



OCTOBRE
2022

La modernisation de la Bundeswehr : un retour aux fondamentaux ?

Éric-André MARTIN



Comité d'études
des relations
franco-
allemandes
(Cerfa)

L'Ifri est, en France, le principal centre indépendant de recherche, d'information et de débat sur les grandes questions internationales. Créé en 1979 par Thierry de Montbrial, l'Ifri est une association reconnue d'utilité publique (loi de 1901). Il n'est soumis à aucune tutelle administrative, définit librement ses activités et publie régulièrement ses travaux.

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

Les activités de recherche et de publication du *Comité d'études des relations franco-allemandes* – [Cerfa](#) – bénéficient du soutien du Centre d'analyse de prévision et de stratégie du ministère de l'Europe et des Affaires étrangères et du Frankreich-Referat de l'Auswärtiges Amt.



Les opinions exprimées dans ce texte n'engagent que la responsabilité de l'auteur.

ISBN : 979-10-373-0597-8

© Tous droits réservés, Ifri, 2022

Couverture : Char de combat allemand Leopard 2A, Szczecin, Pologne, janvier 2022

© Mike Mareen/Shutterstock.com

Comment citer cette publication :

Éric-André Martin, « La modernisation de la Bundeswehr : un retour aux fondamentaux ? »

Notes du Cerfa, n° 171, Ifri, octobre 2022.

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

Notes du Cerfa

Publiée depuis 2003 à un rythme mensuel, cette collection est consacrée à l'analyse de l'évolution politique, économique et sociale de l'Allemagne contemporaine : politique étrangère, politique intérieure, politique économique et questions de société. Les *Notes du Cerfa* sont des textes concis à caractère scientifique et de nature *policy oriented*. À l'instar des *Visions franco-allemandes*, les *Notes du Cerfa* sont accessibles sur le site de l'Ifri, où elles peuvent être consultées et téléchargées gratuitement.

Le Cerfa

Le Comité d'études des relations franco-allemandes ([Cerfa](#)) a été créé en 1954 par un accord gouvernemental entre la République fédérale d'Allemagne et la France. Il bénéficie d'un financement paritaire assuré par le ministère de l'Europe et des Affaires étrangères et l'*Auswärtiges Amt*. Le Cerfa a pour mission d'analyser l'état des relations franco-allemandes sur le plan politique, économique et international ; de mettre en lumière les questions et les problèmes concrets que posent ces relations à l'échelle gouvernementale ; de présenter des propositions et des suggestions pratiques pour approfondir et harmoniser les relations entre les deux pays. Cette mission se traduit par l'organisation régulière de rencontres et de séminaires réunissant hauts fonctionnaires, experts et journalistes, ainsi que par des travaux de recherche menés dans des domaines d'intérêt commun.

Éric-André Martin est Secrétaire général du Cerfa et dirige avec Marie Krpata, chercheuse, et Hans Stark, conseiller pour les relations franco-allemandes, les publications du Cerfa. Catherine Naiker est assistante au sein du Cerfa.

Auteur

Éric-André Martin est secrétaire général du Comité d'études des relations franco-allemandes (Cerfa) à l'Ifri. Il contribue aux travaux de recherche de l'Ifri en analysant les évolutions politiques en Allemagne, la relation franco-allemande, les débats européens dans les États membres et les grands débats de la politique extérieure de l'Union européenne. Il est également en charge de l'initiative sur la gouvernance spatiale de l'Ifri.

Résumé

La guerre en Ukraine conduit la Bundeswehr à se recentrer sur la défense du territoire et la sécurité collective, qui constituent son cœur de métier. Il s'agit d'une rupture avec les cadres d'emploi qui ont prévalu depuis la fin de la guerre froide, période durant laquelle la Bundeswehr a péniblement tenté de se transformer en armée d'intervention. Avec la création d'un fonds spécial unique de 100 milliards d'euros la Bundeswehr bénéficie d'une opportunité inédite, lui permettant tout à la fois de se doter de forces modernes et interopérables et de restaurer sa crédibilité vis-à-vis de ses alliés, en premier lieu les États-Unis. Dans le contexte économique actuel, la question de la soutenabilité de cette transformation reste posée, en cas de retournement de l'opinion publique et d'arbitrages politiques privilégiant la stabilisation des finances publiques. L'objectif du gouvernement allemand de faire de la Bundeswehr la première armée conventionnelle en Europe entraînera un glissement des équilibres sur le continent, même si cela s'effectue dans un cadre multinational et sur une base coopérative. Il convient d'en mesurer les implications pour la sécurité européenne, la relation transatlantique et les partenariats de l'Allemagne avec les États européens, dont la France.

Abstract

Against the backdrop of the war in Ukraine, the Bundeswehr has been led to refocus on territorial defense and collective security, which constituted the core of its activity for decades. This evolution breaks with the long period of efforts during which the Bundeswehr painfully tried to transform itself into an intervention army. With the creation of a unique special fund of 100 billion euros, the Bundeswehr benefits from an unprecedented opportunity, both to equip itself with modern and interoperable forces and to restore its credibility towards its allies, primarily the United States. In the current economic context, the sustainability of this transformation remains open, considering the volatility of public opinion and risks of political arbitration favoring the stabilization of public finances. The German government's objective, to make the Bundeswehr the first conventional army in Europe will lead to a shift of balance on the continent, even if this happens in a multinational framework and on a cooperative basis. It is important to measure the implications of this shift for the European security, the transatlantic relationship, and Germany's partnerships with European states, including France.

Sommaire

INTRODUCTION	6
HEURS ET MALHEURS DE LA BUNDESWEHR	8
La Bundeswehr contribue à assurer la réintégration de l'Allemagne dans la communauté internationale	8
La Bundeswehr, outil déclassé dans une Allemagne post-moderne ?	9
Deux questions ouvertes : la culture de la retenue et la place de l'armée dans la société	12
L'AMORCE D'UNE NOUVELLE APPROCHE EN MATIÈRE DE DÉFENSE ?	15
Trois facteurs nouveaux	16
À long terme, trois facteurs déterminants	23
CONCLUSION	26

Introduction

Le débat sur le « changement d'époque », que le chancelier Scholz a lancé solennellement devant le Parlement allemand¹ quelques jours après l'agression russe contre l'Ukraine, est en réalité une interrogation relative à l'adaptation du modèle allemand à un environnement international marqué par le retour des jeux de puissance et particulièrement l'usage de la force militaire. La guerre en Ukraine en est le catalyseur. À la sécurité par la coopération succède la sécurité par la dissuasion².

Dans ce contexte, l'Allemagne est contrainte de revoir le rôle dévolu à ses forces militaires à travers leur structure et leurs missions ainsi que l'effort financier qu'il convient de leur consacrer.

Après avoir imposé à ses armées depuis le milieu des années 1990, une cure d'austérité sans précédent, Berlin n'a d'autre choix que de réinvestir massivement dans l'équipement et l'entraînement de ses forces. Ceci au moins pour trois raisons : à travers la résurgence d'une menace militaire russe et d'un risque de conflit en Europe, ses besoins en matière de sécurité ont changé et elle doit pouvoir assurer la sécurité de son territoire et celui de ses alliés. Ne rien faire, en poursuivant sur la voie d'un désarmement structurel, créerait un vide stratégique en Europe centrale. Une telle situation entraînerait une grave crise de confiance parmi les partenaires européens et atlantiques de l'Allemagne, qui affecterait son statut et son rôle en Europe et l'exposerait à terme à un chantage sécuritaire inacceptable.

