
**L'engagement de la Bundeswehr
en Afghanistan :
quels enseignements pour la
politique de défense allemande ?**

Michel Drain

Décembre 2014

Comité d'études des relations franco-allemandes

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.

Avec son antenne de Bruxelles (Ifri-Bruxelles), l'Ifri s'impose comme un des rares *think tanks* français à se positionner au cœur même du débat européen.

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

Les activités de recherche, de secrétariat de rédaction et de publication du Cerfa bénéficient du soutien du Centre d'analyse, de prévision et de stratégie du ministère des Affaires étrangères et du Frankreich-Referat de l'Auswärtiges Amt.



Directeur de collection : Hans Stark

ISBN : 978-2-36567-341-9

© Ifri – 2014 – Tous droits réservés

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
Email : ifri@ifri.org

Ifri-Bruxelles
Rue Marie-Thérèse, 21
1000 – Bruxelles – BELGIQUE
Tél. : +32 (0)2 238 51 10
Fax : +32 (0)2 238 51 15
Email : bruxelles@ifri.org

Site Internet : ifri.org

Auteur

Michel Drain est chercheur associé au Comité d'études des relations franco-allemandes (Cerfa) de l'Institut français des relations internationales (Ifri).

Il est diplômé de l'Institut d'études politiques de Paris (section service public, 1970) et titulaire d'un DEA de relations internationales de l'Institut d'études politiques de Paris (1981). Il a été de 1974 à 2013 administrateur des services de l'Assemblée nationale. Il a notamment été chargé d'assister les rapporteurs spéciaux du budget de la défense au secrétariat de la commission des finances (1983 à 1993) et, en qualité de directeur adjoint, responsable du secrétariat de la commission de la défense (1998 à 2002) puis de la division des relations parlementaires internationales (2010 à 2013).

Résumé

Depuis leur création et jusqu'au milieu des années 1990, les forces armées de la République fédérale n'avaient que des missions de défense du territoire. À partir de 2001, elles ont pu être déployées sur un théâtre d'opérations très lointain pour servir des objectifs politiques sans lien direct avec la sécurité des frontières allemandes. Les opérations extérieures armées font désormais partie du quotidien de la Bundeswehr. Parmi les 11 opérations de ce type dans lesquelles les forces armées allemandes sont aujourd'hui engagées, celles conduites en Afghanistan sont à la fois les plus coûteuses (de l'ordre de 9 milliards d'euros) et les plus longues (plus de 13 ans). Cette *Note du Cerfa* dresse un bilan du premier déploiement terrestre de l'armée allemande à l'extérieur.

Dans un premier temps, elle retrace l'évolution de l'intervention militaire allemande en Afghanistan de l'opération *Enduring Freedom* jusqu'à sa participation dans la Force internationale d'assistance à la sécurité (FIAS), qui se caractérise notamment par un accroissement de ses effectifs humains et matériels, mais aussi par sa responsabilité au sein de la coalition internationale. La mission d'Afghanistan a scellé dans les faits la transformation de la Bundeswehr en une armée de forces opérationnelles.

Dans un second temps, cette *Note du Cerfa* revient sur les résultats de l'engagement allemand en Afghanistan, qui restent contrastés : du point de vue politique, ils sont considérés comme décevants – la situation sécuritaire de l'Afghanistan reste plus qu'instable. Du point de vue militaire, les opérations d'Afghanistan ont montré que la Bundeswehr est en mesure d'assurer une présence efficace sur un théâtre lointain dans un cadre multinational et qu'elle maîtrise un nombre significatif de compétences clés.

Au final, l'expérience du déploiement de la Bundeswehr en Afghanistan aboutit à une conclusion cruciale : si l'Allemagne souhaite mieux intégrer son outil militaire dans sa politique extérieure, elle devra sans doute clarifier sa doctrine et accepter les efforts budgétaires correspondants.

Executive Summary

Since the Bundeswehr's creation and until the mid-1990s, German military policy was limited exclusively to national defense; since 2001, its armed forces have been deployed in distant theaters of operations, serving political purposes with no direct link to the security of German borders. External military operations have become an everyday matter for the Bundeswehr. Among the 11 operations of this type in which the armed forces are currently taking part, the operations in Afghanistan are both the most expensive (in the range of €9 billion) and the longest (more than 13 years). This *Note du Cerfa* assesses the Bundeswehr's first exterior terrestrial deployment.

First, it reviews the evolution of Germany's military intervention in Afghanistan, from its beginnings within the *Enduring Freedom* operation to its deployment within the *International Security Assistance Force (ISAF)*. It tracks the mission's increase in human resources and armaments, as well as the extent of German responsibility and leadership within the coalition. It shows that Germany's Afghan mission has cemented the Bundeswehr's transformation into truly operational armed forces.

Second, this *Note du Cerfa* draws up a balance sheet for the German military engagement in Afghanistan, stressing the mission's mixed results. From a political perspective, the results can be considered disappointing (the security situation in Afghanistan is worse than unstable). From a military perspective, the German operations in Afghanistan have proven that the Bundeswehr is capable of ensuring an effective military presence in a distant theater within a multinational framework, and moreover that it holds a significant number of key skills.

Overall, reviewing the Bundeswehr's experience in Afghanistan leads to a crucial conclusion: If Germany wishes to integrate its military capabilities more effectively into its overall foreign policy, it needs to clarify its doctrine, and to accept that corresponding budgetary efforts will be required.

Sommaire

INTRODUCTION	5
UNE MISSION DE STABILISATION DICTÉE PAR LES NÉCESSITÉS DE L'ALLIANCE AMÉRICAINE.....	6
De la lutte armée contre le terrorisme à la force internationale de stabilisation	6
L'accroissement progressif du contingent allemand dans le cadre de l'OTAN	8
Les spécificités de l'engagement allemand : la Bundeswehr, « agence de développement en uniforme » ?..	10
La participation de l'Allemagne à la stratégie américaine de désengagement.....	11
LE BILAN POLITIQUE ET MILITAIRE DE L'ENGAGEMENT ALLEMAND EN AFGHANISTAN	15
Une appréciation allemande mitigée quant aux résultats politiques de l'action de la FIAS	15
Un coût financier et humain élevé.....	16
Un engagement militaire significatif malgré des restrictions à l'emploi de la force	17
L'adaptation de la Bundeswehr aux opérations extérieures dans un cadre budgétaire contraint	20
CONCLUSION.....	24

Introduction

Les opérations extérieures armées font désormais partie du quotidien de la Bundeswehr. Parmi les 11 opérations de ce type dans lesquelles les forces armées allemandes sont aujourd'hui engagées, celles conduites en Afghanistan depuis le 19 septembre 2001 sont à la fois les plus coûteuses (de l'ordre de 9 milliards d'euros¹) et les plus longues (plus de 13 ans). L'engagement de la Bundeswehr en Afghanistan témoigne de la profonde transformation de la politique de défense allemande. Alors que depuis leur création et jusqu'au milieu des années 1990, les forces armées de la République fédérale n'avaient que des missions de défense du territoire, à partir de 2001, elles ont pu être déployées sur un théâtre d'opérations très lointain pour servir des objectifs politiques sans lien direct avec la sécurité des frontières allemandes.

