y compris la Suède et la Finlande, jusqu'alors non membres de l'Alliance. Si les activités de sécurité maritime de marine allemande se sont accrues avec des patrouilles, tout comme la participation à des exercices réguliers tels que BALTOPS, Berlin n'a pas encore convaincu tous ses partenaires – la Pologne notamment (cf. infra) – de sa capacité à assurer un leadership durable dans la région¹⁷².

La Norvège est peut-être aujourd'hui le pays ayant les projets de coopération les plus dimensionnants avec l'Allemagne. L'annonce en août 2021 d'un contrat majeur pour la construction de six sous-marins de Type 212CD – à raison de deux pour l'Allemagne et de quatre pour la Norvège – par un consortium entre TKMS et les chantiers navals Kongsberg pour une valeur de 5,5 milliards d'euros est sans doute l'illustration la plus probante de l'importance de ce partenariat¹⁷³.

Par-delà les projets industriels, la Norvège identifie désormais officiellement l'Allemagne comme son « partenaire le plus important en Europe¹⁷⁴ », avec un accord de coopération signé en août 2017. Pays non membre de l'Union européenne, culturellement associé au Royaume-Uni et à l'espace atlantique, la Norvège a opéré depuis plusieurs années un rapprochement en direction de l'Allemagne qui lui a facilité l'accès aux marchés et financements européens *via* un accord d'association. Depuis 2006, Oslo bénéficie ainsi d'un arrangement administratif avec l'Agence européenne de défense et peut bénéficier, depuis 2021 et selon certains critères, du Fonds européen de défense¹⁷⁵.

Par-delà les entraînements communs dans le domaine naval et aérien – les deux pays seront membres de la communauté F-35 –, la Norvège entend aussi inciter l'Allemagne à s'investir davantage dans les problématiques arctiques, jusqu'alors peu abordées sous l'angle

172. A. Theussen, « Germany's Approach to Baltic Sea Security: Stepping Up, but not Enough », *DIIS Policy Brief*, DIIS Group, 5 novembre 2020.

173. « Ceremony for the Major Submarine Contracts between Norway and Germany », ThyssenKrupp, 30 août 2021.

174. Regjeringas Tyskland-strategi [Stratégie gouvernementale norvégienne pour l'Allemagne], 2019, cité in B.O. Knutsen, « German–Norwegian relations in security and defence: What kind of partnership? », Martens Centre for European Studies, 2021.

175. *Ibid.*

stratégique. La question de la sécurisation des flux énergétiques fait également figure de chantier important, alors que l'Allemagne a très largement accru sa dépendance aux hydrocarbures norvégiens pour compenser la diminution drastique de ses importations russes.

Pays extérieurs à l'OTAN jusqu'à 2022, la Suède et la Finlande ont pour leur part une coopération plus limitée quoique bien établie avec l'Allemagne : les exercices communs, les échanges de vue bilatéraux entre états-majors, et déploiements occasionnels dans le cadre de missions de l'ONU ou de l'UE, ainsi que l'acquisition de certains équipements allemands – limités en Suède par la présence d'une industrie locale forte autour de Saab – ont formé l'essentiel des points de coopération. Leur décision de rejoindre le FNC en 2018, puis l'OTAN elle-même en 2022, devrait toutefois accélérer les opportunités d'un rapprochement avec l'Allemagne, comme en atteste la participation de ces pays à des initiatives comme ESSI.

Bien que géographiquement le plus proche de l'Allemagne, le Danemark semble aujourd'hui le pays scandinave ayant le moins développé sa coopération militaire avec Berlin. Quoique membre initial du FNC et client occasionnel de l'industrie de défense allemande, Copenhague semble malgré tout hésiter à se lancer dans de grandes initiatives d'intégration avec son voisin du sud, comme le laisse apparaître le « Plan d'action commun » germano-danois d'août 2022 dont le volet en matière de sécurité et de défense demeure particulièrement pauvre¹⁷⁶. Les deux alliés entretiennent toutefois des relations structurantes à travers le co-commandement historique, avec la Pologne, du Corps multinational-Nord-Est.

Les États baltes enfin constituent bien sûr un espace d'engagement majeur pour la Bundeswehr. Sous la chancellerie Schröder, l'Allemagne avait longtemps tergiversé sur l'appui à l'accès de ces derniers au sein de l'Alliance, de crainte d'antagoniser la Russie. L'annexion de la Crimée et l'agression dans le Donbass en 2014 ont cependant incité l'Allemagne à une posture plus solidaire vis-à-vis des pays Baltes. Lors du sommet de Varsovie en 2016, Berlin a assumé de prendre le commandement d'un des quatre premiers *battlegroup* de la présence avancée renforcée (eFP) de l'OTAN.

C'est la Lituanie qui a clairement été identifiée comme le partenaire privilégié de Berlin, qui y déploie un bataillon interarmes situé stratégiquement dans la ville de Rukla à proximité de la « trouée de Sulwaki », figurant de façon préminente dans les scénarios d'une

176. « Gemeinsamer Aktionsplan für die künftige deutsch-dänische Zusammenarbeit », Auswärtiges Amt, 26 août 2022 ; J. Barbin et M. Runge Olesen, « Potentials for Enhanced Danish-German Defence Partnership », Danish Institute for International Studies, décembre 2015.

agression russe en Baltique. L'unité d'environ 1 600 soldats est composée pour un peu plus d'un tiers de combattants allemands et, pour le reste, de néerlandais, belges, norvégiens et de tchèques. Le *battlegroup* opère également en étroite coordination avec la brigade d'infanterie mécanisée dite des « loups de fer » (du nom d'une organisation paramilitaire nationaliste lituanienne de l'entre-deux-guerres), laquelle s'est affiliée depuis 2018 à la 1^{re} *Panzerdivision* allemande – sans pour autant entretenir le même degré d'intégration que la brigade néerlandaise.

Cette présence allemande en Lituanie est appelée à se renforcer dans le cadre du *Zeitenwende*, même si l'ampleur et la vitesse de ce mouvement fait l'objet de débat. Ainsi, lors d'une visite à Vilnius le 7 juin 2022, le chancelier Scholz se serait engagé auprès de son homologue, le président Gitanas Nausėda, sur le fait que le *battlegroup* serait complété d'ici à 2026 par une brigade complète (la 41^e *Panzergrenadier*). Cette évolution a été confirmée le mois suivant lors du sommet de Madrid, qui prévoit la progressive montée en puissance des bataillons eFP en brigades¹⁷⁷.

Elle a toutefois fait l'objet d'une controverse entre les deux pays, l'Allemagne estimant que seul un élément de commandement de la brigade était amené à être effectivement déployé tandis que la Lituanie entendait bien accueillir l'ensemble de ses 4 000 soldats¹⁷⁸. Finalement, lors d'un déplacement dans le pays à l'approche du sommet de l'OTAN à Vilnius, le ministre Boris Pistorius a annoncé que l'Allemagne serait prête à déployer une brigade complète en permanence à la condition que les infrastructures adéquates soient disponibles – caserne, champs de manœuvre, dépôts –, évoquant le déploiement de 4 000 soldats allemands avec leurs familles.

Vers un rapprochement germano-britannique ?

La relation germano-britannique est longtemps restée dans l'ombre des partenariats respectifs de ces pays avec la France¹⁷⁹. Le Royaume-Uni et l'Allemagne dispose de liens structurels forts : la présence historique des armées britanniques en Allemagne (*British Army of the Rhine*) durant la guerre froide, un attachement mutuel et fondamental à l'OTAN, ainsi que des programmes d'armement communs comme

177. « Présence militaire de l'OTAN dans la partie orientale du territoire de l'Alliance », OTAN, 21 décembre 2022, disponible sur : www.nato.int/.