L'Allemagne ne pouvant se permettre de devenir le maillon faible de la sécurité en Europe, la question principale porte donc sur sa capacité à moderniser son armée, en menant à son terme une véritable réforme, qui s'inscrive dans la durée et permette à la Bundeswehr d'assurer pleinement la sécurité du pays et de restaurer sa crédibilité auprès de ses partenaires internationaux.

Si l'on considère le débat sur la défense en Allemagne depuis le début des années 2000, trois questions principales se posent :

1. Regierungserklärung von Bundeskanzler Olaf Scholz am 27 février 2022, disponible sur : www.bundesregierung.de.

2. W. Zellner, « Der Zwang zur Abschreckung: Das Dilemma des Westens », *Blätter für deutsche und internationale Politik*, n° 4, 2022.

- La guerre en Ukraine marque-t-elle une rupture, en conduisant la classe politique dans son ensemble à admettre la nécessité d'une réforme de la Bundeswehr, et à rompre avec la situation de sous-investissement chronique que connaît l'armée allemande depuis 25 ans ?
- Si tel est le cas, quel type de maquette serait alors nécessaire, pour permettre à la Bundeswehr de remplir ses missions de façon optimale ?
- Au-delà des enjeux financiers et capacitaires, une telle réforme peut-elle réussir sans conduire un débat public relatif à la place des militaires dans la société et aux conditions d'emploi de la force ?

Un critère supplémentaire d'appréciation tient à l'importance que revêt cette réforme aux yeux des citoyens allemands, pour juger du succès de l'action du chancelier Scholz durant cette législature. Même si le gouvernement allemand bénéficie actuellement d'un large consensus dans l'opinion pour renforcer la défense du territoire allemand et celui de ses alliés, dans quelle mesure ce phénomène est-il durable ?

Heurs et malheurs de la Bundeswehr

L'objectif du chancelier Scholz, de faire de la Bundeswehr la première armée conventionnelle en Europe³, n'est pas irréaliste si l'on prend comme référence la situation qui prévalait en Europe à la fin de la guerre froide. La question est de savoir dans quelle mesure les évolutions intérieures qu'a connues l'Allemagne depuis cette époque, dans ses structures et sa vision du monde, rendent le retour à un tel objectif tout simplement possible.

La Bundeswehr contribue à assurer la réintégration de l'Allemagne dans la communauté internationale

Durant la guerre froide, la République fédérale d'Allemagne a en effet su créer et transformer la Bundeswehr en une armée puissante et moderne. Cet objectif s'est imposé aux dirigeants allemands comme une nécessité pour assurer la défense du territoire national et accompagner le retour de leur pays sur la scène internationale. Dès sa création, la Bundeswehr présente un trait distinctif. Elle est conçue comme une armée dont les forces, les structures de commandement et de planification sont intégrées au sein de l'Organisation du traité de l'Atlantique nord (OTAN). Son ancrage dans la structure de défense collective de l'Alliance atlantique permettait de rassurer les partenaires européens face au risque de résurgence du militarisme allemand.

Le premier contingent est incorporé en 1956, avec un effectif de 7 700 hommes. S'enclenche alors un processus de montée en puissance continu, qui permet à la Bundeswehr d'atteindre 500 000 hommes à partir de 1974, chiffre qui restera globalement constant jusqu'en 1989⁴. Dans les années 1980, la Bundeswehr est la première armée conventionnelle européenne. En 1989, elle alignait 36 brigades évoluant au sein de 12 divisions⁵, auxquelles s'ajoutaient des forces territoriales.

3. Regierungserklärung von Bundeskanzler Olaf Scholz am 27 février 2022, *op. cit.*

4. « The Bundeswehr in the Cold War », Document d'information de la Bundeswehr, disponible sur : www.bundeswehr.de.

5. *Ibid.*

Par comparaison, la Bundeswehr représente aujourd'hui en termes d'effectifs environ 25 % de sa force d'alors⁶.

La Bundeswehr, outil déclassé dans une Allemagne post-moderne ?

Avec la fin de la guerre froide, la Bundeswehr paraît surdimensionnée par rapport aux besoins sécuritaires d'une Allemagne réunifiée. Conséquence de la réunification, la Bundeswehr doit aussi intégrer l'armée de l'ex-République démocratique allemande (RDA). S'enclenche alors un cycle de réduction drastique des effectifs et des budgets, alimenté par le besoin de se mettre en conformité avec le traité 2+4, qui plafonne les effectifs à 370 000 hommes. S'ajoute la volonté des autorités politiques, en réponse aux attentes de l'opinion, de tirer les dividendes de la paix, après les efforts financiers qui avaient été consentis pendant plusieurs décennies.

Les dépenses de défense subissent ainsi une réduction régulière et importante au cours des années 2000, passant de 2,7 % du produit intérieur brut (PIB) en 1990 à 1,1 % de 2014 à 2016⁷. En matière de dépenses militaires, l'Allemagne emprunte une voie particulière à partir de 1993 et décroche parmi les pays de l'OTAN, notamment par rapport à la France et au Royaume-Uni⁸. De plus, par comparaison avec les autres pays de l'Alliance, l'Allemagne dépense tendanciellement plus que ses partenaires pour le personnel de la Bundeswehr et les infrastructures, au détriment de l'équipement mais aussi de la recherche et du développement, lesquels constituent des domaines d'investissement essentiels pour préparer l'avenir⁹. Il faut attendre 2019 pour que le budget allemand de la défense atteigne le niveau français, comme l'illustre le tableau ci-après.

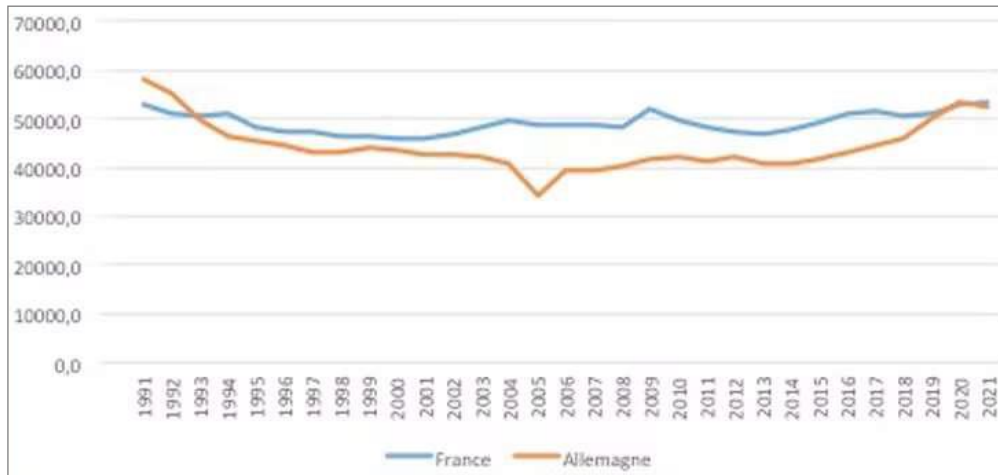
6. Rede des Inspekteur des Heeres, Generalleutnant Alfons Mais, im Rahmen des parlamentarischen Abends des FKH e.V., « Deutsche Landstreitkräfte und die NATO – Ostflanke », 6 avril 2022.

7. U. Friese et N. Zaboji, « Welche Probleme die Bundeswehr hat », *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 19 avril 2022.

8. K.-H. Röhl, H. Bardt et B. Engels, « Zeitenwende für die Verteidigungswirtschaft? », *IW – Policy Paper*, n° 4, 15 août 2022.

9. K. Longhurst, *Germany and the Use of Force: The Evolution of German Security Policy 1990–2003*, Manchester, Manchester University Press, 2004.