La Bundeswehr a fait la preuve, en Afghanistan, qu'elle est capable de mener des interventions extérieures de longue durée avec un volume de forces limité mais non négligeable. Il n'y a pas eu, dans l'opinion allemande, de mouvement général de rejet à l'encontre de cette intervention, premier engagement allemand terrestre depuis la Seconde Guerre mondiale, et ce malgré les conditions difficiles dans lesquelles elle s'est déroulée. Toutefois, le scepticisme de l'opinion publique allemande à l'égard des opérations extérieures de la Bundeswehr pourrait s'accroître s'il apparaissait que le système politique afghan soutenu à grand-peine par l'aide internationale venait à se désagréger. Pour une meilleure acceptation d'éventuels nouveaux engagements extérieurs de ses forces armées, l'Allemagne doit donc sans doute mieux définir la doctrine qui les inspire et les moyens qui leur sont affectés.

¹ En surcoût budgétaire direct.

Une mission de stabilisation dictée par les nécessités de l'alliance américaine

L'engagement direct allemand en Afghanistan a d'abord pris la forme d'une participation aux opérations antiterroristes qui ont immédiatement suivi les attentats du 11 septembre 2001. Il s'est ensuite principalement inscrit dans le cadre d'une mission de stabilisation approuvée par l'Organisation des Nations unies (ONU). La contribution de la Bundeswehr à cette mission l'a toutefois conduite, au bout de quelques années, à livrer des combats d'intensité croissante. Elle s'achève à présent sans certitude quant à la réalisation des objectifs politiques initialement fixés.

De la lutte armée contre le terrorisme à la force internationale de stabilisation

Immédiatement après les attentats du 11 septembre 2001, le chancelier Gerhard Schröder assure le président George W. Bush de la « solidarité illimitée » de l'Allemagne. Le 8 novembre, il demande au Bundestag l'autorisation d'engager 3 900 militaires de la Bundeswehr dans l'opération *Enduring Freedom*, dont l'objectif est de renverser le régime taliban et de lutter contre le terrorisme. Le 16 novembre, pour vaincre les résistances de certains parlementaires des groupes de sa majorité (SPD et Verts), il pose la question de confiance, procédure exceptionnelle en Allemagne. Il considère alors l'envoi de forces allemandes sur un théâtre très éloigné de l'Europe comme une « césure » et entend disposer du complet soutien de sa majorité pour conduire cette action. L'engagement en Afghanistan est alors principalement justifié par la nécessité de traduire en actes la solidarité de l'Allemagne envers les États-Unis. Gerhard Schröder répond à une demande américaine mais il s'agit aussi, pour le chancelier, de faire la preuve que l'Allemagne est prête à assumer pleinement le rôle qui lui incombe du fait de « ses responsabilités croissantes dans le monde² ».

² Bundestag, *Plenarprotokoll* 14/198, 8 novembre 2001.

La participation allemande à l'opération *Enduring Freedom* a surtout concerné la Marine au large de la Corne de l'Afrique jusqu'à fin 2009. Peu de données publiques sont disponibles sur les actions militaires allemandes menées dans ce cadre sur le théâtre afghan. Celles-ci ont pour l'essentiel consisté dans l'engagement d'une centaine de membres du service des forces spéciales (*Kommando Spezialkräfte - KSK*) de janvier 2002 à 2008. Ces militaires ont participé aux actions offensives américaines, puis à la surveillance de la frontière afghano-pakistanaise. Ils ont aussi mené des actions de sécurisation à Kaboul³ ainsi qu'au profit de la Force internationale d'assistance à la sécurité (FIAS). Le coût budgétaire de la participation allemande à l'opération *Enduring Freedom* a été non négligeable en 2002 et 2003, atteignant respectivement 315,7 et 219,2 millions d'euros⁴.

Parallèlement, cependant, l'Allemagne est restée fidèle à sa conception globale de la sécurité, selon laquelle l'engagement militaire ne peut représenter qu'un élément d'une stratégie de réponse au terrorisme. Il doit être intégré dans un effort multilatéral de longue durée, visant en particulier, dans le cas de l'Afghanistan, à reconstruire l'État et l'économie du pays. Ainsi, dès le début de son engagement sur le théâtre afghan, l'Allemagne préside l'*Afghanistan support group*, à vocation humanitaire. Elle participe activement, aux côtés notamment du Royaume-Uni et de la France, à la politique européenne d'aide à l'Afghanistan, en particulier dans le cadre des conférences internationales de donateurs. Enfin et surtout, elle accueille, du 27 novembre au 5 décembre 2001, la première conférence sur l'Afghanistan à Petersberg, près de Bonn, pour poser les bases de la reconstruction du pays. Cette conférence lance le processus de consolidation des institutions afghanes, dit « processus de Bonn ». L'Allemagne y choisit d'être « nation-cadre » (*lead nation*) pour assister l'Afghanistan dans la formation de ses forces de police⁵. Au cours de la conférence, des personnalités influentes d'Afghanistan opposées au régime des talibans établissent une Autorité de transition afghane. La question se pose alors d'assurer la sécurité, à Kaboul, de cet exécutif provisoire. Il est donc décidé de créer à cet effet la FIAS, dont le déploiement est autorisé par le Conseil de sécurité de l'ONU le 20 décembre 2001. L'Allemagne y jouera un rôle important.

³ T. Noetzel et B. Schreer, *Spezial Streitkräfte der Bundeswehr*, Berlin, Stiftung Wissenschaft und Politik, « SWP-Aktuell », n° 50, novembre 2006.

⁴ Chiffres tirés d'une réponse du gouvernement à une question parlementaire (*Drucksache 17/14491*, 6 août 2013).

⁵ Lorsqu'en 2007 une mission européenne (EUPOL) prend le relais de l'action nationale allemande, la contribution allemande reste (et restera) importante.

L'accroissement progressif du contingent allemand dans le cadre de l'OTAN

La FIAS débute comme une mission *ad hoc*, d'abord dirigée par le Royaume-Uni pour une période de six mois, puis par la Turquie pour la même durée. Lorsqu'il demande pour la première fois au Bundestag d'autoriser la Bundeswehr à contribuer à la FIAS, Gerhard Schröder souligne que l'emploi de la force ne doit pas être dissocié de la recherche d'une solution politique. Il se félicite que le Conseil de sécurité ait créé cette force et lui ait attribué un mandat robuste et limité précisément pour faciliter une issue politique au conflit afghan. Les besoins militaires de la FIAS étant estimés à seulement 5 000 hommes, une contribution allemande de 1 200 hommes est alors envisagée⁶. Dès mai 2002, ces effectifs sont portés à 1 400⁷. En janvier 2003, l'Allemagne et les Pays-Bas prennent conjointement la direction de la FIAS et le contingent allemand passe à 2 500 hommes⁸, représentant le tiers de l'effectif total de la force. L'Allemagne s'engage ainsi dans un effort de reconstruction appuyé par une force de stabilisation sous mandat de l'ONU, tandis que les États-Unis, qui ne participent pas à la FIAS, se désintéressent quelque peu de l'Afghanistan pour se concentrer sur le régime irakien, qu'ils s'apprêtent à renverser unilatéralement par la force.