178. L. Gibadlo et J. Hyndle-Hussein, « Controversy Over Deployment of German Brigade in Lithuania », OSW Centre for Eastern Studies, 4 mai 2023.

179. A. Pannier, « Complémentarité ou concurrence ? La coopération franco-britannique et l'horizon européen de la défense française », *Focus stratégique*, n° 96, avril 2020.

l'Eurofighter *Typhoon*. Pourtant la relation a tardé à se traduire par des projets concrets d'intégration¹⁸⁰.

La Crimée en 2014 et le sommet du Pays de Galles mais aussi le *Brexit* ont incité Londres à rechercher les échanges avec Berlin sur une base bilatérale. En effet, la position des Allemands sur l'accès de pays tiers aux programmes européens, y compris dans le soutien à l'industrie de défense, est vite apparue moins intransigeante que celle des Français¹⁸¹. En 2018, les ministres de la Défense des deux pays ont ainsi publié une « *Joint Vision* » soulignant la volonté de resserrer les liens entre les deux forces armées ainsi que dans le domaine de la cyberdéfense.

Une autre rencontre en 2021 a poussé plus loin les projets de coopération avec, par exemple, la création d'une unité binationale sur le modèle germano-néerlandais sous la forme du 130^e bataillon de génie amphibie, destiné à restaurer des capacités perdues en matière de franchissement avec l'acquisition commune d'un système de pose de travure (*Wide Wet Gap Crossing*¹⁸²). La Royal Air Force et la *Luftwaffe* ont conduit en 2023 des patrouilles communes de défense aérienne¹⁸³. L'acquisition par l'Allemagne d'une série de plateformes américaines également présentes dans les arsenaux britanniques (F-35, CH-47, P-8) semble aussi de nature à susciter des coopérations dans le domaine de la doctrine, de l'entraînement et même de la maintenance. Enfin, des initiatives existent sur le plan industriel : la participation britannique à l'ESSI constitue une perspective importante pour des achats communs et des rapprochements industriels, comme la *joint-venture* Rheinmetall-BAe pour les systèmes terrestres, pourraient jouer un rôle majeur à l'avenir¹⁸⁴.

Europe centrale et orientale : entre coopération et compétitions

Dernier grand espace traditionnel d'influence et de partenariats, l'Europe centrale et orientale est peut-être aujourd'hui l'horizon le plus dimensionnant de la coopération de défense allemande et de son aspiration au leadership militaire en Europe. C'est de la capacité de

180. M. Shevin-Coetzee, « An Overlooked Alliance: A Case for Greater UK-German Defence Cooperation », European Leadership Network, 4 juin 2019.

181. J. Urbanovská, M. Chovančík et M. Brusenbauch Meislová, « German-UK Defence Cooperation amid Brexit: Prospects for New Bilateralism? », *European Security*, vol. 31, n° 1, p. 39-57

182. G. Allison, « UK Spends £1.54m on NATO "Wide Wet Gap" Crossing Project », *UK Defence Journal*, 28 avril 2023.

183. E. Arnold, « UK-German Defence & Security Cooperation », Friedrich Ebert Stiftung, mai 2023 ; « RAF and German Air Force Typhoons Intercept Russian Aircraft in First Joint NATO Air Policing Scramble », Ministry of Defence, 15 mars 2023

184. E. Arnold, *op. cit.*

Berlin à démontrer son attractivité et sa fiabilité vis-à-vis de ces pays que dépendra sa capacité à se positionner comme le « *hub* » militaire de l'Europe, dans le cadre de l'Alliance comme de l'Union. À cet égard, quatre pays ressortent le plus nettement : deux avec lesquels les relations semblent prometteuses – la République tchèque et la Roumanie – et deux autres où les défis sont plus importants – la Pologne et la Hongrie.

Des quatre pays, la République tchèque est sans doute aujourd'hui le candidat le plus clair à une intégration opérationnelle accrue avec l'Allemagne. Lors de sa visite d'État à Berlin en mars 2023, le président tchèque Petr Pavel a ainsi appelé l'Allemagne à endosser pleinement son rôle de leader européen dans le domaine de la sécurité¹⁸⁵. Déjà entièrement intégré à l'Allemagne sur le plan économique (un tiers du commerce extérieur tchèque), le pays a rejoint le FNC dès 2014 avec l'ambition de se rapprocher de la Bundeswehr pour améliorer son interopérabilité et son statut au sein de l'Alliance atlantique. Suivant le modèle néerlandais, la 4^e brigade de réaction rapide de l'armée tchèque a ainsi été intégrée à partir de 2017 au sein de la 10^e *Panzerdivision*.

Sur le plan industriel en revanche, la vitalité de l'industrie de défense tchèque semble l'avoir conduit à se tenir relativement à distance des acteurs allemands¹⁸⁶. À l'exception du *Leopard 2*, les armées tchèques ne se sont pas approvisionnées auprès de leur voisin, préférant les champions locaux comme Czechoslovak Group ou des fournisseurs plus éloignés tels que la France (avec le *Titus* et le *Caesar* de Nexter, en partie produits localement) et la Suède (avec le *Gripen*, mais aussi le CV90 Hägglund/Bofors).

Il en va différemment de la Roumanie qui combine l'intégration industrielle et opérationnelle. Suivant les modèles néerlandais, tchèque et lituanien, Bucarest a associé sa 81^e brigade mécanisée avec la Division de forces rapides (DSK) de la Bundeswehr. Mais dans le cas roumain, l'intégration se place aussi sur le plan industriel avec une forte présence de firmes allemandes dans le secteur de la défense. Après avoir obtenu en 2017 un contrat de plus de deux milliards de dollars pour la production de 600 *Boxer* – dont la moitié sur des sites roumains –, Rheinmetall a annoncé en avril 2023, à l'occasion d'une visite d'État d'Olaf Scholz, l'ouverture d'un « *hub* logistique » à Satu Mare, près de la frontière ukrainienne, dédié à la maintenance des

185. K. Dębiec, « The Czech President's Visit to Berlin: A Call for German Leadership », OSW Centre for Eastern Studies, 24 mars 2023.

186. J. Urbanovská, M. Chovančík et S. Brajerčíková, « Minilateral Cooperation in the EU's Post-Brexit Common Security and Defence Policy: Germany and the Visegrád Countries », *Europe-Asia Studies*, vol. 74, n°3, 2022, p. 402-425.

obusiers PzH2000, des chars *Leopard 2* et *Challenger*, ainsi que des blindés *Marder* et *Fuchs* livrés à l'Ukraine¹⁸⁷.

La Hongrie est un partenaire plus difficile, malgré de nombreuses coopérations. Dans le cadre de son plan de rééquipement « *Zrínyi 2026* », le pays s'est tourné vers l'Allemagne avec une pluie de commandes (*Leopard 2*, PzH 2000, *Lynx*, hélicoptères Airbus, etc.) dont une partie importante doit être produite sur place¹⁸⁸. Les coopérations opérationnelles en revanche restent plus faibles, handicapées depuis plusieurs années par les relations politiques tendues avec le pouvoir de Viktor Orban, lequel récuse les projets européens portés par l'Allemagne¹⁸⁹. Correcte aux débuts du fait d'attaches fortes avec la CSU bavaroise, la relation s'est envenimée à partir de 2018 en raison des outrages répétés du président. L'arrivée de la coalition jamaïcaine en 2021, avec une ministre des Affaires étrangères peu encline aux indulgences à l'égard des actions anti-démocratiques du leader hongrois et de ses accointances avec la Russie, pèse sur l'intérêt politique pour une plus grande intégration militaire.

