

# La planification de la Bundeswehr

La politique de défense et de sécurité allemande se heurte à des défis de taille. Des difficultés de recrutement et de financement touchent les forces armées. À cela s'ajoutent des conflits d'objectifs entre les priorités politiques et militaires.

Par Alexander Feltes et  
Niklas Masuhr

Juste après l'invasion de l'Ukraine par la Russie en février 2022, le chancelier allemand Olaf Scholz a appelé à un « changement d'époque » (*Zeitenwende*) dans la politique de défense et de sécurité du pays. Cette formule, souvent reprise depuis, promettait avant tout une revalorisation de la Bundeswehr, perspective qui ne s'est visiblement réalisée qu'en partie. D'un côté, l'Allemagne s'est dotée d'un fonds spécial de 100 milliards d'euros, a lancé une réforme des processus d'acquisition et a placé le financement des capacités opérationnelles de la Bundeswehr en tête des priorités. D'un autre côté cependant, il apparaît que le budget de la défense n'augmentera pas dans les proportions promises à long terme et que les perfusions financières actuelles diminueront dès 2027.

La planification des forces armées suppose toujours de trouver un équilibre entre certains conflits d'objectifs. Il s'agit, par exemple, de trouver un équilibre entre la disponibilité opérationnelle (formation, munitions, pièces de rechange, entraînement) et la modernisation (introduction de nouveaux systèmes d'armement et de nouvelles technologies). Dans l'armée allemande en particulier, il semble que la disponibilité opérationnelle devienne actuellement la priorité. Le gouvernement fédéral a également lancé une série de projets phares sous-tendus par une réflexion



L'usine de production Rheinmetall d'équipements militaires pour la Bundeswehr à Kassel, en Allemagne en juillet 2023. Kai Pfaffenbach / Reuters

politique. Cependant, ces initiatives peuvent aussi absorber des ressources à plus long terme et compromettre la (re) montée en puissance globale de la Bundeswehr. La décision de stationner en permanence une brigade en Lituanie illustre cette situation.

Les conflits d'objectifs sont également inévitables dans le domaine des acquisitions. Ainsi, les priorités de l'industrie nationale

de l'armement doivent entrer en ligne de compte au même titre que les besoins militaires et les possibilités financières. Il convient en outre d'intégrer les relations avec les partenaires européens et transatlantiques et de trouver le bon équilibre. Avant l'invasion de l'Ukraine par la Russie en 2022, les paramètres militaires étaient peu pris en compte. Aujourd'hui, le revirement annoncé dans le cadre du changement d'époque a aussi un coût politique.

## Objectifs de l'OTAN

Lors du sommet de l'OTAN qui s'est tenu à Madrid en juin 2022, les alliés ont décidé de relever leur niveau d'ambition militaire. Les unités d'active seront renforcées et leur disponibilité opérationnelle améliorée. Ces choix augmentent la nécessité pour les forces armées nationales, y compris la Bundeswehr, de regagner de la «masse» et de la mettre à disposition de l'Alliance.

Concrètement, les contingents de la présence avancée renforcée (*enhanced Forward Presence*, eFP) déjà positionnés en Pologne, sur le flanc sud-est et dans les pays baltes passeront de la stature de bataillons à celle de brigades afin de consolider la capacité de défense des États membres sur le terrain. Et avec le nouveau modèle de forces, l'OTAN s'organise de façon à pouvoir mettre à disposition 800 000 militaires en 180 jours. 300 000 soldats et soldats seront maintenus à un haut niveau de disponibilité opérationnelle, c'est-à-dire qu'ils pourront être déployés en 30 jours. Alors que la présence de l'OTAN à l'Est après 2014 s'apparentait plutôt à un «fil déclencheur», l'heure est à un renforcement de la défense dans cette zone.

L'Allemagne devrait apporter une contribution importante à ce mouvement. L'objectif est d'injecter dans les forces de l'OTAN à haute disponibilité opérationnelle une division entièrement équipée, 65 avions et 20 navires à partir de 2025. Depuis les ajustements opérés par l'OTAN à la suite de l'annexion de la Crimée par la Russie en 2014, les forces allemandes sont affectées en Pologne et surtout en Lituanie. Cet ancrage géographique sera maintenu. Dans une optique d'interopérabilité, la Bundeswehr apportera sa contribution au titre d'«armée d'appui» via le concept de nation-cadre (*Framework Nations Concept* ou FNC, voir l'analyse no 218 du CSS). En ce qui concerne les troupes terrestres, l'armée néerlandaise, après plusieurs décennies de coopération, a été intégrée de façon opérationnelle dans la Bundeswehr en avril 2023. Inversement, le bataillon naval allemand a rejoint l'infanterie de marine néerlandaise. De la même manière, il est également prévu d'intégrer des formations roumaines et tchèques qui n'étaient qu'«associées» jusqu'à présent.