SHAPE avait déjà fourni une assistance à l'Allemagne et aux Pays-Bas pour la planification des opérations et le renseignement militaire. Le 11 août 2003, une nouvelle étape est franchie avec l'attribution du commandement de la FIAS à l'Organisation du traité de l'Atlantique nord (OTAN). En octobre 2003, le mandat de la FIAS est étendu à l'ensemble du pays avec l'accord du Conseil de sécurité. La Bundeswehr retrouve dès lors avec l'OTAN son cadre naturel d'action. Elle reste une armée d'alliance (*Bündnisarmee*), mais le sens politique de l'engagement militaire allemand s'en trouve modifié : il ne s'agit plus seulement, pour l'Allemagne, d'apporter un soutien à la restauration d'un État afghan fonctionnel ; en participant à la première véritable opération militaire de l'OTAN en dehors de la zone du traité de l'Atlantique nord, elle se trouve également confrontée à l'obligation de consentir un engagement à la mesure de la place qu'elle occupe au sein de l'organisation.

L'Allemagne obtient, conjointement avec la France, que les chaînes de commandement de la FIAS et de l'opération *Enduring Freedom* restent distinctes : la FIAS demeure donc une mission de stabilisation sans vocation offensive de destruction des éléments terroristes ou, plus largement, insurgés. La distinction ne sera pas toujours maintenue aussi nettement que le souhaitent les

⁶ Bundestag, *Plenarprotokoll* 14/210, 22 décembre 2001.

⁷ Bundestag, *Drucksache* 14/7930, 21 décembre 2001.

⁸ Bundestag, *Drucksache* 15/128, 3 décembre 2002.

Allemands, en particulier en ce qui concerne l'emploi des forces spéciales.

Dans le cadre de l'extension du mandat de la FIAS à l'ensemble de l'Afghanistan, la Bundeswehr prend en charge une « équipe de reconstruction régionale » (*Provincial Reconstruction Team – PRT*) à Kunduz, dans le nord du pays. Elle intervient donc dans une région tadjike, beaucoup moins touchée par l'insurrection que le sud de l'Afghanistan, à dominante pachtoune. Dans le mandat demandé au Bundestag⁹, la région de Kunduz est décrite comme « la mieux adaptée » au déploiement de la Bundeswehr en raison de sa situation moins conflictuelle. Il est également clairement indiqué que le détachement de la Bundeswehr n'y sera que la « composante de protection » d'une action de reconstruction essentiellement civile, en application du « concept pour l'Afghanistan » adopté par le gouvernement fédéral en septembre 2003. Les effectifs militaires allemands sont alors ramenés à 2 250 hommes.

L'Allemagne est cependant bientôt appelée à contribuer plus fortement à l'effort militaire désormais encadré par l'OTAN, notamment en raison de ses responsabilités au sein de l'organisation. En septembre 2005, le mandat du Bundestag porte les effectifs de la Bundeswehr engagés en Afghanistan à 3 000 hommes¹⁰. Sous le gouvernement de grande coalition dirigé par Angela Merkel, l'engagement de moyens aériens de reconnaissance est autorisé en mars 2007, et en septembre de la même année, un autre mandat relève la limite des effectifs de la Bundeswehr à 3 500 hommes alors que, depuis 2006, la situation sécuritaire se dégrade sensiblement. Malgré cet accroissement en valeur absolue, l'engagement allemand diminue en termes relatifs : ainsi, au cours de l'année 2006, les effectifs de la FIAS, déployés progressivement sur l'ensemble du territoire afghan, sont passés de 9 000 à 31 000 hommes, les Américains ayant décidé d'y affecter une partie de leurs forces jusqu'ici engagées dans l'opération *Enduring Freedom*. En octobre 2008, en conséquence du très net renforcement de l'insurrection, qui touche aussi désormais le nord de l'Afghanistan, le contingent allemand doit être relevé à 4 500 hommes¹¹. À la même date, l'effectif total de la FIAS s'établit à 50 700 hommes. La Bundeswehr, qui fournissait le tiers des effectifs de la force à ses débuts, n'y contribue plus qu'à hauteur de 9 %. Néanmoins, elle continue de jouer un rôle important au sein de l'état-major de la FIAS et commande la région nord.

⁹ Bundestag, *Drucksache* 15/1700, 15 octobre 2003.

¹⁰ Bundestag, *Drucksache* 15/5996, 21 septembre 2005.

¹¹ Bundestag, *Drucksache* 16/10473, 7 octobre 2008.

Les spécificités de l'engagement allemand : la Bundeswehr, « agence de développement en uniforme¹² » ?

Malgré l'intensification des combats, le gouvernement fédéral continue d'affirmer que « l'engagement allemand se concentre sur la reconstruction civile ». En dépit des demandes des États-Unis, de certains alliés et des autorités militaires de l'OTAN, il n'envisage pas d'engager la Bundeswehr dans le sud et l'est du pays, où les violences sont les plus intenses, mais renforce ses actions de sécurité et de reconstruction dans le Nord. Les missions de la Bundeswehr en Afghanistan restent définies de manière restrictive : soutien aux autorités afghanes pour le maintien de la sécurité, aide à la réforme des forces de sécurité afghanes, protection du personnel des agences d'aide et de reconstruction, participation à l'état-major de la FIAS notamment pour l'établissement de points de situation, transport sanitaire et évacuation, participation aux actions civilo-militaires¹³. L'Allemagne a développé un mode spécifique de gestion des PRT, conforme à sa conception de la « sécurité en réseau » (*vernetzte Sicherheit*). Selon cette approche, les représentants du gouvernement allemand sur place s'efforcent d'associer toutes les institutions publiques et, si possible, les organisations non gouvernementales (ONG) à la mise en œuvre d'une stratégie commune de reconstruction sur le territoire considéré, les forces armées ne jouant qu'un rôle de sécurisation du dispositif¹⁴. Les équipes de reconstruction (PRT) d'Afghanistan n'étaient donc pas considérées par les autorités allemandes comme des structures militaires par nature.

Néanmoins, l'Allemagne prend en charge la réserve d'intervention rapide du commandement régional nord. Elle accepte également l'éventualité de missions ponctuelles dans d'autres zones que le Nord et Kaboul, notamment pour des besoins de liaison. L'action des appareils de reconnaissance Tornado engagés par la Bundeswehr couvre naturellement l'ensemble du territoire afghan. De même, l'armée de l'air allemande assure, au profit de la FIAS, des opérations de transport sans limitations géographiques. En outre, 300 militaires allemands participeront par la suite, en 2011, à des missions de surveillance aérienne AWACS – un engagement destiné à décharger les forces aériennes alliées alors engagées dans la surveillance de la zone d'interdiction de survol au-dessus de la Libye.

¹² H. Stark, *La politique internationale de l'Allemagne. Une puissance malgré elle*, Villeneuve d'Ascq, Presses universitaires du Septentrion, 2011.

¹³ Voir notamment le mandat d'octobre 2008 (Bundestag, *Drucksache* 16/10473, *op. cit.*).