Enfin, le cas polonais est le plus difficile pour l'Allemagne. Les deux pays avaient jeté les bases d'une solide coopération de défense dans les années 1990, dans le contexte du premier élargissement de l'Alliance. La création, avec l'appui danois, du Corps multinational Nord-Est en 1997 avait installé à Stettin la première infrastructure de l'OTAN à l'Est de l'ancien rideau de fer¹⁹⁰. L'achat en 2002 d'un premier lot de *Leopard 2* auprès de l'Allemagne et la multiplication d'exercices communs annonçaient alors un partenariat solide, confirmé en 2014 par la participation de la Pologne au FNC allemand.

L'arrivée du parti nationaliste Droit et Justice (PiS) au pouvoir à partir de 2015 va cependant contribuer à dégrader rapidement la relation. Critiqué par l'Allemagne et la Commission européenne pour ses atteintes à l'état de droit, le président du PiS, Jarosław Kaczyński, n'a pas hésité en 2021 à dénoncer la volonté de Berlin de transformer l'Union européenne en un « quatrième Reich¹⁹¹ ». Ouvertement germanophobe, le parti a peu à peu formulé une rhétorique revancharde, exigeant notamment davantage d'excuses pour

187. S. Morgan, « Romania and Germany Increase Defence Cooperation », *Euractiv*, 10 mars 2017 ; « Rheinmetall Completing Repair Hub in Romania for Ukrainian Equipment », *Defense-Aerospace.com*, 3 avril 2023.

188. J. Urbanovská, *et al.*, « Minilateral Cooperation in the EU », *op. cit.* ; « Hungary to Extend Cooperation with German Defence Industry Giant Rheinmetall », Rheinmetall, 18 mai 2021.

189. M. Karnitschnig, « The End of Germany's Orbán Affair », *Politico*, 4 mars 2019.

190. M. Hadeed et M. Sus, « Germany and the Baltic Sea Region », *PRISM*, vol. 10, n°2, 2022, p. 149-65.

191. R. Minder et L. Pitel, « Poland and Germany: The Feud at the Heart of Europe », *Financial Times*, 3 mai 2023.

l'agression et l'occupation allemande lors de la Seconde Guerre mondiale ainsi que des réparations financières de l'ordre de 1 300 milliards d'euros.

Sur le plan plus strictement militaire, l'hostilité polonaise à tout projet structurant de défense européenne susceptible de remettre en cause le lien transatlantique a parfois contrecarré la position allemande, en quête d'un plus grand équilibre et d'une meilleure complémentarité en UE et OTAN ainsi que de l'émergence d'un pilier européen au sein de l'Alliance. Les années Trump ont ainsi particulièrement bien démontré la divergence de vues entre Berlin et Varsovie, la première s'offusquant de l'approche transactionnelle du président américain tandis que la seconde s'en accommodait, ainsi que l'illustre le projet de « *Fort Trump* » dans le pays suggéré en 2020 par son homologue Andrzej Duda. Enfin, l'ambiguïté allemande vis-à-vis de la Russie jusqu'à la veille de l'invasion de l'Ukraine, et notamment à travers le projet de gazoduc Nordstream 2, a constitué un contentieux grandissant entre les deux pays¹⁹².

Un autre facteur urticant est l'investissement massif de la Pologne au cours des dernières années, atteignant une quasi-frénésie après l'invasion de l'Ukraine. Sur le plan industriel tout d'abord, si le marché polonais ne s'est jamais montré très ouvert aux firmes européennes – face à une préférence américaine et, plus récemment, coréenne –, les Allemands étaient parmi les rares à conserver des contrats, notamment via les chars *Leopard 2*¹⁹³. Or la guerre de 2022 est venue bousculer ces liens. En effet, la Pologne a ressenti vivement l'incapacité allemande à honorer ses engagements concernant le « *Ringtausch* » (cf. *supra*) : alors que Varsovie espérait récupérer 44 *Leopard 2A4* en contrepartie des 250 T-72 livrés à l'Ukraine, Berlin a dû confesser ne pouvoir en livrer que 20 à compter d'avril 2023, précipitant la décision polonaise de se tourner vers les États-Unis et la Corée du Sud¹⁹⁴.

Tout en se félicitant de la dynamique du *Zeitenwende*, Varsovie entend donc veiller à ce que les paroles soient suivies d'effets. En avril 2023, le ministre des Affaires étrangères Zbigniew Rau a ainsi présenté ses exigences vis-à-vis de Berlin, parmi lesquelles le soutien allemand à la dénonciation de l'Acte fondateur Russie-OTAN qui contraint fortement le déploiement permanent « d'importantes forces de combat¹⁹⁵ ». Ce que démontre aussi l'exposé du ministre est

192. J. Dempsey, « The Poison in Polish-German Relations », Carnegie Europe, 29 novembre 2022.

193. J. Urbanovská *et al.*, « Minilateral Cooperation in the EU », *op. cit.* ;

194. S. Mitzer et J. Oliemans, « Flawed but Commendable: Germany's Ringtausch Programme », Oryx, 6 septembre 2022.

195. M. Boyse, « Breaking the German-Polish Deadlock », *GIS Report*, 5 mai 2023.

l'ambition nouvelle de la Pologne de prendre un leadership en Europe sur les questions de sécurité et de défense.

Un tel projet, porté par un effort de défense et des capacités substantielles, viendrait alors contrecarrer le projet allemand de se poser en nation-cadre pour une clientèle géopolitique d'Europe centrale et orientale qui serait aussi visée par Varsovie¹⁹⁶. En creux, le cas polonais permet de toucher du doigt l'une des limites de ce leadership allemand, attractif pour des États aux moyens militaires réduits mais peinant à se structurer face à de grands acteurs, désireux de rester maître – voire d'imposer – leurs arbitrages stratégiques et capacitaires.

196. D. Fried et A. Korewa « Poland Makes Its Case for European Leadership », Atlantic Council, mai 2023.

Implications et recommandations

La France, avec des moyens sensiblement égaux voire inférieurs, persiste à vouloir maintenir une stratégie d'ampleur mondiale (Afrique, Proche et Moyen-Orient, Indo-Pacifique) tout en promouvant un discours d'autonomie stratégique européenne. Le *Zeitenwende* concrétise un choix radicalement différent de l'Allemagne, au profit de son environnement géographique et politique proche, sans pour autant exclure des partenariats lointains mais ponctuels. Si les projets allemands – ou même seulement une majorité d'entre eux – arrivent à terme, le couple franco-allemand en Europe se trouvera encore plus déséquilibré qu'il ne l'est déjà. Face à cette perspective, il est nécessaire d'appréhender les implications d'une montée en puissance allemande pour la position française et d'émettre un certain nombre de recommandations, alors que la réalité du couple franco-allemand semble déjà, du point de vue militaire, dangereusement ténue.

Implications pour la France

Héritage majeur de la seconde moitié du xx^e siècle, le couple franco-allemand fait depuis longtemps l'objet d'un certain fétichisme politique de part et d'autre du Rhin. En dépit de tentatives récurrentes pour « ranimer la flamme », la plupart des projets les plus récents se heurtent à des divergences, des désaccords voire à un désintérêt des différentes parties. Cette stagnation de la relation politico-stratégique et industrielle doit amener la France à repenser en profondeur ce qu'elle en espère et les conditions qui permettraient de lui redonner son élan perdu.

Une dynamique grippée ?

