

RDN

# Au(x) défi(s) de la puissance

Regards du CHEM - 72<sup>e</sup> session

*Les Cahiers de la*  
Revue Défense Nationale

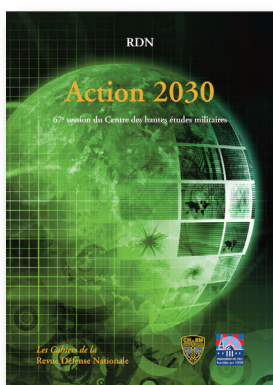
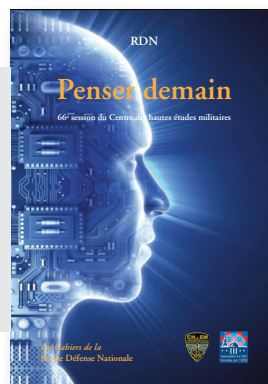


# Découvrez les travaux des sessions 2017, 2018 et 2019 du CHEM

## Penser demain - 66<sup>e</sup> session du CHEM

Ce *Cahier* rassemble 17 articles originaux  
autour de quatre thématiques :

- Penser la défense de l'Europe.
- Penser les opérations.
- Penser les évolutions technologiques.
- Penser le soutien.



## Action 2030 - 67<sup>e</sup> session du CHEM

Ce *Cahier* rassemble 18 articles originaux  
autour de trois thématiques :

- Un contexte géopolitique chargé de tensions.
- Des enjeux stratégiques et technologiques cruciaux émergents.
- Résilience des sociétés et place des militaires.

## Penser demain - 68<sup>e</sup> session du CHEM

Ce *Cahier* rassemble 22 articles originaux  
autour de trois thématiques :

- Un contexte géopolitique instable.
- Des défis stratégiques renouvelés.
- L'humain au cœur de la transformation.



# Au(x) défi(s) de la puissance

Regards du CHEM - 72<sup>e</sup> session

Préface du général Didier CASTRES

# Sommaire

## 9 Avant-propos

Contre-amiral FRANÇOIS-XAVIER POLDERMAN

## 12 Préface

Général DIDIER CASTRES

### *L'accélération du monde : décider mieux et plus vite*

## 17 La subsidiarité : au-delà du principe, un procédé à adapter aux réalités des conflits modernes

Colonel NICOLAS DE CHILLY

La réalité complexe des conflits modernes met la subsidiarité en tension, entre l'inévitable centralisation de certaines décisions dans le contexte politico-stratégique actuel et une nécessaire décentralisation du commandement pour accélérer la décision et prendre l'ascendant sur l'adversaire. Dépasser ce tiraillement exige une vision dynamique des organisations, suffisamment agile pour adapter l'exercice de la subsidiarité aux circonstances, aux moyens et aux enjeux. Cette étude propose des pistes pour retrouver confiance dans la décision individuelle des chefs de tout niveau, dont la responsabilisation doit être accompagnée d'une formation, d'un entraînement et d'une pratique renouvelés.

## 31 Le Commandement et le contrôle (C2) des opérations multi-milieus multi-champs de haute intensité : vers une nouvelle Révolution dans les affaires militaires (RMA)

Colonel NICOLAS LYAUTEY

Penser le Commandement et le contrôle (C2) de demain, c'est penser l'évolution du caractère de la guerre. La dégradation du contexte sécuritaire et le risque de conflit de haute intensité doivent nous encourager à investir dans le C2 Multi-milieus multi-champs (M2MC). Il s'agit de mieux intégrer les nouveaux espaces de conflictualité, tout en accélérant la boucle OODA (Observation-Orientation-Décision-Action), en particulier au niveau tactique. Car l'indice de performance du C2, c'est le temps. L'accélération de notre transformation numérique doit permettre de dynamiser les fonctions renseignement et ciblage, en boucle courte. Sur le long terme, un recentrage du niveau opératif proche du niveau stratégique pourrait s'accompagner de l'émergence d'un niveau tactique M2MC.

## 46 Le paradoxe de la surprise et de la transparence

Colonel ANTOINE FAURICHON DE LA BARDONNIE

L'avènement annoncé de la transparence du champ de bataille aurait dû conduire au bannissement de la surprise tant il semble s'inscrire dans la logique du primat de la technologie sur l'intelligence et de l'observation sur la dissimulation. Et pourtant, force est de constater qu'en Ukraine ou ailleurs la surprise s'assume plus que jamais comme un levier de puissance dans la dialectique qui oppose deux volontés. Investissant de nouveaux milieux et se déployant dans de nouveaux champs, l'affrontement et ses nombreuses combinaisons offrent un environnement très favorable à l'irruption de la surprise dans nos visées stratégiques. Il faut, dès à présent, se réhabituer à vivre avec elle et, par-dessus tout, s'interdire d'en laisser l'usage exclusif à l'adversaire.

## 63 Le chef et le temps : la « patience stratégique » en question

Colonel LUDOVIC DANIGO

Appréhender le futur, bâtir une stratégie pour faire en sorte que celui qui adviendra soit conforme aux desseins et aux intérêts de notre Nation exige plus que de la patience. On ne peut se contenter de déplorer la dictature de l'immédiateté, pas plus que de fustiger les visions de court terme. Le chef militaire doit cultiver sa capacité à anticiper et à saisir le « temps opportun ». Il ne peut y parvenir sans forger son caractère, sans entretenir sa culture historique, sans se fier à son intuition et sans se ménager le temps de l'intériorité.

## 77 **Transformation numérique de l'administration : la recherche d'efficacité et d'agilité**

Colonel HARALD LAMATSCH

La numérisation de l'administration est un levier significatif d'économies en termes de personnel et de coûts de fonctionnement. Nous sommes au cœur d'une situation d'urgence et nous devons développer des idées pour agir. Les conditions-cadres et espaces d'action de la numérisation innovante et le contexte de l'administration publique mènent au constat que le véritable art consiste d'une part, à prendre en compte le besoin politique d'immédiateté et de visibilité, et d'autre part, à attribuer des leviers d'action au sein de l'administration. La première des solutions est de déployer des unités d'innovation qui assurent la capacité de mettre en œuvre ce que le monde privé numérique exploite déjà depuis des décennies.

## 91 **Le système politico-militaire en Italie : une comparaison avec le système pol-mil français**

Capitaine de vaisseau MILOS ARGENTON

Le Traité du Quirinal, signé à Rome le 26 novembre 2021 et entré en vigueur le 1<sup>er</sup> février 2023, souligne la volonté politique d'une coopération renforcée entre la France et l'Italie. Parmi ses onze articles thématiques, le deuxième concerne les aspects de sécurité et de défense. Le renforcement de la coopération politico-militaire ne peut commencer que par une meilleure compréhension mutuelle. L'objectif de cet article est précisément de comprendre le système politico-militaire italien, en soulignant ses similitudes et ses différences par rapport à son homologue français, afin de renforcer la coopération en tirant parti des atouts communs, et en notant les limites et les contraintes mutuelles, pour parvenir à une approche complémentaire en vue de la réalisation d'objectifs communs.

### *L'élargissement des domaines de la guerre : éviter les contournements*

## 111 **L'épaulement des forces nucléaires et conventionnelles**

Colonels OLIVIER BAUDET et DAVID MARTY

Apparu une première fois en 2020 lors du discours du président de la République sur la dissuasion, puis repris dans la *Revue nationale stratégique 2022*, le terme « d'épaulement » entre forces nucléaires et conventionnelles répond aux pourfendeurs d'une dissuasion qui pourrait être contournée. Cette terminologie illustre une complémentarité historique dont la compréhension s'était érodée après la guerre froide et répond à l'évolution de la conflictualité d'une nouvelle ère stratégique. Elle interroge *in fine* notre modèle d'armée.

## 132 **Pour une organisation de l'action de l'État dans l'Espace**

Colonelle DIANE GERIBALDI

Mise en orbite de constellation de plusieurs milliers de satellites, privatisation de l'accès à l'Espace et concurrence sur les lanceurs, pollution spatiale, développement de service « *in-space* », tourisme, exploration spatiale et extraction de ressources sont autant d'évolutions auxquelles la France doit s'adapter pour continuer à avoir la « maîtrise de l'Espace ». Ces missions nouvelles entraînent un besoin de coordination interministérielle accru et des attributions nouvelles pour organiser l'action de l'État dans l'Espace.

## 145 **Stratégies de défense par interdiction en milieu sous-marin : du concept à la réalité**

Capitaine de vaisseau JEAN-CHRISTOPHE TURRET

Les stratégies de déni d'accès et d'interdiction dans le domaine aérien, connues sous le nom *A2/AD*, se sont multipliées au début des années 2000 avec la prolifération du couple radar/missile antiaérien. Dans le milieu sous-marin, cette révolution n'a pas encore eu lieu en raison d'un environnement défavorable aux capteurs et effecteurs (performances, communications, intégrité). Le système d'écoute *SOSUS* a néanmoins permis à la marine américaine de suivre les sous-marins soviétiques pendant plus de 30 ans. Cet article s'interroge sur l'intérêt et la faisabilité de l'*A2/AD* dans le milieu sous-marin, en balayant les concepts et les travaux de recherche en cours ainsi que leurs implications pour la Marine nationale.

## 158 **Guerre hybride dans le domaine maritime : vers une réponse plus offensive**

Capitaine de vaisseau ALEXIS MULLER

Les activités chinoises en mer de Chine méridionale, les actions iraniennes dans le golfe Persique, les débordements de puissance turcs en Méditerranée orientale et les derniers incidents en mer Baltique présentent les caractéristiques d'une guerre hybride maritime. Face à ces perturbations stratégiques à très haute valeur ajoutée, il est temps pour la Marine française de réfléchir à ces scénarios et à la manière de les contrer de façon plus offensive : « COIN » (contre-insurrection) maritime, « Lawfare », emploi de l'hybridité à notre avantage... L'hybridation de la menace en mer conduit à réconcilier une marine mahanienne, orientée vers l'affrontement décisif, avec celle proposée par la Jeune École en comptant sur la mise en réseau des unités.

## 175 **Lutter contre les rétroactions sur le territoire national : quel rôle pour la Gendarmerie nationale ?**

Colonel TUGDUAL VIÉILLARD-BARON

L'éventualité d'un engagement majeur de la France dans un conflit international rend nécessaire de repenser la défense du territoire, marquée depuis plusieurs décennies par la seule lutte contre le terrorisme. Il s'agit de redécouvrir, en les actualisant, les concepts de la guerre froide pour faire face aux menaces multiformes posées par les « rétroactions ». Trait d'union naturel entre les missions de défenses civile et militaire, la Gendarmerie offrira aux décideurs des capacités spécifiques qui lui permettront d'épauler utilement les Armées dans cette mission. Pour en garantir l'efficacité, le cadre juridique, la coordination et la gouvernance devront faire l'objet d'une attention particulière des autorités politiques, sur le plan central comme sur le plan local.

### *La désinhibition de l'ennemi : choisir les moyens*

## 191 **Histoire des Lois de programmation militaire (LPM)**

Commissaire en chef de 1<sup>re</sup> classe CHRISTOPHE DAVID

Protéger la France, c'est planifier dans l'incertitude, car l'environnement international est mouvant, les risques évoluent, les finances de l'État aussi. Ainsi, dresser l'histoire des LPM sous la V<sup>e</sup> République conduit inévitablement à s'interroger sur leur utilité, la comparaison entre la programmation et l'exécution montrant qu'elles ont rarement été respectées. L'auteur propose une synthèse pédagogique et chronologique, en suivant trois macrocycles, qui illustrent l'acceptabilité politico-sociale de l'effort de défense, lui-même lié au contexte international et économique du pays : la priorité donnée au nucléaire, les dividendes de la paix, les attentats en France et le retour de la guerre en Europe. Il conclut par des propositions pour l'avenir.

## 209 **Quel rôle pour l'État face aux enjeux de financement de la Base industrielle et technologique de défense (BITD) ?**

Ingénieure en chef JACQUELINE BURIN DES ROZIERES

Le contexte stratégique avec la perspective de conflits de haute intensité implique une mutation de notre outil de défense. Ce passage à une « économie de guerre » nécessite des investissements pour faire évoluer nos outils de production ou améliorer notre résilience, constituer des stocks d'approvisionnements, réinternaliser en France certaines activités, maintenir un niveau d'innovation élevé, mais aussi accompagner des prospects export. Cependant, faute principalement d'une image favorable, l'industrie de défense souffre d'une difficulté d'accès aux financements privés. Face à cette situation, l'État « keynésien » doit utiliser les leviers que lui permettent ses différents rôles de client, d'investisseur, de régulateur et de stratège pour favoriser et accompagner les évolutions nécessaires.

## 225 **99 Luftballons : réévaluer l'équilibre entre masse et technologie dans les conflits futurs**

Capitaine de vaisseau AARON HOFF

De Sun Tzu à Clausewitz, de grands stratèges militaires ont réfléchi à la place de la masse dans la guerre. Les progrès technologiques, quant à eux, ont parfois fait passer l'avantage de l'attaquant au défenseur – il s'agit du dilemme « du glaive et du bouclier ». Depuis l'apogée des armées massives pendant la Seconde Guerre mondiale et l'introduction du bouclier technologique ultime que constituent les armes nucléaires, les armées du monde entier ont cherché le meilleur équilibre entre la technologie et la masse. Cet article examine le retour d'expérience de conflits récents afin d'identifier les stratégies possibles pour tirer le meilleur parti de la masse et de la technologie afin de se préparer aux guerres de demain.

## 239 **Les essaims de drones, graal ou chimère ?**

Colonel THOMAS NOIZET

Dronisation et intelligence artificielle convergent aujourd'hui, donnant progressivement naissance à ce qu'il est convenu d'appeler des « essaims ». Les récents conflits renforcent l'idée que ces systèmes – y compris les essaims létaux – présentent un intérêt militaire. Ils feront partie demain des capacités amies et ennemies. Celui qui en sera doté disposera d'un avantage certain. Cependant, leur développement implique de consentir à une forme d'autonomie, ce qui suscite de nombreuses questions. Notre pays sera guidé par sa vision de l'éthique d'emploi des essaims et des armes dites « autonomes ». Pour autant, il convient d'avancer de manière résolue dans la voie des essaims, y compris vers les essaims armés.

## 257 **Frappe dans la profondeur terrestre : quel rôle dans les opérations futures françaises ?**

Colonel STÉPHANE SPET

La frappe dans la profondeur consiste en une action cinétique ou non qui s'intègre pleinement dans la conflictualité moderne, est réalisée avec un armement conventionnel et produit soit des effets de niveau stratégique en visant les points décisifs et les centres de gravité, soit des effets de niveau opératif ou tactique en neutralisant voire détruisant la cohérence du dispositif adverse. Conduite au-delà de la zone d'influence terrestre, elle s'inscrit dans un système *CAISR* cohérent et pourrait, en France, s'appuyer sur un mixte capacitair à base de quelques missiles hypersoniques, de dizaines de missiles supersoniques, de centaines de missiles subsoniques *low cost* et surtout de plusieurs milliers de munitions téléopérées et planantes.

## 272 **« Je t'aime... moi non plus » : pour un dialogue rénové entre le commandement et les soutiens**

Commissaire en chef de 1<sup>re</sup> classe THOMAS GAUTHIER et colonel ÉRIC LAFONTAINE

Dialogue entre un officier de l'armée de Terre et un commissaire des armées sur la relation entre le commandement et les soutiens, hier et aujourd'hui. Deux approches, deux expériences et deux sensibilités qui se confrontent et se complètent pour essayer d'embrasser la complexité de cette relation. Interrogeant cette relation sur le temps long, identifiant ses constantes et ses inflexions, échangeant sur la situation actuelle héritée notamment de la révision générale des politiques publiques, ils proposent des scénarios possibles d'évolution et partagent des convictions communes pour renforcer cette relation et par là même nos armées.

## *Le changement d'ère géopolitique : redéfinir nos stratégies*

## 293 **Livrer la bataille des ressources stratégiques pour gagner la guerre avant la guerre**

Capitaine de vaisseau GEORGES-ANTOINE FLORENTIN

Après la prise de conscience du manque de résilience d'un système reposant sur des flux mondialisés, le retour d'une guerre interétatique de haute intensité sur le continent européen pousse à s'interroger sur les ressources qui permettront de l'emporter en cas de conflit. Si la France souhaite gagner la guerre avant la guerre, il lui faut mener la « guerre pour les ressources » dans la phase actuelle de compétition entre puissances, afin de disposer des moyens nécessaires en cas d'affrontement. Pour cela, il est nécessaire de penser la stratégie française d'accès aux matières premières et aux espaces communs, et de demander à la jeunesse de s'engager pour augmenter la résilience de la nation.

## 311 **Les déstabilisations possibles conséquences des évolutions démographiques mondiales**

Colonel ALEXANDRE RICHARD

Alors que la population mondiale a atteint 8 milliards d'êtres humains en 2022, les études prospectives de l'Organisation des Nations unies décrivent le scénario probable d'une stabilisation autour de 10 Md d'habitants à l'horizon 2100. L'évolution sera inégale entre les pays développés qui se vident et les pays en développement qui vont connaître une croissance démographique forte et génératrice de tensions, de conflits et de flux migratoires. Alors que la population chinoise décline, l'Inde devient le pays le plus peuplé de la planète. Toutefois, cette puissance démographique n'est pas un atout stratégique majeur face à des compétiteurs mieux organisés, aux populations plus unies et mieux équipées technologiquement.

### 324 **Adhésion de la Suède à l'Otan : évolution de sa politique de sécurité et implications stratégiques dans la région de la Baltique**

Capitaine de vaisseau JOHAN NORLEN

L'attaque illégale de la Russie contre l'Ukraine a marqué le plus grand changement dans la politique de sécurité suédoise depuis très longtemps. La Suède, qui a une très longue histoire de non-alignement militaire, a demandé à adhérer à l'Otan et a décidé, dans le même temps, d'augmenter considérablement son budget de défense. L'article abordera l'évolution de la politique étrangère suédoise et les implications géopolitiques pour l'Otan d'un Nord unifié sous le contrôle de l'Alliance. Enfin, les opportunités et les défis découlant de cette adhésion seront traités.

### 342 **La reconstitution des forces terrestres ukrainiennes et leur contribution à la reconstruction de l'Ukraine**

Colonel CARSTEN DUKE

La tyrannie de l'immédiateté fait que la fourniture d'équipements et de ressources militaires aux forces ukrainiennes occupe actuellement l'essentiel des réflexions politiques de l'Otan et de l'UE. Si la nécessité d'aborder la question de la reconstruction de l'Ukraine est largement reconnue, peu de détails transparaissent à ce jour. Au-delà des questions sur la reconstitution, modernisation, et éventuel volume des forces ukrainiennes d'après-guerre, il est important de prendre en compte le rôle que l'armée pourrait jouer dans la reconstruction générale du pays.

### 359 **La mer au chevet de l'Europe de la défense**

Capitaine de vaisseau DAMIEN APPRIOU

L'analyse de l'environnement stratégique met en évidence le durcissement net des menaces auxquelles l'Europe est, d'ores et déjà, confrontée. La sécurité maritime européenne, dans son format actuel, ne suffira pas à répondre à la violence de ces enjeux. Il convient de mettre en place une organisation permettant à l'Union européenne d'assurer l'ensemble du spectre des missions. Cette ambition, fixée par la Boussole stratégique, est atteignable : d'une sécurité maritime européenne à une réelle défense maritime de l'UE, la mer au service de l'ambition stratégique pour une Europe de la défense !

### 375 **Quelle stratégie pour la France en Afrique ?**

Colonel PIERRE PROD'HOMME

Posant le besoin d'adaptation de notre posture devant le constat d'une Afrique qui change, le président de la République Emmanuel Macron a acté la réorientation stratégique dans son discours du 27 février 2023. Le cap fixé, fondé sur une nouvelle approche partenariale, constitue une opportunité de sortir des cordes dans lesquelles nous nous sommes laissé acculer et de reprendre l'initiative. Encore faut-il faire preuve de lucidité dans le diagnostic stratégique afin d'appliquer le bon traitement et définir les conditions du « succès » *via* des principes clairs, d'objectifs réalistes ainsi que d'écueils à éviter qui prendront chair par l'intermédiaire de voies et moyens ancrés dans le réel.

### 395 **La Revue nationale stratégique 2022 sous un prisme belge Analyse comparative de la RNS et du Plan STAR**

Colonel LAURENT DOLPIRE

Confrontées au même environnement géopolitique en pleine mutation, la France et la Belgique mettent à jour leur vision stratégique respectivement avec la *RNS* et le Plan *STAR*, dans la continuité des documents stratégiques de l'Union européenne et de l'Otan. Pour autant, les deux pays y apportent une réponse singulière. La France tend à confirmer son rang sur la scène internationale par une approche ambitieuse et à dimension stratégique. La Belgique vise à reconstruire un outil militaire par une approche pragmatique et à dimension opérationnelle. Les politiques de défense et de sécurité sont pourtant complémentaires et sûrement une opportunité pour l'Europe.