¹⁴ Voir H.-G. Ehrhart, *L'interaction civilo-militaire dans la politique de sécurité allemande : le cas de l'Afghanistan*, Paris, Ifri, « Note du Cerfa », n° 91, décembre 2011.

L'année 2009 est marquée par de violents combats sur l'ensemble du territoire afghan, y compris dans le Nord. Dans la nuit du 3 au 4 décembre, le colonel Georg Klein, chef de la PRT de Kunduz, demande une attaque aérienne contre deux camions-citernes de la Bundeswehr saisis par les insurgés après qu'ils se sont enlisés sur un banc de sable du fleuve Kunduz. L'attaque, menée par des appareils américains, fait de nombreuses victimes civiles¹⁵. Le 28 octobre 2009, le ministre de la Défense, Karl Theodor zu Guttenberg, parle pour la première fois d'une « situation semblable à une guerre » (*Kriegsähnliche Zustände*). Les ambiguïtés de l'engagement militaire allemand en Afghanistan sont alors manifestes : s'agit-il de la sécurisation d'une mission internationale de construction d'un État de droit sous mandat des Nations unies, ou d'une opération d'imposition de la paix par la force impliquant des combats et une victoire militaire sur le terrain ?

La participation de l'Allemagne à la stratégie américaine de désengagement

Pour conjurer les risques d'enlisement, le président Obama engage en mars 2009 une politique qui n'apaise que partiellement les inquiétudes allemandes dans la mesure où elle s'appuie sur une intensification temporaire de l'effort militaire. Cette politique est axée sur un renforcement des effectifs de la FIAS pour une durée limitée et sur l'amélioration parallèle des capacités des forces de sécurité afghanes afin que celles-ci soient en mesure, au bout de quelques années, d'assurer seules la sécurité du pays. La nouvelle stratégie américaine, qui vise à préparer un désengagement des forces alliées à partir du milieu de 2011, est entérinée à la conférence de Londres de janvier 2010.

Le gouvernement de coalition CDU/CSU-FDP, toujours dirigé par Angela Merkel, participe à la concrétisation de ces orientations en développant un nouveau « concept pour l'Afghanistan ». La chancelière s'oppose à l'idée de fixer définitivement l'échéance du retrait de la FIAS et paraît favorable à une présence internationale de stabilisation au-delà de 2014, mais elle se montre très réticente à l'égard de la suggestion américaine de former les forces afghanes à la contre-insurrection. Malgré ces réserves, le gouvernement fédéral

¹⁵ L'affaire suscitera une grande émotion en Allemagne. Elle entraînera la démission du ministre de la Défense, d'un secrétaire d'État à la Défense et du chef d'état-major des armées, et donnera lieu à la constitution d'une commission d'enquête parlementaire. Dans son rapport, publié le 25 octobre 2011 (Bundestag, *Drucksache* 17/7400), la commission conclura que le colonel Klein a agi de manière informée et en conscience pour la protection de ses troupes, tout en soulignant que la seule autre option possible aurait été « de ne pas donner l'ordre d'attaquer » et que, « rétrospectivement, sur la base d'informations alors non disponibles, ce choix aurait peut-être été le meilleur ».

accepte d'accroître temporairement l'engagement de la Bundeswehr : en février 2010, il porte la limite des effectifs allemands à 5 350 hommes¹⁶, avec le soutien du SPD¹⁷, dans la perspective d'un transfert de l'ensemble des missions de sécurité aux forces afghanes. Dans le mandat parlementaire, la description des capacités des forces engagées met l'accent sur le soutien à la formation et à l'équipement des forces afghanes. Lorsqu'il présente le mandat au Bundestag, Guido Westerwelle, alors ministre des Affaires étrangères, évoque un « changement de stratégie » et promet une réduction du contingent allemand à la fin de 2011¹⁸. Sur le terrain, l'année 2010 est pourtant celle où la Bundeswehr livre les combats les plus violents.

En décembre 2010, la FIAS compte 131 730 hommes. La contribution allemande, qui est alors de 4 877 hommes, ne représente plus que 3,7 % des effectifs de la force. L'Allemagne est cependant en charge d'un des six commandements régionaux, le commandement nord, fort de 11 000 hommes. Elle est le troisième contributeur à la force, devant la France (3 850 hommes) mais loin derrière le Royaume-Uni (9 500). L'engagement des Européens n'est pas comparable à celui des États-Unis, premier contributeur avec 90 000 militaires. En accord avec la volonté américaine d'accompagner l'effort militaire par un accroissement de l'aide civile, l'Allemagne annonce qu'elle compte doubler son engagement budgétaire en faveur du développement de l'Afghanistan. Cet engagement, qui atteint dès 2010 un montant annuel de 430 millions d'euros, fait alors de l'Allemagne le troisième pays pourvoyeur d'aide publique au développement du pays, après les États-Unis et le Japon.

En juin 2011, le président Obama confirme le processus de retrait des troupes américaines à l'horizon 2014. Les partenaires européens, et en particulier l'Allemagne, sont amenés à se rallier à cette perspective qui est entérinée lors d'une nouvelle conférence de Bonn sur l'Afghanistan le 5 décembre 2011. Le gouvernement fédéral commence à réduire le contingent de la Bundeswehr dès décembre 2011 en le ramenant à 4 900 hommes. Les camps des PRT dirigés par l'Allemagne à Kunduz et Faizabad sont fermés et leurs équipements transférés aux forces de sécurité afghanes. Le mandat demandé au Bundestag souligne alors la nécessité d'une solution politique au conflit afghan, à laquelle pourraient même être associés les talibans à condition entre autres qu'ils acceptent la Constitution afghane¹⁹. Pour faciliter cette solution politique, les puissances engagées en Afghanistan décident en outre à la conférence de Tokyo de juillet 2012 d'accompagner le processus de retrait des forces par un maintien coordonné de l'effort d'aide civile.

¹⁶ Bundestag, *Drucksache* 17/654, 9 février 2010.

¹⁷ Voir le débat parlementaire du 26 février 2010 (Bundestag, *Plenarprotokoll* 17/25).

¹⁸ Bundestag, *Plenarprotokoll* 17/22, 10 février 2010.

¹⁹ Bundestag, *Drucksache* 17/8166, 14 décembre 2011.