Dépenses de défense françaises et allemandes en dollars constants de 2020 (Source : SIPRI)



Source : L. Griot et M. Chabbi, « Renaissance militaire allemande. L'augmentation des budgets suffira-t-elle ? », *The Conversation*, 22 juin 2022.

Cette évolution s'explique par deux raisons complémentaires, qui vont conduire les autorités allemandes à réviser la perception qu'elles se font de leur environnement sécuritaire et de leurs besoins.

Le document intitulé « Lignes directrices de la politique de défense », de novembre 1992, entérine la rupture avec la mission historique de la Bundeswehr, la défense du territoire, en posant l'hypothèse selon laquelle l'Allemagne n'était plus exposée à une menace militaire directe impliquant une guerre offensive en Europe. Par ailleurs, les conflits de l'après-guerre froide (guerre du Golfe, Yougoslavie, Cambodge, Somalie...) conduisent à revoir le cadre des interventions qu'est susceptible de conduire la Bundeswehr, le plus souvent en dehors de la zone centre-européenne. La priorité va désormais à des forces capables d'intervenir sur des théâtres très différents, souvent en dehors de la zone de l'OTAN. L'Allemagne est contrainte de trancher un débat politique délicat. Le chancelier Kohl, malgré une vigoureuse opposition des sociaux-démocrates, engage progressivement la Bundeswehr dans certaines opérations, comme la surveillance de l'embargo contre la Serbie en 1992, ou encore la participation à la mission de l'Organisation des Nations unies (ONU) en Somalie. Cette opération entraîne en 1994 la saisine du Tribunal constitutionnel fédéral, lequel rendra une décision de référence, précisant les conditions à remplir pour autoriser un engagement extérieur de la Bundeswehr, hors de la zone de déploiement des forces de l'OTAN, et notamment le rôle dévolu au Bundestag.

La délimitation des missions de la Bundeswehr entre gestion de crise hors zone et missions de défense du territoire national ou de défense collective dans le cadre de l'Alliance a été confirmée à travers les « directives pour le développement ultérieur de la Bundeswehr », publiées

après l'Arrêt de la Cour constitutionnelle fédérale. La création des forces de réaction de crise (*Krisenreaktionskräfte*), traduisait l'adaptation de la Bundeswehr aux nouvelles exigences de sécurité. Considéré comme un élément prioritaire de la Bundeswehr, ce corps de 50 000 hommes comprenait des éléments des trois armées et était conçu pour couvrir tout le spectre des interventions grâce à une grande mobilité et l'absence de limites géographiques¹⁰.

Les années 2000 marquent le début d'une période difficile pour la Bundeswehr, qui se trouve confrontée à un conflit irréductible entre objectifs et moyens. S'instaure un hiatus entre les objectifs fixés en matière de sécurité et la capacité de la Bundeswehr de les atteindre au regard des moyens financiers, capacitaires et humains dont elle dispose.

La lutte contre des menaces globales telles que le terrorisme, la prolifération des armes de destruction massive et de leurs vecteurs, ou encore la gestion des crises et des conflits régionaux¹¹ deviennent le nouveau cadre d'emploi de la Bundeswehr. En conséquence, les interventions extérieures ne sont plus considérées comme une mission complémentaire de la mission de défense du territoire mais deviennent la mission principale. Dans ce contexte, l'engagement allemand en Afghanistan sera une opération marquante tant par sa durée que son ampleur. Au sein de l'OTAN, l'Allemagne était l'un des principaux contributeurs à l'opération en Afghanistan, où elle a conduit l'engagement le plus important de son histoire. Pendant vingt ans, entre 2001 et 2021, environ 160 000 soldats allemands ont été déployés par rotation en Afghanistan¹². Les règles d'engagement des forces allemandes étaient très étroitement encadrées par le Bundestag, ce qui constituait une contrainte importante en termes d'interopérabilité avec les autres armées déployées sur le terrain (débat sur les cavéats). En dépit de ces précautions, l'emploi de la force par la Bundeswehr a fait l'objet d'une polémique à la suite d'un bombardement effectué sur une cible d'opportunité à Kunduz en septembre 2009.

La prise en compte de missions totalement nouvelles pour la Bundeswehr implique un ajustement du statut des personnels, notamment par le recrutement de soldats de métier. Cela passe aussi par l'acquisition de capacités et la création d'unités plus adaptées pour assurer ces missions, ce qui signifie des coûts supplémentaires. Cette période sera marquée par une série de batailles menées par les ministres de la Défense successifs, pour faire en sorte que les missions et les capacités de la Bundeswehr soient en adéquation avec ses moyens financiers, ce qui impliquait de pouvoir

10. K. Longhurst, *Germany and the Use of Force: The Evolution of German Security Policy 1990–2003*, *op. cit.*

11. J. Solana, « A Secure Europe in a Better World: European Security Strategy », Bruxelles, 12 décembre 2003.

12. R. Koubakin, « Afghanistan : retrait de la Bundeswehr après 20 ans », *Deutsche Welle*, 30 juin 2021.

conduire une réforme cohérente autour d'un cadre financier stabilisé¹³. Dans les faits, ces ambitions se heurteront aux objectifs d'économie du gouvernement fédéral, qui conduiront le ministère de la défense à pratiquer des ajustements ponctuels, sans traitement d'ensemble. Les armées vont s'enfermer dans un cercle infernal, en essayant de concilier les missions de défense collective, les exigences capacitaires liées aux engagements extérieurs, le tout dans un contexte de sous-financement chronique¹⁴. Les conséquences de cette situation en termes d'équipement et de disponibilité des matériels sont abondamment documentées, que ce soit au travers des rapports de commissions d'enquête indépendantes (von Weiszäcker, Wiese), la Cour fédérale des comptes ou le médiateur des armées¹⁵.

Deux questions ouvertes : la culture de la retenue et la place de l'armée dans la société

La première question est liée au contrôle parlementaire de la Bundeswehr. En dépit des progrès accomplis pour permettre la participation allemande à l'engagement de l'OTAN au Kosovo, les débats demeurent difficiles, parfois passionnels, autour des conditions de recours à la force quand la participation de l'Allemagne est sollicitée, comme en témoigne la guerre en Irak en 2003 ou encore les opérations en Libye en 2011¹⁶ :

« Les décideurs politiques en Allemagne semblent avoir une conscience aiguë de leur culture stratégique, se considérant comme soumis à une certaine forme de délimitation culturelle qui détermine leurs choix et les prédispose à certaines options. »

S'agissant de la Libye, l'Allemagne a non seulement choisi de s'abstenir au conseil de sécurité des Nations unies, mais aussi de retirer ses contingents participant aux opérations de l'OTAN en Méditerranée, alors même que la diplomatie allemande défendait l'imposition d'un embargo sur les armes contre Tripoli¹⁷.

La question de la marge d'appréciation dont disposerait l'Allemagne, dans le cas d'une demande de participation à un engagement décidé dans une instance multilatérale, l'Union européenne (UE) ou l'OTAN est

13. Sur ce point voir F.-J. Meiers, « La réorganisation de la Bundeswehr. La quadrature du cercle », *Notes du Cerfa*, n° 87, Ifri, juin 2011.

14. K. Naumann, « Bellizismus oder Selbstbehauptung: was heißt heute abwehrbereit? », *Blätter für deutsche und internationale Politik*, n° 7, 2022.

15. Deutscher Bundestag, « Unterrichtung durch die Wehrbeauftragte, Jahresbericht 2021 (63. Bericht) », Drucksache 20/900 20.Wahlperiode, 15 mars 2022.