Le partenariat de défense entre la France et l'Allemagne est héritier du traité de l'Élysée signé le 22 janvier 1963 (même s'il existe des précédents dès les années 1950¹⁹⁷), avec une mise en scène forte de la relation personnelle entre président de la République et chancelier. L'axe mis en

197. M. Osmont, « De nouvelles relations ? L'ouverture de l'ambassade de France à Bonn en 1955 », *Relations internationales*, n° 129, 2007, p. 67-83.

avant était alors celui de la « réconciliation », après trois guerres ayant structuré la perception de l'autre au cours du siècle écoulé.

Si la dimension militaire est demeurée discrète dans les quinze années suivant la signature de ce traité, elle a pris une tournure plus marquée au tournant des années 1980-1990, sous l'impulsion du duo Mitterrand-Kohl et des transformations profondes de l'ordre sécuritaire européen de l'époque. La création d'un Conseil franco-allemand de défense et de sécurité (CFADS), institué par un Protocole additionnel au traité de l'Élysée signé le 22 janvier 1988, a été le point de départ d'un certain nombre d'initiatives existant encore à ce jour :

- La Brigade franco-allemande (BFA), créée en 1989, dont l'état-major ainsi que le bataillon de commandement et de soutien mixte sont implantés à Müllheim en Allemagne, compte 5 000 soldats français et allemands.
- Le Corps de réaction rapide européen (Eurocorps), créé en 1992, qui comprend des soldats français, allemands, belges, espagnols et luxembourgeois, et peut être engagé dans le cadre de l'UE et de l'OTAN.
- L'échange et la formation conjointe d'officiers, mis en place à partir de 1991, qui couvre aujourd'hui une trentaine de postes d'officiers français et allemands insérés au sein des États-majors et des directions centrales des ministères de la Défense et des Armées respectifs.
- La force navale franco-allemande (FNFA), lancée en 1992, initialement dédié à la formation et à l'entraînement dans le cadre d'exercices communs.
- Le centre de formation franco-allemand à l'appui aérien avancé (CFAA de Nancy).
- Le BATS (*Bilateral Air Transport Squadron*), basé à Evreux, qui comprend toute la flotte franco-allemande de C-130J.

Bien qu'existant toutes sur le papier, la majorité de ces structures opérationnelles semble avoir fait long feu. La BFA n'a jamais été déployée en tant que telle – même si des déploiements « synchronisés » des unités allemandes et françaises ont eu lieu en Afghanistan et au Mali, mais chacune sous des commandements, voire des opérations, différentes – et souffre d'un manque de culture militaire commune, sans même évoquer le défaut d'intégration linguistique. L'Eurocorps est devenu depuis de longues années une structure en sommeil, en dépit de sa certification par l'OTAN comme l'un des sept états-majors de réaction rapide. Quant à la FNFA, elle semble être tombée en désuétude depuis le tournant des années 2010. Les structures de coopération les plus actives semblent aujourd'hui être celles de l'armée de l'Air et de l'Espace,

à travers le CFAA et le BATS. De manière générale, les programmes d'échanges d'officiers continuent aussi de fonctionner et mériteraient de voir leurs volumes accrus

Datées dans leur concept et leur philosophie, elles sont le plus souvent décriées ou ignorées en interne, quand bien même on ne manque jamais de rappeler leur existence à chaque évènement célébrant le partenariat. L'élection en 2017 d'Emmanuel Macron avec une forte ambition européenne va amener Paris à tenter de redynamiser cette relation somnolente, notamment lors du discours de la Sorbonne deux mois plus tard évoquant l'idée « d'armée européenne¹⁹⁸ ». D'emblée pourtant, la réaction de Berlin est marquée par la prudence, voire le scepticisme, quant à la praticabilité de ces projets et à leur mise en cohérence, voire le risque de duplication avec les cadres otanien – tels que le FNC – et ceux de l'Union européenne – tels que la CSP¹⁹⁹.

Faute de parvenir à pousser plus avant les coopérations opérationnelles, la France semble alors privilégier les projets dans le domaine de l'armement. Évoqués dès le CFADS de juillet 2013, le SCAF et le MGCS font office de figures de proue du partenariat franco-allemand. Dans ce domaine également, le bilan historique de la coopération semble pourtant hasardeux²⁰⁰.

- Au moins deux projets de char de combat avaient été ainsi initiés puis avortés, une fois en 1963 puis à nouveau en 1982, avant le MGCS en 2017.
- Il en va de même des projets d'avions de combat où le SCAF n'est qu'un nouvel avatar de plusieurs essais avortés, dont le plus connu est le projet d'avion de combat européen ayant débouché sur le programme *Eurofighter* que la France quitte à la fin des années 1980 au profit du Rafale²⁰¹.
- L'aviation de transport a eu plus de succès, comme l'illustrent le C-160 *Transall* et son successeur au départ plus laborieux qu'est l'A400M d'Airbus.
- Les hélicoptères ont pesé significativement dans les projets communs avec le *Tigre* lancé dans les années 1980 ainsi qu'au programme NH90 ou H-145.

198. « Initiative pour l'Europe - Discours pour une Europe souveraine, unie, démocratique », Élysée, 26 septembre 2017

199. T. Wieder, « Le discours de Macron sur l'Europe diversement apprécié à Berlin », *Le Monde*, 27 septembre 2017

200. D. Puhl, « La coopération en matière d'armement entre la France et l'Allemagne. Une entente impossible ? », *Visions franco-allemandes*, n° 31, Ifri, 2020.

201. Y. Droit, « L'European Fighter Aircraft : le rendez-vous manqué de la coopération aéronautique européenne 1978-1985 », *Histoire, économie & société*, vol. 29, n° 4, 2010, p. 103-116.

- Enfin, dans le domaine naval, les coopérations se sont structurées autour des plateformes de patrouille maritime *Atlantic 1* et surtout *Atlantique 2*, malgré l'échec de l'*Atlantique 3*.

Les sous-jacents stratégiques d'une incompréhension mutuelle

Les difficultés actuelles du partenariat de défense franco-allemand incitent à s'interroger sur les raisons profondes tenant à une incapacité à surmonter des conceptions stratégiques différentes, une divergence qui s'est accrue au cours des dernières années.

En premier lieu, la transformation de 2014 a été insuffisamment prise en compte en France, notamment le tournant du FNC vis-à-vis duquel Paris s'est toujours montré *a minima* réticent. Le moment est pourtant crucial, marquant un retour allemand à une culture de défense collective, mais dans un rôle de leadership qui transforme la nature des partenariats. L'Allemagne se perçoit désormais comme une « nation-cadre » intégratrice des petites puissances européennes, une position ancrée dans une répartition européenne des tâches : tandis que la France – et dans une certaine mesure le Royaume-Uni – offre une capacité d'intervention et de projection de force dans les espaces extra-européens, l'Allemagne se concentre sur la zone euro-atlantique dominant la question de la défense continentale.

Dans cette perspective, l'Allemagne privilégie la coopération avec les États-Unis d'une part (pour assurer le meilleur relais possible au sein de l'OTAN) et avec les « petites nations » d'autre part. L'intégration avec des « pairs » de même niveau comme la France – mais aussi le Royaume-Uni ou demain la Pologne – n'est pas l'axe d'effort essentiel. Il ne permet pas de projets de coopération capacitaire majeurs, sauf pression politique majeure comme ce fut le cas du SCAF et du MGCS en 2017, annoncé de façon largement déconnectée de la technostucture militaro-industrielle allemande. Cet effort dont le *Zeitenwende* est désormais le nom se fait au prix d'une ambition très réduite sur les autres parties du globe (Afrique, Moyen-Orient, Indo-Pacifique), où elle se limitera à « faire acte de présence ». Pour le reste, les approches civiles, notamment *via* l'aide au développement et les partenariats économiques, seront privilégiées.