## Armée de terre

L'armée de terre allemande accuse un retard considérable. Quatre ans après la première incursion russe en Ukraine en 2014, il a été décidé de se doter d'ici 2027 et

2031/32 de deux divisions mécanisées entièrement équipées qui seront maintenues en état d'alerte. L'escalade opérée par la Russie en 2022 et le changement d'époque annoncé en Allemagne ont accéléré ce projet dont l'échéance est maintenant fixée à 2025 et 2027. Le haut niveau de disponibilité opérationnelle visé est souvent qualifié de «capacité de démarrage à froid». Les formations ainsi maintenues en état d'alerte devront donc disposer d'équipements et d'effectifs importants. La pratique la plus courante jusqu'à présent, qui consistait à rassembler des équipements provenant d'autres unités, n'est plus d'actualité.

La nouvelle conception des forces d'intervention de l'armée de terre (*Zielbild Einsatzkräfte Heer*), qui a été soumise à l'association allemande des réservistes, prévoit de s'appuyer sur trois divisions. Outre les deux divisions blindées mécanisées qui sont en cours de profonde transformation et d'extension, il sera fait appel à la division des forces rapides (DSK), une unité légère de l'armée allemande. Les Pays-Bas fourniront une brigade intégrée dans chaque division. En ce qui concerne les divisions blindées, une bonne partie des discussions actuelles au sein de l'armée portent sur les forces intermédiaires, qui seront équipées de véhicules blindés à roues. Ces unités offrent un compromis entre endurance et mobilité. En effet, contrairement aux formations blindées transportées par le rail, les

forces intermédiaires sont déployables via le réseau routier. Elles sont donc appelées à soutenir les forces de réaction légères sur le terrain jusqu'à ce que les formations blindées lourdes soient acheminées.

Sur le plan des acquisitions, l'armée s'emploie essentiellement, pour l'heure, à combler les lacunes. Outre des années de déficit de financement et d'équipement, le soutien apporté aux forces armées ukrainiennes a aussi un impact sur l'état du matériel. Le parc de chars de combat et d'obusiers blindés ainsi que les stocks de munitions et de pièces détachées transférés à l'Ukraine doivent notamment être reconstitués. D'autre part, une brigade allemande sera stationnée en permanence en Lituanie. Indépendamment de sa valeur politique et stratégique, cette décision pourrait exercer une pression importante sur l'armée du point de vue de la logistique, des équipements et des effectifs, et peser sur sa

disponibilité opérationnelle. De surcroît, un stationnement permanent à l'étranger risque d'aggraver les problèmes de recrutement et de fidélisation du personnel.

## Armée de l'air

Dans le domaine aérien, la modernisation de la Bundeswehr porte essentiellement sur le remplacement des avions de combat Tornado, longtemps retardé par les instances politiques. Le ministère de la Défense prévoit de mettre un terme à leur utilisation fin 2030. Leur retrait crée des lacunes stratégiques majeures qu'il faudra combler, aussi bien dans le contexte allemand que dans le cadre de l'Alliance. En parallèle, les conflits d'objectifs entre les priorités nationales, transatlantiques et européennes compliquent le développement des forces aériennes. Des arbitrages similaires touchent le projet européen d'acquisition commune *European Sky Shield Initiative* (ESSI).

Le Tornado couvre deux capacités essentielles de l'armée de l'air: d'une part, la base matérielle de la participation nucléaire, c'est-à-dire la capacité de transporter les bombes nucléaires américaines B61 jusqu'à leur cible, et d'autre part, la suppression des défenses aériennes ennemies. L'invasion de l'Ukraine par la Russie a donné l'impulsion nécessaire pour combler une lacune imminente du côté de la dissuasion nucléaire. Dès mars 2022, le gouvernement fédéral a décidé d'acquérir des avions de combat multirôles furtifs F-35 Lightning II auprès des États-Unis. Outre leur fonction avérée de vecteurs de la participation nucléaire, les F-35 jouent un rôle central dans une série de stratégies d'intervention de l'OTAN qu'ils devraient conserver pendant plusieurs décennies. En plus du F-35, l'Eurofighter Typhoon, jusqu'à présent essentiellement utilisé par la Bundeswehr comme chasseur de supériorité aérienne, sera rendu plus flexible grâce à des modernisations. Des capacités de frappe air-sol et l'utilisation de moyens de guerre électroniques seront ainsi ajoutées ou développées. Néanmoins, le nombre total d'Eurofighters ne sera que légèrement renforcé.