En novembre 2012, les effectifs de la Bundeswehr engagés en Afghanistan sont ramenés à 4 400 hommes. Le dernier mandat voté par le Bundestag le 20 février 2014, à la demande du nouveau gouvernement de grande coalition CDU/CSU-SPD, prévoit, à compter du 1^{er} mars et jusqu'au 31 décembre 2014 (date de la fin de la mission de la FIAS), l'engagement d'un maximum de 3 300 militaires pour un coût estimé à 579,3 millions d'euros²⁰. Cet engagement de forces combattantes doit toutefois être prolongé par une opération indirecte de soutien aux forces de sécurité afghanes. Cette opération se déroulera dans le cadre d'une nouvelle mission de l'OTAN, baptisée *Resolute Support*, dont la tâche principale sera de former, conseiller et soutenir les forces afghanes. En vertu des décisions prises lors du sommet de l'Alliance atlantique qui s'est tenu en septembre 2014 à Newport (pays de Galles), il s'agira d'une mission non combattante dont le mandat s'achèvera fin 2016. La signature par le gouvernement afghan, le 30 septembre 2014, de deux accords relatifs au statut juridique des forces étrangères – l'un avec les États-Unis (BSA), l'autre avec les autres pays de l'OTAN (SOFA) – a ouvert la voie à la mise en place du dispositif. Ces accords prévoient notamment une immunité de juridiction pour les membres des forces étrangères. La plupart des militaires déployés par l'OTAN auront pour tâche d'appuyer les forces afghanes dans les domaines de la logistique et du soutien sanitaire. La mission *Resolute Support* sera composée de 12 000 militaires en 2015. Environ 1 400 hommes seront chargés de conseiller et d'assister les forces de sécurité afghanes dans les domaines du renseignement, de la planification opérationnelle et de l'appui aérien. La contribution américaine s'élèvera pour 2015 à 8 000 hommes. Au cours de cette même année, un contingent de forces spéciales américaines (1 800 hommes) sera par ailleurs employé dans un cadre national à des missions parallèles de lutte contre le terrorisme. Cette présence militaire américaine de 9 800 hommes au total sera réduite de moitié début 2016, puis se limitera à un contingent résiduel dont la mission sera de protéger la représentation diplomatique des États-Unis et de fournir une assistance technique aux forces afghanes. Les alliés et partenaires de l'OTAN fourniront pour leur part un contingent complémentaire de 2 000 à 3 000 hommes en 2015.

En application du principe *hub and spoke* (« moyeu et rayons »), le centre de gravité de la mission sera situé à Kaboul et les forces déployées sur le territoire afghan seront concentrées dans les localités les plus peuplées qui abritent les centres de décision politique. L'Allemagne fera partie des quatre nations-cadres chargées d'organiser les activités de la mission dans les « rayons » ou secteurs géographiques correspondants. Elle aura la charge du secteur nord alors que les États-Unis seront responsables des secteurs sud et est, l'Italie du secteur ouest et la Turquie de Kaboul. Les forces allemandes seront déployées à Mazar-e Charif et à Kaboul. La

²⁰ Bundestag, *Drucksache* 18/436, 5 février 2014.

Bundeswehr doit fournir à la mission *Resolute Support* un contingent de 850 militaires, soit un tiers environ des effectifs non américains. La contribution allemande consistera essentiellement à former et conseiller les forces de sécurité afghanes au niveau des états-majors et des écoles militaires. Les forces allemandes assureront en outre leur propre protection. Le caractère « non combattant » de leur mission n'exclut donc pas leur implication dans des affrontements armés au titre de la légitime défense si elles venaient à être prises à partie par des insurgés. Parallèlement, le gouvernement fédéral s'est engagé à accorder une aide budgétaire annuelle de 150 millions d'euros aux forces de sécurité afghanes, ce qui fait de l'Allemagne le deuxième pays donateur dans ce domaine, après les États-Unis.

La Bundeswehr envisageait de maintenir sa présence en Afghanistan au-delà des deux années prévues pour la mission *Resolute Support*. Le gouvernement allemand a cependant dû s'adapter à l'accélération du calendrier de retrait voulu par le président Obama. Pour l'année 2014, le retrait des forces allemandes exige d'importantes opérations logistiques. La majorité des blindés encore déployés dans le pays sont réacheminés vers l'Allemagne d'abord par voie aérienne, au moyen d'appareils Iliouchine et Antonov loués à la Russie et à l'Ukraine, jusqu'au port turc de Trabzon, puis par voie maritime. Les matériels dont le coût de transport est supérieur à leur valeur résiduelle doivent en principe être détruits pour éviter qu'ils tombent entre les mains des insurgés.

Le bilan politique et militaire de l'engagement allemand en Afghanistan

Pour l'Allemagne, le bilan de l'engagement de la Bundeswehr en Afghanistan est contrasté. Du point de vue politique, les résultats sont considérés comme décevants au regard des attentes de la conférence de Bonn de 2001. Du point de vue militaire, la Bundeswehr a montré qu'elle est capable d'intervenir avec efficacité sur un théâtre d'opérations lointain dans un cadre multinational, et qu'elle maîtrise un nombre significatif de compétences clés. Néanmoins, les limites politiques, budgétaires et capacitaires de son action sont également apparues. Si l'Allemagne souhaite mieux intégrer son outil militaire dans sa politique extérieure, elle devra sans doute clarifier sa doctrine et consentir aux efforts budgétaires correspondants.

Une appréciation allemande mitigée quant aux résultats politiques de l'action de la FIAS

Lors de sa présentation, le 13 février 2014, du dernier mandat du contingent allemand déployé dans le cadre de la FIAS, Frank-Walter Steinmeier, ministre des Affaires étrangères, a dressé un bilan en demi-teinte de cette opération. S'il a reconnu qu'une large partie des attentes de la première conférence de Petersberg de 2001 n'avait pu être satisfaite, il a aussi fait valoir que le but essentiel de la mission – à savoir renforcer la sécurité de l'Allemagne – avait été atteint. Selon lui, l'Afghanistan a cessé d'être une base d'entraînement pour le terrorisme international. Le 19 novembre 2014, Michael Koch, commissaire spécial (*Sonderbeauftragter*) du gouvernement fédéral pour l'Afghanistan et le Pakistan, publiait la dernière édition du « rapport sur les progrès de l'Afghanistan » (*Fortschrittsbericht Afghanistan*²¹), dont la loi prévoit la publication régulière en lien avec le mandat parlementaire de participation des forces allemandes à la FIAS. Il y salue la tenue des élections présidentielles en Afghanistan

²¹ Bundestag, *Drucksache* 18/3270, 20 novembre 2014.

sans toutefois passer sous silence les ambiguïtés du processus²², et souligne en outre que la « crise des élections » a suscité une « profonde déception » parmi la population afghane.

Dans son rapport, Michael Koch procède à une évaluation souvent critique de l'action de la FIAS depuis ses débuts, déplorant en particulier une confusion entre les opérations FIAS et *Enduring Freedom*. Il exprime également des réserves à l'égard de la notion de « contre-insurrection », regrettant que celle-ci subordonne toutes les actions de reconstruction à la victoire militaire sur les forces antigouvernementales. Il critique aussi l'insuffisance des efforts consentis par les pays de la FIAS pour neutraliser les soutiens dont dispose l'insurrection au Pakistan, et considère que les forums multilatéraux de discussion réunissant les puissances intéressées pour examiner l'avenir de l'Afghanistan²³ ont été sous-employés. S'agissant de la situation sécuritaire, le tableau présenté dans le rapport reste sombre. Alors que la corruption et les activités criminelles liées à la drogue continuent de produire leurs effets délétères sur la vie publique et que les milices des chefs de guerre concurrencent les autorités régulières, l'insurrection a gardé sa capacité d'action dans les régions pachounes où elle jouit de ses appuis traditionnels. Elle demeure une « menace considérable » (*erhebliche Bedrohung*) pour les forces de sécurité afghanes, dont 3 450 membres ont été tués au cours des huit premiers mois de 2014. En revanche, la FIAS est désormais seulement la cible d'attaques « d'opportunité ou de prestige ». Les insurgés attendraient-ils le départ des forces combattantes étrangères pour lancer de grandes offensives ? La question reste ouverte. Enfin, il est souligné dans le rapport que la solution au conflit afghan ne peut être que politique mais que le dialogue avec les talibans est au point mort.