Cette évolution est mal comprise en France, où il est encore souvent attendu qu'une mutation de la culture stratégique se traduise par l'évolution vers une logique d'emploi et d'opérations extérieures. Pour l'Allemagne, le *Zeitenwende* est avant tout un « retour aux fondamentaux » de l'Alliance et de la défense collective dans un cadre transatlantique. C'est à bien des égards le triomphe de ceux qui, au sein du ministère de la Défense, sont parfois qualifiés d'« Américains »

– lesquels ont structurellement toujours dominé une minorité d'officiers parfois qualifiés de « Français ». La perspective univoque est désormais la constitution d'une armée focalisée sur le flanc Est dans la logique de « Défense et dissuasion » (DDA). Ce n'est donc pas tant une armée d'emploi qu'une force de dissuasion conventionnelle, à l'opposé même d'une culture stratégique française où la dissuasion se veut strictement nucléaire et où les forces conventionnelles se pensent avant tout dans la gestion de crise.

À cet égard, la position pour le moins hésitante de la France vis-à-vis de l'OTAN au cours des dernières années, ainsi que l'insistance sur une « autonomie stratégique européenne » toujours suspecte d'anti-américanisme, rendent la coopération avec Paris peu attractive aux yeux de la communauté de défense allemande. Même la conception du cadre communautaire offert par la PSDC de l'Union européenne est loin d'offrir un référentiel commun. Par-delà les tensions autour de la captation des ressources européennes par les bases industrielles respectives et la tendance française à privilégier des coopérations *ad hoc* sous leadership français – telles que l'IEI –, l'Allemagne reproche à Paris une approche européenne qui est souvent perçue comme par défaut. Toute à son ambition d'autonomie stratégique nationale, il est parfois ressenti que celle-ci ne se lance dans des coopérations européennes que lorsqu'elle y est contrainte par l'ampleur des projets.

Ces réticences, qui surgissent régulièrement dans le discours ou l'attitude française, amènent les Allemands à s'interroger sur la fiabilité de ce partenaire. Ainsi lorsqu'est avancé l'argument du « risque américain » en cas de victoire d'un candidat républicain prolongeant la ligne trumpiste d'hostilité à l'OTAN, il n'est pas rare de s'entendre répondre que la trajectoire politique française est tout aussi inquiétante, sinon davantage. Si les éléments de langage du président Macron (sur l'avenir de l'OTAN, la nature de la menace russe ou encore la position européenne vis-à-vis de la Chine et Taïwan) ne manquent pas d'interroger en Allemagne, la perspective d'une opposition fortement marquée par des conceptions souverainistes, aussi bien à gauche auprès de la France insoumise qu'à droite avec le Rassemblement National, inquiète encore davantage²⁰².

Une coopération industrielle difficile

Le MAWS est enterré ; le CIFS, repoussé aux calendes grecques ; le SCAF, en difficulté et le MGCS, en panne. Tous ces programmes annoncés avec une importante communication politique semblent buter sur des problèmes classiques des projets de coopération :

202. Entretiens réalisés auprès d'acteur militaires et civils français, printemps 2023.

discordance des calendriers capacitaires français et allemands, frictions entre partenaires industriels d'un jour mais concurrents de toujours et différences dans l'expression du besoin des armées. Ces projets ont été voulus comme des symboles de l'amitié franco-allemande, une motivation politique qui n'a pas tenu compte de ces obstacles possibles, espérant peut-être que la volonté politique parviendrait à les surmonter. S'il ne pouvait être prévu au lancement des programmes de coopération, le conflit en Ukraine est aussi venu perturber les prévisions sur lesquelles ces projets avaient été bâtis, le *Zeitenwende* impliquant un bouleversement des besoins capacitaires et calendriers allemands.

Les difficultés liées à la concurrence entre partenaires sont encore accentuées par une forte asymétrie en termes de poids industriel. Rheinmetall et ses 25 000 employés pèsent plus lourd que Nexter (4 000 employés) et KMW (5 000) réunis. Le déséquilibre est encore plus flagrant du côté du SCAF, entre les 120 000 salariés d'Airbus, société multinationale et les 12 000 salariés de Dassault, toutes filiales confondues. La concurrence s'accompagne en outre d'une animosité profonde entre certains acteurs, Dassault se souvenant de la tentative de rachat d'Airbus (à l'époque EADS) à son endroit à la fin des années 1990. L'importante différence de moyens entre les acteurs incite en outre Dassault à adopter une position défensive, afin de protéger ses brevets et savoir-faire face au géant Airbus, moins avancé dans le domaine des avions de combat. De leur côté, si Nexter et KMW s'entendent pour critiquer la communication « outrancière » de Rheinmetall, en particulier autour du KF51, KMW entretient avec cette dernière une relation particulière : partenaires sur de nombreux projets, notamment le *Leopard 2*, la famille Bode-Wegmann, propriétaire de KMW craint un rachat agressif de la part de Rheinmetall²⁰³.

L'asymétrie touche aussi les expertises respectives des partenaires. L'industrie allemande, forte du succès international des *Leopard 1* et 2 – produits à 4 700 et 3 200 exemplaires –, estime n'avoir pas besoin des compétences françaises en la matière, jugeant éliminatoire l'échec commercial du char Leclerc, produit à 876 exemplaires, sans tenir compte de la différence de génération entre les deux véhicules. À l'inverse, le succès du Rafale permet à Dassault de s'estimer compétent pour développer seul le futur avion de combat français, les compétences d'Airbus en la matière étant limitées à sa participation au programme *Eurofighter*, avec l'italien Leonardo et le britannique BAe. Une telle position oublie cependant que le SCAF ne se résume pas à un avion de combat, mais regroupe un chasseur bombardier – qui

203. Entretiens auprès d'acteurs industriels français et allemands.

regroupe certes une grande partie des clés d'intégration –, un *cloud* de combat et des drones de différentes tailles, deux domaines où les compétences de Dassault restent parcellaires. C'est aussi oublier que, malgré les succès commerciaux récents du Rafale, celui-ci reste encore moins produit et commandé que l'*Eurofighter* – 453 pour le premier contre 575 pour le second.

Outre le développement des programmes industriels communs, la question de l'exportation de matériel militaire reste problématique, les contrôles et contraintes allemandes en la matière étant nombreux. Un accord avait été trouvé lors du traité d'Aix-la-Chapelle de 2019, statuant qu'en deçà de 10 % de composants d'origine allemande l'autorisation d'exportation du *Bundestag* n'était pas nécessaire (principe du « *De Minimis* »). Les deux partenaires s'engageaient aussi à faciliter l'exportation des produits issus de coopérations industrielles et intergouvernementales²⁰⁴. Ce seuil de 10 %, déjà très bas, est cependant contesté par une partie de la gauche allemande et notamment les Verts, qui cherchent à le relever, suscitant des inquiétudes même au sein de l'industrie de défense allemande²⁰⁵. Le député vert européen Sven Giegold, connu pour ses positions intransigeantes sur ces questions, propose ainsi d'intégrer à la diplomatie allemande une politique plus restrictive en matière d'exportation d'armes basée sur « les lois européennes et allemandes²⁰⁶ ». Une telle évolution pourrait menacer les acquis du traité d'Aix-la-Chapelle et les possibilités d'exportation du produit des programmes de coopérations. Cette question est d'autant plus critique que l'export sera une condition *sine qua non* pour la viabilité financière du projet : si seules la France et l'Allemagne achètent le MGCS ou le SCAF, la répartition des coûts de développement fera exploser le prix unitaire de chaque système.