### Avertissement

Cet ouvrage collectif rassemble des contributions rédigées par des officiers du CHEM en marge d'une année de réflexions, de débats et de préparation à l'exercice de leurs futures responsabilités dans le cadre de notre défense. Elles expriment les idées personnelles de leurs auteurs et ne sauraient engager leurs armées ou ministère d'appartenance.

La *Revue Défense Nationale* est éditée par le Comité d'études de défense nationale  
(association loi de 1901)

Adresse géographique : École militaire, 1 place Joffre, bâtiment 34, PARIS VII

Adresse postale : BP 8607, 75325 PARIS CEDEX 07

Fax : 01 44 42 31 89 - [www.defnat.com](http://www.defnat.com) - [redac@defnat.com](mailto:redac@defnat.com)

Directeur de la publication : Thierry CASPAR-FILLE-LAMBIE - Tél. : 01 44 42 31 92

Rédacteur en chef : Jérôme PELLISTRANDI - Tél. : 01 44 42 31 90

Rédacteur en chef adjoint : Thibault LAVERNHE

Secrétaire général de rédaction : Jérôme DOLLÉ - Tél. : 01 44 42 43 69

Assistante de direction et secrétaire de rédaction : Marie-Hélène MOUNET - Tél. : 01 44 42 43 74

Secrétaires de rédaction : Alexandre TRIFUNOVIC, Johann LEMPEREUR et Félix GALLOUX - Tél. : 01 44 42 43 69

Abonnements : Éléonore GIORDANO - Tél. : 01 44 42 38 23 ([boutique@defnat.com](mailto:boutique@defnat.com))

Chargés d'études : Emmanuel DESCLÈVES et Claude FRANC - Tél. : 01 44 42 43 72

Comité de lecture : Marie-Dominique CHARLIER-BAROU, André DUMOULIN,

Jean ESMEIN, Sabine DE MAUPEOU et Bernard NORLAIN

Régie publicitaire (ECPAD) : Karim BELGUEDOUR - Tél. : 01 49 60 59 47

DL XXXXX - 3<sup>e</sup> trimestre 2023 - ISSN : 2105-7508 - CP n° 1019 G 85493 du 10 octobre 2019

Imprimé par Lorraine Graphic Imprimerie

Z.I. des Sables, 3 rue Charles Hermite, 54110 DOMBASLE-SUR-MEURTHE

Illustration de couverture : © Davut Adobe Stock

## Avant-propos

Comme chaque année, la *Revue Défense Nationale* publie les libres réflexions de nombreux auditeurs du Centre des hautes études militaires. Ces *Regards du CHEM*, puisque tel est le sous-titre constant de ce recueil annuel depuis ses débuts, se déploient sur une large palette thématique. Quoi de plus normal en cette année d'approfondissement de la pensée personnelle de nos auditeurs, et d'élargissement de leurs perspectives, en préparation à l'exercice futur, potentiellement, des plus hautes responsabilités militaires ?

Cependant, à sous-titre constant, titres changeants. Et la succession, année après année, des titres de chacun de ces ouvrages, choisis *a posteriori* de la rédaction des articles, n'a rien d'anodin. Elle révèle une évolution de « l'ambiance stratégique » telle que la perçoivent spontanément des acteurs de premier ordre.

Qu'on en juge : mi-2016, un livre intitulé *La guerre par ceux qui la font* (Éditions du Rocher, 367 pages) regroupait une sélection d'articles écrits par les deux sessions précédentes du CHEM, à la recherche en quelque sorte de la nature profonde des opérations de l'époque. Débuts de l'hybridité, asymétrie qui semblait installée, perte des codifications traditionnelles, les constats illustraient un paradoxe : parallèlement à la fin, que le livre estimait « sans doute provisoire », des guerres majeures – et sans doute même à cause d'elle, la guerre mutait en une « pulvérisation de la violence ».

S'enchaînèrent ensuite, dans la forme actuelle des *Regards du CHEM*, *Penser demain* en 2017, *Action 2030* en 2018, qui indiquaient l'urgence croissante, dans un délai de plus en plus précis, de s'adapter à cette mutation sans cesser de s'interroger sur son caractère ou non définitif. *Un monde en turbulence* en 2019, *2020 : chocs stratégiques*, *Faire face à la recomposition du monde* en 2021, *Idées de la guerre et guerre des idées* en 2022, nous conduisent désormais à cette édition 2023, *Au(x) défi(s) de la puissance*. On lit l'ascension vers des rapports de force désinhibés – jusqu'au retour de la guerre majeure entre États aux portes de l'Europe – sans que se réduise la multiplicité des domaines où nous devons y répondre en « puissance d'équilibres », pour reprendre les mots présidentiels.

Cette sobre litanie d'une urgence qui monte et de menaces qui pressent, épouse bien sûr les travaux nationaux, revues stratégiques, lois de programmation militaires (LPM), stratégies nationales de toutes natures. Les articles qu'elle contient en éclairent parfois certaines conséquences ou certaines nécessités concrètes. Parfois, au contraire, ils tentent de prendre un recul conceptuel sur certains axes d'effort, sur certaines permanences et sur ce qui change vraiment.

## Avant-propos

Ils convergent en tout cas sur la nécessité de se préparer à des lendemains plus durs, puis à l'enchaînement ou à la simultanéité des chocs et à leur manifestation dans des espaces inédits. La « pulvérisation » s'est muée en jet sous pression, sans que sa dispersion diminue pour autant. La violence reprend la forme de la guerre sans rien « désinventer » de ce par quoi elle est passée – pas plus, d'ailleurs, la dissuasion nucléaire qui la garde dans certaines limites volontairement ambiguës, que tout ce qu'elle a pu imaginer pour exploiter au maximum le champ ouvert entre ces limites.

Là résident les « défis de la puissance », et je vous en souhaite une excellente lecture. Puisse-t-elle contribuer, selon l'une des missions assignées au CHEM, à enrichir utilement la réflexion stratégique, pour le bien de notre pays et, s'il le faut, pour le succès de nos armes.

Contre-amiral François-Xavier POLDERMAN  
*Directeur du Centre des hautes études militaires*



# Préface

« Et lorsque l'Agneau eut ouvert le second sceau, j'entendis le second animal qui disait : "Viens, et vois". Et il sortit un autre cheval, rouge feu. Et celui assis sur lui, il reçut le pouvoir de bannir la paix de la Terre, et de faire que les hommes s'entre-tuassent les uns les autres ; et il lui fût donné une grande épée ».

Apocalypse de Saint Jean, chapitre VI, verset 4

Cet extrait du *Nouveau Testament* décrit bien sûr le deuxième cavalier de l'Apocalypse, celui qui incarne la guerre et doit semer la désolation sur Terre. Contrairement aux récents cris d'orfraies entendus *urbi et orbi*, la guerre n'a pas réapparu en février 2022, pas plus que l'histoire ne s'était arrêtée en 1991 ! Elle n'avait jamais disparu mais nous l'avions chassée de notre subconscient, réduite à un enchaînement d'images horribles et quasi doloriste, et nous l'avions repoussée au-delà des *limes* de ce que nous considérions comme notre espace protégé de vie et de civilisation.

Or, la « Guerre » est consubstantielle de notre humanité, n'en déplaisent aux utopistes les plus célèbres : les Thomas Moore, les Kant ou encore aux légions de somnambules qui traversent toutes les époques avec le même aveuglement naïf quand il n'est pas coupable. Les motifs pour lesquels on la déclare n'ont toujours pas changé depuis vingt-cinq siècles. Les textes de Wao Tseu qui ont inspiré Sun Tsu – selon Raymond Aaron – n'ont pas pris une ride : ce sont la crainte, l'honneur, la haine ou l'intérêt qui en sont le terreau. Toutefois, l'idée de ce propos n'est pas de nous endolorir des images funestes qui s'enchaînent sur les chaînes d'information permanente et de les commenter, pas plus que de faire, à rebours, l'apologie de l'abbaye de Thélème pour déclarer la guerre hors la loi. Il semble plus opportun et plus utile de s'interroger sur les grands courants telluriques qui agitent l'espace géopolitique et qui, de fait, déterminent les fondements des guerres à venir.

\*  
\*\*

En prenant un peu de recul par rapport au bruit de fond incessant et nivelant de l'actualité qui met quasiment à un niveau d'information identique le couronnement du roi Charles III, la dernière frappe de l'Ukraine en Russie ou inversement, et les violences urbaines dans notre pays, force est de constater qu'en une quinzaine d'années, le rythme, l'intensité et l'enchaînement des crises internationales se sont considérablement accélérés au point de faire de ces crises un état continu et non plus un état d'exception, comme le voudrait pourtant la définition de la crise. Sans chercher à se livrer à un recensement qui se voudrait exhaustif, on peut relever les crises majeures suivantes qui ont jalonné les premières décades d'entrée dans le siècle : crise des *Subprimes* en 2007,

crise de l'Euro de 2010, Printemps arabes de 2011, avènement de *Daech* en 2013, crise des migrants et politique du fait accompli en Crimée en 2014, *Brexit* en 2016, *COVID* en 2019-2020, qui a paralysé notre humanité comme un coup de baguette magique maléfique que l'on croirait tiré d'un roman de J.K. Rowling. Quant à l'invasion de l'Ukraine en 2022 aussi grave et aussi lourde de conséquences soit-elle, elle est finalement tout sauf une surprise stratégique comme Hubert Védrine l'explique à merveille <sup>(1)</sup>. De ce bref coup d'œil dans le rétroviseur de l'actualité, je tire trois premières conclusions de portée générale, qui ne sont pas exclusivement de nature sécuritaire et encore moins de nature militaire.

La première est que nous devons désormais apprendre à vivre et surtout à penser avec une épée de Damoclès d'incertitude stratégique constante au-dessus de nos têtes, bien loin des futurs dangereux mais prévisibles comme c'était le cas notamment pendant la guerre froide. À la formule de 1948 de Raymond Aaron « paix impossible, guerre improbable », il nous faut désormais substituer : « paix apparente, guerres [au pluriel] possibles ». Il nous faut désormais imaginer sans cesse l'in vraisemblable et sortir de nos zones de confort, de nos certitudes ou de nos assouplissements intellectuels. Il faut vaincre cette citation prêtée à Machiavel : « L'habituel défaut de l'homme est de ne pas prévoir l'orage par beau temps. » Nous devons nous préparer à une dé-standardisation des relations internationales et, partant, une dé-standardisation des crises et de la guerre. C'est d'autant plus difficile dans des sociétés qui ont érigé le principe de précaution et le refus du risque en principes constitutionnels. Ce n'est d'ailleurs pas pour rien que quelques pays – dont le nôtre – font appel à des auteurs de science-fiction pour imaginer des scénarios de rupture <sup>(2)</sup> que nos cultures, nos habitudes, notre routine et notre rationalité occidentale n'arrivent pas à faire émerger.

Deuxième conclusion : nous devons également nous préparer à l'explosion sans signaux annonciateurs et sans préavis de crises de toute nature (économique, climatique, environnemental, sécuritaire, humanitaire, sanitaire, migratoire) mais dont toutes auront, non seulement, une conséquence sécuritaire, mais surtout – mondialisation faisant – une onde de choc qui parcourra notre planète : l'immolation par le feu d'un jeune tunisien à Sidi Bouzaïd, en 2011 allait déclencher un tsunami capable d'engloutir ou d'obliger à des évolutions radicales une demi-douzaine de pays ; l'agression russe de l'Ukraine a également engendré des secousses quasi planétaires dans les domaines diplomatique, énergétique et économique. Nous avons été happés par ces crises plus que nous avons décidé de nous y impliquer. Autant, c'était une décision souveraine et volontaire que de s'engager dans la lutte contre la piraterie au large de la Somalie, d'aller en République centrafricaine (RCA) pour y faire cesser les massacres, autant nous n'avions que peu d'alternatives au fait de nous engager contre *Daech* et aujourd'hui contre la Russie. Demain, nous ne choisirons plus nos crises comme nous l'avons souvent fait jusqu'à présent. Nous allons passer d'une logique de guerre de choix à celle de guerre d'obligation.

---

<sup>(1)</sup> « L'Invité », *TV5 Monde*, 21 février 2022 (<https://www.youtube.com/watch?v=FGBu17gRtHk>).

<sup>(2)</sup> *Red Team* (<https://redteamdefense.org>).

Enfin, troisième conclusion, nous devons intégrer le fait que l'intérêt des Nations et les rapports de force et de puissance sont redevenus pour une partie des acteurs de l'échiquier international les régulateurs premiers et décomplexés de la géopolitique. La prophétique noosphère du Père Teilhard de Chardin s'éloigne et le temps de la résolution des conflits par les seules voies du dialogue et de la diplomatie n'est pas encore arrivé ou s'est éloigné, en témoignent les agissements désinhibés de nombreux acteurs internationaux : Russie, Turquie, Chine pour ne citer que ceux qui font l'actualité aujourd'hui. La période actuelle est riche d'enseignements. Nous retournons en plein dialogue mélien : les forts font tout ce qu'ils peuvent et les faibles endurent tout ce qu'ils doivent. Et dans ce nouveau cadre, préservons-nous, au titre de je ne sais quel angélisme supposé supérieur, d'être des herbivores dans un monde de carnivores.

\*

\*\*

Il est possible que nous soyons, une nouvelle fois en train de changer de phase stratégique. Nous sommes passés de l'effrayante et inhibitrice perspective de l'holocauste nucléaire inscrit dans les gènes de la guerre froide, à celle des opérations de police internationale fondées sur le droit international et le *leadership* onusien, mais recourant essentiellement à la seule force militaire des années 2000. Nous devons désormais entrer dans la phase des stratégies intégrales qui combinent tous les leviers, nationaux, internationaux, publics et privés de la force et de l'influence pour atteindre leurs objectifs.

Peut-on se préparer à cette forme d'inconnu ? Probablement pas, mais en tout cas, il nous faut libérer les imaginations, décloisonner les intelligences et nous lancer dans le *sprint* des idées. Sortir de l'imaginaire, penser l'inimaginable, voilà la lourde tâche que nous devons collectivement accomplir. Le Centre des hautes études militaires (CHEM) doit être un des laboratoires de cette pensée et ce nouveau compendium doit en être le vecteur. Soyons ces hommes décrits par Paul Valéry : « des hommes prêts à affronter ce qui n'a jamais été ».

Paris, le 4 juin 2023

Général d'armée (2S) Didier CASTRES



■ **L'accélération du monde :  
décider mieux et plus vite**

RDN

*Les Cahiers de la* Revue Défense Nationale



# La subsidiarité : au-delà du principe, un procédé à adapter aux réalités des conflits modernes

Nicolas DE CHILLY

Colonel (Terre). Auditeur de la 72<sup>e</sup> session du CHEM et de la 75<sup>e</sup> session de l'IHEDN. L'auteur a tenu des responsabilités de différents niveaux, au sein de l'Armée de terre, en interarmées et en interministériel, sur le territoire national et sur différents théâtres d'opérations extérieures.

« **L**es chefs de tous grades auront à juger et à décider avec une promptitude extrême qui exclura les conseils et les délais. Ils devront, en quelques instants, mesurer les circonstances, arrêter leurs résolutions, donner leurs ordres <sup>(1)</sup>. » Lorsque le général Charles de Gaulle écrit *Vers l'armée de métier* en 1934, il insiste sur la nécessité d'agir et de décider plus rapidement que l'adversaire. Près d'un siècle plus tard, le retour d'expérience des conflits récents pousse les états-majors au même constat : « l'excellence de la chaîne de commandement repose sur la plasticité et la réactivité de son organisation ainsi que sur la faculté à appréhender les situations, à décider vite et juste et à synchroniser les effets dans un champ très large <sup>(2)</sup>. »

Dans ce cadre, l'application de la subsidiarité dans les armées a toujours constitué un sujet d'études. D'un côté, elle évite l'intrusion d'un niveau supérieur dans les affaires du niveau inférieur. De l'autre, elle engage l'autorité supérieure à soutenir les échelons inférieurs dans leurs actions lorsque celles-ci dépassent leurs propres capacités. Dans sa dimension humaine, le principe de subsidiarité apparaît comme un encouragement à la responsabilité individuelle. Dans sa dimension organisationnelle, il s'efforce de trouver le juste point d'équilibre dans la répartition des responsabilités entre différents niveaux. Il poursuit, en cela, deux objectifs de nature distincte. Un objectif que l'on pourrait qualifier aujourd'hui de « développement personnel », car il ambitionne que chaque membre d'une organisation puisse déployer tout ce qu'il est en mesure de donner au service d'une collectivité. Un objectif d'efficacité opérationnelle, qui vise à identifier la meilleure répartition des rôles au sein d'une organisation pour en tirer le meilleur rendement.

Comme toute organisation humaine, les armées sont amenées à faire évoluer cette répartition en fonction des nécessités de l'environnement dans lequel le commandement

<sup>(1)</sup> GAULLE (DE) Charles, *Vers l'armée de métier*, Berger-Levrault, 1934, 211 pages.

<sup>(2)</sup> BURKHARD Thierry, *Vision stratégique du chef d'état-major des armées*, octobre 2021, p. 20 ([www.defense.gouv.fr/](http://www.defense.gouv.fr/)).

La subsidiarité : au-delà du principe,  
un procédé à adapter aux réalités des conflits modernes

s'exerce. L'exercice du commandement doit s'adapter aux changements sociétaux ou culturels qui modifient les rapports entre les hommes. Il doit surtout prendre en compte les évolutions actuelles et probables de la conflictualité. Ces évolutions seront ici considérées à travers trois prismes distincts et complémentaires : celui de la continuité des opérations au sein d'un triptyque « compétition-contestation-affrontement » ; celui de la haute intensité des conflits, manifestée par un accroissement des niveaux de violence, de complexité et de rythme des combats ; enfin, celui de l'expression de la stratégie dans tous les milieux et tous les champs, selon le concept développé par les armées françaises de Multimilieux et multichamps (M2MC) – *Multi-domain Operations (MDO)* pour les Anglo-Saxons.

Ainsi observée, la réalité complexe des conflits modernes met la subsidiarité en tension, entre l'inévitable centralisation de certaines décisions dans le contexte politico-stratégique actuel et une nécessaire décentralisation du commandement pour accélérer la décision et prendre l'ascendant sur l'adversaire. Dépasser ce tiraillement exige une vision dynamique des organisations, suffisamment agile pour adapter l'exercice de la subsidiarité aux circonstances, aux moyens et aux enjeux.

## **Un principe érigé en modèle indépassable**

### ***Une référence dans les armées françaises***

Le principe de subsidiarité est très régulièrement cité en référence dans les documents de concept ou de doctrine des armées françaises, que ceux-ci traitent de pratique ou d'organisation du commandement.

Dans sa *Vision stratégique « Pour une singularité positive »* <sup>(3)</sup>, le général François Lecointre, Chef d'état-major des armées (Cema, 2017-2021), l'évoquait ainsi en 2021, comme un principe indispensable de l'organisation militaire, pour favoriser l'initiative, permettre la saisie d'opportunité et valoriser l'action de subordonnés. Il ouvrait ainsi la porte à une évolution de l'organisation des armées et à une redéfinition des équilibres au sein du ministère entre l'État-major des armées (EMA), les armées, les directions et les services, et au sein de ces organisations <sup>(4)</sup>. Signe de continuité sur ce sujet, le général Thierry Burkhard estime lui aussi dans sa *Vision stratégique* la nécessité de diffuser une culture de commandement agile fondé sur la subsidiarité <sup>(5)</sup>. Dans le même esprit, le concept d'emploi des forces fait du principe de subsidiarité le fondement de la performance du commandement, facteur décisif de supériorité opérationnelle <sup>(6)</sup>.

Au sein même de chaque armée, ce principe est édicté en modèle à poursuivre dans l'exercice du commandement. L'Armée de terre présente, par exemple, des mesures de déconcentration de son organisation pour insuffler plus de subsidiarité

<sup>(3)</sup> LECOINTRE François, *Vision stratégique « Pour une singularité positive »*, 2018, p. 6. ([www.asafrance.fr/](http://www.asafrance.fr/)).

<sup>(4)</sup> *Ibidem*, p. 6.

<sup>(5)</sup> BURKHARD Thierry, *op. cit.*, p. 15.

<sup>(6)</sup> CENTRE INTERARMÉES DE CONCEPTS, DE DOCTRINES ET D'EXPÉRIMENTATIONS (CICDE), *CIA 01 – Concept d'emploi des forces*, 2020, 40 pages, p. 34 ([www.defense.gouv.fr/](http://www.defense.gouv.fr/)).

La subsidiarité : au-delà du principe,  
un procédé à adapter aux réalités des conflits modernes

dans les rapports hiérarchiques <sup>(7)</sup>. Philippe Lavigne, alors Chef d'état-major de l'Armée de l'air et de l'Espace (CEMAAE, 2020-2021), en s'adressant à ses subordonnés, les engage, lui aussi, à promouvoir la subsidiarité dans leurs relations de commandement <sup>(8)</sup>. Ainsi, ce principe est fréquemment brandi, par les armées, comme une référence devant à la fois inspirer le style de commandement des chefs et l'organisation de nos structures.