16. K. Longhurst, *Germany and the Use of Force*, *op. cit.*

17. P. Struck, « Sonderfall Bundeswehr ? Von der Landesverteidigung zum Hindukusch, Rede vom 18 novembre 2012.

posée : Berlin n'aurait-il alors d'autre choix que d'y participer¹⁸ ? Ce débat n'est en rien anecdotique au regard de l'importance que revêtent pour la Bundeswehr les projets d'intégration des forces allemandes dans des « capacités militaires multilatérales composites », que sont les équipages d'AWACS (Airborne Warning and Control System – Système de détection et de commandement aéroporté [SDCA]), les groupements tactiques de l'UE et de l'OTAN, ou encore les forces fournies dans le cadre de la Force de réaction rapide de l'OTAN. Une commission a été créée par le Bundestag afin d'examiner comment les prérogatives des parlementaires peuvent être sauvegardées au regard de l'intégration croissante des forces allemandes au sein de l'Alliance. La commission a rendu un rapport final en juin 2015¹⁹. Ce rapport contient des recommandations, de portée modeste, pour concilier l'efficacité du système de contrôle parlementaire avec les exigences opérationnelles et les contraintes d'emploi de ces forces. Consciente des limites de son mandat, la commission a recommandé au Bundestag « d'utiliser une procédure appropriée pour délibérer sur une réforme éventuelle du cadre constitutionnel des missions de la Bundeswehr à l'étranger. »

Un autre aspect a trait au pacifisme enraciné dans la population et dans une partie de la classe politique. La population allemande a connu deux grandes vagues pacifistes depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, à travers l'opposition au réarmement allemand à partir des années 1950 et la crise des euromissiles au début des années 1980. Ces mobilisations pacifistes ont durablement marqué l'histoire et la culture politique des sociaux-démocrates et des Verts allemands. Des réactions pacifistes resurgissent dans le contexte de la crise russo-ukrainienne et *a fortiori* depuis l'agression russe contre l'Ukraine en février 2022²⁰, ce qui suscite l'incompréhension des alliés et des partenaires internationaux de l'Allemagne²¹.

Le retour de la guerre en Europe bouscule la vision du monde d'une partie de la population allemande. Pour les jeunes générations, le « changement d'époque », c'est aussi prendre conscience que l'on doit désormais vivre sous la menace nucléaire et avec les risques d'escalade résultant d'une guerre conventionnelle en Europe, ce que résume l'historien allemand Sönke Neitzel²² :

« Au cours des 30 dernières années, nous avons vécu dans ce qui

18. M. Kaim, « Deutsche Auslandseinsätze in der Multilateralismusfalle? », in: S. Mair, « Auslandseinsätze der Bundeswehr », *SWP-Studie*, septembre 2007.

19. Deutscher Bundestag, Printed Document, 18/5000, Commission on the Review and Safeguarding of Parliamentary Rights regarding Mandates for Bundeswehr Missions Abroad, 16 juin 2015.

20. Voir la lettre ouverte des membres et sympathisants pacifistes du SPD : « Die Waffen müssen schweigen ! », septembre 2022.

21. É.-A. Martin, « Le choc de la réalité. La coalition feu tricolore dans la crise russo-ukrainienne », *Notes du Cerfa*, n° 167, Ifri, mars 2022.

22. S. Neitzel, « Die Deutschen sind in der Mehrheit keine Pazifisten », *Zeit Campus*, 1^{er} avril 2022.

semblait être une paix sans fin. Ce n'est pas comme s'il n'y avait pas eu de guerre. En Yougoslavie, environ 100 000 personnes ont perdu la vie dans la guerre civile et il y a eu des crimes de génocide commis par des Serbes contre des musulmans bosniaques, comme à Srebrenica. Mais c'était une guerre qui ne menaçait pas l'Allemagne et aucune arme nucléaire n'était impliquée. À long terme, l'enjeu dominant de la politique mondiale sera la protection du climat, et le gouvernement fédéral l'a inscrit à son ordre du jour. Mais à court et moyen terme, la guerre est redevenue un facteur politique. »

En toile de fond s'ajoute une marginalisation progressive des questions militaires et de défense dans le débat public, qui s'apparente à une forme de divorce rampant entre l'armée et la société. Cette distanciation s'explique en partie par l'abandon du service militaire en 2011 et la focalisation de la Bundeswehr sur des opérations extérieures, lesquelles apparaissent comme peu porteuses d'enjeux pour la société et dont la gestion est confiée à des professionnels. Le pacte initial entre citoyens en uniforme, l'institution militaire et la mission de défense du territoire s'est rompu et les liens entre l'armée et les citoyens se sont distendus. Les sujets militaires ou de défense sont désormais considérés avec une « indifférence polie » par la société. La Bundeswehr devient ainsi « une inconnue dans son propre pays²³ », régulièrement montrée du doigt dans les médias, à l'occasion de scandales impliquant certains de ses membres en raison de leurs sympathies supposées avec l'extrême droite²⁴. Ce qui génère en retour colère et frustration au sein de l'institution, en réaction à ce qui est perçu avec amertume comme une manifestation d'ingratitude face aux sacrifices consentis²⁵.

La préparation à un changement d'époque, dans laquelle les questions militaires et les rapports de force ont vocation à prendre une part croissante, implique de réhabiliter les disciplines telles que la géopolitique et la stratégie, et de se doter de structures de formation *ad hoc*, permettant d'assurer la diffusion de ces savoirs parmi les décideurs. Plus largement, une réflexion devrait être engagée, sur les moyens de recréer du lien entre la Bundeswehr et la population, afin de susciter des vocations et pourvoir aux besoins de recrutement au sein des forces²⁶.

23. K. Naumann, « Bellizismus oder Selbstbehauptung : was heißt heute abwehrbereit? », *Blätter für deutsche und internationale Politik*, n° 7, 2022.

24. K. Naumann, « Nicht ganz dicht am rechten Rand? Rechtsextremismus und Rechtspopulismus als Probleme der Bundeswehr », *Aus Politik und Zeitgeschichte, Bundeszentrale für politische Bildung*, 9 avril 2020.

25. S. Neitzel, « Deutsche Krieger: Vom Kaiserreich zur Berliner Republik – eine Militärgeschichte », *Propyläen Verlag*, novembre 2020.

26. H. Möllers et R. J. Schlaffer (dir.), *Sonderfall Bundeswehr? Streitkräfte in nationalen Perspektiven und im internationalen Vergleich*, De Gruyter, 2014.

L'amorce d'une nouvelle approche en matière de défense ?

La question qui se pose est de savoir dans quelle mesure la guerre en Ukraine redéfinit les paramètres de la sécurité de l'Allemagne et peut initier un processus de transformation en profondeur des missions et des moyens de la Bundeswehr.

Cette guerre vient en quelque sorte prolonger et valider les réflexions engagées en Allemagne depuis l'annexion de la Crimée en 2014 à trois niveaux.

- Un débat public, qui a conduit à l'adoption d'un *Livre blanc* en 2016²⁷ : au travers de ce débat, l'Allemagne a pris conscience qu'elle devait prendre un rôle plus important dans la sécurité de l'Europe, un rôle plus conforme à son poids démographique et économique, en se positionnant comme un contributeur à la sécurité du continent plutôt qu'un simple consommateur. Les récentes déclarations de la ministre allemande de la Défense, s'inscrivent dans le droit fil de cette nouvelle ambition allemande :

« La taille de l'Allemagne, sa position géographique et son poids économique font de nous une puissance de premier plan, que nous le voulions ou non. C'est également le cas pour ce qui est du rôle militaire. Si nous voulons vivre en paix et en liberté à l'avenir, nous devons changer de cap maintenant.²⁸ »

- Des travaux de doctrine de la Bundeswehr aux fins de définir les capacités nécessaires aux forces terrestres allemandes pour combattre un adversaire de niveau comparable et de poser les bases de leur conception future.
- Le développement d'une posture diplomatique au sein de l'Alliance, entre les sommets du Pays de Galles et de Varsovie, qui a conduit l'Allemagne à préciser ses ambitions à travers le concept de nation-cadre. Ce concept traduit la volonté de Berlin de jouer un plus grand rôle au sein de l'OTAN mais aussi sa volonté de mieux répondre à la perception plus aiguë de la menace parmi ses partenaires, à la suite de l'annexion de la Crimée par la Russie.