Recommandations

Pendant longtemps, regardant l'Allemagne, la France s'est rassurée en mettant en avant son avantage comparatif sur cette dernière en matière de défense. Forte de sa dissuasion nucléaire indépendante, de son modèle d'armée complet, d'une expérience opérationnelle unique en Europe et d'une solide base industrielle et technologique de défense, la France semblait pouvoir exercer un ascendant politique sur

204. « Accord relatif au contrôle des exportations dans le domaine de défense », ministère des Armées, disponible sur : <https://armement.defense.gouv.fr>.

205. Entretiens réalisés auprès d'acteurs industriels allemands, printemps 2023.

206. S. Giegold, « Federal Ministry of Economic Affairs Presents Key Points for a Values-Based Arms Export Law », 15 octobre 2022, disponible sur : <https://sven-giegold.de>.

l'Allemagne et dicter les termes de la relation, entraînant derrière elle une partie des Européens.

Pourtant ce positionnement exceptionnel de la France en Europe a tardé à se traduire par une capacité d'entraînement, mais, bien au contraire, prend le risque d'un « splendide isolement ». L'ancrage résolument atlantiste de l'Allemagne et sa mise en œuvre studieuse de structures multilatérales de commandement et de coopération capacitaire la place en fait dans une position plus favorable pour exercer un leadership. Ce dernier n'est pourtant pas sans limite et achoppe régulièrement sur une timidité stratégique persistante, des lenteurs de décision liées à l'exigence d'un consensus politique national sur ces sujets, ainsi enfin que des tensions structurelles avec certains partenaires au premier rang desquels la Pologne.

À bien des égards, et en dépit des déclarations d'amitiés ou même « d'intimité stratégique », la France n'apparaît plus aujourd'hui pour la communauté de défense en Allemagne que comme un partenaire dont l'importance est en recul, derrière les États-Unis, mais aussi les Pays-Bas, voire la Norvège, la Lituanie ou encore la Roumanie avec lesquelles le degré d'intégration est plus élevé. La France doit prendre en compte cette dynamique dans sa manière de repenser un partenariat qu'elle conçoit pour sa part encore comme structurant.

Relancer la dynamique franco-allemande au niveau politico-stratégique demande donc un *aggiornamento* intellectuel de Paris sur ce qu'est devenu l'Allemagne et la trajectoire qu'elle se dessine pour l'avenir. Dès lors que cette dernière se perçoit comme une nation-cadre et la rotule d'un « pilier européen » de l'OTAN, toute proposition *ad hoc*, bilatérale ou mini-latérale, qu'elle soit opérationnelle comme l'IEI ou capacitaire comme le SCAF et le MGCS, lancée en dehors des cadres otaniens et/ou communautaires risque de se heurter à un intérêt poli suivi des frustrations désormais bien connues. Une approche par laquelle la France surprendrait sans doute l'Allemagne serait de s'approprier ces structures et de proposer des initiatives – tout domaine de lutte confondu – dans le cadre même offert par l'OTAN. Partant de ce constat, des initiatives peuvent ensuite être envisagées pour chaque armée.

Armée de Terre

Sans recevoir la plus grosse part du *Sondervermögen*, la *Heer* affiche un niveau d'ambition capacitaire conséquent. Qu'elle parvienne ou non à compléter l'intégralité de son programme, elle est appelée à redevenir un acteur de premier plan en Europe à travers son ambition de commandement d'un corps d'armée sur le « Flanc Est ». En l'absence de dynamique similaire pour l'armée de Terre française,

celle-ci doit pouvoir maintenir et approfondir des liens forts avec son homologue allemand qui multiplie les partenariats et coopérations fortes avec d'autres forces terrestres européennes.

La Brigade franco-allemande (BFA) pourrait être une base idéale pour relancer cette dynamique, après des années d'incertitudes sur son utilité et son avenir. Alors que la question de la survie même d'une unité dans un entre-deux constant semble se poser outre-Rhin, il est urgent de la revitaliser ou d'y mettre fin. La question de son intégration dans les structures divisionnaires est sans doute un premier point. L'insertion de la BFA dans la 1^{re} division française en même temps que dans la 10^e *Panzerdivision* est loin d'être évidente. Une solution serait d'abandonner le commandement, actuellement bicéphale, au profit d'un commandement rotatif : la brigade passerait ainsi tous les deux à trois ans sous commandement français exclusif, puis commandement allemand exclusif. Une telle alternance l'ancrerait davantage dans les ordres de bataille respectifs.

Une autre faiblesse structurelle de la BFA est son manque de cohésion humaine et culturelle. Alors que les unités germano-néerlandaises fonctionnent en anglais ou en allemand, la BFA demeure handicapée par une barrière de la langue. Dans le cadre d'une ambition française de faire gagner en compétence interalliée ses unités, un effort majeur pourrait être conduit pour acculturer les officiers des 1^{er} régiment d'infanterie et 3^e régiment de hussards au commandement en anglais. Afin d'accroître l'acculturation entre les unités, un retour à la colocalisation des régiments français et allemands, abandonnée lors de la réforme de la carte militaire sous la présidence de Nicolas Sarkozy, pourrait également être envisagé²⁰⁷.

Approfondir et concrétiser la coopération franco-allemande incite aussi à imaginer de nouvelles formes d'échanges, notamment dans la perspective de nouveaux matériels communs. Alors que la problématique des chars de combat est aujourd'hui au cœur de la coopération capacitaire franco-allemande dans le domaine terrestre, il pourrait être pertinent d'envisager des échanges matériels prolongés, faisant par exemple passer un escadron allemand sur Leclerc et un escadron français sur Leopard 2. Un tel système pourrait permettre une meilleure compréhension des matériels et doctrines du partenaire tout en facilitant l'émergence de conceptions communes, indispensables à la mise en œuvre de matériel similaire.

La pérennisation trisannuelle des exercices Orion représente une autre opportunité précieuse pour approfondir les liens entre les deux armées. Présentes pour l'édition 2023 au sein de la Force adverse

207. Entretiens réalisés auprès d'acteur militaires et civils français, printemps 2023.

(FORAD), les unités allemandes de la BFA pourraient à l'avenir jouer un rôle plus important au sein du dispositif « ami ». Un système de jumelage poussé entre unités françaises et allemandes similaires ou complémentaires pourrait se développer et permettre une participation commune, non seulement aux exercices Orion mais plus largement aux exercices terrestres de l'OTAN, tels que *Cold Response 2022*. Des pratiques communes régulières appliquées à un cadre préexistant comme l'OTAN permettraient non seulement de faciliter les liens, mais aussi de faire la démonstration vis-à-vis d'autres alliés de l'existence du « couple franco-allemand ».

Sur le plan capacitaire, le MGCS est aujourd'hui en grand danger et nombreux sont ceux en Allemagne qui ne lui prêtent plus aucun avenir. En l'état de l'offre, une commande ferme de quelques unités du prototype E-MBT (*Enhanced Main Battle Tank*) auprès de l'alliance KNDS permettrait d'ancrer la *joint-venture* franco-allemande dans le paysage industriel et de lui donner une existence concrète. Sans envisager une commande massive, un parc de transition d'E-MBT allégerait la charge sur les *Leclerc* restant, leur permettant d'atteindre 2040 et la relève du MGCS, une perspective difficile à envisager en l'état actuel. D'un point de vue purement industriel, cela permettrait aussi à Nexter de maintenir une compétence industrielle sous-utilisée depuis la fin de la production du char *Leclerc*, et dont le maintien en l'état jusqu'à l'aboutissement du MGCS reste incertain.