### **Des retours d'expérience qui confirment sa pertinence**

La subsidiarité a fait ses preuves dans tous les types de conflits. Le colonel Michel Goya l'illustre par l'exemple du commandement mis en œuvre par le général John Shirley Wood à la tête de la 4<sup>e</sup> Division blindée américaine en 1944 et 1945 <sup>(9)</sup>. Ce général parcourut près de 3 000 km à la tête d'une force de 11 000 hommes et 2 650 véhicules en donnant ses ordres le plus souvent à la voix et sans jamais dépasser une page dans ses ordres écrits, carte comprise. Il s'inspirait du commandement par objectifs, théorisé au XIX<sup>e</sup> siècle par l'*Auftragstaktik*, attribuée au général prussien Helmut von Moltke <sup>(10)</sup>. Selon cette doctrine, « un ordre doit contenir tout ce qu'un subordonné ne peut décider, mais rien que cela ». Cet état d'esprit, qui prône un commandement par intention plutôt que dans les détails, a également été mis en œuvre par le général allemand Heinz Guderian lors de la percée des Ardennes en 1940 ou par le général René Olry, vaincu à la tête de l'Armée des Alpes en 1940, dont l'isolement géographique favorisait une grande liberté d'action. L'amiral René Daveluy regrettait lui aussi : « Combien de défaites eussent été évitées ou tout au moins palliées si les capitaines avaient eu la moindre initiative ! » <sup>(11)</sup>.

Plus récemment, les retours d'expérience de la guerre en Ukraine mettent en exergue l'efficacité d'un commandement très décentralisé, celui de l'armée ukrainienne, agile et laissant de l'initiative aux échelons subordonnés par contraste avec un commandement russe centralisé, rigide et donnant peu d'autonomie aux plus bas niveaux. « L'expérience ukrainienne montre que la résilience du C2 [Commandement et contrôle] d'une composante aéroterrestre dépend d'une organisation pensée pour déléguer au maximum l'exécution aux niveaux opératif et tactique <sup>(12)</sup>. » Cette expérience montre également que la décentralisation du commandement favorise l'innovation et ainsi la prise d'ascendant, expliquant pour partie comment les forces ukrainiennes ont souvent réussi localement à inverser un rapport de force initialement défavorable <sup>(13)</sup>.

<sup>(7)</sup> ÉTAT-MAJOR DE L'ARMÉE DE TERRE (EMAT), *L'exercice du commandement dans l'armée de Terre, commandement et fraternité*, mai 2016, p. 81 (<https://www.defense.gouv.fr/sites/default/files/terre/Exercice-du-commandement.pdf>).

<sup>(8)</sup> LAVIGNE Philippe, « Les ailes du commandement », *Le Monde*, 28 juin 2021.

<sup>(9)</sup> GOYA Michel, « Le général Wood et le commandement par la confiance », blog *La voie de l'épée*, 18 septembre 2012 (<https://lavoiedelepee.blogspot.com/2012/09/le-general-wood-et-le-commandement-par.html>).

<sup>(10)</sup> GUNTHER Michael J., *Auftragstaktik: the Basis for Modern Military Command?*, School of Advanced Military Studies, US Army Command and General Staff College, 2014, 66 pages (<https://indianstrategicknowledgeonline.com/>).

<sup>(11)</sup> DAVELUY, René, *L'esprit de la guerre navale. Tome II : La tactique*, Hachette, 2017, 406 pages.

<sup>(12)</sup> BANSEPT Laurent, *Le retour de la haute intensité en Ukraine, quels enseignements pour les forces terrestres ?*, Institut français des relations internationales (Ifri), juillet 2022, p. 5 ([www.ifri.org/](http://www.ifri.org/)).

<sup>(13)</sup> CENTER FOR STRATEGIC AND INTERNATIONAL STUDIES (CSIS), *Ukrainian Innovation in a War of Attrition*, février 2023 (<https://csis-website-prod.s3.amazonaws.com/>).

## Un précepte difficile à appliquer

### *Une mise au défi par des évolutions socio-culturelles*

Le principe de subsidiarité fait face à des remises en cause profondes, en France tout particulièrement, où il est confronté à des obstacles socio-culturels qui viennent contraindre son application jusque dans les armées.

L'organisation politique de l'État en France est d'abord fondée sur un modèle de centralisation des pouvoirs qui peut porter atteinte au principe de subsidiarité et imprégner l'exercice du commandement militaire. L'héritage jacobin donne une place particulière à l'État central, autour duquel s'est construite la Nation française. Comme l'ont dénoncé l'historien français Hippolyte Taine <sup>(14)</sup> ou l'ancien ministre des Affaires étrangères Alexis de Tocqueville <sup>(15)</sup>, l'État peut tenir une place telle que les citoyens viennent à préférer son emprise à l'exercice de leur liberté propre. Or, la subsidiarité consiste bien à conférer davantage de capacité de décision à des groupes plus éloignés du centre de l'appareil d'État <sup>(16)</sup>. C'est pourquoi elle est souvent si difficile à mettre en œuvre au sein de l'administration française.

Le principe de subsidiarité est aujourd'hui aussi mis en cause par la tendance très répandue au sein de nos sociétés de vouloir tout expliquer, tout comprendre, tout maîtriser, et tout réglementer. Ainsi, la décision individuelle peut être rendue suspecte. Comme l'explique la philosophe Chantal Delsol : « Nous accordons confiance aux analystes, aux dires et aux décrets des instances officiellement compétentes [...]. L'individu semble une pauvre chose, entachée d'imperfection. [...] La décision individuelle nous inquiète ; abîmée par la subjectivité, soupçonnée d'arbitraire. <sup>(17)</sup> » Le monde étant de plus en plus complexe et technique, la tentation est de plus en plus grande de faire appel au savant ou à l'expert, au règlement ou à la norme, la somme des compétences à réunir pour juger d'une question étant de moins en moins accessible à un seul.

Cette crainte de l'autonomie et de l'arbitraire peut, enfin, culminer dans une volonté de supprimer tout ce qui maintient l'homme dans une forme d'incertitude. Grâce aux capacités offertes par la technique, il est tentant de faire confiance à la science plutôt qu'au jugement humain, par nature imparfait. « Supprimer la contingence, biffer l'aléatoire : c'est probablement ce qu'espère la société contemporaine en couronnant partout la science à la place du jugement humain <sup>(18)</sup>. » La constitutionnalisation du principe de précaution, qui veut que toutes les mesures soient prises pour éviter la prise de risque en l'absence de certitudes ou le développement des mécanismes dits de « maîtrise des risques », peuvent ainsi freiner l'exercice d'une juste subsidiarité.

<sup>(14)</sup> TAINE Hippolyte, *Les origines de la France contemporaine*, Robert Laffont, 1986, II, p. 91.

<sup>(15)</sup> TOCQUEVILLE (DE) Alexis, *De la démocratie en Amérique*, Flammarion, 1835, (rééd. 2010), 304 pages.

<sup>(16)</sup> DELSOL Chantal, *Le principe de subsidiarité*, PUF, 1993, p. 98-99.

<sup>(17)</sup> *Ibidem*, p. 89.

<sup>(18)</sup> *Ibid.*

### **Un exercice contraint par notre organisation et notre fonctionnement**

Si l'application du principe de subsidiarité peut être entravée par des évolutions exogènes aux armées, certains facteurs endogènes en contraignent également l'expression.

Les organisations militaires sont, dès leur origine, traversées par une tension interne entre obéissance active et obéissance passive. Ce tiraillement, qui innerve encore aujourd'hui l'esprit des chefs militaires, se manifeste particulièrement tout au long du XIX<sup>e</sup> siècle. Sous le Premier Empire, puis dans l'Armée d'Afrique, la discipline s'exprime davantage dans l'esprit que dans la lettre de la mission reçue, et l'idéal du chef de guerre est celui d'un entraîneur d'hommes indépendant, plein d'allant et d'audace. Sous la Restauration et le Second Empire, l'obéissance passive, respect absolu des ordres donnés, prend le pas sur les qualités d'initiative et de courage : « Étroitement ligoté par des règlements, l'officier perd peu à peu l'habitude d'agir et de penser par lui-même : peur des responsabilités, dérobade devant les initiatives, paralysie de l'audace et de l'imagination <sup>(19)</sup> » Héritier de l'officier de la Grande Armée comme de celui de l'Armée du Rhin de 1870, le chef militaire est aujourd'hui encore tiraillé entre un style de commandement favorisant la subsidiarité et l'initiative individuelle, et l'exercice d'une autorité plus stricte, qui contraint sévèrement toute forme d'inventivité.

Plus récemment, c'est le déploiement des Nouvelles technologies d'information et de communication (NTIC) qui affecte l'exercice du commandement. En donnant aux chefs un accès rapide à des informations de tout niveau, elles leur ouvrent la possibilité de s'affranchir des différents échelons de commandement et de s'immiscer dans des affaires qui ne sont pas de leur niveau. Cette tentation du micro-management est amplifiée par l'immédiateté du *tempo* politico-médiatique appliqué aux opérations. « Tiraillé entre, d'une part, l'exigence de réactivité et d'instantanéité et, d'autre part, l'impossible renoncement à la domination informationnelle, le décideur est tenté de s'immiscer à un niveau inférieur au sien pour éviter tout dérapage médiatique <sup>(20)</sup>. »

Cet écrasement des niveaux de commandement est également lié à la réduction importante et continue des moyens militaires jusqu'en 2017, sous l'effet conjoint de la Révision générale des politiques publiques (RGPP) <sup>(21)</sup> et des *Livre blanc sur la Défense et la Sécurité nationale* de 2008 <sup>(22)</sup> et de 2013 <sup>(23)</sup>. Certaines capacités devenant rares, voire échantillonnaires <sup>(24)</sup>, la décision est souvent prise de les mutualiser et d'en centraliser l'emploi. Ce phénomène est amplifié par le coût des équipements employés, trop onéreux pour pouvoir être distribués à chaque échelon. Enfin, la réalité des conflits récents montre que c'est moins le volume de forces déployé que l'effet produit qui

<sup>(19)</sup> GIRARDET Raoul, *La société militaire de 1815 à nos jours*, Perrin, 1998, p. 79.

<sup>(20)</sup> CORMAN François-Olivier, « Commander à l'âge de l'information : comment tirer parti du miracle (ou du mirage) technologique », *Stratégique*, n° 125, Institut de stratégie comparée (ISC), 2021.

<sup>(21)</sup> MAURY Suzanne, « La réforme de l'État », *Vie publique*, 22 août 2018 ([www.vie-publique.fr/](http://www.vie-publique.fr/)).

<sup>(22)</sup> *Défense et la Sécurité nationale. Le Livre blanc*, 2008, La Documentation française, 402 pages ([https://medias.vie-publique.fr/data\\_storage\\_s3/rapport/pdf/084000341.pdf](https://medias.vie-publique.fr/data_storage_s3/rapport/pdf/084000341.pdf)).

<sup>(23)</sup> *Livre blanc sur la Défense et la Sécurité nationale*, 2013, 160 pages ([https://medias.vie-publique.fr/data\\_storage\\_s3/rapport/pdf/134000257.pdf](https://medias.vie-publique.fr/data_storage_s3/rapport/pdf/134000257.pdf)).

<sup>(24)</sup> Par exemple, le nombre de chars dans l'armée française est passé d'environ 1 000 en 1990 à environ 200 aujourd'hui.

détermine le niveau de responsabilité associé. De même que de Sun Tzu <sup>(25)</sup> à Schulmeister <sup>(26)</sup>, les espions ont toujours été directement rattachés au niveau stratégique, de même certaines capacités sont aujourd'hui naturellement conservées aux ordres du niveau stratégique. C'est le cas par exemple de certaines capacités spatiales ou cybernétiques. Ces conditions peuvent créer une confusion dans la répartition des rôles entre les différents niveaux de commandement et ainsi perturber la subsidiarité.

Cette confusion naît bien souvent en métropole, où la répartition des responsabilités ne favorise pas non plus l'application du principe de subsidiarité. La mise en place progressive d'une organisation dite « en tuyaux d'orgues » a dilué les responsabilités, portant atteinte au principe d'unicité du commandement. Le chef, désormais placé en position de débiteur, doit demander à des services qui ne sont pas sous son autorité le soutien dont il a besoin. Un rapport parlementaire <sup>(27)</sup> notait, dès 2013, que les chefs tactiques avaient de moins en moins d'autonomie, « une évolution regrettable à l'approche de conflits peut-être plus durs », qui les contraint à faire appel aux niveaux de commandement supérieurs de plus en plus fréquemment. L'organisation matricielle du ministère a souvent été pointée du doigt lors d'enquêtes relatives à des événements malheureux tels que *Louvois* <sup>(28)</sup> ou le vol d'explosifs à Miramas <sup>(29)</sup>.

## Une réalité complexe à nuancer

### *Des risques inhérents à la subsidiarité*

Si de nombreux exemples historiques démontrent l'efficacité d'un commandement qui laisse une marge d'initiative importante au subordonné, d'autres situations illustrent, en revanche, qu'une subsidiarité abusivement exploitée peut avoir des conséquences dramatiques. L'exemple le plus probant est celui de l'usage que fit le maréchal Alexandre von Kluck de l'autonomie de décision qui lui a été laissée, dans le cadre de l'exécution du plan *Schlieffen* lors de l'invasion allemande de la France début septembre 1914. Commandant la 1<sup>re</sup> Armée sur l'aile droite du dispositif allemand, il ne suit pas le plan initial, décidant de négliger Paris et de poursuivre la 5<sup>e</sup> Armée française du général Franchet d'Espèrey et le corps expéditionnaire britannique du maréchal John French. Il présente ainsi son flanc à l'ennemi et s'expose à une contre-offensive de la 6<sup>e</sup> Armée du général Maunoury, prélude à la bataille de la Marne qui marquera l'échec du plan *Schlieffen* et anéantira les espoirs allemands d'une victoire-éclair.

Dans le même ordre d'idée, l'histoire démontre également les succès d'approches très peu subsidiaires, en particulier dans les guerres de haute intensité de l'ère moderne. L'exemple le plus célèbre et le plus éloquent est probablement celui de

<sup>(25)</sup> SUN TZU, *L'Art de la guerre*.

<sup>(26)</sup> Charles Louis Schulmeister (1770-1853) fut un espion de Napoléon I<sup>er</sup>.

<sup>(27)</sup> COMMISSION DE LA DÉFENSE NATIONALE ET DES FORCES ARMÉES, *Avis sur le projet de loi de finance 2022 (Avis n° 4601)*, Tome IV, Assemblée nationale, 20 octobre 2021, p. 36, ([www.assemblee-nationale.fr/](http://www.assemblee-nationale.fr/)).

<sup>(28)</sup> LAGNEAU Laurent, « Soldes : le ministère des Armées liquide (enfin) le système Louvois », *Zone militaire–Opex 360*, 8 février 2021 ([www.opex360.com/](http://www.opex360.com/)).

<sup>(29)</sup> Début juillet 2015, 180 détonateurs et des dizaines de pains de plastic ont été volés dans un dépôt de munitions de l'armée de Terre. VIEUX-ROCHAS Quentin, « L'impact structurel de la technique sur l'institution militaire », *Stratégie*, ISC, 2016.

La subsidiarité : au-delà du principe,  
un procédé à adapter aux réalités des conflits modernes

l'organisation très centralisée du commandement par Napoléon Bonaparte lors des campagnes du Premier Empire. L'Empereur concentre en effet dans sa personne les pouvoirs politique, stratégique et opératif. Lorsqu'il est présent sur le champ de bataille, Napoléon prend directement le commandement des troupes et place lui-même les bataillons. Il centralise la décision et monopolise la réflexion<sup>(30)</sup>. S'il montre ses limites lors de la campagne de Russie<sup>(31)</sup>, ce modèle napoléonien reste à l'origine de la plupart des victoires de la Grande Armée. Les figures de Lincoln, de Clemenceau ou de Churchill, qui écrivait qu'il faut « empêcher les généraux de tout prendre en main sans contrôle du cabinet » montrent également que dans des circonstances exceptionnelles de guerre totale, l'exercice d'un pouvoir très centralisé par des hommes taillés pour l'assumer peut s'avérer très efficace<sup>(32)</sup>.

***Un contexte politico-stratégique qui n'incite pas au commandement subsidiaire***

Les guerres limitées auxquelles se sont livrées les armées occidentales et singulièrement l'armée française au cours des dernières décennies<sup>(33)</sup> n'ont pas non plus favorisé la mise en œuvre d'un commandement subsidiaire. Lorsque les intérêts vitaux du pays ne sont pas directement en jeu, peut s'installer la crainte d'une disproportion entre les buts de guerre et l'usage de la force. Le contrôle du niveau de violence, au regard des objectifs poursuivis, peut, dès lors, devenir une obsession pour le décideur politique, qui se trouve davantage tenté de contrôler de près le déroulement des opérations. Ceci est d'autant plus vrai que le décideur en a la possibilité, le volume de forces engagé comme l'intensité des combats étant suffisamment limités pour lui permettre d'en assurer un suivi permanent. À l'inverse, lorsqu'il y a proportion entre enjeux politiques et recours à la guerre, la subsidiarité aura tendance à s'installer plus naturellement, par choix ou par nécessité<sup>(34)</sup>.

Le caractère M2MC des guerres modernes peut également contrarier l'exercice de la subsidiarité dans le commandement. En particulier lors des phases de compétition et de contestation, les conflits se jouent dans le cadre de stratégies hybrides, combinant des modes d'actions militaires conventionnels, non conventionnels et non militaires, directs et indirects, licites ou illicites. Ces actions s'inscrivent le plus souvent en « zone grise », c'est-à-dire en-dessous des seuils de l'agression et de l'attribution. Dans ces conditions, la nécessaire confidentialité des opérations engagées peut plaider pour un cloisonnement des responsabilités et une moindre capacité à déléguer. C'est pourquoi, compte tenu de leur grande sensibilité, la plupart de ces opérations sont contrôlées depuis l'état-major des armées à Paris, notamment lorsqu'elles sont le fait d'unités spéciales.

<sup>(30)</sup> CAPLAIN Serge, « Du "Darwinisme" du commandement : brève histoire des structures de commandement de Napoléon à nos jours », *Revue historique des armées*, vol. 4, n° 297, 2019, p. 101 à 111.

<sup>(31)</sup> *Ibidem*.

<sup>(32)</sup> BENTEGEAT Henri, *Chefs d'État en guerre*, Perrin, 2019, 496 pages.

<sup>(33)</sup> En Afghanistan, en Côte d'Ivoire ou au Sahel par exemple.

<sup>(34)</sup> Notamment dans l'hypothèse d'un engagement majeur mobilisant toutes les ressources de la Nation.

La subsidiarité : au-delà du principe,  
un procédé à adapter aux réalités des conflits modernes

## Un équilibre à retrouver

Comme le relève le Sénat dans ses enseignements après un an de guerre en Ukraine : « La guerre de haute intensité requiert une agilité particulière, une dose de subsidiarité et une action intégrée multimilieux et multichamps, ce qui nécessite des adaptations tant des dispositifs de commandement et de contrôle que de la préparation opérationnelle <sup>(35)</sup>. »

### **Une adaptation nécessaire aux conflits modernes de haute intensité**

Cette adaptation est d'abord rendue impérative pour une question de résilience des fonctions de commandement. Face aux capacités croissantes de ciblage des forces adverses, par des frappes précises dans la profondeur (incluant les armements hyper véloces) ou par des attaques dans le cyberspace (numériques, électromagnétiques...), les postes de commandement sont rendus particulièrement vulnérables (capacité de décapitation) <sup>(36)</sup>. Une telle situation a été fréquemment rencontrée dans l'histoire. En 1782, la défaite des Saintes face aux Anglais <sup>(37)</sup> avait poussé Versailles à interdire aux amiraux français de commander à bord d'un vaisseau de ligne, jugé trop vulnérable <sup>(38)</sup>. De même aujourd'hui, les postes de commandement doivent trouver la position qui leur permette de commander tout en limitant les risques d'une trop grande exposition aux coups de l'ennemi. Les solutions mises en œuvre exigent de donner aux systèmes de commandement une plus grande discrétion, une plus forte mobilité et une plus importante dispersion des moyens. Ainsi, l'allègement des structures de commandement et l'acceptation de niveaux de décentralisation, de confiance et de risque associés, apparaissent indispensables.

Le contexte de haute intensité nécessite également d'adopter un système de commandement plus réactif. Sous l'effet de l'accélération du combat, la prise de décision doit être plus rapide : « La chaîne de commandement [...] devra être agile et réactive dans son organisation, afin d'appréhender les situations, décider juste et vite pour accélérer le *tempo* opérationnel et ainsi prendre, reprendre, conserver l'initiative <sup>(39)</sup>. » Cette rapidité de décision sera permise par une accélération des deux premières étapes du processus de décision défini par l'acronyme OODA (observer, orienter, décider, agir) <sup>(40)</sup>. C'est par une meilleure capacité à prendre en compte les informations d'un environnement complexe et en les traduisant le plus rapidement possible en orientations que nous pourrons décider plus vite que l'adversaire.