27. *White Paper 2016: On German Security Policy and the Future of the Bundeswehr*, Gouvernement fédéral d'Allemagne, 2016.

28. Grundsatzrede der Bundesministerin der Verteidigung Christine Lambrecht zur Nationalen Sicherheitsstrategie der Bundesrepublik Deutschland, 12 septembre 2022.

Après la création d'un fonds spécial unique de 100 milliards d'euros la Bundeswehr bénéficie d'un alignement des planètes inédit lui permettant de conduire des réformes d'ampleur, restaurer sa posture dissuasive et sa crédibilité vis-à-vis de ses alliés. Quelle peut en être la portée ?

Trois facteurs nouveaux

La guerre en Ukraine redéfinit les paramètres de la sécurité de l'Allemagne

Le territoire allemand est vulnérable à des frappes, conventionnelles voire nucléaires.

L'Allemagne doit renforcer sa posture dissuasive et continuer à profiter de la garantie nucléaire américaine. Pour cela elle ne doit laisser subsister aucun doute quant à sa volonté et à sa capacité de mettre en œuvre l'arme nucléaire, en participant au dispositif du partage nucléaire au sein de l'OTAN. Ce qui explique la prompte décision du chancelier Scholz, d'acquiescer à 35 avions de combat *F-35*. Ceci a permis de clore un long débat interne au parti social-démocrate, relatif à la contribution du partage nucléaire à la sécurité de l'Allemagne et de l'Europe, et à l'intérêt de maintenir un arsenal nucléaire tactique en Allemagne et en Europe²⁹.

Même si le choix du *F-35* par Berlin constitue un geste de réassurance à destination de Washington et se justifie pour des raisons de disponibilité et d'interopérabilité, c'est un choix structurant, surtout quand Berlin s'est engagé aux côtés de Paris et de Madrid dans le développement du système de combat aérien du futur (SCAF)³⁰. Par ailleurs les choix qui ont été faits par l'Allemagne en faveur de l'acquisition d'équipements par achat sur l'étagère au détriment de programmes de coopération européens (*CH-47*, *P-8A Poséidon*, missile *Arrow3* israélien³¹), réduisent les crédits disponibles pour des programmes européens voire signent l'arrêt de certains d'entre eux³².

Elle réhabilite la mission de défense du territoire, qui retrouve l'importance centrale, qu'elle avait perdue depuis la fin de la guerre froide.

La sécurité du territoire allemand et celui des alliés sont de nouveau en jeu. Même si l'invasion de l'Ukraine n'a pas pour effet de replacer l'Allemagne comme un pays de la ligne de front, la Bundeswehr participe activement aux déploiements de forces de l'Alliance dans les Flancs.

29. R. Mützenich, « L'Allemagne et le partage nucléaire. Appel à un débat franc et nécessaire sur la stratégie de défense et de sécurité », Friedrich Ebert Stiftung, mai 2020.

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

31. A. Davidson, « The Bundeswehr's Special Fund: A Political Catch? », *Defense-Aerospace*, 4 mai 2022.

32. Méta-Défense, « L'Allemagne tourne le dos à la France sans le dire », 14 septembre 2022, disponible sur : <https://meta-defense.fr>.

Cette évolution du contexte géostratégique a aussi pour conséquence de réhabiliter les forces blindées mécanisées, comme composante centrale permettant d'assurer la mission des forces terrestres :

« Les forces terrestres allemandes doivent avoir un effet dissuasif suffisant (notamment pour la défense du territoire) afin d'offrir et de préserver au profit des décideurs politiques allemands des options crédibles. La présence physique de soldats pour presque toutes les tâches de la Bundeswehr restera indispensable à l'avenir. La caractéristique principale des forces armées terrestres restera leur capacité de prendre, tenir, diriger et contrôler des zones peuplées, ainsi que des infrastructures critiques et leur capacité à provoquer une décision militaire³³. »

Elle souligne la faiblesse des effectifs disponibles ainsi que le faible niveau de disponibilité des matériels.

L'armée de Terre allemande participe aux engagements extérieurs de la Bundeswehr depuis plus de vingt ans. Toute l'énergie et la plupart des ressources ont été investies dans ces opérations internationales de gestion de crise. Cela a coûté cher, car l'équipement global de l'armée et les capacités disponibles pour la défense du territoire et de l'alliance en ont pâti³⁴.

L'armée de Terre actuelle a été planifiée dans sa structure en 2010-2011 pour répondre aux besoins générés par l'engagement continu de la Bundeswehr en Afghanistan. La logique de planification était de permettre à l'armée d'engager de façon continue deux groupements tactiques à base d'infanterie avec les unités de soutien du niveau d'une brigade. Cela a eu pour conséquence de priver les divisions de leurs éléments organiques, alourdi considérablement le niveau des brigades, et a affaibli durablement certaines capacités, notamment la défense antiaérienne.

Le noyau blindé-mécanisé de la Bundeswehr a été réduit à deux divisions blindées aujourd'hui, contre six à l'époque de la guerre froide. Se pose aussi la question de la disponibilité des équipements critiques et particulièrement des chars de bataille *Leopard 2* les plus récents (de type A7V, A6M, A6), qui constituent l'ossature de ces grandes unités³⁵. Ces deux divisions comprennent au total cinq bataillons de chars opérationnels et un bataillon d'instruction (Panzerlehrbataillon 93), lesquels alignent chacun en théorie 44 chars. L'étude de référence conclut que sur les 264 chars prévus par les tableaux de dotation, 193 étaient disponibles en mai 2022, et que 99 autres seraient en maintenance. D'autres chiffres sont disponibles pour

33. Kommando Heer, « Wie kämpfen Landstreitkräfte künftig? », Thesenpapier 1, 2017.

34. *Ibid.*

35. Les chiffres qui suivent sont tirés de : G. Häsler, D. Steinvorth, O. Maksan et K. Manz, « Viel Geld reicht nicht : Deutschland bleibt auch nach der Zeitenwende ein militärisches Vakuum mitten in Europa », *Neue Zürcher Zeitung*, 19 juillet 2022.

documenter le faible niveau de disponibilité des autres équipements lourds tels que les véhicules de combat d'infanterie ou les hélicoptères d'attaque³⁶.

Par-delà les chiffres, deux questions principales se posent :

- ▀ l'une relative aux conséquences de la faible masse disponible et par conséquent à la capacité de la Bundeswehr à s'imposer dans un combat de haute intensité face à un adversaire de niveau équivalent ;
- ▀ l'autre portant sur les enseignements tirés par le commandement et les autorités politiques depuis l'annexion de la Crimée et le début de la guerre dans le Donbass, et leur capacité à préparer les forces armées allemandes aux nouvelles formes de conflit qui s'annonçaient.

Elle valide les travaux de doctrine ainsi que les objectifs capacitaires que s'est fixé la Bundeswehr pour 2025-2032.