Si la Loi de programmation militaire en cours a fait le choix de laisser de côté la question des chars de combat, elle a en revanche posé celle du renouvellement des capacités de feu dans la profondeur françaises, le maintien des lance-roquettes unitaires (LRU) au-delà de 2027 étant compromis. Si une solution nationale est choisie pour remplacer lesdits LRU, les études à venir pourraient dépasser le seul cadre de l'artillerie-roquette et préparer le terrain pour celui du remplacement de l'artillerie-canon, sans attendre le lancement d'un programme CIFS reporté à 2045. Alors que la perspective d'un hélicoptère Tigre MkIII s'éloigne après le refus allemand de contribuer à son développement, l'avenir de ce programme de coopération est lui aussi dans l'incertitude, la Bundeswehr s'acheminant vers un remplacement prématuré de ses engins par des appareils civils. L'avenir des cellules des Tigre allemands, malgré d'importantes différences avec leurs équivalents français, pourrait intéresser l'Aviation légère de l'armée de Terre.

Armée de l'Air et de l'Espace

La question des relations entre la *Luftwaffe* et l'armée de l'Air et de l'Espace reste problématique, les deux armées ayant peu de matériel en commun. Chasseurs et ravitailleurs, hélicoptères de manœuvre et système de défense antiaérienne, drones différents et seuls l'A400M, l'hélicoptère H145 et l'Euromale constituent une base capacitaire commune. Du côté des capteurs, le radar terrestre GM-403 est un des rares matériels utilisés par les deux armées. Les choix récents de la *Luftwaffe* sur le F-35 ou la perspective de l'ESSI risquent d'éloigner encore davantage les deux forces. Il est difficile d'identifier clairement des domaines de coopération alors même que le SCAF, malgré des difficultés, semble progresser.

Certaines coopérations déjà anciennes subsistent toutefois : le Centre de formation à l'appui aérien de Nancy forme les spécialistes français et allemands de l'appui aérien rapproché mais son avenir reste incertain, la privatisation de certains services semblant envisagée pour faire face au manque d'avions disponibles²⁰⁸. L'accord franco-allemand en la matière a fêté ses dix ans en 2021. Si une privatisation partielle est nécessaire, celle-ci devrait veiller à ne pas distendre les liens établis²⁰⁹.

L'escadron de transport tactique franco-allemand créé en septembre 2021 sur la base aérienne 105 d'Evreux est une initiative qui doit être encouragée pour une meilleure intégration opérationnelle. À terme, la création d'un pendant sur A400M en Allemagne s'inscrirait dans une continuité logique, en plus d'exploiter un des seuls appareils communs aux deux armées.

Enfin, le Centre de coordination du polygone de guerre électronique (CCPGE) permet aux forces aériennes françaises, allemandes et américaines de s'entraîner face à différentes menaces sol-air simulées. Ce programme de coopération a survécu à la dissolution de l'escadron de guerre électronique 48/530 qui le servait en juin 2014 mais demanderait à être revalorisée. La mise en avant de nouvelles menaces sol-air et la nécessité de retrouver des compétences en matière de neutralisation des défenses aériennes ennemies (SEAD) pourraient justifier la recapitalisation de PGE. L'acquisition auprès de partenaires est-européens de systèmes SAM relativement récents de type S-300 pourrait sensiblement améliorer l'intérêt de cette structure d'entraînement dont la localisation pourrait être revue afin de la

208. P. Chapleau, « Le Centre de formation à l'appui aérien qui forme les JTAC tenté par l'externalisation », *Lignes de Défense*, 13 juillet 2020, disponible sur : lignesdedefense.blogs.ouest-france.fr.

209. « 75e anniversaire de la création de l'école d'appui aérien à Nancy », Armée de l'air et de l'Espace, 21 septembre 2019, disponible sur : <https://air.defense.gouv.fr>.

rapprocher de zones plus propices à l'entraînement en haute intensité. Enfin, l'accès à l'Allemagne du F-35 pourrait permettre aux deux pays d'étudier de façon plus approfondie l'apport d'une plateforme à surface équivalent radar réduite dans le cadre de l'élaboration du cahier des charges du SCAF.

Si le succès du F-35 en Europe pouvait poser un problème d'interopérabilité vis-à-vis des armées de l'air européennes, son arrivée en Allemagne en pose de nouveaux. Alors que Berlin et Paris cherchent à développer un *cloud* de combat souverain lié au SCAF, celui-ci devra prendre en compte son équivalent utilisé par le F-35 et donc par la majorité des nations de l'OTAN, avec lequel il devra être compatible pour permettre l'interopérabilité interne à la *Luftwaffe*. Alors même que le *cloud* du SCAF est encore à l'état de projet, ces éléments posent des difficultés infinies, Lockheed Martin n'étant pas prêt à laisser les clés de son produit aux industriels européens. Certains experts interrogés doutent même de l'avenir du SCAF tel qu'envisagé face à cet obstacle potentiellement insurmontable²¹⁰. Un *cloud* de combat étant un objet d'une extrême complexité, faire cohabiter voire interagir deux de ces objets qui n'auraient pas connu une genèse similaire pourrait relever de l'impossible. Dans cette perspective, le F-35 ayant déjà une longueur d'avance sur le SCAF en projet, il convient de prendre en compte dès le départ cette question. S'il est peu probable qu'une interopérabilité totale soit de mise, l'effort devra se porter sur une compatibilité la plus poussée possible. Cet enjeu dépasse, en outre, la seule question franco-allemande puisque la plupart des nations majeures de l'OTAN sont en passe d'être équipées de F-35.

Prise de court lors de l'annonce de l'ESSI à l'automne 2022, la France tente de faire entendre sa voix sur le sujet de la défense antiaérienne en Europe, notamment *via* une conférence des ministres de la Défense européens sur le sujet prévue le 19 juin 2023. Alors que la France est déjà engagée aux côtés de l'Italie au sein du consortium Eurosam, celui-ci reste pour le moment exclu d'ESSI et les segments capacitaires correspondants à ses produits ont été attribués à d'autres acteurs industriels. La France dispose donc de cartes limitées pour exercer une influence sur cette initiative, à moins d'agir avec force pour être intégré au projet en imposant certains produits d'Eurosam.

La question de la lutte contre les menaces hypersoniques, qui aurait pu être un atout de la France, semble aujourd'hui sur la sellette : le programme européen Twister, destiné à développer un système de détection et d'interception de ce type de vecteurs, est aujourd'hui rattrapé par d'autres initiatives européennes complémentaires, notamment allemandes et espagnoles *via* les programmes ODIN'S EYE

210. Entretiens réalisés auprès d'acteur militaires et civils français, printemps 2023.

et EU HYDEF²¹¹. En outre, la pertinence des investissements spécifiques à l'interception hypersonique pourrait être remise en cause par les décideurs politiques, à la suite de l'interception par l'Ukraine de plusieurs missiles russes vraisemblablement hypersoniques aux moyens de Patriot classiques.

Marine

La décision allemande de se recentrer sur la Baltique et l'Atlantique Nord risque d'éloigner la *Deutsche Marine* et la Marine nationale, tandis que les éventuels passages allemands en Indo-Pacifique se feront désormais sous une étiquette diplomatique plus marquée, limitant les possibilités de coopération dans la région. De fait, les opportunités de coopération entre les deux marines pourraient se réduire, alors que plusieurs initiatives avaient émergé dans les années 1990.

Activée pour la première en 1992, la Force navale franco-allemande (FNFA) était destinée à réunir ponctuellement des navires des deux nations pour des exercices communs. Réunie pour la dernière fois en 2013, l'initiative semble depuis tombée en désuétude. La filière élèves français en formation à l'École navale allemande permet depuis 1993 des échanges entre les écoles de formation navales françaises et allemandes. De manière générale, outre les exercices et opérations OTAN ou européenne, le niveau de coopération entre les deux marines s'est par trop réduit.