<sup>(35)</sup> COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES, DE LA DÉFENSE ET DES FORCES ARMÉES, *Ukraine : un an de guerre. Quels enseignements pour la France ? (Rapport d'information n° 334)*, Sénat, février 2023, p. 14 ([www.senat.fr/](http://www.senat.fr/)).

<sup>(36)</sup> CICDE, *Commandement et contrôle interarmées en environnement multimilieux-multichamps*, n° 110, 18 juillet 2022, p. 16 ([www.defense.gouv.fr/](http://www.defense.gouv.fr/)).

<sup>(37)</sup> Cette bataille se déroula du 9-12 avril 1782 au large des îles des Saintes, près de la Guadeloupe, pendant la guerre navale franco-anglaise (1778-1783), liée à la guerre d'Indépendance des États-Unis. La flotte anglaise de George Rodney, triompha de la flotte française du comte de Grasse.

<sup>(38)</sup> MONAQUE Rémi, *Suffren, un destin inachevé*, Tallandier, 2009, 496 pages.

<sup>(39)</sup> CICDE, *op. cit.*, p. 17.

<sup>(40)</sup> Théorisé par le pilote de chasse John Boyd de l'*US Air Force* en 1960.

La subsidiarité : au-delà du principe,  
un procédé à adapter aux réalités des conflits modernes

Enfin, le contexte de haute intensité impose de donner davantage d'autonomie aux unités au contact de l'ennemi. Dans un champ de bataille plus contesté, dont nos adversaires chercheront à nous nier l'accès, les échelons les plus avancés se retrouveront davantage isolés de l'arrière car le niveau d'engagement empêchera de leur envoyer du renfort. Par ailleurs, ils disposeront désormais de capacités d'observation (drones, capacités d'écoutes...) et d'action (véhicules télé-opérés, armes longue-portée...) leur permettant d'opérer de façon plus autonome. Ils devront également être capables de poursuivre leur mission en « mode dégradé », dans un environnement numérique qui n'apportera parfois plus que le minimum de services et de connectivité. De fait, le chef de niveau tactique se retrouvera plus fréquemment en situation de décider seul, en autonomie, coupé de tout soutien voire de toute communication avec le reste de la force. C'est à ce type de situation, nécessitant une grande subsidiarité consentie et planifiée, que les forces spéciales sont régulièrement confrontées sur les théâtres d'opérations. Leurs formations, procédures, équipements, peuvent dans ce cadre inspirer l'évolution du commandement dans les forces conventionnelles <sup>(41)</sup>.

#### **Un niveau d'intégration à ajuster au M2MC**

Le caractère M2MC des conflits représente une opportunité à saisir pour repenser le niveau d'intégration des moyens. En effet, en M2MC, chaque échelon devra être capable de penser son action dans le cadre global de tous les milieux et tous les champs. C'est pourquoi l'intégration pourra être susceptible de s'effectuer à tous les niveaux de commandement, y compris les plus bas : « l'intégration, qui peut être considérée comme l'une des caractéristiques principales du M2MC, pourrait conduire à repenser ce partage des tâches. [...] Cette intégration, pour être totalement efficace, devra aussi très vraisemblablement s'effectuer à l'échelon tactique » <sup>(42)</sup>. Ainsi, certaines capacités – dans les champs informationnel ou cybernétique par exemple – aujourd'hui conservées aux niveaux stratégique et opératif devront, demain, pouvoir être déléguées aux niveaux inférieurs, dans la mesure où chaque acteur devra prendre en compte les autres milieux et penser son action dans un cadre plus global.

Cette nécessité se vérifiera également dans le champ informationnel, afin d'éviter le phénomène de saturation et de surcharge cognitive des chefs. Le combat en environnement connecté va générer des flux d'information de plus en plus importants. Or, plus le chef reçoit d'informations plus il risque d'être submergé et de ne plus se trouver en mesure de prendre de justes décisions. *A contrario*, si le chef reçoit trop peu d'informations, il risque de ne pas disposer d'éléments suffisants et prendre de mauvaises décisions. Fort de son expérience de l'opération militaire contre *Daech* au Levant au sein d'une coalition américaine, le général Serge Cholley explique l'importance de maîtriser l'information pour qu'elle reste utile à la décision, évoquant de la part de son chef dans le cadre de l'*Operation Inherent Resolve (OIR)* <sup>(43)</sup> : « le refus d'être asphyxié

<sup>(41)</sup> La confidentialité des procédures des forces spéciales ne permet pas, ici, d'en dire davantage.

<sup>(42)</sup> BOUHET Patrick, « Interrogations tactiques, opératives et stratégiques sur l'application de l'intégration multimilieux et multichamps (M2MC) », *Vortex*, n° 1, juin 2021, p. 106-112 ([www.irsem.fr/](http://www.irsem.fr/)).

<sup>(43)</sup> « Lancée en août 2014, l'*Operation Inherent Resolve (OIR)* constitue l'engagement majeur de contre-terrorisme de la communauté internationale, destiné selon le Department of Defense (DoD) à « éliminer le groupe terroriste État

La subsidiarité : au-delà du principe,  
un procédé à adapter aux réalités des conflits modernes

par des informations inutiles »<sup>(44)</sup>. Cette exigence en matière de maîtrise de l'information obligera chaque échelon à se doter d'une capacité de *management* de l'information capable de trier les informations qui lui remontent pour ne transmettre à l'échelon supérieur que celles ayant un réel intérêt en termes de compréhension, d'anticipation ou d'action.

Si elle doit faciliter l'intégration M2MC et la juste information des chefs, la subsidiarité doit surtout permettre de saisir des opportunités. Pour cela, le niveau d'intégration et de délégation du commandement devra pouvoir varier en fonction de l'évolution de la manœuvre. L'organisation du commandement devra se montrer suffisamment agile pour être adaptée en conduite. La conduite des opérations devra être confiée au chef le mieux armé et le mieux placé pour décider à un moment donné<sup>(45)</sup>. « L'intégration M2MC va progressivement [...] s'étendre aux cycles de conduite, y compris dans une certaine mesure aux cycles de conduite d'opportunité<sup>(46)</sup>. » Ainsi, en M2MC, il est nécessaire d'envisager une intégration dynamique, qui évolue selon les besoins, le *tempo* ou la nature de la manœuvre. L'intégrateur peut être situé à des niveaux et au sein de composantes différents en fonction de la phase en cours d'exécution.

## Une adaptation à accompagner

### **Former des chefs qui veulent, aiment et savent prendre des responsabilités**

Un usage efficace et adapté de la subsidiarité demande que soit effectué un effort de formation qui transmette à nos chefs un référentiel commun, autour de trois axes : forces morales, compétences et confiance.

Tout d'abord, un juste exercice de la subsidiarité requiert des chefs qui veulent décider et qui recherchent les responsabilités. Car non seulement le chef militaire assume la responsabilité entière des ordres donnés et leur exécution, mais il est également tenu de poursuivre le combat jusqu'au succès ou jusqu'à épuisement de tous les moyens mis à sa disposition pour la réalisation de sa mission<sup>(47)</sup>. C'est pourquoi nos armées ont aujourd'hui encore besoin de chefs qui aient du caractère, du courage, de l'audace. Des chefs qui aient un esprit de synthèse et une ouverture d'esprit qui les rende capables de décider dans la complexité. Des chefs qui soient également encouragés très tôt à prendre des initiatives et à faire preuve de créativité. Pour cela, les futurs cadres pourraient être, dès leur formation initiale, davantage confrontés au manque, afin d'apprendre très jeunes à « faire avec », à prendre l'ascendant dans des situations où tout leur conteste la liberté d'action, à se débrouiller, plus encore à innover. Ainsi,

islamique et la menace qu'il représente pour l'Irak, la Syrie, la région et la communauté internationale". » Voir : GROS Philippe, « L'opération *Inherent Resolve* et son rôle dans l'endigement de l'État islamique », *Défense et industrie*, n° 4, juin 2015, Fondation pour la recherche stratégique (FRS) (<https://www.frstrategie.org/>).

<sup>(44)</sup> CHOLLEY Serge, « Délégation et confiance, clés du succès contre *Daech* au Levant », *RDN*, n° 826, 2020, p. 85-93 (<https://www.defnat.com/e-RDN/vue-article.php?carticle=22252>).

<sup>(45)</sup> MICHEL Stanislas, EMA/ESMG (études synthèse management général), entretien avec l'auteur.

<sup>(46)</sup> GROS Philippe, TOURET Vincent, MAZZUCCHI Nicolas, FOUILLET Thibault et WOHRER Paul, *Intégration multimilitieux/multichamps : enjeux, opportunités et risques à horizon 2035*, Fondation pour la recherche stratégique (FRS), mars 2022, p. 11 ([www.frstrategie.org/](http://www.frstrategie.org/)).

<sup>(47)</sup> Code de la Défense, Articles D 4122-1 et suivants ([www.legifrance.gouv.fr/](http://www.legifrance.gouv.fr/)).

La subsidiarité : au-delà du principe,  
un procédé à adapter aux réalités des conflits modernes

formons des chefs qui aiment être responsables, comme nous y exhortait Antoine de Saint-Exupéry : « Au lieu de créer des organismes, vous feriez mieux de créer des chefs. Mais des chefs responsables. Et, le chef, s'il est responsable, vous verrez s'il accepte de ses subordonnés qu'ils ne soient pas, à leur tour, responsables. Ce sera une belle cascade. Un miracle <sup>(48)</sup>. »

Outre des aptitudes humaines, l'exercice de la subsidiarité nécessitera de la part des chefs une acculturation poussée à l'environnement dans lequel ils évolueront : « La formation des chefs militaires à la culture M2MC est indispensable. Dans la conception et le commandement des opérations, ils doivent savoir mobiliser, suivant les circonstances opérationnelles, les meilleurs effecteurs, voire imaginer de nouvelles combinaisons d'effets, cinétiques et non cinétiques <sup>(49)</sup>. » Transmise en école de formation, si possible dès les grades d'officiers subalternes, cette acculturation pourra également être développée par la mise en œuvre de parcours RH croisés, pour donner à tout officier appelé à exercer des responsabilités opérationnelles une culture approfondie des autres milieux et champs. L'appropriation de cette culture commune permettra l'exercice d'une subsidiarité agile, capable d'être adaptée aux circonstances.

Finalement, ce sont des relations personnelles davantage fondées sur la confiance qui permettront de créer les conditions de cette subsidiarité : confiance en soi, confiance dans son équipement, confiance en autrui. Construire la confiance mutuelle, au quotidien, en faisant l'effort de mieux connaître ses pairs et ses subordonnés mérite qu'on y consacre du temps. La confiance exige également de partager les informations, afin que toutes les parties prenantes bénéficient des mêmes appréciations de la situation et compréhension de la mission. Ainsi qu'en témoigne le général Cholley : le commandant de l'OIR « n'hésitait pas à déléguer et faisait confiance à ses subordonnés. Pour cela, il s'assurait que ses intentions fussent bien comprises par tous, en partageant ses réflexions avec son état-major, en rappelant ses décisions et ce qui les avait motivées [...] et en effectuant chaque semaine une visite des unités sur le terrain » <sup>(50)</sup>. Cette confiance permet au chef de rester au bon niveau dans l'accomplissement de sa mission, tout en valorisant le subordonné qui aura à cœur de transformer la part d'initiative laissée en efficacité opérationnelle. Elle nécessite, en corollaire, de réhabiliter la culture du contrôle, qui permet de tirer les enseignements de la subsidiarité consentie, d'en vérifier la juste mise en pratique, d'en mesurer l'efficacité, pour éventuellement l'ajuster ensuite <sup>(51)</sup>.

### ***S'entraîner à la subsidiarité dès la phase de compétition***

La subsidiarité doit être pratiquée dès la phase de compétition, au quotidien, particulièrement lors des entraînements conduits par chaque composante ou en interarmées. Les chefs de tout niveau doivent être responsabilisés dans la conception, la planification et la conduite de leur préparation opérationnelle, dès leur plus jeune âge.

<sup>(48)</sup> SAINT-EXUPÉRY (DE) Antoine, « Le Moral de la pente », *Écrits de guerre*, 1939-1944, Gallimard, 1982.

<sup>(49)</sup> CICDE, *Multimilieux et multichamps (M2MC), la vision française interarmées*, 2021, p. 20 ([www.defense.gouv.fr/](http://www.defense.gouv.fr/)).

<sup>(50)</sup> CHOLLEY Serge, *op. cit.*

<sup>(51)</sup> JORDAN Frédéric, « Redonner du sens à la subsidiarité », *Inflexions*, n° 51, 2002, p. 85-89.

La subsidiarité : au-delà du principe,  
un procédé à adapter aux réalités des conflits modernes

Refaire de nos chefs des formateurs, responsables de faire progresser leurs subordonnés, en leur redonnant des leviers pour y parvenir, développera la subsidiarité dès la vie courante. Cela renforcera, parallèlement, la connaissance mutuelle et la confiance entre chefs et subordonnés, chacun se retrouvant, à son niveau, responsabilisé à la hauteur de ce qu'il peut donner. C'est ce que cherche à mettre en œuvre l'Armée de terre en confiant à chaque régiment un Lot de réactivité terre (LRT) leur permettant de déployer en autonomie une section de combat terrestre sur le territoire national avec tous les moyens nécessaires immédiatement disponibles <sup>(52)</sup>.

Dès les phases d'entraînement, il faudra également revoir notre appréhension du risque pour placer les chefs dans des situations se rapprochant le plus possible de celles auxquelles ils auront à faire face dans l'engagement. En effet, comme le note la Commission de la défense et des forces armées de l'Assemblée nationale, « [concernant] la notion de risque, plusieurs réactions ont été évaluées comme des excès de prudence. [C'est pourquoi] le Cemata a décidé [...] début 2021, de mener une étude sur la Maîtrise des risques opérationnels (MRO). Elle a permis d'identifier le besoin d'une plus grande prise en compte du risque dans le raisonnement des chefs [...], dans la conception des activités d'entraînement et à l'approche des grands exercices » <sup>(53)</sup>. En haute intensité, « il faudra se battre pour aller combattre » explique le général Hubert Cottereau <sup>(54)</sup>, lors d'une conférence au CHEM, fort du vécu de plusieurs exercices *Warfighter* <sup>(55)</sup> au sein de l'armée américaine. Pour s'y préparer, il s'agit de s'entraîner dans les conditions les plus réalistes possibles : « *train as you fight* » insiste le général Cottereau. Une évolution des mentalités semble dès lors nécessaire pour aller vers une « structuration intellectuelle » favorisant la subsidiarité <sup>(56)</sup>. Des adaptations de certaines normes pourraient être envisagées pour faciliter une prise de risque raisonnée dès la phase de compétition. Cela permettra également de faire mûrir les chefs à tous niveaux en les engageant à la prise de responsabilités au quotidien.

Enfin, pas de mise en œuvre de la subsidiarité sans échecs. En effet, si déléguer, c'est faire confiance, faire confiance, c'est s'exposer à l'erreur ou à l'échec. Or, le refus de tout échec est probablement le plus grand obstacle à l'innovation. Dans une guerre de plus en plus complexe et rapide, la capacité d'innovation sera un facteur de succès, en contribuant à imposer notre volonté à l'adversaire. Toute action contenant une part d'improvisation, d'initiative, de créativité comporte un risque non négligeable d'échouer. Pour être évité au combat, l'échec doit probablement être davantage dédramatisé à l'entraînement et valorisé comme une occasion supplémentaire de progresser. Il fait partie de tout apprentissage. Par exemple, plutôt que de répondre à une grille

<sup>(52)</sup> Y compris alimentation, équipements individuels (trousse de santé, système d'information et de communication, bâton de défense télescopique, diffuseur lacrymogène, optique, etc.), protection NBRC (cartouche filtrante, gants, tenue, chaussettes) et balistique (jeu de plaque de classe 4), soutien munitions et carburant.

<sup>(53)</sup> COMMISSION DE LA DÉFENSE NATIONALE ET DES FORCES ARMÉES, *op. cit.*

<sup>(54)</sup> Vice-chef d'état-major du Grand Quartier général des Puissances alliées en Europe (*SHAPE*). Nommé en tant que commandant de l'opération militaire de l'UE pour l'opération militaire de l'Union européenne en Bosnie-Herzégovine à compter du 1<sup>er</sup> septembre 2022 (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32022D1611>).

<sup>(55)</sup> CENTRE DE DOCTRINE ET D'ENSEIGNEMENT DU COMMANDEMENT (CDEC), « *Warfighter* : un enseignement tactique concret », 18 juin 2021 ([www.c-dec.terre.defense.gouv.fr/](http://www.c-dec.terre.defense.gouv.fr/)).

<sup>(56)</sup> Entretien de l'auteur avec le général de division Yves Métayer, chef de la division Emploi de l'EMA.

La subsidiarité : au-delà du principe,  
un procédé à adapter aux réalités des conflits modernes

d'analyse détaillée et très formalisée, l'évaluation d'un chef engagé dans un exercice d'entraînement pourrait considérer sa capacité à prendre des initiatives et valoriser son aptitude à se montrer innovant, autonome et audacieux.

**Dans l'affrontement, libérer les énergies des subordonnés**

Les conditions de la subsidiarité doivent être créées dès la phase de conception des ordres. Il s'agira en ce sens pour les chefs de pratiquer « l'orientation »<sup>(57)</sup> de leurs subordonnés, en insistant sur les finalités davantage que les modalités. Comme le général commandant l'OIR, il faudra savoir expliquer « en phrases bien ciselées ses intentions et en s'assurant qu'elles étaient bien comprises et partagées par ses commandants de composantes et son état-major [...] par des propos simples, clairs et concis, qui traduisent une vérifiable vision, contrastant avec les directives trop étroites, trop longues, parfois contradictoires, à la recherche d'une exhaustivité inutile et des détails superflus »<sup>(58)</sup>. Une orientation ainsi exprimée laisse au subordonné une marge de manœuvre valorisante lui permettant de se déployer. Pour s'assurer qu'elle est bien comprise, un *back-brief* insistant sur l'esprit de la mission, réalisé en présence du chef et laissant là aussi une marge au subordonné, est nécessaire. Il s'agira alors de développer l'esprit d'initiative, sans chercher à éliminer le champ de l'incertitude mais simplement à le réduire, ni à mettre en œuvre des solutions toutes faites mais à stimuler la créativité du subordonné.

Dans l'organisation du commandement ensuite, l'exercice de la subsidiarité doit permettre d'identifier le nœud de commandement le plus adapté en fonction de l'opération. Le premier critère pour l'identifier est celui du dépositaire de la meilleure appréciation de situation. Comme le prône le lieutenant-colonel américain Samuel Clinton Hinote, dans une étude rédigée en 2009, à la lumière des enseignements d'Irak et d'Afghanistan, « le contrôle des actions à exécuter doit fort logiquement résider au niveau de l'opérateur disposant de la meilleure appréciation du risque pour la mission, des risques de dommages collatéraux et des opportunités opérationnelles »<sup>(59)</sup>. Le second critère peut être le volume des opérations. Plus les opérations imposent de gérer simultanément un nombre important d'actions tactiques, plus la décentralisation pourra s'avérer opportune. De même, plus le niveau d'incertitude estimé en planification sera élevé, plus la délégation à un niveau bas sera recherchée, afin d'être en mesure de saisir les opportunités. Enfin, le fort degré de couplage<sup>(60)</sup>, c'est-à-dire d'interdépendance entre opérateurs tactiques, tout particulièrement lorsqu'ils appartiennent à des composantes différentes, plaidera en faveur d'une forte subsidiarité. Par exemple, un appui aérien réalisé au profit de la manœuvre terrestre en deçà de la *Fire Support Coordination Line (FSCL)* c'est-à-dire dans la zone des combats, pourra être délégué au chef tactique afin d'être étroitement coordonné<sup>(61)</sup>.

<sup>(57)</sup> Entretien de l'auteur avec Franck Nicol, chargé de mission auprès du Cema.

<sup>(58)</sup> CHOLLEY Serge, *op. cit.*

<sup>(59)</sup> HINOTE Clint, « Centralized Control and Decentralized Execution: A Catchphrase in Crisis? », *Air Force Research Institute Paper*, mars 2009 (<https://apps.dtic.mil/sti/pdfs/ADA550460.pdf>).

<sup>(60)</sup> La notion de couplage provient des travaux sur la théorie des organisations de WEICK Karl E., *Sensemaking in Organizations*, Sage Publications, 1995, 248 pages.

<sup>(61)</sup> GROS Philippe, « La décentralisation du commandement et du contrôle (C2) dans les opérations aériennes », FRS, septembre 2020, p. 14 (<https://www.frstrategie.org/>).