Alors que la situation n'a commencé à se redresser sur le plan budgétaire qu'à partir de 2019 (voir *supra*), une réflexion doctrinale a été engagée au sein des états-majors après l'annexion de la Crimée par la Russie, aux fins de définir les capacités nécessaires, pour permettre aux forces terrestres allemandes de combattre un adversaire de niveau équivalent et de poser les bases de leur conception future³⁷. Une série de documents de doctrine ont été publiés. Le document de 2018 intitulé « la conception de la Bundeswehr³⁸ » constitue le document-cadre du concept global de défense militaire de l'Allemagne.

Ces travaux ont conduit à définir des objectifs en termes de structures de force et de capacités ainsi que leur cadre d'emploi. Il s'agit de la feuille de route pour les forces terrestres à l'horizon 2032.

Le cadre d'emploi des forces est redéfini autour de l'intégration des forces allemandes dans des unités multinationales.

À quelques exceptions près, la Bundeswehr remplit ses missions dans le cadre d'alliances. À cet effet, elle est solidement intégrée dans les structures de l'OTAN et contribue au renforcement des capacités de défense transatlantiques et européennes.

Dans son document de référence³⁹, le ministère allemand de la Défense définit le cadre d'emploi des forces terrestres autour du principe de forces intégrées :

36. T. Schutz, J. Verbowszky et H. Borchert, « Beware of Potemkin: Germany's Defense Rethink Risks Reinforcing Old Habits », *War on the Rocks*, 11 avril 2022.

37. Kommando Heer, « Wie kämpfen Landstreitkräfte künftig? », *op. cit.*

38. Bundesministerium der Verteidigung, « Konzeption der Bundeswehr », 20 juillet 2018.

39. *Ibid.*

« La volonté de l'Allemagne d'assumer davantage de responsabilités et de leadership trouve une expression particulière dans sa fonction de nation-cadre en matière de sécurité, de défense et de coopération d'armement, dans les opérations et dans le développement des capacités multinationales. Le profil capacitaire de la Bundeswehr prend en compte la capacité d'assumer le rôle de nation-cadre dans tous les domaines de coopération. »

Dans ce contexte, l'Allemagne entend se positionner comme un pays leader et intégrateur.

« La Bundeswehr doit disposer de toute la gamme des capacités dans les domaines du commandement, de la reconnaissance, de l'efficacité et du soutien. On attend avant tout d'une nation-cadre qu'elle dispose de compétences de qualité pour assurer les fonctions de commandement, de reconnaissance et de soutien, dont tous les alliés ou partenaires ne disposent pas dans la même proportion. »

Les conditions d'emploi des forces ont changé

L'évolution de l'environnement stratégique impose un recentrage des efforts sur la défense du territoire et la défense collective, qui redevient le cœur de la mission de la Bundeswehr. Ce qui conduit à concevoir la manœuvre des forces terrestres de la Bundeswehr, contre un adversaire d'un niveau technologique équivalent, potentiellement très mobile et disposant de réserves importantes. Il s'agit d'une rupture avec les cadres d'emploi qui ont prévalu tout au long de la période d'engagements extérieurs, notamment en Afghanistan⁴⁰.

Dans cette reconfiguration, les forces de combat terrestres et leur intégration dans de grandes unités (brigade, division notamment) retrouvent une importance déterminante. Ceci pour être en mesure de dissuader le potentiel conventionnel de la Russie, assurer le commandement d'unités opérant dans un environnement de combat de plus en plus complexe et fragmenté, et enfin de fournir de cadre pour l'intégration de contingents multinationaux⁴¹.

Trois défis principaux pour les forces terrestres sur champ de bataille du futur⁴² :

- le champ de bataille devient de plus en plus transparent et complexe, tant en termes d'amélioration des capacités de reconnaissance qu'en termes de diffusion d'informations de toutes natures ;

40. Rede des Inspektors des Heeres, Generalleutnant Alfons Mais, im Rahmen des Parlamentarischen Abends des FKH e.V., « Deutsche Landstreitkräfte und die NATO – Ostflanke » am 6 avril 2022 in Berlin.

41. A. Mais, « Stark sein, um den Frieden zu bewahren », *Aufsatz des Inspektors*, 18 février 2021.

42. Kommando Heer, « Wie kämpfen Landstreitkräfte künftig? », *op. cit.*

- le champ de bataille devient plus meurtrier, même pour les forces bien protégées, grâce à la combinaison d'une reconnaissance améliorée, de cycles de prise de décision et de combat plus rapides ainsi que de moyens d'action plus efficaces, notamment les tirs indirects ;
- les systèmes d'armes du futur doivent pouvoir être utilisés et contrôlés par un niveau réduit de personnels et s'imposer face à un adversaire numériquement supérieur.

La « numérisation » des forces terrestres de la Bundeswehr est identifiée comme une condition nécessaire pour préserver leur viabilité en vue d'accomplir les missions qui leur seront confiées à l'avenir⁴³.

Il s'agit d'un élément essentiel pour compenser en partie le « manque de masse ». D'une part, ce manque de masse est lié à la réduction continue des effectifs des armées européennes et à leur faible capacité de croissance en cas de crise, pour dissuader de manière crédible un adversaire technologiquement équivalent. Cependant, le manque de masse peut être en partie compensé par une meilleure organisation s'appuyant sur une mise en réseau, des procédures plus agiles dans l'espace, des empreintes logistiques réduites.

Les objectifs capacitaires ont été définis en fonction de ce cadre d'emploi

L'engagement pris par l'Allemagne au titre du Concept de nation-cadre, ou *Framework Nations Concept* (FNC) de l'OTAN est de fournir d'ici 2032, trois divisions mécanisées multinationales, chacune capable de commander jusqu'à cinq brigades blindées⁴⁴.

Cette montée en puissance s'effectuera progressivement, selon le calendrier ci-dessous :

- Une brigade complète doit être certifiée par l'OTAN, pour répondre en 2023 aux critères de la *Very High Readiness Joint Task Force* (VJTF), constituée dans le cadre de la Force de réaction rapide de l'OTAN (*NATO Response Force*). À cet effet, des efforts d'équipement ont été consentis pour doter cette brigade en blindés de type « Puma », ainsi qu'en moyens radios et systèmes d'aide au commandement. Parallèlement, la Bundeswehr augmentera sa participation au dispositif de déploiement avancé renforcé en Lituanie, auquel elle participe depuis 2017 avec des effectifs du niveau d'un bataillon, qui devront être portés à celui d'une brigade multinationale⁴⁵.

43. Kommando Heer, « Digitalisierung von Landoperationen », Thesenpapier 2, 2017.

44. R. L. Glatz et M. Zapfe, « NATO's Framework Nations Concept », *Center for Security Studies*, n° 218, décembre 2017.

45. M. Murphy et F. Specht, « Heeres-Inspekteur: Russland hat Ressourcen, die nahezu unerschöpflich sind », *Handelsblatt*, 18 juillet 2022.

- Une division mécanisée complète, dont la date initialement fixée pour 2027 a été ramenée en 2025⁴⁶. L'objectif de planification est la création d'une grande unité avec ses moyens organiques et trois brigades de combat (environ 18 000 soldats), que l'Allemagne a promises à l'OTAN.