La différence profonde de culture stratégique, entre une marine française à ambition globale et une marine allemande souhaitant se replier davantage sur son aire naturelle, limite l'intérêt et la pertinence d'une coopération bilatérale. Toutefois, l'importance accordée à la Baltique par l'Allemagne *via* de multiples initiatives, comme la *Baltic Commanders Conference*, pourrait être vue comme une porte d'entrée de la France sur un théâtre sur lequel elle est surtout présente à travers les exercices OTAN régionaux comme BALTOPS en 2022. S'associer aux exercices menés par les pays riverains permettrait à la Marine nationale d'exister dans la région, *a fortiori* vis-à-vis de la Suède avec laquelle la France a signé un partenariat en 2017.

Sur le plan capacitaire, l'ambition allemande en matière de dronisation interroge la France sur sa stratégie s'agissant de drone naval, les quelques programmes français en cours représentant surtout des capacités de niche (guerre des mines) ou limitées (reconnaissance). Développé en coopération avec l'*US Navy*, à la pointe en la matière,

211. L. Lagneau, « La France ne participera pas au projet européen d'intercepteur endoatmosphérique de missiles hypersoniques », *Zone militaire*, 27 juillet 2022.

l'objectif allemand d'un tiers de plateformes dronisées ou dronisables d'ici 2035 peut paraître démesuré face aux difficultés allemandes. Il ne fait pas moins partie d'une stratégie globale cohérente : en l'état, si la *Deutsche Marine* atteint la moitié de ses objectifs en la matière, elle disposera de davantage de drones que la Marine nationale, et ceux-ci seront à même de remplir des missions plus variées.

Dans cette perspective, il pourrait être pertinent de ne pas clore le programme MAWS : si la question de l'avion de patrouille maritime est réglée, celle des drones navals pourrait amener à d'importants développements, les ambitions allemandes en la matière pouvant rencontrer les compétences industrielles correspondantes. Le développement du *cloud* de combat du SCAF doit par ailleurs prendre en compte ces éléments navals au plus tôt de son développement, afin de disposer *in fine* d'un ensemble capacitaire cohérent. Une telle évolution serait en outre pertinente pour la France qui compte utiliser ses futurs appareils depuis son porte-avions.

Conclusion

Le changement d'ère annoncé par Olaf Scholz le 27 février 2022 n'a rien d'un vœu pieux. Derrière le vocable parfois flou de *Zeitenwende* prend forme effectivement une transformation en profondeur des capacités militaires allemandes et de la place que Berlin se donne dans la défense du continent européen.

Parmi les obstacles majeurs auxquels la Bundeswehr se heurte déjà figure tout d'abord le défi humain, si elle ne parvient pas à franchir le plafond de verre des 180 000 hommes et femmes dans ses rangs. Le deuxième défi est d'ordre financier et se manifeste notamment dans la capacité à parvenir aux 2 % de dépenses de défense au-delà de l'épuisement du *Sondervermögen*, et la soutenabilité en termes de maintenance des équipements acquis grâce au fonds spécial. Enfin, le troisième défi est la clé des deux précédents : il s'agit de pérenniser la mue de la culture politique pour replacer durablement la défense comme une mission centrale et non plus périphérique de l'État fédéral. À cet égard, la dynamique semble lancée, portée par un ministre de la Défense énergique qui pourrait parvenir à imposer sa détermination à un consensus politique qui peut parfois sembler encore fragile.

En dépit de cette évolution, le regard français – et parfois aussi anglo-saxon – sur les efforts de Berlin reste souvent dubitatif, voire sceptique, s'interrogeant sur la capacité de la Bundeswehr à se transformer en armée d'emploi, apte à se déployer rapidement et à mener des opérations autonomes. Cette conception de ce qu'est une armée de « premier rang » est le fruit d'une culture expéditionnaire forgée par plusieurs décennies d'opérations extérieures. Elle ne correspond pas aux ambitions défendues par le *Zeitenwende* allemand, dont l'horizon stratégique est la seule défense collective sur le continent européen.

À l'image de la Bundeswehr de la guerre froide, celle-ci ne se projette pas comme une armée d'emploi mais comme un dispositif de défense et de « dissuasion conventionnelle ». Contrairement à la période des années 1960-1980, l'Allemagne n'est cependant plus en première ligne et n'a plus vocation à servir de champ de bataille pour une confrontation majeure. Autre différence majeure, si les États-Unis demeurent le partenaire le plus déterminant dans la stratégie de défense allemande, ceux-ci espèrent voir les Européens assumer davantage d'autonomie opérationnelle, tout en demeurant intégrés à Washington par le biais du système de commandement et l'interopérabilité des matériels. C'est précisément cette voie qu'a décidé d'emprunter l'Allemagne, en vue de se poser en *hub*

stratégique de ce qui pourra apparaître ultérieurement comme un pilier européen de l'Alliance atlantique.

Prolongeant les travaux amorcés dès 2014 sur le concept de nation-cadre, la Bundeswehr se pose ainsi de plus en plus comme l'intégratrice des « petites nations » (Pays-Bas, Lituanie, Norvège, Tchéquie, etc.) au travers de son système de commandement, mais aussi de son architecture logistique et industrielle. Ces partenariats constituent une clientèle géopolitique majeure qui pourrait effectivement faire de l'Allemagne une puissance militaire majeure du fait de ses nombreux affidés.

Si Berlin dispose d'atouts essentiels pour intégrer les armées aux capacités les plus modestes en Europe, cette évolution pose en revanche la question de sa capacité à travailler avec les autres grands acteurs de la défense sur le continent. La nature du partenariat avec le Royaume-Uni semble encore floue, de même qu'avec l'Italie vis-à-vis de laquelle les complémentarités sont aussi nettes que les concurrences. La Pologne, un temps dans le giron de Berlin, s'est désormais autonomisée et atteste par son volontarisme d'une volonté de rivaliser avec l'Allemagne sur le statut de puissance militaire dominante en Europe centrale.

Dans cette perspective, l'avenir de la relation militaire franco-allemande reste très incertain. Les deux trajectoires semblent résolument différentes entre une armée d'emploi doublée d'une puissance nucléaire, à l'ambition globale et déterminée à demeurer autonome dans ses capacités, quitte à en sacrifier l'épaisseur, et une armée de dissuasion conventionnelle intégrée à un dispositif transatlantique, largement tournée vers le flanc Est de l'Europe. La friction régulièrement feuilletonnée entre les bases industrielles respectives illustre ces deux conceptions lorsqu'elles n'aggravent pas encore les divergences sur fond de compétition économique.

Les défis pour la relation franco-allemande dépassent donc les problèmes conjoncturels. Si des mesures permettent de retrouver une dynamique perdue, sans doute en l'ouvrant à d'autres partenaires clés comme l'Italie, l'Espagne ou la Pologne, seule une révision en profondeur des orientations stratégiques de l'un ou l'autre pays pourra déboucher sur une clarification. Alors que la France s'était fait le héraut d'une autonomie stratégique européenne dont elle peine aujourd'hui à convaincre les Européens, le *Zeitenwende* pourrait faire de la Bundeswehr le canevas d'une véritable armée européenne. Celle-ci serait bien plus intégrée à l'Alliance atlantique que ne l'aurait souhaité Paris mais, ce faisant, bien plus attractive pour des nations européennes qui n'envisagent pas d'autre voie pour leur sécurité.



27 rue de la Procession 75740 Paris cedex 15 – France

Ifri.org