L'ESSI, lancée à l'automne 2022 par le gouvernement fédéral, illustre parfaitement le caractère phare de certains projets d'armement. Cette initiative d'acquisition commune est conçue pour combler des lacunes critiques en matière de capacités. En parallèle, des questions se posent quant aux coûts d'opportunité engendrés par la focalisation sur les systèmes de défense contre les missiles balistiques. Le chancelier allemand Olaf Scholz a présenté l'ESSI au moment

où la Russie intensifiait ses frappes contre les infrastructures ukrainiennes. Le programme a donc été décrit comme une nécessité pour protéger la population européenne. Compte tenu de la guerre en Ukraine, de nombreux arguments plaident de fait en faveur d'un développement de la défense aérienne européenne. À l'évidence, les solutions mises en place pour limiter les dégâts influent sur le calcul des coûts et des risques de l'agresseur et rendent ainsi la dissuasion plus crédible. Dans ce contexte, la notion de projet «européen» ne renvoie pas à l'UE ou à l'OTAN, mais à un conglomérat multilatéral d'acquisition conduit par l'Allemagne.

Les systèmes existants de défense aérienne seront renforcés dans le cadre de l'ESSI. L'objectif est de développer et moderniser le parc de systèmes de défense américains à moyenne et longue portée Patriot. Des systèmes à moyenne et courte portée ainsi que des systèmes de défense rapprochée seront également achetés en commun. Enfin, l'initiative comprend un projet d'acquisition de missiles américano-israéliens Arrow 3 ca-

## Au-delà du sous-financement des forces armées, les acquisitions militaires constituent en elles-mêmes un défi majeur.

pables d'intercepter des missiles à moyenne portée jusqu'à 100 kilomètres d'altitude. En revanche, la façon dont les missiles Arrow seront intégrés dans les réseaux actuels de défense aérienne et antimissile de l'OTAN n'est pas clairement établie. De plus, le terme de «bouclier antimissile», souvent employé par les médias, est sujet à caution. Face à un adversaire comme la Russie, qui dispose d'un arsenal large et approfondi, il est techniquement impossible de garantir une défense complète et durable. En effet, même si les versions modernes du Patriot sont en principe capables de lutter efficacement contre des missiles balistiques à moyenne portée, n'importe quel réseau de systèmes de défense peut se trouver submergé. Les résultats sur le terrain dans le cadre de la guerre en Ukraine restent cependant à voir.

On peut donc craindre que l'acquisition de missiles Arrow mobilise des ressources qui feront défaut ailleurs, c'est-à-dire dans le spectre d'engagement allant du Patriot aux systèmes de défense rapprochée et à courte portée. En effet, ces capacités ont été massivement réduites au sein de l'OTAN, tout comme les capacités et les compétences de

suppression des systèmes de défense aérienne ennemis, à la suite de l'engagement en Afghanistan et des mesures d'austérité prises par de nombreux pays membres. Il faut désormais les reconstituer, une nécessité que la guerre en Ukraine démontre chaque jour.

Outre la décision d'acquérir des F-35, l'ESSI pèse également sur les relations franco-allemandes. Ainsi, Paris considère l'achat de F-35 américains comme un fardeau pour le projet commun d'avions de combat, le système de combat aérien du futur (SCAF, voir l'analyse no 291). Une problématique similaire touche l'ESSI: pour la France, la décision d'acquérir des missiles américano-israéliens plombe le développement de l'autonomie stratégique européenne. Dans les deux cas, Berlin fait passer les nécessités militaires immédiates et l'interopérabilité de l'OTAN à long terme avant les relations franco-allemandes.

### Acquisitions

Au-delà du sous-financement des forces armées, les acquisitions militaires constituent en elles-mêmes un défi majeur. Alourdis par de longs processus bureaucratiques et des hausses de coûts en cascade, les projets d'armement n'ont pas été menés à terme comme souhaité. Dans les années qui ont précédé l'invasion de l'Ukraine, la réponse des politiques aux demandes d'augmentation du budget de la défense a toujours été qu'il fallait améliorer l'efficacité du système d'acquisition de la Bundeswehr avant d'y consacrer davantage d'argent du contribuable. Le changement d'époque a également donné l'impulsion nécessaire pour entreprendre une réforme. Une «loi sur l'accélération des procédures de passation des marchés pour la Bundeswehr» (BwBBG) a ainsi été lancée en juillet 2022 afin d'alléger ces démarches. Le conseil scientifique du ministère fédéral de l'Économie a par ailleurs proposé, dans une expertise, de raccourcir les procédures de recours et de limiter le droit de regard du Bundestag.