Comme le rappelle le chef d'état-major de l'armée de terre, la réalisation de cet objectif constitue un test important pour la Bundeswehr à travers sa capacité à se transformer, mais aussi à remplir ses engagements en tant que nation-cadre⁴⁷ :

« Cette division est ma priorité absolue en matière de planification. La division 2027 est la base sur laquelle le développement futur à moyen et long terme de l'armée doit s'appuyer jusque dans les années 2040 [...] La mise à disposition de la "Division2027" sera également le test décisif pour l'Allemagne en tant que nation-cadre et servira de référence dans la coopération multinationale. En théorie, très peu de nations en Europe sont capables de générer et de mettre en place une association aussi large de telle sorte qu'elle puisse servir de cadre à l'intégration de nos partenaires européens. »

- Deux autres divisions (8 brigades de combat, les éléments de commandement et de soutien et les éléments organiques) doivent être créées à l'horizon 2032, ainsi qu'une autre brigade après 2032.

À terme, l'Allemagne pourrait donc devenir la nation-cadre indispensable⁴⁸ pour la plupart de ses partenaires, et pour l'OTAN dans son ensemble, dans tout scénario de défense collective. Pour les forces terrestres, l'Allemagne peut fournir à ses partenaires européens une offre couvrant l'ensemble du spectre, depuis l'intégration « profonde » (avec les Pays-Bas par exemple), jusqu'à la formation, l'entraînement et le soutien des matériels (comme pour la Pologne, la Lituanie, la République tchèque et la Hongrie).

« En ce sens, la mise en œuvre prévue de la division 2027 est également un test décisif aux yeux de nos partenaires européens. Selon les normes actuelles, il offre en outre "le meilleur rapport qualité-prix" et constitue un investissement qui couvrirait bon nombre des engagements pris envers l'OTAN.⁴⁹ »

46. Par souci d'exactitude, nous avons laissé inchangées les références doctrinales relatives à la « Division 2027 » extraites de discours ou documents officiels, sachant qu'elles s'appliquent désormais à partir de 2025.

47. Rede Inspekteur des Heeres im Rahmen des Förderkreis Deutsches Heer e.V. « Das Deutsche Heer im Lichte eingegangener Bündnisverpflichtungen – in Zukunft noch leistbar? », 4 novembre 2020.

48. R. L. Glatz et M. Zapfe, « Ambitious Framework Nation: Germany in NATO », *SWP Comments*, n° 35, septembre 2017.

49. Général A. Mais, « Der Beitrag des Heeres zum Fähigkeitsprofil der Bundeswehr », *Europäische Sicherheit und Technik*, juin 2020.

Avec sa réorientation vers la défense collective, la Bundeswehr aligne sa planification sur les orientations stratégiques de l'OTAN. Cette orientation a acquis une pertinence nouvelle depuis 2015, lorsque les ministres de la Défense du concept allemand de nation-cadre, Framework Nations Concept (FNC) ont convenu de lier le développement des capacités à la réponse stratégique et opérationnelle de l'OTAN à l'agression russe.

Cet alignement des objectifs de planification n'est pas limité à l'armée de Terre. S'agissant de l'armée de l'Air, les objectifs capacitaires nationaux et dans le cadre du FNC sont en partie identiques : le groupe aérien multinational envisagé par le FNC est un paramètre de planification de base pour l'armée de l'Air allemande et reposerait à plus de 75 % sur les capacités allemandes.

En ce qui concerne la Marine, le FNC se manifeste le plus clairement dans le rétablissement de la concentration régionale bien connue sur la mer Baltique, établissant un commandement de la composante maritime de la Baltique autour des structures allemandes.

Des moyens financiers disponibles, enfin ?

En matière de défense, l'objectif affiché par le chancelier Scholz est de faire de la Bundeswehr l'armée la plus efficace d'Europe. À cette fin, il a annoncé la création d'un fonds spécial unique de 100 milliards d'euros ainsi qu'une augmentation du budget de la défense à 2 % du PIB. Ce fonds spécial a été alimenté par des crédits comptabilisés en dehors des limites fixées par le dispositif du frein à la dette, ce qui a nécessité une autorisation spéciale du Bundestag.

Les prévisions d'emploi de ces crédits reflètent assez largement les priorités définies par les états-majors en matière d'équipement des forces⁵⁰ (en milliards d'euros) :

- 33,4 pour l'armée de l'Air et notamment pour acquérir 35 avions *F-35*, destinés à remplacer les *Tornado* en fin de service ;
- 20,7 pour le commandement et le contrôle ainsi que le numérique ;
- 16,6 pour les matériels terrestres, notamment l'achat de blindés de type *Puma* et le successeur du *Léopard 2* ;
- 8,8 pour la Marine ;
- 1,9 pour l'équipement individuel du combattant ;
- 0,42 pour la recherche et la technologie ;

50. W. Labuhn et G. Heiming, « Neue Aufrüstung für die Bundeswehr: nach langem Ringen zwischen Koalition und Union billigt das Parlament die Finanzierung über ein Sondervermögen », *Europäische Sicherheit und Technik*, juillet 2022.

- 18,1 pour des projets divers (figurant dans le budget de la défense et non encore transférés sur ce fonds).

Ce dispositif demeure marqué par deux incertitudes.

L'une porte sur son volume et la capacité de l'Allemagne à atteindre l'objectif des 2 % du PIB consacré à la défense, sans une augmentation en parallèle du budget annuel de la défense, ce qui ne paraît pas être le cas en l'état actuel des prévisions du ministère des Finances. Pour 2022, il n'y a pas de dépenses prévues à partir du fonds spécial, seulement 8,5 milliards pour 2023. Jusqu'en 2026, à la condition d'utiliser les crédits du fonds spécial, le budget allemand de la défense pourrait presque atteindre l'objectif de 2 %⁵¹.

L'autre porte sur l'horizon de temps utilisé et le besoin de sécuriser un budget à moyen terme. Une clarification s'impose pour assurer la planification financière au-delà de 2026, car les ressources du fonds spécial auront été consommées pour compenser l'absence de hausse du budget de la défense⁵².

Ces deux incertitudes sont confirmées par les prévisions budgétaires présentées par le gouvernement⁵³ : le budget ordinaire de la défense reste fixé à 50 milliards d'euros en moyenne sur l'ensemble de la période 2023-2027. Le budget d'équipement passe de 20,4 à 18,6 milliards d'euros, baisse qui est compensée par le Fonds spécial, qui « apparaît plus comme une roue de secours pour le ministère de la défense que comme un véritable booster⁵⁴ ».

À long terme, trois facteurs déterminants

Ces trois facteurs sont en quelque sorte la conséquence de l'éviction du domaine militaire et des questions de défense du débat public allemand depuis une vingtaine d'années.

Le premier est de nature politique et porte sur la pérennité des arbitrages en faveur de la défense

Au regard des résultats des élections législatives des dernières années, ce point revêt une importance particulière dans le contexte très volatil de

51. K.-H. Röhl, H. Bardt et B. Engels, « Zeitenwende für die Verteidigungswirtschaft? », *IW – Policy Paper*, n° 4/2022, 15 août 2022.

52. *Ibid.*

53. A. Davidson, « Germany, the Special Fund and the FY2023 Budget », *Defense – Aerospace.com*, 29 août 2022.

54. *Ibid.*

l'électorat et de la nécessité de bâtir des coalitions élargies. Cela peut conduire à concentrer les efforts financiers au profit de postes jugés plus importants, notamment pour préserver la compétitivité de l'Allemagne. Par exemple l'impératif de ne pas compromettre la transition énergétique sous la pression de l'urgence climatique, ou encore de ne pas ralentir le développement d'infrastructures numériques ou de transport dans le cadre d'une modernisation du site de production allemand. Ceci sur fond de défiance par rapport à ce qui serait présenté comme la reprise d'une course aux armements et le risque d'un retour au militarisme, arguments soulevés par certains responsables politiques allemands, en réaction au discours du chancelier Scholz sur le « changement d'époque ».