La subsidiarité : au-delà du principe,  
un procédé à adapter aux réalités des conflits modernes

Une fois déterminé le meilleur niveau pour commander, il s'agit enfin de préciser le degré d'intégration des capacités qui lui est confié. Dans le même esprit, la complexité des opérations actuelles plaide pour privilégier l'octroi d'un commandement simple et clair, à une autorité, dans un cadre espace-temps donné. Les relations de type RBEA (Relation bénéficiaire en appui), qui définit une unité dite « menante » soutenue par une unité dite « concourante », ou de Contrôle tactique (*TACOM*), qui limite la délégation au contrôle de l'exécution d'une mission fixée par un échelon supérieur, risquent d'atteindre leurs limites en environnement M2MC <sup>(62)</sup>. Ainsi pourrait être privilégiée une simple mise à disposition pour emploi, consistant à « transférer le commandement sur les unités des différents milieux d'une composante à l'autre en fonction du besoin d'intégration M2MC, par exemple en fonction des phases de la campagne » <sup>(63)</sup>. Un tel transfert n'est possible que si les systèmes d'information et de communication de tous les acteurs sont parfaitement interopérables et permettent à tous les acteurs de bénéficier d'une vision totalement partagée de la situation tactique. Les conditions d'une supériorité seraient ainsi créées, par la combinaison de capacités M2MC, sous l'autorité d'un chef unique, en un temps et un lieu où la prise d'ascendant aura été recherchée. C'est dans cet esprit que *Tsahal*, l'armée israélienne, ayant constaté les déficiences d'une organisation du commandement de type RBEA lors de la guerre contre le *Hezbollah* en 2006 (manque de réactivité, d'intégration et de synchronisation des effets) a décidé de concentrer, avec succès, le commandement au niveau tactique lors de l'opération *Plomb durci* contre le *Hamas* en 2009 <sup>(64)</sup>. Cette subsidiarité accentuée nécessite alors, comme l'ont fait les Israéliens, de consentir un renfort ponctuel d'experts au niveau de commandement désigné responsable de l'action, notamment dans les domaines les plus techniques que sont le cyber, l'Espace, la guerre électronique ou l'informationnel.

\*  
\*\*

Ainsi, davantage qu'un principe qui s'appliquerait indistinctement à tout type de situation, la subsidiarité doit être repensée comme un procédé. Son efficacité dépendra de son adaptation au contexte dans lequel elle s'exerce. Celui des conflits modernes nous engage à retrouver un équilibre entre une inévitable centralisation lorsque des circonstances particulières, liées par exemple à la confidentialité des actions ou à la rareté de la ressource, nous y oblige, et une indispensable confiance dans la décision individuelle des chefs de tout niveau, dont la responsabilisation doit être accompagnée d'une formation, d'un entraînement et d'une pratique renouvelés. Il s'agira de créer les conditions de la supériorité par une adaptation plus dynamique de notre organisation du commandement, adossée sur des moyens numériques et une souplesse intellectuelle le permettant. ♦

<sup>(62)</sup> GROS Philippe, TOURET Vincent, MAZZUCCHI Nicolas, FOUILLET Thibault et WOHRER Paul, *op. cit.*, p. 120.

<sup>(63)</sup> *Ibidem.*, p. 127.

<sup>(64)</sup> *Ibid.*, p. 122.

# Le Commandement et le contrôle (C2) des opérations multi-milieux multi-champs de haute intensité : vers une nouvelle Révolution dans les affaires militaires (RMA)

Nicolas LYAUTEY

Colonel (air), auditeur de la 72<sup>e</sup> session du CHEM et de la 2<sup>e</sup> session nationale de l'IHEDN.

« La victoire sourit à ceux qui anticipent l'évolution du caractère de la guerre, pas à ceux qui s'y adaptent une fois que le changement est intervenu ».  
Giulio DOUHET <sup>(1)</sup>

La performance du Commandement et contrôle (C2) est un des neuf facteurs de supériorité opérationnelle définis par le concept d'emploi des forces. Ce dernier érige l'intégration du combat dans des environnements multi-milieux multi-champs (M2MC) en clef de voûte des opérations militaires actuelles et futures. Nos alliés comme nos compétiteurs, essayent de donner vie à ce concept de C2 en environnement M2MC, apparu aux États-Unis dès 2015 sous le terme de *Multi Domain Command and Control*.

Le C2 est un sujet complexe qui revêt une multitude de dimensions. Car penser le C2 de demain, c'est en réalité penser l'évolution du caractère de la guerre. C'est aussi penser les futurs possibles en termes de menaces, de domaines de conflictualité, d'emploi des forces, de doctrine, de technologie, etc. Compte tenu de cette complexité, il est sans doute illusoire de définir un état final recherché en 2040, horizon de l'arrivée de systèmes tels que le *Système de combat aérien du futur (Scaf)*, *Titan* <sup>(2)</sup>, le *Porte-avions nouvelle génération (PANG)* et leur *Cloud* de combat associé.

S'il est relativement simple de comprendre l'origine du C2 en environnement M2MC qui vise à intégrer les nouveaux milieux et champs de conflictualité, et à accélérer encore la boucle décisionnelle, il est plus difficile de voir où il nous mène et quel chemin emprunter. Le pilote et écrivain Antoine de Saint-Exupéry disait : « Pour ce

<sup>(1)</sup> (1869-1930) Stratège italien de l'aéronautique naissante et théoricien du bombardement stratégique avec son ouvrage *Il dominio dell'aria* [La maîtrise de l'air].

<sup>(2)</sup> Successeur du programme *Scorpion* à l'horizon 2040.

qui est de l'avenir, il ne s'agit pas de le prévoir mais de le rendre possible ». C'est dans cette logique qu'il nous faut approcher le C2. S'il n'existe pas aujourd'hui de *business model* de C2 M2MC, les fonctions renseignement multi-sources et ciblage en boucle courte devraient y jouer un rôle structurant, notamment au niveau tactique. Aussi, il conviendra après une analyse des défis auxquels le C2 est confronté, d'identifier les enjeux et les difficultés, afin de proposer les grands principes du C2 M2MC et de comprendre comment lancer cette transformation, dont la dimension numérique est un préalable indispensable.

## Le C2 confronté à un double défi

### **Le C2 est un des facteurs de la supériorité opérationnelle occidentale, héritage de la 2<sup>nd</sup> US Offset Strategy**

En termes de doctrine interarmées, « le C2 permet d'engager et de manœuvrer des capacités d'actions militaires dans des milieux physiques, humains ou des champs immatériels, le plus souvent dans un cadre multinational et interministériel, afin de contribuer à la réalisation d'objectifs politiques, permanents ou contingents ». La permanence et la continuité de la fonction C2 sont assurées par la chaîne de commandement militaire, historiquement organisée sur trois niveaux : stratégique, opératif et tactique.

Pour les armées occidentales, le C2 est le fruit d'une évolution continue du caractère de la guerre au cours des XIX<sup>e</sup> et XX<sup>e</sup> siècles, marquée en particulier par la révolution industrielle, la Révolution dans les affaires militaires (RMA) et la révolution *Internet*. En matière de concept et de doctrine, l'influence américaine y est manifeste, ce qui explique la prééminence de termes anglo-saxons. À ce titre, le terme de M2MC est l'adaptation française du concept américain de *Multi Domain Operations (MDO)*. L'influence américaine est véhiculée notamment par l'Alliance Atlantique qui transforme les concepts américains en standards de l'Otan. Le C2 est ainsi un facteur de supériorité opérationnelle mais également un facteur d'interopérabilité entre alliés.

Il faut remonter à la 2<sup>nd</sup> US Offset Strategy et à la RMA des années 1980 pour comprendre l'état de l'art aujourd'hui. La stratégie militaire américaine pendant la guerre froide et après la guerre du Vietnam, consistait à garantir une supériorité technologique au camp occidental, pour pallier une infériorité numérique en disposant d'un avantage dissymétrique sur l'ennemi. Ainsi, la victoire militaire était rendue possible à un coût humain acceptable. Cette supériorité technologique consistait à disposer d'une supériorité informationnelle (plateformes ISR – renseignement, surveillance et reconnaissance), d'armements précis à forte létalité (chasseurs bombardiers furtifs, missiles de croisière, etc.) et d'un C2 performant.

Deux stratèges de l'US Air Force (USAF) ont marqué leur époque. Le colonel John Boyd (1927-1997) a théorisé la boucle OODA : *Observe-Orient-Decide-Act*, et la nécessité de faire tourner cette boucle plus rapidement que celle de l'ennemi pour prendre l'avantage. Le colonel John Warden de son côté, a approché le C2 par le ciblage des centres de gravité de l'ennemi grâce au bombardement stratégique s'affranchissant des lignes de confrontation terrestre.

Le Commandement et le contrôle (C2) des opérations multi-milieux multi-champs de haute intensité : vers une nouvelle Révolution dans les affaires militaires (RMA)

La guerre du Golfe en 1991 démontra la pertinence de ces évolutions doctrinales et technologiques. Une campagne aérienne de 43 jours, s'achevant par une offensive terrestre de 4 jours, permit de mettre en déroute la « 4<sup>e</sup> armée du monde » et de libérer le Koweït. L'impact de cette campagne a été particulièrement important sur les forces armées françaises <sup>(3)</sup>, aussi bien en termes d'organisation, de choix technologiques que de C2. Ce dernier est aujourd'hui hérité de cette période.

### **Deux évolutions majeures en matière de C2 : l'extension de la conflictualité à de nouveaux domaines et la révolution du numérique**

De nouveaux milieux et champs de confrontation sont apparus progressivement depuis la fin de la guerre froide. Ils sont désormais contestés (espace extra-atmosphérique, cyber, informationnel). L'Espace est devenu un enjeu de puissance et un domaine de confrontation à part entière. Les armées occidentales se sont dotées de stratégies militaires spatiales et nos compétiteurs ne cessent d'y renforcer leurs capacités défensives et offensives. La guerre en Ukraine est sans doute le premier affrontement qui a débuté dans l'Espace et le cyber avec des attaques contre le réseau *Internet* satellitaire Viasat.

Le phénomène cyber/informationnel a quant à lui pris une ampleur démesurée au fur et à mesure des progrès informatiques, de l'explosion d'*Internet* et des réseaux sociaux auxquels ont accès près de 6 milliards d'individus aujourd'hui. Vecteur d'influence, de propagande et de désinformation, *Internet* est devenu la caisse de résonance des guerres informationnelles menées par nos compétiteurs pour toucher les opinions publiques et déstabiliser les démocraties. Le milieu cyber et le champ informationnel dépassent le cadre de l'action militaire, qui n'est qu'un volet à une réponse par nature interministérielle de l'État à ces nouvelles menaces.

Aussi, les armées occidentales et en particulier la France, se sont structurées pour répondre à ces nouvelles menaces (créations du ComCyber en 2017, du Commandement de l'Espace en 2019 au sein de la nouvelle armée de l'Air et de l'Espace, d'une nouvelle fonction stratégique « influence » dans la *Revue nationale stratégique 2022* <sup>(4)</sup>, etc.).

Dans le même temps, les armées occidentales ont « manqué » le virage de la transformation numérique. Dans le contexte de la baisse des budgets de défense (en particulier en Europe, *post*-guerre froide) et d'un niveau d'engagement élevé en opérations extérieures (notamment côté américain dans le cadre de la guerre contre le terrorisme), les armées n'ont pas saisi la vague d'innovation portée par la révolution *Internet* et la R&D du secteur privé. Au final, alors que les Nouvelles technologies de l'information et de la communication (NTIC) auraient dû avoir l'impact le plus significatif sur l'accélération de la boucle *OODA*, notre C2 est globalement resté en marge de cette révolution.

<sup>(3)</sup> Sur ce sujet, voir le dossier « Les leçons militaires de la guerre du Golfe », *RDN* n° 843, octobre 2021, p. 7-163.

<sup>(4)</sup> SÉCRÉTARIAT GÉNÉRAL DE LA DÉFENSE ET DE LA SÉCURITÉ NATIONALE, *Revue nationale stratégique 2022*, 9 novembre 2022, 60 pages (<https://www.sgdsn.gouv.fr/>).

D'aucuns trouveront ce constat excessif. Il est pourtant marquant de voir le décalage grandissant entre les outils militaires (*C4ISR*<sup>(5)</sup>) du C2 et la profusion de services applicatifs utilisés dans la vie courante (application météo, messagerie instantanée, outil collaboratif en ligne, optimisation des trajets routiers, *Cloud* privé et sécurisé, connectivité 5G/4G, etc.). Quel est l'équivalent de cet *Internet of Things* (IOT) dans les armées ? Il est troublant d'observer que la résilience ukrainienne au printemps 2022 est en partie liée au transfert préalable des données d'importance vitale dans une architecture *Cloud* « amie » (Microsoft, Google, Amazon), au recours à des solutions commerciales privées « amies » également (Starlink) et au développement d'applications à base de protocole *Internet* (ciblage et coordination des feux d'artillerie)<sup>(6)</sup>. À défaut de constituer un modèle de référence, cela doit nous interpeller sur notre capacité à innover et à intégrer de manière agile les nouvelles technologies du secteur privé, comme plus généralement sur notre capacité à prendre des risques.

### **Le C2 du futur : pour quelles opérations M2MC ?**

L'évolution du contexte stratégique est marquée par le retour des États puissance, compétiteurs désinhibés ayant recours à des stratégies hybrides visant à contourner la puissance en restant sous le seuil des conflits armés. Les nouveaux espaces de conflictualité sont particulièrement propices à la mise en œuvre de telles stratégies. En parallèle, nous observons une lente érosion de notre supériorité opérationnelle, par des stratégies de déni d'accès, mêlant haute technologie et armement à bas coût par exemple. Le retour de la guerre aux portes de l'Europe est aussi l'opportunité de réfléchir aux facteurs de supériorité sur le champ de bataille et aux enjeux en termes de C2. Si la guerre en Ukraine ne ressemble pas vraiment à la guerre du futur, pour paraphraser le général Petraeus<sup>(7)</sup>, certaines tendances méritent d'être analysées.

#### *Transparence du champ de bataille*

Elle est liée à la multiplication et à la diversité des moyens *ISR*. On pense d'abord au renseignement d'origine spatiale. La multiplication de constellations en orbite basse favorisée par l'émergence de nouveaux acteurs (*New Space*) du secteur privé, va se renforcer dans les années à venir. Aussi, le temps de rafraîchissement du renseignement d'origine spatiale sera fortement réduit. Cette tendance est renforcée par la généralisation de l'emploi de drones de toute taille sur le champ de bataille. Enfin, il s'agit de la multiplication des *smartphones* qui équipent non seulement les soldats mais aussi les civils sur les zones de combat. Chaque soldat, chaque civil devient potentiellement un capteur, et par conséquent un acteur de la chaîne de renseignement, en particulier en environnement urbain. La guerre de haute intensité en Ukraine est, à cet égard, une première dans le sens où l'ensemble des protagonistes dispose de

(5) *Command, Control, Communications, Computers, Intelligence, Surveillance, Reconnaissance*.

(6) Voir notamment BOUNAT Ulrich, « Les différentes facettes de l'innovation de l'armée ukrainienne », *RDN*, n° 857, février 2023, p. 30-36.

(7) Ancien général américain, il a supervisé les opérations en Irak et en Afghanistan de 2008 à 2010, puis a commandé directement les forces alliées en Afghanistan de 2010 à 2011. Après sa retraite militaire, il est directeur de la CIA de 2011 à 2012.

Le Commandement et le contrôle (C2) des opérations multi-milieux multi-champs de haute intensité : vers une nouvelle Révolution dans les affaires militaires (RMA)

*smartphones*, de connexion *Internet* et diffuse des informations en temps réel, y compris sur les réseaux sociaux, renforçant le poids du renseignement en sources ouvertes. L'exposition médiatique des combats physiques renforce ainsi les effets cognitifs induits sur les belligérants et les opinions publiques.

#### *Feux dans la profondeur*

La tendance est à l'allongement de la portée des armements. Aux missiles de croisière, s'ajoutent désormais les drones armés (munitions rôdeuses, drones en essaim, etc.), l'augmentation de la portée de l'artillerie et des défenses côtières (canons auto-moteurs, lance-roquettes multiples comme les *HIMARS* <sup>(8)</sup>, etc.). Ces derniers disposent d'une portée de l'ordre de 100 km et cette tendance devrait se renforcer dans les années à venir. Aussi, les notions de zone avant et de zone arrière s'estompent, avec une vulnérabilité accrue de la fonction logistique et un besoin de coordination élargie entre les armées de terre et de l'air. De même, la distinction entre défense côtière et hauturière s'efface. Dans les domaines cyber, Espace et informationnel, cette extension du champ de bataille est sans borne : la profondeur n'existe plus. Attaque cybernétique, propagande et désinformation sont de nature à toucher physiquement les populations et influencer sur les opinions publiques, sans contrainte d'espace.

Contrairement aux conflits passés, il n'y a plus d'unicité de temps et de lieu dans la bataille, et c'est sans doute là une évolution des plus significatives du caractère de la guerre. Penser le C2 futur doit donc prendre en compte ces deux évolutions. Car si l'on associe la transparence du champ de bataille à des capacités de feux dans la profondeur, tout devient vulnérable, tout devient potentiellement « *time sensitive* ». D'où l'importance renforcée du ciblage en boucle courte d'une part, et de la subsidiarité laissée aux échelons tactiques pour manœuvrer d'autre part. Les unités tactiques devront être en mesure de se disperser (survivabilité) puis de se concentrer rapidement pour obtenir les effets escomptés sur le champ de bataille (fugacité). Cette vision se retrouve d'ailleurs dans le concept d'*Agile Combat Employment (ACE)* développé par l'*USAF* et qui a sans doute inspiré les forces aériennes ukrainiennes. La difficulté des forces russes à cibler en temps réel les forces ukrainiennes, le manque de précision des armements, le manque de subsidiarité laissée aux échelons tactiques et la rigidité de leur C2 expliquent en partie leurs difficultés. Malgré les apparences, les Russes ne semblent pas avoir fait leur révolution dans les affaires militaires.

## **Enjeux et difficultés d'un C2 M2MC : approche conceptuelle**

### ***Perspective américaine***

Le chef de l'*USAF*, le général David Goldfein, avait fait du C2 multi-domaines (MDC2) une priorité dès 2016. Cette démarche n'était sans doute pas décorrélée de la sortie de la *3<sup>rd</sup> US Offset Strategy* en 2014 <sup>(9)</sup> qui visait à lancer des travaux de recherche

<sup>(8)</sup> *High Mobility Artillery Rocket System*.

<sup>(9)</sup> GENTILE Gian, SHURKIN Michael, EVANS Alexandra T., GRISÉ Michelle, HVIZDA Mark et JENSEN Rebecca, *A History of the Third Offset, 2014–2018*, RAND Corporation, 2021, 102 pages (<https://www.rand.org/>).

en matière de robotique, de systèmes autonomes, de *Big Data*, etc., en capitalisant davantage sur l'innovation du secteur privé. La *National Defense Strategy 2018* <sup>(10)</sup>, tournant la page de la « *Global War on Terror* » pour celle de la « *Great Power Competition* » a encouragé cette démarche, vue comme une approche permettant de prendre l'avantage face au compétiteur chinois. Progressivement, tous les services se sont donc approprié ce concept et ont lancé leurs propres initiatives.

Afin de fédérer les travaux, le *Joint Staff* (État-major interarmées) travaille actuellement sur un nouveau *Joint Warfighting Concept* (JWC) pour les MDO. Ce concept devrait se constituer autour de quatre directives stratégiques : *Joint All Domain C2* (JADC2), *Joint Fires*, *Contested Logistics*, *Information advantage* <sup>(11)</sup>. Le *Joint Staff* a délégué à l'*USAF* le projet de futur C2 multi-domaines. Ce dernier comporte un volet doctrinal et un volet technique.

Sur le volet doctrinal, le projet est clairement axé sur le combat de haute intensité. Il vise l'intégration des effets des différents domaines (air, terre, mer, cyber, Espace) pour confronter l'adversaire à une multitude de dilemmes stratégiques. L'intégration est clairement poussée vers le niveau tactique (*Distributed Control via Mission Command*) et le ciblage en quasi temps réel. La supériorité décisionnelle nécessite une accélération de la boucle OODA et s'appuie en premier lieu sur une supériorité informationnelle agnostique des domaines, c'est-à-dire indépendante des milieux/champs d'origine du renseignement. Il est intéressant de noter ici que la stratégie chinoise pour contrer les opérations multi-domaines américaines repose également sur cette notion de supériorité informationnelle <sup>(12)</sup>.

En parallèle, l'approche retenue pour le volet technique se veut incrémentale et surtout *bottom-up*. L'*USAF* travaille sur le programme ABMS : *Air Battle Management System*. Il vise à créer la connectivité nécessaire entre tous les capteurs et tous les effecteurs : « *the Internet of Military Things* ». L'approche incrémentale ponctuée d'expérimentations, doit permettre d'intégrer au fur et à mesure les technologies émergentes du secteur privé.

Pour aller plus loin concernant l'état de l'art relatif à l'intégration M2MC, la Fondation pour la recherche stratégique a réalisé une étude poussée en 2022 dont la lecture est particulièrement éclairante <sup>(13)</sup>.

### **Quelle approche pour les forces armées françaises ?**

Il s'agit dans un premier temps de bien comprendre les processus du C2. L'organisation doit, dans un second temps seulement, organiser le travail entre les

<sup>(10)</sup> Résumé de la *National Defense Strategy 2018* (<https://dod.defense.gov/>).