D'autre part, l'idée s'est imposée qu'il n'était pas indispensable de combler chaque lacune en matière de capacités militaires par une solution technique parfaite conçue sur mesure. Dans cette optique, des projets d'armement tels que l'avion de transport A400M ou l'hélicoptère NH-90 sont considérés comme des exemples de projets trop complexes et européanisés dans lesquels la composante politique européenne

### Lectures complémentaires

Lydia Wachs, «**Russian Missiles and the European Sky Shield Initiative: German plans to strengthen air and missile defence in the current threat environment**», *Stiftung Wissenschaft und Politik*, 27 juin 2023.

Christian Mölling, Torben Schütz et Sören Hellmonds, «**German Defense Spending: A Repeat of the Past instead of a new Era**», *Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik*, 15 juin 2023.

Torben Arnold, «**Die Entscheidung zum Kauf von F-35-Kampffluggesellschaften für die Luftwaffe: Herausforderung für die Integration und die Weiterentwicklung europäischer Luftkampf-systeme**», *Stiftung Wissenschaft und Politik*, 27 mars 2023.

Björn Müller, «**Neue Heeresstruktur weist den Weg in die Zukunft**», *Loyal*, 8 août 2022.

Ministère fédéral de la Défense, «**17. Bericht des Bundesministeriums der Verteidigung zu Rüstungsangelegenheiten**» (Berlin: *ministère fédéral de la Défense*, 2023).

Barry et al., «**The Future of NATO's European Land Forces: Plans, Challenges, Prospects**», *International Institute for Strategic Studies*, 27 juin 2023.

semblait primer sur les besoins militaires. À l'avenir, l'objectif est d'acheter plus de produits disponibles sur le marché et de privilégier l'introduction de systèmes éprouvés sur le terrain. L'acquisition d'un remorqueur de haute mer de seconde main pour la marine et l'introduction du système de défense aérienne IRIS-T SLM montrent que cette approche commence à porter ses fruits. Jamais utilisé par la Bundeswehr auparavant, le système IRIS-T SLM a fait ses preuves dans le cadre des efforts de défense ukrainiens.

### Personnel

La situation tendue sur le plan du personnel dans la Bundeswehr s'est imposée dans le débat public au cours de l'été 2023. Les forces armées doivent faire face, d'une part, à des exigences croissantes et, d'autre part, à une baisse du nombre de candidatures. Même si le nombre de postes non pourvus a diminué depuis 2016, il manque environ 20 000 soldates et soldats pour atteindre l'objectif de 203 000 personnes en service, déjà repoussé à 2031. Par nature, la pénurie de personnel n'est pas uniforme. Le manque est particulièrement marqué dans la catégorie des sous-officiers, surtout dans les domaines en tension tels que l'informatique ou le transport aérien. Outre la concurrence de l'économie, la Bundeswehr est confrontée à un fort taux de démission



de 30% (du moins dans l'armée de terre, selon le ministre fédéral de la Défense, Boris Pistorius).

Cependant, il est important de noter que les forces armées allemandes ne constituent pas une exception à cet égard. D'une part, des phénomènes tels que le changement démographique et les pénuries sur le marché du travail, qui s'avèrent problématiques pour l'armée de métier qu'est la Bundeswehr, touchent également les secteurs civils. D'autre part, les partenaires internationaux de l'Allemagne rencontrent les mêmes difficultés. À titre de comparaison, dans les forces armées canadiennes, environ 10% des postes restent vacants en 2023. Dans les forces armées britanniques, les effectifs ont diminué d'environ 3% entre l'automne 2021 et 2022, tandis que les nouveaux recrutements (avec des départs en hausse) ont diminué de près de 30% au cours de la même période. Même dans l'armée américaine, le nombre de recrues en 2022 est resté inférieur d'un quart à l'objectif de 60 000 personnes.