Un coût financier et humain élevé

La durée et l'ampleur de la mission de la Bundeswehr en Afghanistan se reflètent dans son coût budgétaire et humain. Jusqu'au 30 juin 2013, les surcoûts de la participation allemande à la FIAS se sont élevés au total à 7 642,6 millions d'euros²⁴. Sur la base des évaluations des mandats parlementaires, on peut estimer à environ un milliard d'euros les dépenses encourues au cours de la période allant de juin 2013 à décembre 2014. Si l'on ajoute à ces montants le

²² L'absence de transparence du dépouillement a conduit, après une médiation américaine, à répartir le pouvoir entre les deux candidats du deuxième tour : Ashraf Ghani, élu président, et Abdullah Abdullah, nommé chef du gouvernement.

²³ Parmi les forums cités dans le rapport, on relève notamment le Groupe de contact international présidé par l'Allemagne, le processus dit « du cœur de l'Asie » (*Heart-of-Asia process*), et même l'Organisation de coopération de Shanghai.

²⁴ Chiffres tirés d'une réponse du gouvernement à une question parlementaire (Bundestag, *Drucksache* 17/14491, 6 août 2013).

coût de la participation allemande à l'opération *Enduring Freedom*, l'Allemagne aura donc consacré plus de 9 milliards d'euros (dépenses directes) à ses opérations militaires en Afghanistan jusqu'à la fin de 2014. Sa participation à la FIAS lui aura coûté jusqu'à un milliard d'euros par an au cours de deux périodes distinctes, en 2002-2003 puis de 2010 à 2013. Le coût humain de cette mission a également été lourd pour la Bundeswehr. Le bilan établi en juillet 2014 faisait état de 55 morts parmi les militaires allemands, dont 35 survenus lors de combats ou à la suite d'attentats.

En 2010, l'institut d'études économiques DIW (*Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung*) a tenté d'évaluer le coût économique global de l'engagement allemand en Afghanistan²⁵. Il conclut à un coût total de 18 à 33 milliards d'euros dans l'hypothèse d'un retrait en 2011. Il situe le coût annuel de cet engagement entre 2 et 3 milliards d'euros, soit un montant très supérieur aux chiffres officiels publiés pour l'année 2010, qui s'élevaient à 1 059 millions d'euros. L'évaluation du DIW s'efforce d'intégrer l'ensemble des coûts indirects de l'intervention : entretien et remplacement du matériel militaire utilisé, prise en charge des militaires blessés, assistance aux familles des militaires décédés, aide à l'Afghanistan en rapport avec le conflit. Cette approche très extensive des coûts associés à un engagement extérieur peut paraître abusive. Elle reflète les réticences d'une fraction significative de l'opinion allemande à l'égard de l'hypothèse même d'un envoi de la Bundeswehr en mission extérieure. Elle montre néanmoins que la participation aux opérations militaires en Afghanistan a nécessité de la part de l'Allemagne un effort réel.

Un engagement militaire significatif malgré des restrictions à l'emploi de la force

La Bundeswehr s'est efforcée, tout au long de son engagement en Afghanistan, de limiter son « empreinte militaire ». Au cours des premières années de sa mission, elle n'a engagé que des moyens relativement légers. À partir du milieu de la décennie, son implication dans des combats de plus en plus violents l'a cependant conduite à renforcer progressivement son armement. Elle a alors entrepris de déployer une gamme puissante et diversifiée de matériels qui lui ont donné une capacité d'action très significative.

Pour les moyens les plus lourds, la Bundeswehr a notamment disposé de véhicules blindés de combat d'infanterie Marder, de

²⁵ T. Brück, O.J. de Groot et F. Schneider, *Eine erste Schätzung der wirtschaftlichen Kosten der deutschen Beteiligung am Krieg in Afghanistan*, Berlin, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, « DIW Wochenbericht », n° 21, 2010, disponible sur : <www.diw.de>.

véhicules blindés de transport Fuchs, Dingo et plus récemment Boxer. En 2011, elle mettait en œuvre 1 250 blindés divers. Elle n'a pas déployé de blindés lourds de type Leopard (contrairement aux armées canadienne ou danoise) en raison de la nature du terrain mais aussi pour ne pas donner à la population civile l'image d'une armée d'occupation. En revanche, elle a fait usage du puissant canon automoteur Panzerhaubitze 2000 lors d'opérations offensives consécutives à des attaques dirigées contre le contingent allemand fin 2010. Les moyens aériens ont essentiellement consisté en aéronefs de transport anciens : hélicoptères du type Sikorsky CH-53 et avions Transall. L'hélicoptère de transport moderne NH 90 n'a été déployé que tardivement pour les évacuations sanitaires. En règle générale, l'appui aérien a été assuré par des avions de combat américains à la demande du commandement tactique allemand. L'hélicoptère de combat moderne Tigre n'a pu être engagé qu'en 2013 ; 12 hélicoptères de ce type en version appui ont été adaptés aux conditions d'emploi établies pour l'Afghanistan (ils ont été équipés de moteurs capables de supporter des températures élevées sur de longues durées, de filtres à sable, d'armes de défense supplémentaires et d'un équipement de communication répondant aux nécessités des missions multinationales). La Bundeswehr a par ailleurs eu recours à des moyens nationaux de reconnaissance : six avions de reconnaissance Tornado de 2007 à 2010, des drones MALE Heron de fabrication israélienne acquis en *leasing*, et des drones tactiques (Luna, notamment). L'éloignement du théâtre d'opérations a nécessité une profonde adaptation de la logistique. La dimension spatiale a également été mise à profit par la Bundeswehr tant pour les besoins de la reconnaissance (satellites radars SAR-Lupe et accès aux satellites français optiques Hélios 2) que des communications (satellites ComSat 1 et 2 depuis 2011). Au total, c'est une gamme diversifiée de moyens qui a été mise en œuvre dans des conditions tactiques parfois difficiles (du fait des combats mais aussi des contraintes du terrain et du climat).

C'est sans doute dans le domaine de l'action de combat que l'intervention en Afghanistan a eu le plus de répercussions sur la Bundeswehr. Comme l'a souligné Ursula von der Leyen, ministre de la Défense, devant le Bundestag²⁶, « la Bundeswehr a été pendant des années marquée par la mission en Afghanistan ». Compte tenu des rotations, le nombre de militaires ayant pris part à cet engagement est en effet élevé – de l'ordre de 130 000 si l'on compte aussi les affectations aux fonctions de soutien en dehors du théâtre d'opérations²⁷. La Bundeswehr y a appris non seulement à combattre une menace asymétrique sérieuse, mais aussi à participer à la planification d'opérations multinationales aéroterrestres de grande envergure. L'état-major allemand a planifié et conduit des opérations

²⁶ Bundestag, *Plenarprotokoll* 18/69, 26 novembre 2014.