<sup>(11)</sup> HITCHENS Theresa, « SecDef OKs Joint Warfighting Concept; Joint Requirements Due Soon », *Breaking Defense*, 16 juin 2021 (<https://breakingdefense.com/2021/06/secdef-oks-joint-warfighting-construct-joint-requirements-due-soon/>).

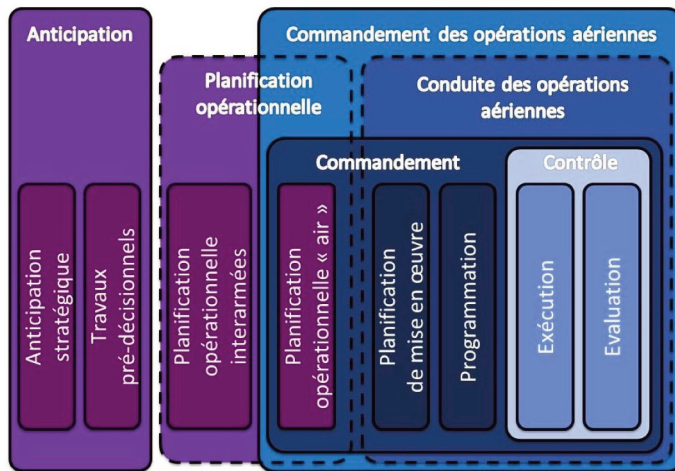
<sup>(12)</sup> GROS Philippe, TOURRET Vincent, MAZZUCCHI Nicolas, FOUILLET Thibault et WOHRER Paul, « Intégration multi-milieux/multichamps : enjeux, opportunités et risques à horizon 2035 », *Recherches & Documents* n° 10, FRF, 4 août 2022 (<https://www.frstrategie.org/>).

<sup>(13)</sup> *Ibidem*.

Le Commandement et le contrôle (C2) des opérations multi-milieu multi-champs de haute intensité : vers une nouvelle Révolution dans les affaires militaires (RMA)

différents acteurs afin de mettre en œuvre les processus et les technologies utilisés pour favoriser l'intégration M2MC.

D'une manière générale, un système C2 vise à anticiper/planifier/coordonner/conduire des manœuvres pour produire des effets afin d'atteindre des objectifs stratégiques. En isolant la fonction anticipation (niveau stratégique), on peut réduire le C2 des engagements opérationnels aux deux pôles essentiels que sont la planification et la conduite des opérations. La planification est davantage liée au commandement (notion de *Mission Command*), le contrôle lié à l'exécution et l'évaluation, comme l'illustre la vision du C2 des opérations aériennes présentée dans le diagramme ci-dessous.

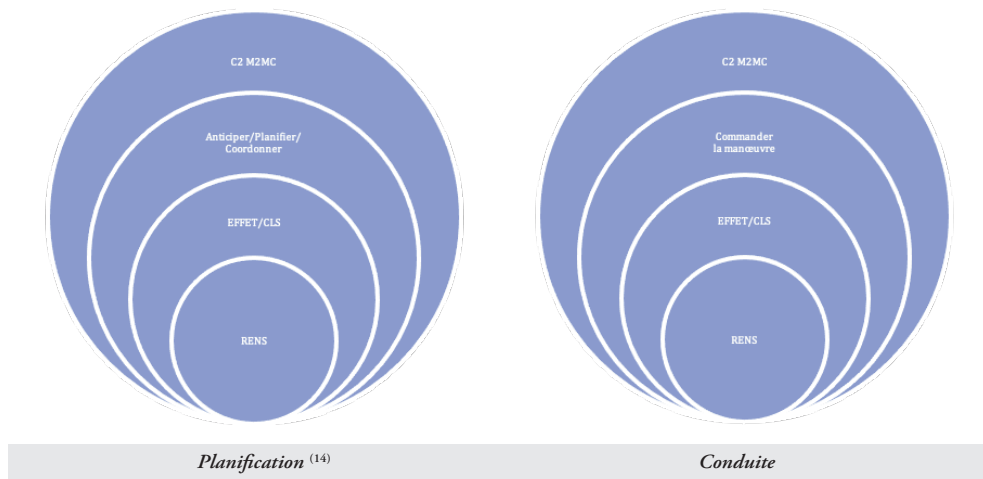


Doctrine AAE : commandement des opérations aériennes – 1<sup>er</sup> mars 2022, p. 12.

Dans une perspective M2MC, la planification et la conduite sont intimement liées à la fonction effets/Ciblage large spectre (CLS). À son tour, la fonction CLS est intimement liée à la fonction renseignement à fin d'actions. Aussi, les deux fonctions cardinales susceptibles d'agrèger le C2 sont le ciblage et le renseignement, respectivement le moteur et le carburant du C2.

Coordonner, synchroniser voire intégrer des effets en M2MC est particulièrement complexe car chaque milieu ou champ a sa propre temporalité des opérations. Traditionnellement, la planification des opérations aériennes se déroule sur un cycle de 72 heures. S'ajoute une capacité de ciblage en boucle courte (*dynamic targeting*). Historiquement, la fonction ciblage est le cœur du processus C2 des forces aériennes, avec l'influence du colonel Warden. Les cycles terrestre et naval, si la vitesse de déplacement des vecteurs est beaucoup plus lente, sont relativement similaires en raison des capacités de manœuvre rapportées à l'échelle de leur zone d'opérations et des armements employés. C'est la raison de l'existence d'un niveau opératif, qui, outre une fine

connaissance de la zone d'opérations, a le rôle d'intégrer les manœuvres terrestre, navale et aérienne dans le temps et dans l'espace. Cette construction se traduit par des phases d'opérations, avec pour chaque phase, la mise en place de Relations bénéficiaire/en appui (RBEA) définies par une autorité commune de niveau supérieur. L'approche M2MC qui renforce la centralité du ciblage en boucle courte par rapport au ciblage à temps, nécessite par conséquent de rendre beaucoup plus agile les bascules d'efforts entre « bénéficiaire » et « en appui » (notion de *supported/supporting* chez les Anglo-Saxons).



Les échelles de temps en matière de manœuvre spatiale et cyber sont relativement différentes : de l'ordre de la semaine du côté spatial, des semaines voire des mois d'anticipation dans le domaine du cyber-offensif. Ces deux domaines ont donc un rapport au temps très différent, et qui les différencie des trois milieux traditionnels (mis à part le renseignement d'origine spatiale). Par ailleurs sur le volet cyber-offensif, les capacités s'apparentent davantage à des fusils à un coup, la question centrale se résumant au choix du moment pour utiliser ces effets dans l'approche compétition–contestation–affrontement. C'est un enjeu de synchronisation plus que d'intégration.

En revanche, les champs informationnel et électromagnétique ne disposent pas d'un C2 spécifique. Chaque milieu dispose de capacités d'action (guerre électronique) qui sont donc intégrées par essence dans sa planification propre. Le champ informationnel est quant à lui intégré à chaque niveau de C2 (*STRAT-OPS-TAC*) sur une temporalité variable en fonction des effets recherchés.

Au final, on peut faire la distinction entre des effets « stratégiques » nécessitant une synchronisation interministérielle à des fins d'anticipation, de planification à

<sup>(14)</sup> Processus de planification et de conduite des opérations, inspiré du Concept exploratoire du C2IA en environnement M2MC, CENTRE INTERARMÉES DE CONCEPTS, DE DOCTRINES ET D'EXPÉRIMENTATIONS (CICDE), 18 juillet.

Le Commandement et le contrôle (C2) des opérations multi-milieux multi-champs de haute intensité : vers une nouvelle Révolution dans les affaires militaires (RMA)

temps, d'influence ou encore de missions spéciales ; et des effets davantage tactiques. Aussi, en matière d'organisation de C2, c'est davantage l'évolution du niveau opératif sur le long terme qui pose question pour mieux intégrer les effets en M2MC.

### **Les grands principes à retenir – Comment débiter la transformation du C2 ?**

De l'analyse précédente, quels sont les grands principes à retenir et par où commencer la transformation du C2 pour favoriser l'intégration M2MC, accélérer la boucle OODA et renforcer les aptitudes transverses critiques (résilience et subsidiarité, interopérabilité) ? La transformation numérique de nos processus est sans doute le cœur de ces trois enjeux, autrement dit le préalable à un véritable C2 M2MC.

#### **Les grands principes d'intégration M2MC**

« Hard power is a reality »

L'évolution du contexte sécuritaire décrit dans la RNS 2022 est une réalité à appréhender pleinement pour un pays comme la France. Il s'agit en termes de compétition et de contestation, de poursuivre les travaux d'anticipation et de décliner la contribution des forces armées à la nouvelle fonction influence. Il s'agit aussi de renforcer nos capacités cyber, spatiales et informationnelles, aussi bien défensives qu'offensives. En revanche, la guerre en Ukraine doit peut-être nous encourager « à revenir aux fondamentaux des conflits armés, menés pour conquérir un territoire et soumettre des populations »<sup>(15)</sup>. S'il convient de ne pas opposer hybridité et haute intensité, les arbitrages en matière de C2 mériteraient d'être structurés autour du conflit de haute intensité. C'est en ce sens qu'il faut lire les déclarations de l'actuel *Supreme Allied Commander Europe* (SACEUR), le général américain Cavoli : « *First, Hard Power is a reality. Soft power is good and useful and even necessary and integrated deterrence of course relies on all elements of national power: economic, diplomatic, informational but the great irreducible feature of warfare is Hard Power. And we have to be good at it...* ».

Pour les armées françaises, cela veut dire mieux intégrer les nouveaux espaces de conflictualité, mais aussi poursuivre l'accélération de la boucle OODA. Car l'indicateur de performance du C2, c'est le temps. C'est d'autant plus important que la France affiche la volonté d'être nation cadre, en mesure de commander en coalition une opération interarmées majeure.

#### *Évolution du niveau opératif*

La question centrale qui se pose désormais est liée à l'avenir du niveau opératif. D'aucuns considèrent que le niveau opératif continuera à jouer le rôle de rotule entre les niveaux tactiques et stratégique. Sur le long terme, deux éléments méritent d'être pris en compte. D'une part, l'accélération de la boucle OODA, permise par la circulation en temps réel des données et le recours à l'Intelligence artificielle (IA), pousse l'intégration

<sup>(15)</sup> COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES, DE LA DÉFENSE ET DES FORCES ARMÉES, *Ukraine : un an de guerre. Quels enseignements pour la France ? (Rapport d'information n° 334)*, Sénat, 8 février 2023 (<https://www.senat.fr/>).

M2MC vers le niveau tactique et le ciblage en temps réel. D'autre part, comme on le retrouve dans le concept exploratoire du C2IA <sup>(16)</sup>, il faudra sans doute penser à une planification à l'arrière (*Rear* : état-major en métropole), proche du niveau stratégique et des têtes de chaînes des niveaux tactiques, et une conduite projetée (*Forward* : proche du théâtre d'opérations), orientée sur la manœuvre renseignement et le CLS en boucle courte, et la coordination des feux dans la profondeur.

Aussi, une vision future des niveaux de C2 pourrait être :

- un niveau stratégique-opératif :
  - niveau haut recentré sur son rôle fondamental : anticipation, définition des objectifs militaires pour atteindre l'état final recherché, allocation des moyens, coordination interministérielle, etc. ;
  - niveau bas, en charge principalement de la planification des opérations (art opératif) à l'image du *Permanent Joint Headquarter (PJHQ)* britannique ; incluant une capacité de projection sur un théâtre d'opérations.
- un niveau tactique M2MC, déployé sur le théâtre et en charge principalement de la conduite des opérations, de la connaissance de la zone d'opérations et de l'animation de la fonction renseignement à fin d'actions ;
- un niveau tactique, associé aux composantes d'armées, expertes de la mise en œuvre des capacités et du soutien.

Sous réserve de disposer des flux d'informations nécessaires, cette organisation future permettrait de mettre en œuvre la notion de commandement centralisé, contrôle distribué (c'est-à-dire délégué au niveau le plus adapté), exécution décentralisée. Elle repose sur la distinction entre *OPCON* (Contrôle opérationnel) et niveau opératif, et l'émergence d'un niveau tactique M2MC.

Pour des opérations à dominante aérienne ou terrestre ou maritime, il convient sans doute de s'appuyer sur les niveaux tactiques, à qui l'on peut confier une responsabilité de niveau supérieur (dimension M2MC). Cela mérite d'encourager à court et moyen terme un certain « foisonnement » doctrinal en matière d'intégration M2MC au sein des trois armées, qui peuvent s'appuyer sur leurs structures permanentes.

*Intégrer par le renseignement à fin d'actions et le ciblage large spectre*

En matière de CLS, une coordination des feux dans la profondeur en programmation et en temps réel sera nécessaire compte tenu de la portée des armements mis en œuvre par les armées de terre, de l'air et de mer. Cette mission dépasse largement le cadre d'emploi d'un *JTAC*, qui a vocation à coordonner les feux à l'échelle locale d'un combat. Néanmoins, dans l'esprit, c'est une extension de cette mission à une échelle plus large. À titre d'exemple, on peut imaginer demain l'utilisation d'artillerie longue portée ou de munitions rôdeuses pour neutraliser un Système de défense aérienne et antimissile intégrée (*IADS*) – *via* une mission *SEAD* (*Suppression of Enemy*

---

<sup>(16)</sup> CICDE, *op. cit.*

*Air Défense*) – en appui d'un raid aérien, en complément des capacités actuelles des missiles de croisière de la Marine et de l'AAE. En réalité, cette mission dépasse la notion de coordination. Elle pourrait être assignée à un « *Joint Effect Controller* » au sein de la conduite tactique M2MC. Cette approche pose trois défis :

1. Assurer la coordination dans la 3<sup>e</sup> dimension. L'AAE dispose de toute l'expertise en la matière, c'est même son cœur de métier. En effet, il n'est pas envisageable demain, de créer des bulles de 300 km de diamètre et de 30 km d'altitude. Une gestion dynamique de l'espace aérien sera donc indispensable.

2. Accélérer le dialogue entre le niveau stratégique-opératif et le niveau tactique M2MC en termes de ciblage en boucle courte. C'est un enjeu de maîtrise des dommages collatéraux (bien que cette capacité puisse être déléguée), mais également de maîtrise des armements longue portée (car longue portée et précision sont synonymes de coût unitaire élevé et de stock limité). Par ailleurs, le ciblage temps réel doit s'imbriquer dans la stratégie. Ce n'est certainement pas parce que tous les capteurs et tous les effecteurs sont connectés qu'il faut rentrer dans une logique de ciblage systématique. À titre d'exemple, il n'est pas nécessaire de détruire tous les chars ennemis si l'on peut neutraliser leur dépôt de carburant. C'est bien l'enjeu d'une fonction ciblage efficace, même en boucle courte.

3. Disposer et cultiver un vivier d'experts M2MC dans le domaine du ciblage en boucle courte.

La fonction renseignement en M2MC (multi-sources) aura vocation à assurer une connaissance fine de la situation sur le théâtre pour non seulement alimenter le niveau *REAR*, mais également pour alimenter la boucle de ciblage par du renseignement à fin d'actions et pour évaluer les effets générés par des actions large spectre. Il s'agit bien de créer une fonction renseignement agnostique des milieux et champs. Elle nécessite de passer d'une logique propriétaire (*need to know*) à une logique de flux davantage automatisé (*need to share*) permettant la tenue d'une situation tactique en temps réel (COP) partagée à tous les niveaux, et la génération automatique de *RFI* (*Request For Information*) vers les niveaux tactiques à ce stade, et directement vers les capteurs à terminaison.

Cette intégration M2MC *via* la fonction renseignement et ciblage ne peut se faire sans repenser notre architecture *C4ISR*. C'est autant un enjeu de transformation numérique (technologie), que d'évolution concernant la gouvernance de la donnée et des réseaux (réglementation, gestion des risques).

### **La transformation numérique : le réel catalyseur de l'intégration**

Les Systèmes d'information et de communication (SIC) ont longtemps été vus comme des moyens de soutien manipulant des informations classifiées à protéger (SSI). Il nous faut aujourd'hui changer de grille de lecture et comprendre que le *C4ISR*, colonne vertébrale du C2 de demain, doit être apprécié comme un véritable système d'armes. Il offre des opportunités, son utilisation génère des risques, et c'est

bien une responsabilité de commandement que de les apprécier. Encore faut-il disposer de degrés de liberté pour actionner ces leviers.

#### *Construire les fondations numériques (digital backbone)*

Automatisation, aide à la décision, IA, etc., toutes ces technologies sont à notre portée, à condition de se doter d'une architecture réseau idoine et d'une gouvernance adaptée des données. En matière de transformation numérique, il faut comprendre que l'IA est en réalité le bout du chemin. Prenons l'exemple de la société Google. C'est à la base une société de *Software* (logiciel) qui développait des applications logicielles. Elle créa le *Cloud* non pas pour faire de l'IA, mais pour mettre à jour plus rapidement ses applications, résidant désormais dans le *Cloud* et non plus dans les ordinateurs des particuliers (*Software as a Service : SaaS*). Ce faisant, l'accumulation de données s'est avérée une mine d'or exploitable par des algorithmes d'IA.

C'est un processus analogue que doivent suivre nos armées. Nous avons historiquement été orientés vers le *Hardware* (matériel), c'est le fruit de la révolution industrielle. Aujourd'hui, il nous faut embrasser cette révolution numérique sous peine d'être déclassés demain. Il nous faut donc progresser en matière de *Software*, de *Cloud*, et réseaux pour *in fine* capitaliser sur l'IA, ce qui n'est pas incompatible d'une cybersécurité renforcée, ni de souveraineté. Si cette transformation numérique impacte l'ensemble de notre organisation, c'est dans le domaine du C2 qu'elle aura le plus d'effet et le meilleur retour sur investissement. Y sommes-nous prêts, alors que tant de besoins criants s'accumulent ? C'est une question de priorité. Le vrai secret de la guerre en Ukraine, n'est-il pas la combinaison renseignement satellitaire, *Big Data* et IA ?

Aussi, les armées ont intérêt à basculer leur C2 dans un environnement *Cloud*. Compte tenu des liens entre renseignement, ciblage, planification et conduite, l'objet est bien de construire un seul et même *Cloud* permettant d'agréger ces processus. C'est un choix technologique, c'est aussi une évolution culturelle pour de nombreux pays de l'Otan qui prônent une séparation physique des réseaux renseignement et opérationnel, comme des niveaux de classification. Ce *Cloud* devra être connecté aux différents *Clouds* de combat des armées (*Scaf*, *Titan*, etc.). Cette combinaison offrira des capacités d'analyse et de calcul à temps (*Cloud computing*) et des solutions de calcul au plus près de la génération des données (*edge computing / far edge*) pour réduire les temps de latence et gagner en résilience en cas de perte de connexion.

Il nous faudra pour cela régler la problématique du « multi-niveaux ». Ce dernier est en effet indispensable à terme pour le C2 M2MC, selon que nos organismes centraux travaillent ou non en « Spécial France », et alors que les niveaux de confidentialité utilisés par les trois armées au niveau tactique sont différents.

Au final, il nous faut construire l'« *Internet of Military Things* », qui connecte les capteurs, les effecteurs et les décideurs, pour permettre la circulation des données et *in fine* la prise de décision au bon niveau (C2) et le combat collaboratif connecté sur le champ de bataille. On retrouve cette idée au cœur du concept de Réseau multi-senseurs multi-effecteurs (RM2SE). Pour reprendre les mots du directeur de l'Agence

Le Commandement et le contrôle (C2) des opérations multi-milieux multi-champs de haute intensité : vers une nouvelle Révolution dans les affaires militaires (RMA)

numérique de défense, l'ingénieur général de 1<sup>re</sup> classe de l'armement Dominique Luzeaux, cette approche « permet de mettre la donnée au centre du combat »<sup>(17)</sup>. Les travaux commencés dans le cadre du Système d'information des Armées (SIA) V2 sont prometteurs : bascule progressive dans le *Cloud*, utilisation du *Big Data* dans nos réseaux de renseignement. Pour autant, nous nous transformons moins vite que la technologie évolue. Notre ambition doit être d'effectuer un rattrapage technologique qui coïncide avec l'arrivée des *Cloud* de combat à l'horizon 2035.

*Investissement, souveraineté, résilience et interopérabilité*

Au-delà des aspects financiers, le passage dans le *Cloud* et le recours à des protocoles *Internet* pose toutefois la question de notre souveraineté et de notre résilience. Pourtant, il ne s'agit pas d'être souverain sur l'ensemble de la chaîne de valeur, mais de mettre en place une gouvernance souveraine. Aussi, il est possible d'avoir recours à des *Clouds* privés, tout en assurant la disponibilité, la confidentialité et l'intégrité de nos données, sous réserve de pouvoir changer de fournisseur sans perte de service (*Cloud Agnostic Solution*). Cela repose sur la complémentarité de mesures de sécurité périmétrique et centrées sur la donnée. Le développement de solutions cryptographiques *post-quantiques* est prometteur dans ce domaine. Il est intéressant de noter que les standards de l'Otan préconisés *via* le projet *Federated Mission Networking (FMN)* envisagent de passer progressivement dans une architecture *DCS (Data Centric Security)* et *ZT (Zero Trust)*.