### Finances

Depuis que les membres de l'OTAN ont décidé lors du sommet organisé au Pays de Galles en 2014 de consacrer 2% de leur PIB à la défense, l'Allemagne n'a jamais atteint cet objectif. Selon les prévisions pour l'exercice 2023, les dépenses de défense du pays s'élèveront à quelque 64,1 milliards d'euros, soit environ 1,57% du PIB attendu, ce qui reste en deçà du niveau visé. Pendant longtemps, les responsables politiques allemands n'ont pas considéré cet objectif comme contraignant. C'est d'ailleurs ce qu'a indiqué une expertise du service scientifique du Bundestag. Les engagements pris lors de

l'annonce du changement d'époque ont modifié la donne. En évoquant la volonté d'atteindre l'objectif de 2% «en moyenne pluriannuelle», la stratégie de sécurité nationale adoptée en juin 2023 est venue confirmer cette approche, bien que sous une forme atténuée.

L'on peut toutefois douter de la pérennité de cette hausse. En effet, si le fonds spécial permettra de hisser le budget de la défense allemand jusqu'à l'objectif de 2% en 2024,

## Le manque de prévisibilité pour les forces armées et l'industrie réduit la fiabilité de l'Allemagne en tant que partenaire.

le budget ordinaire du ministère de la Défense n'enregistrera qu'une progression marginale de 50,1 à 51,8 milliards d'euros. Qui plus est, la hausse des frais de personnel et d'exploitation absorbe déjà en grande partie cette augmentation. Sans élévation durable du budget ordinaire de la défense, le financement de la Bundeswehr à hauteur de 2% du PIB ne devrait donc pas perdurer. La trajectoire actuellement prévue fait en effet apparaître un écart de 30 milliards d'euros par rapport à l'objectif de 2% dès 2027. Or, cet écart met déjà en péril la reconstitution des forces armées allemandes, car ni le ministère de la Défense, ni l'industrie nationale de l'armement n'ont un horizon suffisamment fiable pour lancer les hausses de capacité nécessaires.

### Conclusions

Si le changement d'époque n'a pas résolu le problème du financement de la Bundeswehr, négligé depuis des années par les instances politiques, il a au moins placé cette

question à l'ordre du jour. Cependant, plus d'argent ne devrait pas suffire à régler les conflits d'objectifs. L'équilibre entre les capacités militaires, l'autonomisation européenne, la solidarité transatlantique et la rentabilité reste difficile à trouver. Les besoins militaires ont été relégués au second plan pendant très longtemps. Après l'invasion de l'Ukraine par la Russie, le pays ne peut plus se permettre ce «luxe». Le revirement amorcé a aujourd'hui un coût politique qui pèse sur les relations avec la France.

En ce qui concerne le financement, malgré les promesses politiques, les modalités qui permettront d'atteindre l'objectif de 2% fixé par l'OTAN non pas une fois, mais dans la durée, restent à déterminer. En effet, le fonds spécial n'est qu'un pansement provisoire et ne peut remplacer une hausse pérenne du budget de la défense. Le financement de la Bundeswehr à partir de 2027 est donc incertain. En outre, le manque de prévisibilité pour les forces armées et l'industrie réduit la fiabilité de l'Allemagne en tant que partenaire.

Voir le [site thématique du CSS](#) pour en savoir plus sur les doctrines militaires et les acquisitions d'armements.

**Alexander Feltes** est Student Editor au Center for Security Studies (CSS) à l'ETH de Zurich.

**Niklas Masuhr** est Senior Researcher au sein de l'équipe «Global Security» du CSS.

Les **analyses de politique de sécurité** du CSS sont publiées par le Center for Security Studies (CSS) de l'ETH de Zurich. Le CSS est un centre de compétence en matière de politique de sécurité suisse et internationale. Deux analyses paraissent chaque mois en allemand, français et anglais.

Editeurs: Fabien Merz  
Révision linguistique: Névine Schepers  
Layout et graphiques: Miriam Dahinden-Ganzoni

Feedback et commentaires: [analysen@sipo.gess.ethz.ch](mailto:analysen@sipo.gess.ethz.ch)  
Plus d'éditions et abonnement: [www.css.ethz.ch/cssanalysen](http://www.css.ethz.ch/cssanalysen)

Parus précédemment:

**La gestion des coûts liés aux catastrophes** No 328  
**L'Asie centrale et la rivalité entre grandes puissances** No 327  
**Promesses et paradoxes de la diplomatie scientifique** No 326  
**Serbie et Kosovo: tensions au coeur des Balkans** No 325  
**L'OTAN et l'article 5 dans le cyberspace** No 324  
**Les ambitions spatiales de la Chine** No 323

© 2023 Center for Security Studies (CSS), ETH Zurich  
ISSN: 2296-0228; DOI: 10.3929/ethz-b-000629710