Le deuxième est d'ordre financier

Le maintien de la stabilité financière est un mantra parmi les principaux partis de gouvernement allemands, qui traduit la profonde aversion de la population pour l'inflation et l'instabilité monétaire.

Depuis les années 2000, les gouvernements qui se sont succédé n'ont pas hésité à sacrifier des dépenses d'investissement par souci de préserver la stabilité financière et de reconstituer des marges de manœuvre budgétaire. Le budget de la défense a contribué aux objectifs de réduction des dépenses et de stabilisation financière du gouvernement fédéral.

Si la dégradation du contexte macro-économique, marquée par un contexte de faible croissance et d'inflation se poursuivait en Allemagne et en Europe, *a fortiori* dans l'hypothèse d'une crise de la zone euro, les autorités allemandes pourraient voir leurs marges de manœuvre réduites pour le maintien d'investissements importants dans le domaine de la défense. Dans ce contexte, le facteur déterminant sera le soutien de l'opinion publique allemande, confrontée à une guerre qui s'installe dans la durée et exige son lot de privations et de sacrifices.

La troisième porte sur l'importance que l'Allemagne accordera à ses capacités militaires pour assurer sa sécurité nationale

Les débats au Bundestag pour l'approbation du fonds spécial unique ont souligné l'importance des besoins dans d'autres domaines, tels que la cybersécurité. Ce qui conduit à s'interroger sur l'importance pour l'Allemagne de développer des capacités de réaction face aux menaces hybrides et plus largement de se doter d'une capacité civilo-militaire de défense. La question principale est de savoir quelle extension il convient de donner au concept de sécurité, en y incluant un large éventail de dimensions, depuis le politique et l'économique, en passant par le

développement, l'écologie et l'humanitaire⁵⁵. Dans ce domaine, beaucoup dépendra des orientations qui seront définies par la stratégie de sécurité nationale, dont l'objet est précisément d'adopter une approche globale et transversale des questions de sécurité.

55. R. Mützenich, « L'Allemagne et le Zeitenwende : entre permanence et changement », Friedrich Ebert Stiftung, juin 2022.

Conclusion

La guerre en Ukraine souligne l'urgence de la modernisation des forces armées allemandes et européennes pour être en mesure de dissuader et combattre un ennemi de niveau technologique comparable et disposant d'une certaine masse. Elle réhabilite les missions de défense du territoire et de défense collective dans le cadre de l'OTAN, qui constituent le noyau dur des compétences de la Bundeswehr.

À travers le choix qu'elle a fait de l'intégration au sein de l'OTAN, l'Allemagne pourrait devenir la nation-cadre indispensable pour la plupart de ses partenaires, et pour l'Alliance dans son ensemble, pour tout scénario de défense collective. Toutefois, depuis le début de la guerre en Ukraine, l'objectif ne saurait être de réaliser des économies en mutualisant des moyens, mais de réaliser le saut qualitatif nécessaire, lui permettant de renforcer la posture dissuasive des membres de l'Alliance et d'acquérir des capacités qui garantissent leur viabilité dans le cadre d'un engagement face à la Russie.

L'objectif de l'Allemagne, de jouer un rôle plus important au sein de l'Alliance à travers le concept de nation-cadre n'est par conséquent possible que si Berlin développe ses capacités militaires à la hauteur des ambitions affichées. Les objectifs sont identifiés, reste à sécuriser un financement et un processus d'acquisition à moyen terme, qui garantiront la cohérence d'ensemble de ce processus. Les crédits mobilisés au moyen du fonds spécial unique de 100 milliards d'euros ne permettront pas à eux seuls de couvrir les besoins, sans une augmentation du budget de la défense et sans une programmation au-delà de 2026.

Pour autant, l'ambition affichée par les responsables de la coalition au pouvoir, de donner à l'Allemagne un rôle de premier plan en Europe et de faire de la Bundeswehr la première armée conventionnelle en Europe⁵⁶ n'est pas neutre car elle entraîne un glissement des équilibres sur le continent, même si cela s'effectue dans un cadre multinational et sur une base coopérative. Il convient d'en mesurer les implications pour la sécurité européenne, les équilibres géopolitiques, mais aussi les partenariats.

Ce qui pose la question de la place réservée à la coopération et tout particulièrement de l'avenir de la coopération franco-allemande dans le domaine de la défense. Entre une France qui s'efforce de préserver ses moyens pour conserver une marge de manœuvre opérationnelle et une

56. C. Lambrecht, « Grundsatzrede der Verteidigungsministerin zur Nationalen Sicherheitsstrategie », der Bundesministerin des Verteidigung, Bundesrepublik Deutschland, Berlin, 12 septembre 2022.

Allemagne qui a fait le choix de l'intégration, quels peuvent être les domaines d'action communs ? Le débat sur le changement d'époque fournit l'occasion de remettre à plat les objectifs de la coopération franco-allemande dans le domaine de la défense, au regard de sa contribution à la sécurité européenne. Quel rôle la brigade franco-allemande peut-elle jouer dans le contexte d'une plus grande intégration des forces européennes ? Peut-elle servir de noyau à une division multinationale ? Considérant le risque d'escalade du conflit en Ukraine, dans quelle mesure la France peut-elle associer l'Allemagne à un dialogue sur le rôle de la dissuasion nucléaire dans la sécurité collective de l'Europe ?⁵⁷ En matière de coopération d'armement, quels sont les domaines dans lesquels une coopération franco-allemande est déterminante, pour réaliser des économies d'échelle tout en garantissant l'interopérabilité des forces ?⁵⁸ Une clarification s'impose pour hiérarchiser les besoins, arbitrer les coûts et confirmer les partenariats.

57. Discours du Président de la République sur la stratégie de défense et de dissuasion, Paris, 7 février 2020.

58. « L'Allemagne veut une défense anti-aérienne européenne intégrée, mais sans la France ... », Méta-Défense, 30 août 2022, disponible sur : <https://meta-defense.fr>.

Les dernières publications du Cerfa

- D. Puhl, [L'Allemagne, le changement d'époque et l'avenir de l'OTAN](#), *Visions franco-allemandes*, n° 33, août 2022
- P. Commun, [La puissance industrielle de l'Allemagne en danger. Le double choc de la transition énergétique et du risque géopolitique](#), *Notes du Cerfa*, n° 170, juillet 2022
- A. Antil et P. Maurice, [Après le Mali, quel engagement de l'Allemagne au Sahel ?](#), *Notes du Cerfa*, n° 169, juin 2022
- K. Terrollion et C. Klos, [La « Stratégie France » de la Sarre : un Land sur la voie d'un plurilinguisme européen en action](#), *Notes du Cerfa*, n° 168, mars 2022
- P. Maurice, [Un « changement d'époque » ? Vers une réorientation de la politique étrangère allemande après l'invasion russe en Ukraine](#), *Briefings de l'Ifri*, 7 mars 2022
- É.-A. Martin, [Le choc de la réalité : La coalition feu tricolore dans la crise russo-ukrainienne](#), *Notes du Cerfa*, n° 167, février 2022
- C. Defrance et Tanja Herrmann, [Société civile franco-allemande : enjeu et acteur des relations bilatérales. Bilan et perspectives après la signature du traité d'Aix-la-Chapelle](#), *Visions franco-allemandes*, n° 32, décembre 2021
- É.-A. Martin et M. Krpata, [Le dilemme des puissances moyennes : Comment AUKUS a remodelé le potentiel d'une coopération E3 dans l'Indo-Pacifique](#), *Notes du Cerfa*, n° 166, octobre 2021



27 rue de la Procession 75740 Paris cedex 15 – France

Ifri.org