La résilience sera renforcée par l'utilisation d'architecture permettant des réarticulations automatiques (*Software defined radio/Software defined network*) en mesure de gérer une connectivité dégradée (à l'image des services de téléphonie qui basculent automatiquement de la *4G* vers la *3G* ou le *edge* en fonction de la couverture réseau).

Par ailleurs, en garantissant demain une connexion *Internet*, les opérateurs d'un C2 en métropole pourraient se disperser et continuer à travailler grâce à des accès sécurisés au *Cloud*. Développer des solutions de mobilité au niveau de classification Secret et définir dans quelles conditions s'autoriser à les employer (balance bénéfice/risque) devient prégnant. Le partage des données permet également d'envisager des bascules de charge entre différents centres d'opérations, renforçant la résilience du C2, si un centre était neutralisé.

En parallèle, il nous faut progresser en matière de développement de *Software*, que ce soit en termes d'acquisition en boucle courte auprès de prestataires privés, ou en termes de production au sein du ministère. Il nous faut donc faire marche arrière et réinternaliser certaines capacités de développement pour ne pas dépendre exclusivement de l'industrie, et être en mesure de développer de manière agile et sécurisée (*DevSecOps*<sup>(18)</sup>) les applications logicielles dont nous avons besoin. Il s'agit en réalité d'une mise à l'échelle de certaines capacités embryonnaires dont nous disposons,

<sup>(17)</sup> LUZEAUX Dominique, « *Cloud* souverain, souveraineté et résilience, ou confiance ? », *RDN* n° 855, décembre 2022, p. 21.

<sup>(18)</sup> Méthodes de développements modernes, agiles et sécurisés de *logiciels*.

comme l'ESIOC : Escadron d'ingénierie logicielle de l'AAE, le Centre de service des données Marine, la Fabrique numérique de la Dirisi (Direction interarmées des réseaux d'infrastructure et des systèmes d'information), etc.

Enfin, il nous faut progresser en matière d'interopérabilité avec nos alliés. Nos capacités d'échange d'informations et de planification commune sont très limitées en dehors de l'Otan. Si nous nous sommes accommodés à ces contraintes dans des conflits asymétriques, ce ne sera pas le cas dans le cadre d'un conflit de haute intensité. À ce titre, l'évolution de l'instruction générale interministérielle (IGI 1300) relative à la protection du secret est un premier pas pour disposer des mêmes niveaux de classification entre alliés. Il nous faut maintenant aller plus loin et attacher une classification à chaque donnée ou chaque paragraphe, et non plus à un document dans son ensemble, pour pouvoir automatiser les échanges aux niveaux de classification choisis avec nos alliés et approcher le multi-niveaux.

Tout ceci représente un investissement financier et RH important pour monter en gamme notre C2, développer une réelle expertise *Software* au sein du Minarm, et renforcer notre résilience cyber. L'enjeu ici sera d'éviter de dupliquer les investissements dans la chaîne C2 de l'Otan, dans notre chaîne C2 nationale et dans celle de l'UE. D'une part l'Otan, *via* son budget de financement commun, peut contribuer à bâtir une partie de ces fondations numériques. D'autre part, le développement d'applications offre également une opportunité de partage du fardeau (*burden sharing*) entre alliés, sous réserve de disposer des droits et du code source des développements que nous finançons.

Aussi à court terme, l'heure n'est sans doute pas de se lancer dans un grand programme d'armement pour le C2, mais plutôt d'investir dans les fondations numériques du C2, selon une architecture ouverte à même d'intégrer de manière incrémentale des logiciels, des technologies du privé et de nouveaux standards (cyber sécurité). Il nous faudra pour cela régler 3 problèmes sur lesquels nous butons collectivement depuis plusieurs années : solutions multi-niveaux, chiffrement et gestion des identités.

\*  
\*\*

Intégrateur de capacités, multiplicateur d'effets, l'investissement dans le C2 est une nécessité stratégique pour nos Armées. Facteur de supériorité opérationnelle, un C2 performant contribue à l'économie des moyens et renforce la liberté d'action de la France, qu'elle agisse seule, ou comme nation cadre à la tête d'une coalition. Le C2 M2MC doit nous permettre de mieux tirer parti des nouveaux domaines de conflictualité, tout en accélérant encore la boucle OODA, en particulier au niveau tactique. Ces deux défis reposent sur une fonction renseignement multi-sources agiles, alimentant une fonction Ciblage large spectre (CLS) nettement plus dynamique. Compte tenu de la transparence croissante du champ de bataille et de l'évolution des armements et de leur portée, ce ciblage exigera progressivement une maîtrise M2MC en boucle courte des « effets » dans la profondeur et une coordination plus dynamique de l'espace

Le Commandement et le contrôle (*C2*) des opérations multi-milieux multi-champs de haute intensité : vers une nouvelle Révolution dans les affaires militaires (*RMA*)

aérien. Sur le long terme, un recentrage du niveau opératif proche du niveau stratégique pourrait s'accompagner de l'émergence d'un niveau tactique M2MC de théâtre.

Le préalable à l'émergence d'un véritable *C2* M2MC repose sur notre capacité à accélérer notre transformation numérique. Source d'efficacité, de résilience et de subsidiarité, cette transformation pose de nombreux défis : investir dans des technologies issues du secteur privé (*Cloud*, IA, cryptographie), intégrer les innovations en boucle courte (architecture ouverte, *DEVOPS*), renforcer notre interopérabilité. Il s'agit également de faire évoluer notre gouvernance en matière de données, de documentation classifiée, et de développement de *Software*. Cette transformation du *C2* repose sur une prise de conscience collective du rôle structurant des NTIC (*C4ISR*) à l'ère numérique, pour dissiper le brouillard de la guerre. ♦

# Le paradoxe de la surprise et de la transparence

Antoine FAURICHON DE LA BARDONNIE

Colonel (Terre), auditeur de la 72<sup>e</sup> session du CHEM et de la 75<sup>e</sup> session de l'IHEDN.

« **L**a surprise est le témoin irrécusable de l'irréductible excès du réel sur la pensée ». Cette considération philosophique bergsonienne aux accents d'avertissement rejoint l'expérience du chef militaire sans cesse confronté à l'inévitable espace qui sépare l'intention de l'action. Évoluant dans une réalité sans cesse remodelée par la volonté de l'adversaire, le capitaine en est ainsi réduit, à accepter l'épreuve des faits sur le champ de bataille pour se laisser contraindre et instruire par eux. Pourtant, d'un point de vue occidental, cette vérité attestée par une expérience millénaire a semblé s'effriter avec le délitement du bloc soviétique. De 1990 à 2010, la supériorité militaire et technologique écrasante des États-Unis et de leurs alliés proches a atteint un degré tel qu'elle semblait pouvoir reléguer jusqu'à l'hypothèse même de la surprise stratégique. Au seuil du XXI<sup>e</sup> siècle, les guerres subies laissent la place aux engagements choisis. La Révolution dans les affaires militaires (*RMA*) disqualifie la surprise, au point que celle-ci apparaît tout à la fois superflue et inopérante. Superflue pour un camp occidental qui n'en voit plus la nécessité tant l'asymétrie à son avantage est évidente <sup>(1)</sup>. Inopérante pour des adversaires pour qui même les plus simples opérations de déception de niveau tactique ont désormais toutes les chances d'être éventées. Un seul espace résiduel pour la surprise pense-t-on alors : les initiatives de groupes terroristes infra-étatiques, capables de coups d'éclat de portée stratégique, telle l'attaque du 11 septembre 2001.

L'avènement annoncé de la transparence du champ de bataille aurait dû venir confirmer le bannissement de la surprise, tant il semble s'inscrire dans cette même logique du primat de la technologie sur l'intelligence (non artificielle), de celui de l'observation sur la dissimulation. Pourtant, force est de constater que la surprise s'assume plus que jamais comme un levier de puissance dans la dialectique qui oppose deux volontés. Il suffit, pour s'en convaincre, de porter son regard vers l'Ukraine. Que de surprises depuis février 2022, quels que soient le camp et le niveau considérés : tactique, stratégique ou technologique.

Ainsi, si pour reprendre la maxime de Bergson, la surprise demeure le témoin de l'excès du réel sur la pensée, il est indispensable de penser la surprise pour contenir autant que possible le delta entre les deux. Le défi est de taille. L'affrontement investit

<sup>(1)</sup> MANDEL Robert, *Global Data Shock*, Stanford University Press, 2019, 270 pages.

de nouveaux milieux et profite de l'apparition de nouveaux champs pour se déployer, offrant, du même coup autant d'options et de combinaisons supplémentaires favorables à l'irruption de la surprise dans nos visées stratégiques. Car l'extension du domaine de l'affrontement s'opère, *in fine*, à un rythme au moins aussi rapide que les progrès permettant le renforcement des capacités cognitives ou la dissipation du brouillard de la guerre. Dans cette opposition entre épée et cuirasse, la surprise s'insinuant partout favorise tantôt l'une ou tantôt l'autre.

Au-delà d'un état des lieux de la surprise laissant apparaître de nombreuses constantes et quelques nouveautés, le développement qui suit se propose d'ouvrir certaines pistes de réflexion pour une approche décomplexée de la surprise, dont il faut connaître les ressorts structurels et conjoncturels pour savoir tout à la fois en user et s'en protéger. Car, n'en doutons pas, l'environnement stratégique en recomposition et les potentialités innombrables offertes par la technologie nous réservent bien des surprises.

### Le déclin de la surprise, une idée fondée sur des éléments objectifs

« Le principal défaut de l'homme est de ne pas pouvoir prévoir l'orage par beau temps ».  
MACHIAVEL, *Le Prince*, 1532.

Le 3 août 1914, l'Empire allemand déclare la guerre à la France. Bien que présent dans tous les esprits depuis 1871, l'affrontement que l'on s'évertuait à préparer le plus sérieusement du monde apparaissait « tout à la fois comme probable et comme impossible : idée complexe et contradictoire »<sup>(2)</sup>. Ce qui surprend, ce n'est pas que l'attente soit trompée, mais au contraire qu'il y soit répondu. Ce qui frappe, c'est que « l'impossible si redouté se soit invité dans la réalité »<sup>(3)</sup>. Cette entrée par effraction du réel, éclaire d'une lumière crue la somme des détails signifiants du passé dont on comprend rétrospectivement qu'ils annonçaient ce qui allait se produire.

Comment ne pas faire le parallèle avec le 24 février 2022 et l'invasion soudaine de l'Ukraine par la Russie dans tous les milieux et tous les champs ? Depuis l'exercice *Zapad* de 2017<sup>(4)</sup>, la Russie ne massait-elle pas, année après année, un volume considérable de forces dans le voisinage des frontières de l'Otan ? Les épisodes de 2008 en Géorgie<sup>(5)</sup> et de 2014 en Crimée<sup>(6)</sup> n'étaient-ils pas de nature à nous éclairer sur le panel des options susceptibles d'être envisagées par Vladimir Poutine ? Et pourtant, il y a bien eu surprise qui, depuis, a été suivie par celle, en contrepoint, de la résilience puis de la contre-attaque en août et septembre 2022 d'une Ukraine dont on avait

<sup>(2)</sup> BERGSON Henri, « Le possible et le réel », in *La Pensée et le mouvant*, PUF, 2009.

<sup>(3)</sup> BOUANICHE Arnaud, « Bergson et les sens de la surprise : nouveauté, événement, liberté », *Alter, Revue de phénoménologie*, n° 24, 2016 (<https://journals.openedition.org/alter/425>).

<sup>(4)</sup> LASCONJARIAS Guillaume, « Ce que nous dit l'exercice militaire russe *Zapad* », *RDN*, n° 805, décembre 2017, p. 100-104 (<https://www.defnat.com/e-RDN/vue-article.php?carticle=21619&cidrevue=805>).

<sup>(5)</sup> La guerre russo-géorgienne opposa, du 7 au 16 août 2008, la Géorgie à l'Ossétie du Sud et à la Russie, avant de s'étendre à l'Abkhazie, qui, comme l'Ossétie du Sud, est une région séparatiste de Géorgie. Voir : ROSIERS Jacques, « Événements en Géorgie : surprise stratégique ou défi stratégique ? », *RDN*, n° 712, octobre 2008, p. 27-33 (<https://www.defnat.com/e-RDN/vue-article.php?carticle=4605&cidrevue=712>).

<sup>(6)</sup> La Russie annexe la péninsule de Crimée après une invasion qui eut lieu entre février et mars 2014.

pourtant prédit l'effondrement en moins de trois semaines. Les biais cognitifs, sur lesquels nous reviendrons, ne suffisent pas à expliquer cette succession d'appréciations fragiles ou erronées. Nous nous sommes en quelque sorte « déshabitués » de la surprise, avec des arguments pour cela.

### **Le plus fort ne craint ni n'a besoin de la surprise**

Le fort compte avant tout sur ses capacités. Il a du mal à se décentrer, à comprendre que la stratégie est une science de l'étude de l'autre <sup>(7)</sup>, et que la ruse n'est pas réservée au seul niveau tactique. Ainsi, la quête américaine en partie fructueuse de la *Full spectrum dominance* à partir des années 1990 n'a pas intégré le recours à la surprise dans le panel des effets prioritaires. L'objectif était clair : tout en conservant la capacité à conduire une guerre « classique », développer celle permettant de mener des opérations rapides, soutenues, par tous les moyens disponibles (terrestres, aériens, maritimes), intégrés par le levier devenu indispensable des nouvelles technologies de l'information <sup>(8)</sup>. Il s'agissait, en l'absence d'ennemi caractérisé, de fonder la stratégie militaire non plus sur les menaces, mais sur les capacités pour s'assurer de la toute-puissance. On est passé alors de la *threat-based strategy* intégrant la surprise par nécessité à la *capabilities-based strategy* supposée répondre par écrasement à un ensemble de menaces diffuses et protéiformes allant du terrorisme au crime organisé.

Ce sentiment est renforcé par un complexe <sup>(9)</sup> et une prévention d'ordre culturel et éthique, que l'on observe singulièrement dans la conception française de la guerre. La ruse et la surprise, son corollaire, ne sont pas vues comme des effets tactiques et stratégiques de premier ordre. Dans les anciennes théories de l'art militaire occidental, la ruse s'oppose frontalement à l'idée de guerre juste. Associée à la tromperie et au mensonge, la surprise n'est envisagée qu'avec méfiance par notre modèle de société vertueuse, transparente et démocratique. Son emploi par un nombre grandissant d'acteurs, y compris au sein du camp occidental, nous invite à reconsidérer cette position et à miser à nouveau sur la surprise, un investissement payant à condition d'être suffisant.

### **La surprise : un coup au coût élevé**

Sur le plan tactique, les actions de déception mobilisent (et détournent) des moyens par ailleurs comptés. Il est d'usage de considérer qu'au-dessous de 10 % de moyens consacrés à une opération de déception, celle-ci sera inopérante.

Sur le plan stratégique, le défi est tout aussi important. La manœuvre doit être, par essence, contre-intuitive : « Tromper, c'est d'abord faire quelque chose d'imprévu, c'est-à-dire faire ce qui va contre le bon sens, ce qui implique d'aller contre l'économie,

<sup>(7)</sup> HOLEINDRE Jean-Vincent, « L'imprévisibilité, une ambition pour le combat aéroterrestre », Colloque de pensée militaire CDEC du 4 février 2021, *Revue militaire générale*, p 67, n° 57, 2021.

<sup>(8)</sup> ZOSSOU Liliane, « Y a-t-il une "révolution dans les affaires militaires en Europe ?" », *Relations internationales*, n° 125, 1<sup>er</sup> semestre 2006 (<https://www.cairn.info/revue-relations-internationales-2006-1-page-31.htm>).

<sup>(9)</sup> HOLEINDRE Jean-Vincent, « (Le fort) est atteint par le complexe de Pharaon. En effet, dans la Bible, Pharaon n'accepte pas sa défaite face aux Hébreux, pourtant très faibles, mais ayant utilisé la ruse », *op. cit.*

## Le paradoxe de la surprise et de la transparence

la limitation des moyens, les solutions directes <sup>(10)</sup>. » Pour surprendre, il faut le plus souvent emprunter des voies délibérément inefficaces parce que coûteuses, notamment en termes de moyens, de sûreté et de temps.

Surprendre requiert, en outre, une coordination des effets dans un maximum de champs, condition inaccessible sans un investissement en termes d'anticipation et de coordination. Sur ce plan, les observateurs pointent un élément qui a été préjudiciable à la bonne conduite de « l'opération militaire spéciale » russe du 24 février 2022. Vladimir Poutine n'aurait pris sa décision d'envahir l'Ukraine qu'au début du mois de février <sup>(11)</sup>. Ce délai utile avant le « Jour J » était très insuffisant pour intégrer à la manœuvre un effet cyber à même d'amplifier le phénomène de sidération, déterminant pour celui qui veut une campagne aussi courte que possible.

Il apparaît, enfin, que les méthodes les plus efficaces sont celles qui sont en distorsion avec certains des principes revendiqués. Dans ce domaine, le coût pèse quasi exclusivement sur les démocraties libérales, la transparence étant au cœur même du principe démocratique. La Russie et sa ruse (*Maskirovka* <sup>(12)</sup>), ou la Chine, par sa culture stratégique, sont désinhibées de ce point de vue ; un avantage notable, au moins à court terme, pour qui veut contrer les effets d'une technologie mise au service de l'observation dont le champ d'application ne cesse de s'étendre.

### **La transparence du champ de bataille, grande faucheuse supposée de la surprise**

La qualité des images de drones guidant les frappes sur le territoire ukrainien, l'efficacité du ciblage à partir de téléphones portables, la multitude de détections satellites et la multiplicité des ressources *OSINT* (*Open Source Intelligence* – Renseignement d'origine sources ouvertes [Roso]) peuvent donner l'impression que tout, du champ de bataille, est observé et connu.

L'échec du franchissement russe de la rivière Severski Donets, dans une tentative d'encerclement de Lysychansk, entre les 8 et 10 mai 2022 <sup>(13)</sup>, a illustré la vulnérabilité des unités manœuvrant sous l'œil des drones. Il est bien loin le temps de la guerre froide, où l'on considérait qu'en moyenne seuls 45 % du champ de bataille terrestre en centre-Europe étaient observables, à partir d'un point donné et rarement au-delà de l'horizon <sup>(14)</sup>. La tendance vers toujours plus de permanence et de surface observée ne s'inversera pas. En 2022, sur 393 satellites militaires lancés, 250 l'ont été par la Chine ! Sa constellation de satellites d'observation optiques *Jilin* <sup>(15)</sup>, d'une résolution de 70 cm en panchromatique, permet déjà un taux de revisite sous les trente

<sup>(10)</sup> LUTTWARK Edward, entretien cité dans SPENCER Jack H., *Deception integration in the US Army*, Command and General Staff College, 1990 (<https://apps.dtic.mil/sti/pdfs/ADA230184.pdf>).

<sup>(11)</sup> RISEN James, « US Intelligence says Putin made a last-minute decision to invade Ukraine », *The Intercept*, 11 mars 2022 (<https://theintercept.com/2022/03/11/russia-putin-ukraine-invasion-us-intelligence/>).

<sup>(12)</sup> « Camouflage », en russe. Terme qui désigne l'art de la désinformation militaire.

<sup>(13)</sup> SEIBT Sébastien, « La destruction d'un pont flottant, symbole des difficultés russes dans le Donbass », *France 24*, 12 mai 2022 ([www.france24.com/](http://www.france24.com/)).

<sup>(14)</sup> TENENBAUM Élie, « L'imprévisibilité, une ambition pour le combat aéroterrestre », Colloque de pensée militaire CDEC du 4 février 2021, in *Revue militaire générale*, n° 57, p. 57 ([www.c-dec.terre.defense.gouv.fr/](http://www.c-dec.terre.defense.gouv.fr/)).

<sup>(15)</sup> « Jilin Constellation », *eoPortal*, 4 janvier 2022 (<https://www.eoport.org/satellite-missions/jilin-con>).

minutes. Le nombre et la précision des capteurs, la variété des informations collectées, la fréquence des passages, couplée à la vitesse de transmission et de traitement des données, contribuent à lever le voile comme jamais sur la manœuvre et les intentions ennemies sur le champ de bataille.

La tendance est bien installée et, avec le quantique, semblent s'ouvrir dans ce domaine des potentialités vertigineuses. À moyen terme, la synergie entre masse de données, intelligence artificielle (IA) et capteurs peu coûteux, largement dispersés et de plus en plus autonomes, pourrait provoquer une avancée spectaculaire dans le domaine de la détection. Certains estiment même qu'à horizon 2050, les capteurs de nouvelle génération auront rendu l'océan transparent, accéléré l'obsolescence des technologies actuelles de furtivité et aideront à détecter les activités souterraines.

Dans de telles conditions, il pourrait être tentant de ne plus chercher à investir le champ de la dissimulation et de la ruse. Ce serait faire fi des voies ouvertes à la surprise par l'extension du domaine de l'affrontement.