²⁷ Voir le document daté du 7 octobre 2014 disponible sur : <www.afghanistan-connection.de/wp-content/uploads/2014/10/Antwort-BMVg.pdf>.

offensives (par exemple l'opération *Halmazag* dans la région de Kunduz en octobre 2010). De ce fait, un nombre élevé d'anciens d'Afghanistan occupent des postes à responsabilité au sein de la Bundeswehr ; certains conseillent la ministre de la Défense. Il convient également de mentionner l'emploi des forces spéciales allemandes, notamment dans le cadre de l'opération *Enduring Freedom*. Il s'agit, pour l'essentiel, d'une capacité militaire de création récente en Allemagne, dont le commandement n'a été mis en place qu'en 1996, après l'unification allemande. Les opérations en Afghanistan ont permis d'accroître sensiblement la valeur opérationnelle de ces forces.

Un des aspects les plus discutés de l'engagement allemand a été le recours à la force. Les militaires de la Bundeswehr sont en effet liés par les plans d'opération et les règles d'engagement de l'OTAN, mais ils doivent en outre respecter des prescriptions nationales concernant le recours à la force, couramment désignées au sein de l'OTAN sous le terme « *caveats* » ou « réserves ». Ces prescriptions sont établies en Allemagne par le ministre de la Défense et énoncent les modes licites d'utilisation de la force pour les besoins de l'accomplissement de la mission ou au titre de la légitime défense. Elles sont transcrites sur une fiche de poche (*Taschenkarte*) que le militaire doit garder sur lui au cours des opérations. Ce document classifié est périodiquement révisé. Il semble que les contraintes imposées par la fiche de poche aient été assouplies au cours de l'engagement de la Bundeswehr en Afghanistan²⁸. Toutefois, le recours à la force demeure assorti de conditions rigoureuses : il doit rester « proportionnel », « adapté », « nécessaire » et ne doit constituer qu'un moindre mal.

Le dernier « rapport sur les progrès de l'Afghanistan » mentionné plus haut aborde directement la question des *caveats* en reconnaissant que ces réserves peuvent porter préjudice à l'unité du commandement opérationnel. Cependant, cette pratique est défendue dans le rapport, qui distingue deux cas de figure : celui où les réserves peuvent être intégrées aux règles d'engagement de l'ensemble de la force, et celui où elles sont directement liées aux conditions posées par certaines nations (l'Allemagne en particulier) à leur participation. Dans le premier cas, les réserves devraient, selon le rapporteur, être imposées à l'ensemble des militaires de la force ; dans le second, elles devraient être déclarées au commandement qui serait alors tenu d'en tenir compte pour la détermination des missions opérationnelles du contingent national concerné. Si cette deuxième approche était retenue, le contingent allemand se verrait alors cantonné aux missions les moins offensives, ce qui réduirait sa valeur opérationnelle aux yeux du commandement.

²⁸ Voir à ce sujet le rapport de la commission d'enquête sur la frappe aérienne de Kunduz, *op. cit.*

L'adaptation de la Bundeswehr aux opérations extérieures dans un cadre budgétaire contraint

La réforme ou « réorientation » (*Neuausrichtung*) de la Bundeswehr, adoptée par le Bundestag le 24 mars 2011, a largement tenu compte des enseignements de l'intervention allemande en Afghanistan. Elle a pour objet principal de mieux adapter la Bundeswehr aux exigences des opérations extérieures et prévoit de doter l'Allemagne d'une capacité de projection de 10 000 militaires pour des missions de longue durée dans des territoires lointains. Elle s'est accompagnée de la suspension du service militaire et doit permettre de rajeunir, professionnaliser et réduire le format de la Bundeswehr, dont les effectifs sont ramenés à 185 000 militaires (dont 15 000 volontaires) et 55 000 personnels civils. Néanmoins, elle vise aussi à réaliser des économies budgétaires d'un montant de 8,3 milliards d'euros jusqu'en 2015.

Les conséquences sur les capacités des forces armées allemandes paraissent contrastées. La réforme prévoit que la Bundeswehr restera dotée de toutes les capacités nécessaires aux opérations extérieures malgré la réduction de son format (principe de la priorité du maintien d'un large éventail de capacités sur le volume des forces : *Breite vor Tiefe*). Dans cette perspective, elle était censée améliorer les procédures d'acquisition de matériel. De grands programmes ont en effet connu, au cours des années 2000, de sérieuses difficultés, et l'un d'entre eux, qui devait permettre l'acquisition d'un drone HALE Eurohawk sous licence américaine, a dû être abandonné après une dépense de l'ordre de 600 millions d'euros. Les résultats des efforts d'amélioration de la gestion des programmes d'armement ont cependant été décevants : de nombreux matériels ne répondent pas aux spécifications attendues, leur livraison accuse d'importants retards, leurs coûts sont constamment révisés à la hausse. La ministre de la Défense, Ursula von der Leyen, a donc fait appel à l'expertise de trois cabinets d'audit, qui lui ont rendu le 30 septembre 2014 un rapport d'analyse portant sur neuf grands programmes d'un montant global de 50 milliards d'euros. Sur la base des résultats de cette analyse, la ministre s'est engagée à introduire de nouvelles méthodes de gestion des programmes courant 2015. Malgré ces difficultés de gestion des équipements, les matériels fournis à la Bundeswehr, pour ce qui concerne les opérations en Afghanistan, semblent avoir globalement répondu aux besoins. Ils ont pu être adaptés lorsque c'était nécessaire mais avec beaucoup de retard (voir le cas de l'hélicoptère Tigre évoqué plus haut). La mise en place de programmes d'amélioration de la protection des blindés peut également être mentionnée.

La question des « lacunes capacitaires » de la Bundeswehr est vivement débattue. Certains responsables politiques l'associent au contenu des missions. C'est ainsi que Rainer Arnold, porte-parole

du groupe SPD au Bundestag, a pu déclarer que, dans les limites d'une mission de stabilisation, la Bundeswehr ne présentait aucune lacune capacitaire en Afghanistan. Il n'en reste pas moins que les opérations en territoire afghan ont fait apparaître des besoins nouveaux, tout particulièrement dans le domaine des drones MALE et HALE. La nécessité de l'acquisition de drones d'observation, de préférence dans le cadre d'une coopération européenne, semble généralement acceptée. L'opportunité d'acquérir des drones armés est en revanche très discutée.

Du fait de l'emploi intensif des matériels en opération, tout particulièrement en Afghanistan, de leur ancienneté, de l'insuffisance des crédits d'entretien et des défauts constatés sur les nouvelles livraisons, le taux de disponibilité est apparu, dans la période récente, très médiocre. Des informations détaillées ont été données sur ce point à la commission de la défense du Bundestag en décembre 2014. Bien que non publiques, elles ont été largement diffusées par la presse²⁹. Elles font apparaître qu'à cette date, parmi les avions de combat, seuls 42 Eurofighters sur 109 et 38 Tornado sur 89 étaient disponibles. Quant aux avions de transport Transall, 24 seulement sur 56 pouvaient voler. Dans le domaine des hélicoptères, la Bundeswehr ne pouvait disposer que de 10 Tigre sur 31, de 8 NH 90 sur 33 et de 16 Sikorsky CH-53 sur 83. Dans le domaine des blindés, seuls 280 Marder sur 406 et 70 Boxer sur 180 étaient utilisables.

Les difficultés rencontrées dans l'entretien des matériels après leur mise en œuvre sur le théâtre afghan s'expliquent en partie par les limitations imposées au budget de la défense. Ainsi, les dépenses réalisées en 2013 en la matière et celles inscrites pour l'année 2014 se décomposent comme suit³⁰ :

²⁹ Voir notamment le site de Bundeswehrjournal : <www.bundeswehr-journal.de>.

³⁰ Voir le site de la Cour fédérale des comptes : <www.bundesrechnungshof.de/de>.

**Budget de la défense pour les années 2013 (dépenses réalisées) et
2014 (dépenses inscrites dans la loi de finances)
(en millions d'euros)**

	Dépenses réalisées en 2013	Loi de finances pour 2014
Ministère	416	425
États-majors	9 161	8 653
Administration de la Bundeswehr	4 310	3 393
Autres dépenses de fonctionnement	2 026	2 059
Entretien programmé des matériels	2 216	2 315
Entretien et construction des casernements	4 692	4 871
Acquisition de matériels	3 268	4 375
Recherche- développement	1 057	952
Pensions	5 063	5 136
Total (y compris dépenses sur ressources propres)	32 814	32 435

La forte réduction du format de la Bundeswehr n'a pas entraîné d'allégement des dépenses de fonctionnement en raison de la hausse des coûts de personnel par tête, due notamment à la professionnalisation. Par conséquent, les crédits disponibles pour l'équipement et l'entretien des matériels ne progressent pas. Le niveau des crédits d'entretien en particulier ne permet pas de faire face aux besoins de manière satisfaisante. La diversité des types de matériels et leur ancienneté alourdissent les coûts d'exploitation et réduisent à néant les économies que la réduction de leur nombre devait générer.

Il semble que l'effort d'économie demandé à la Bundeswehr atteigne aujourd'hui ses limites. Dans le débat parlementaire sur le budget de la défense, la ministre de la Défense a d'ailleurs souligné que la Bundeswehr ne pouvait pas être à la hauteur des défis de sécurité actuels « à coût nul » (*zum Nulltarif*). Elle ne semble pas avoir été soutenue par la chancelière, mais il convient de relever que le budget de la défense pour 2015 a été augmenté de 713 millions d'euros au cours de la discussion parlementaire, atteignant ainsi 32,97 milliards d'euros, pensions comprises. Plusieurs éléments plaideraient par ailleurs en faveur d'un maintien voire d'un relèvement

modéré du budget de la défense (du moins si la situation financière de l'Allemagne reste bonne) :

- la concomitance du retour de la Russie comme acteur potentiellement hostile avec la persistance des risques sur les théâtres extra-européens ;
- les engagements pris au sein de l'OTAN, notamment la promesse des 28 États membres, annoncée au dernier sommet de Newport, de consacrer 2 % de leur PIB national à la défense ;
- la constitution, dans ce cadre, d'une force opérationnelle interarmées à très haut niveau de préparation (*Very High Readiness Joint Task Force* - VJTF), dans laquelle la participation allemande doit être déterminante ;
- l'accumulation des programmes d'équipement en cours malgré les réductions de cible décidées dans le cadre de la réforme de la Bundeswehr ;
- le poids toujours significatif de l'industrie d'armement allemande qui a besoin du marché national (ou européen) pour asseoir ses performances à l'exportation ;
- la volonté de maîtriser les « technologies clés » de défense, par exemple dans le domaine de la sécurité des systèmes d'information ou du renseignement.

Conclusion

La mission allemande en Afghanistan a scellé dans les faits la transformation de la Bundeswehr en « armée d'opérations ». L'opinion allemande aurait pu s'opposer à cette évolution. Elle reste en effet très réticente au principe même de l'engagement de la Bundeswehr dans des missions extérieures. Selon un sondage réalisé en avril et mai 2014 par l'institut TNS Infratest à la demande de la Fondation Körber, seuls 13 % des Allemands estiment que l'Allemagne doit « s'engager plus fortement » dans ce type d'opérations³¹. Pourtant, malgré les pertes subies par les forces allemandes, les victimes civiles afghanes causées par certaines actions de la Bundeswehr (ou d'autres armées de la FIAS ou de la mission *Enduring Freedom*) et le coût des opérations, aucun grand mouvement de protestation n'a été observé en Allemagne.

Dès lors que l'Allemagne entend poursuivre sa politique d'engagement militaire extérieur, une explicitation plus détaillée du rôle futur de la Bundeswehr et de sa doctrine d'emploi reste cependant nécessaire pour faire en sorte que les opérations extérieures bénéficient, au sein de l'opinion, du soutien minimum indispensable. Elle est également nécessaire pour nourrir le débat stratégique au sein de l'Union européenne et de l'Alliance atlantique. On a vu, lors de l'engagement en Afghanistan, combien il a parfois été difficile pour l'Allemagne de faire partager à ses partenaires ses préoccupations quant au calendrier et au contenu des actions à mener, notamment dans le domaine militaire. Les principes directeurs de la politique de défense établis en 2011 ne semblent pas fournir un cadre analytique suffisamment développé. Au vu des données nouvelles de l'environnement stratégique, ils doivent en tout état de cause être adaptés. L'établissement d'un nouveau Livre Blanc allemand, comme vient de le proposer la ministre de la Défense, pourrait donc être utile.

³¹ Sondage disponible sur : <www.koerber-stiftung.de/internationale-politik/aktuelles/news-details-int-pol/artikel/fuer-frieden-aber-weniger-internationales-engagement.html>.

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 Internet du Cerfa, où elles peuvent être consultées et téléchargées gratuitement.

Dernières publications du Cerfa

Hans Brodersen, *Vers le grand large ? Le commerce extérieur allemand entre l'UE et les BRICS*, « Note du Cerfa », n° 117, novembre 2014.

Pierre Zapp, *Un nouvel « Agenda » pour l'Allemagne ? Comprendre les défis économiques et sociaux*, « Note du Cerfa », n° 116, septembre 2014.

Michel Drain, *La dimension parlementaire de la politique de défense allemande*, « Note du Cerfa », n° 115, août 2014.

Camilla Bausch, Matthias Duwe et Benjamin Görlach, *La Politique climatique et énergétique du gouvernement fédéral allemand. Contribution au dialogue franco-allemand*, « Note du Cerfa », n° 114, juillet 2014.

Elise Julien, *Asymétrie des mémoires. Regard franco-allemand sur la Première guerre mondiale*, « Vision franco-allemande », n° 24, juillet 2014.

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. Le Cerfa bénéficie d'un financement paritaire assuré par le ministère des Affaires étrangères et européennes et l'Auswärtiges Amt ; son conseil de direction est constitué d'un nombre égal de personnalités françaises et allemandes.

Le Cerfa a pour mission d'analyser les principes, les conditions et 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 trouver et 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.

Hans Stark assure le secrétariat général du Cerfa depuis 1991 et il est responsable de la publication des « Notes du Cerfa » et des « Visions franco-allemandes ». Nele Wissmann est chargée de mission dans le cadre du projet « Dialogue d'avenir ». Lea Metke est chargée de projets au sein du Cerfa.