## Le déclin de la surprise, une illusion délétère

### *La permanence des « fertilisants » classiques ou plus récents*

#### *Biais cognitifs et organisationnels*

La rationalité, qu'elle soit individuelle ou collective, reste toujours relative. Les processus de décision sont traversés par une multitude de biais cognitifs, ces approximations mentales causées par nos aptitudes limitées en matière de traitement de l'information, communément regroupées en quatre catégories principales <sup>(16)</sup> :

- Le « biais de représentativité » qui conduit à surestimer la fiabilité des séries statistiques réduites <sup>(17)</sup>.
- Le « biais d'ancrage », qui amène à considérer indûment une hypothèse de travail comme actée avec le risque de ne plus être remise en cause.
- Le « biais de conditionnement » qui complique la détection des changements graduels alors qu'ils peuvent potentiellement entraîner une évolution majeure.
- Le « biais de confirmation » qui exprime la tendance à ne rechercher, et à ne trouver pertinentes, que les informations qui confirment nos intuitions.
- Les « biais organisationnels » <sup>(18)</sup> viennent compléter cette liste, notamment dans les structures de renseignement. Les causes sont multiples.

<sup>(16)</sup> HÉMEZ Rémy, *Les opérations de déception. Ruses et stratagèmes de guerre*, Perrin, 2022, p. 28.

<sup>(17)</sup> TVERSKY Amos et KAHNEMAN Daniel, « Belief in the law of small numbers », *Psychological Bulletin*, vol. 76, n° 2, 1971, p 105-110 (<http://stats.org.uk/statistical-inference/TverskyKahneman1971.pdf>).

<sup>(18)</sup> SILBERZAHN Philippe et MILO Jones, « L'identité et la culture organisationnelle comme sources de la surprise stratégique », *Annales des Mines - Gérer et comprendre*, n° 116, 2014, p 70-80.

## Le paradoxe de la surprise et de la transparence

- L'homogénéité du corps des analystes causée par les réticences fortes des agences et des services à employer « des gens qui sont un peu différents, des gens excentriques, des gens qui ne jouent pas bien dans le bac à sable avec les autres » selon les mots de Robert Gates, ancien directeur de la *CIA*.
- La sacralisation de l'objectivité ou de la raison dans le travail, qui tend à ignorer la part subjective de l'adversaire et fait le pari de sa rationalité alors même que, comme aime à le rappeler le général Didier Castres, ancien sous-chef d'état-major « opérations » de 2011 à 2016, « nos adversaires ne seront jamais un autre nous-mêmes ».
- La culture du consensus qui n'autorise qu'avec difficulté la prise de position en désaccord avec des positions défendues par plusieurs.
- La culture du secret qui peut conduire les agences de renseignement à accorder davantage de fiabilité et de valeur aux informations obtenues clandestinement plutôt qu'aux signaux toujours plus nombreux accessibles en source ouverte avec, en conséquence induite, une survalorisation du « brut » par rapport à l'analyse.

### *Bruit informationnel et effet de saturation*

Dans un contexte où l'information accessible ne cesse de croître de façon exponentielle, le chef militaire se trouve également confronté à un paradoxe de perception, inhérent à sa volonté d'améliorer le préavis stratégique. C'est ainsi, qu'assez paradoxalement, l'accroissement de la sensibilité d'un système de veille augmente en proportion le nombre de fausses alertes et dégrade, par conséquent, la sensibilité et la fiabilité du système rendu plus perméable à la surprise.

### *Bruit informationnel et surprise stratégique*

La surcharge informationnelle peut également faire l'objet d'une forme d'instrumentalisation à des fins de manipulation. Le processus qui fait le lien entre surcharge informationnelle et surprise stratégique a été détaillé de manière très intéressante par Robert Mandel, spécialiste des questions de sécurité internationales et stratégiques<sup>(19)</sup>. Ce processus s'articule principalement autour du biais de confirmation qui trouve dans les algorithmes des réseaux sociaux un « bouillon de culture » très favorable à une croissance exponentielle. La capacité à conserver une forme de distanciation et de recul est très notablement altérée par ce phénomène. Or, cette capacité est indispensable à l'identification des détails significatifs, indispensable pour déjouer une surprise.

### ***L'extension du domaine de la surprise***

S'il reste difficile de dissimuler ses forces, la possibilité de rendre ses intentions illisibles est amplifiée par l'instabilité désormais chronique de l'environnement international, les voies technologiques ouvertes ou en cours d'exploration et le foisonnement des milieux et des champs pouvant être investis.

---

<sup>(19)</sup> MANDEL Robert, 2019, *op cit.*

*Un environnement stratégique en pleine re(dé)composition*

La crise est devenue l'une des constantes du système international et s'accorde au pluriel. L'imprévisibilité du contexte n'a jamais été aussi grande depuis plus de cinquante ans. Les Occidentaux, forts d'une unité renouvelée en réaction à l'invasion russe, auraient tort de penser pouvoir compter sur un bloc unifié derrière eux, susceptible de se reconnaître un cadre commun. Nul ne sait distinguer aujourd'hui ce que sera la nouvelle polarisation des relations internationales au milieu de postures politiques, diplomatiques et militaires de plus en plus décomplexées <sup>(20)</sup>. La fragilité des architectures de sécurité, désormais en sursis, et le resserrement des forums d'échange et d'arbitrage sont un terrain extraordinairement fertile pour les prochaines surprises stratégiques.

De ce point de vue, l'annonce par Vladimir Poutine, le 21 février 2023, d'une suspension de la participation de la Russie au traité de contrôle des armes nucléaires *New START* <sup>(21)</sup> est symptomatique de la dynamique centrifuge à l'œuvre. Ce traité était le dernier vestige des grands accords de contrôle et de désarmement de l'après-guerre froide. Concrètement, il est fini le temps des dix-huit vérifications mutuelles par an qui étaient de nature à réduire le champ de l'imprévisibilité, principal intérêt de ce dispositif.

L'imprévisibilité est en outre augmentée par l'ouverture toujours plus large du cône des possibles. Le futur est envisagé avec appréhension, considérant l'ampleur des défis à relever, à commencer par la question climatique. Quant au passé, il a perdu son autorité au profit du présent dont le caractère multidimensionnel et insondable englobe tout. Cette focalisation sur l'instant présente tous les risques associés à la « *Target Fascination* » observée au combat ; ce travers qui conduit à ignorer le cadre spatiotemporel et à méconsideérer les conséquences potentielles d'une action au motif que rien d'autre ne compte que la cible. Pour certaines sociétés aujourd'hui, en particulier occidentales, rien ne compte plus que la gestion de la crise en cours et les États peinent à faire admettre la nécessité de stratégies sécuritaires de plus long terme.

*Les limites des technologies de l'observation et de la connaissance*

En dépit des progrès formidables enregistrés dans le domaine de la détection et de l'observation, il existe toujours de grandes disparités entre milieux. Alors que la surface terrestre est chaque jour davantage scrutée depuis l'Espace, les milieux marins échappent encore – à l'exception de certaines zones très limitées comme la mer de Chine méridionale – à toute forme de permanence de détection. Si l'on considère l'observation satellitaire, c'est avant tout une histoire de compromis entre des orbites basses qui offrent la précision sans la permanence et l'orbite géosynchrone à 36 000 km qui permet la permanence, mais avec une définition limitée. Il reste donc des

<sup>(20)</sup> MONTBRIAL (DE) Thierry, « Rivalités de puissance, idéologies et multilatéralisme », *RDN*, n° 838, mars 2021, p. 18-23 (<https://www.defnat.com/e-RDN/vue-article.php?article=22569&cidrevue=838>).

<sup>(21)</sup> AGENCE FRANCE PRESSE (AFP), « Dissuasion nucléaire : la Russie suspend sa participation à l'accord *New Start* », *TV5 Monde*, 21 février 2023 (<https://information.tv5monde.com/>).

intervalles permettant la dissimulation des dispositifs, surtout lorsque la cartographie satellitaire de l'adversaire est bien maîtrisée.

À ces limites, il convient d'ajouter les techniques de brouillage, de leurrage et d'aveuglement, champs technologiques en plein essor ces dernières années <sup>(22)</sup>. Dans le domaine de la guerre électronique, les États-Unis disposent, par exemple, du *Counter Communications System (CCS)* composé de plateformes mobiles destinées à brouiller le signal montant vers les satellites de communication en orbite géostationnaire pour dégrader le C2 (Commandement et contrôle) adverse. Plus d'une dizaine d'unités sont actuellement en service, au sein de la 21<sup>st</sup> *Space Wing (4<sup>th</sup> Space Control Squadron)*. De son côté, la Russie a développé le système *Krasukha 4S*, un brouilleur aéroporté d'une portée de 300 km <sup>(23)</sup>. Dans cette dialectique du glaive et du bouclier, seule la redondance suffisante des moyens d'observation ainsi que la volonté d'opérer dans tous les milieux et tous les champs permet de l'emporter.

#### *L'extension du domaine de la surprise dans de nouveaux milieux et de nouveaux champs*

La multiplicité des milieux et des champs permet d'offrir un panel d'options et de combinaisons en pleine extension. Les armées modernes sont désormais en capacité d'opérer, à proximité ou à distance, dans les cinq milieux (terre, mer, air, Espace et cyberspace). À cela s'ajoutent deux nouveaux champs (informationnel et électromagnétique) entraînant une extension quasi illimitée des espaces à surveiller.

Il faut ici souligner que le milieu cyber comme les champs informationnel et électromagnétique se caractérisent par l'abolition des effets de la distance physique et permettent l'irruption du plus grand allié de la surprise : l'instantanéité <sup>(24)</sup>.

#### *Champs de bataille physiques*

En jetant un regard vers ce que sera le champ de bataille physique en 2040, on anticipe une importante croissance de la portée des effecteurs. Les programmes en cours de développement dans plusieurs pays laissent penser, par exemple, que l'artillerie pourrait atteindre très rapidement les 500 km de portée et venir épauler les missiles de croisière et le balistique intercontinental. Couplée à l'augmentation de l'allonge des capteurs en réseau, elle va immanquablement complexifier le décryptage de l'intention de l'ennemi et exposer de manière accrue les zones arrières, les centres logistiques et les centres de commandement en les plaçant à la portée de l'ennemi. À cette échelle, la surprise tactique se mue rapidement en surprise stratégique.

<sup>(22)</sup> GROS Philippe, DELORY Stéphane, TOURRET Vincent et THOMAS Aude, « La neutralisation des défenses aériennes adverses (SEAD) », *Observatoire des conflits futurs*, Fondation pour la recherche stratégique (FRS), octobre 2020, 65 pages (<https://archives.defense.gouv.fr/>).

<sup>(23)</sup> GROS Philippe, VILBOUX Nicole, COSTE Frédéric, DELORY Stéphane, *La compétition dans les technologies de rupture entre les États-Unis, la Chine et la Russie*, Rapport n° 2, juin 2019, Observatoire de la politique de défense américaine, Fondation pour la recherche stratégique.

<sup>(24)</sup> BRUSTLEIN Corentin, « Innovations militaires, surprises et stratégies », *Stratégie*, n° 106, 2014/2, p. 33 (<https://www.cairn.info/revue-strategie-2014-2-page-29.htm>).

### *Champs d'affrontement immatériels*

Dans le champ immatériel, la ruse est en quelque sorte consubstantielle au type de contestation à l'œuvre. Le renseignement, la dimension informationnelle, le cyber, les stratégies d'influence et la gestion des perceptions sont autant de leviers à actionner pour qui veut affronter l'adversaire. Dans cette nouvelle extension de la conflictualité, la ruse est omniprésente. Puisque ces nouveaux champs d'affrontement ont une forme et une portée majoritairement psychologiques, le rôle de la ruse s'en trouve mécaniquement renforcé.

Ainsi, le champ de la surprise stratégique évolue non par paliers successifs mais de façon exponentielle. Raymond Aron remarquait que « la surprise technique est à l'origine de l'extension géographique et l'amplification passionnelle de la guerre »<sup>(25)</sup> ; il en va de même avec la surprise technologique. De même, l'irruption de l'IA programmée pour surprendre l'adversaire (à condition de ne pas échapper à son initiateur), va profondément remodeler les contours de la guerre. Dans tous les cas, la surprise ne peut rester un impensé.

### **Penser la ruse pour maîtriser la surprise**

« La ruse doit être employée pour faire croire que l'on est où l'on n'est pas, que l'on veut ce qu'on ne veut pas. »

Charles DE GAULLE, *Vers l'armée de métier*.

Selon Charles-Joseph Lamoral, Prince de Ligne, maréchal de l'armée du Saint-Empire, « un habile capitaine peut être vaincu, mais ne doit pas être surpris »<sup>(26)</sup>. En d'autres termes, l'enjeu est que ce capitaine ait tout mis en œuvre pour éviter le surgissement de la surprise. Et quand, malgré tout, celui-ci se produit, il doit se révéler en capacité d'y apporter une réponse appropriée de nature à en limiter ou à en anéantir les effets : sidération, résignation... Par-dessus tout, il doit l'envisager au nombre de ses leviers pour imposer sa volonté et l'emporter.

### **Éviter autant que possible d'être surpris**

Cette ambition est portée entre autres par la fonction stratégique « connaissance et anticipation » qui fait l'objet d'un effort particulier depuis plusieurs années. La *Revue nationale stratégique* de 2022 le réaffirme : « Le maintien d'une capacité d'appréciation autonome est une garantie de la prise de décision souveraine. Elle contribue directement à la compréhension des intentions de nos compétiteurs<sup>(27)</sup>. » Ajoutons que la confrontation de cette appréciation autonome à celles établie par les alliés est de nature à réduire le risque de méprise. Au-delà des axes tracés par cette ambition renouvelée, quelques domaines méritent une attention plus particulière.

<sup>(25)</sup> ARON Raymond, *Les guerres en chaîne*, Gallimard, 1952, p. 27.

<sup>(26)</sup> TENENBAUM Élie, 2021, *op cit*.

<sup>(27)</sup> Secrétariat Général de la Défense et de la Sécurité Nationale (SGDSN), *Revue nationale stratégique*, 2022, § 71, p. 21 ([www.sgdsn.gouv.fr/](http://www.sgdsn.gouv.fr/)).

*Mobiliser l'intelligence artificielle (IA) pour mieux anticiper*

L'IA permet fondamentalement trois choses : l'exploitation optimale des *Big Data*, l'accélération de la prise de décision et la diffusion de systèmes de plus en plus autonomes <sup>(28)</sup>. La capacité à agir dans l'espace virtuel est aujourd'hui un enjeu majeur en ce qu'il permet une gestion optimisée des données complexes et offre un outil inégalé en matière d'anticipation et d'aide à la décision.

La Chine ne cesse d'amplifier son effort dans le domaine <sup>(29)</sup>. Les chefs de l'Armée populaire de libération (APL) sont en effet convaincus que le développement de l'IA leur permettra d'identifier les plateformes ennemies, de transformer les informations des capteurs en une image de renseignement globale, et accélérera le processus décisionnel : ils imaginent de véritables « officiers traitants digitaux » au sein de leurs centres de commandement <sup>(30)</sup>.

De leur côté, les États-Unis conservent une avance substantielle dans le domaine des applications militaires de l'IA. La *Defense Advanced Research Projects Agency (DARPA)* a lancé, il y a quelques années, un programme intitulé *Target Recognition and Adaptation in Contested Environments (TRACE)* visant au développement de systèmes de reconnaissance de cibles en temps réel. L'objectif est que des dispositifs de Reconnaissance automatique de cibles (*ATR*) puissent être combinés aux systèmes radar existants, afin de fournir des capacités de ciblage de longue distance capables d'agir avant même que la menace ne soit perçue par les systèmes classiques d'observation <sup>(31)</sup>. Pour que cette capacité soit véritablement utile, elle doit pouvoir apprendre par elle-même. Ainsi, la *start-up* Deep Learning Analytics a-t-elle été associée à ce programme.

Dans cette course à l'intelligence artificielle, « l'enjeu et le rythme sont tels que tout décrochage serait irrémédiable » <sup>(32)</sup>. L'adoption de cette nouvelle technologie est avant tout une affaire humaine et culturelle qui doit mobiliser tous les échelons de nos organisations afin d'en réussir la transformation. C'est au service de cette ambition que la Direction générale de l'armement (DGA) a lancé le partenariat innovant *Artemis* <sup>(33)</sup>, qui vise à développer et à fournir la toute première version d'une info-structure souveraine adaptée aux techniques d'IA. Ce socle numérique de dernière génération, conçu pour exploiter tout le potentiel des technologies *Big Data*, devrait rendre possible le

<sup>(28)</sup> GROS Philippe, VILBOUX Nicole, COSTE Frédéric, DELORY Stéphane, 2019, *op cit*.

<sup>(29)</sup> MA-DUPONT Virginie, « Chine : l'intelligence artificielle au cœur de l'État », *Gestion publique*, Institut de la gestion publique et du développement de l'économie (IGPDE), ministère de l'Économie, octobre 2018 ([www.economie.gouv.fr/](http://www.economie.gouv.fr/)).

<sup>(30)</sup> GARY Arnaud, « Intelligence artificielle et armées françaises : une technologie du présent à mettre en œuvre immédiatement », *Cahier de la RDN*, « Regards du CHEM 2021 » ([www.defnat.com/](http://www.defnat.com/)).

<sup>(31)</sup> Les radars permettent d'opérer la détection ; l'identification se fait par une analyse automatique des cinématiques ou des comportements permettant l'engagement de cibles au sol pour les aéronefs à des distances de sécurité. Ces fonctions sont cependant réalisées au prix de nombreuses fausses alarmes et du risque de générer des dommages collatéraux. Sur les objectifs du programme *TRACE*, voir KELLER J., « DARPA TRACE Program Using Advanced Algorithms, Embedded Computing for Radar Target Recognition », *Military & Aerospace Electronics*, 24 juillet 2015 (<https://www.militaryaerospace.com/>).

<sup>(32)</sup> TASK FORCE IA, *L'intelligence artificielle au service de la défense* (rapport), septembre 2019 ([www.defense.gouv.fr/](http://www.defense.gouv.fr/)).

<sup>(33)</sup> Architecture de traitement et d'exploitation massive de l'information multi-sources.

développement et l'intégration de modules d'IA avec une focale particulière sur le décryptage des intentions et l'anticipation.

*Optimiser l'intelligence humaine par le développement des capacités cognitives*

Il serait cependant illusoire de s'en remettre à la seule intelligence artificielle. Le chantier du développement des capacités cognitives du chef militaire comme du soldat est essentiel, tant il vrai qu'il est « plus facile de tromper les gens que de les convaincre qu'ils ont été bernés »<sup>(34)</sup>. Marc Bloch, historien français fusillé en 1944, voyait dans l'insuffisance des capacités cognitives l'une des causes de la défaite de l'armée française lors de la bataille de France en 1940<sup>(35)</sup>. Se replier sur ce qui a fonctionné dans le passé est confortable, mais trompeur, surtout lorsque surviennent des ruptures<sup>(36)</sup>. Le stratège doit avant tout penser contre lui-même.

De ce point de vue, la science est en mesure de contribuer à proposer des formations plus efficaces et une meilleure performance cognitive pour décider et décrypter les intentions de l'adversaire (gestion plus performante des informations, suppression des émotions négatives...). Il s'agit principalement de renforcer la résistance du cerveau en allant des solutions *soft* comme les « techniques d'optimisation du potentiel » aux plus technologiques telles que les stimulations, hors prescription de substances psychotropes, en vue d'améliorer la récupération et la vigilance<sup>(37)</sup>.

Il est également nécessaire de chercher à enrichir nos méthodes de réflexion et de planification en y intégrant plus formellement la dialectique cognitive : comment se protéger des agressions adverses de nature cognitive, comment orienter la pensée et les émotions de l'adversaire ? La dynamique existe dans nos armées. Elle mérite d'être alimentée par une meilleure association des militaires aux expérimentations technologiques dans le domaine des neurosciences en vue d'optimiser leurs propres méthodes de raisonnement.

*Miser sur la dissimulation*

La multiplicité, la complémentarité, la montée en gamme et la mise en réseau des capteurs dans tous les milieux rendent la dissimulation à la fois plus difficile et plus nécessaire. Celle-ci est désormais une science. Le camouflage est de plus en plus déterminé par des algorithmes qui exploitent méticuleusement les biais évoqués *supra* ainsi que les zones grises des différents milieux et champs.

Dans les zones d'ombre du milieu cyber et des champs immatériels, la dissimulation est accessible. Elle passe prioritairement par la recherche de la non-attribution des actions commencées.

<sup>(34)</sup> HARRIS Tristan, « How technology is Hijacking your mind », *Thrive Global*, 18 mai 2016 (<https://medium.com/>).

<sup>(35)</sup> BLOCH Marc, *L'étrange défaite* (1940), Gallimard, 1946, 336 pages.

<sup>(36)</sup> VANDIER Pierre, « Comment s'adapter à un monde d'incertitudes ? », *Harvard Business Review France*, mars 2023 (<https://www.hbrfrance.fr/strategie/comment-sadapter-a-un-monde-dincertitudes-60007>).

<sup>(37)</sup> PINARD-LEGREY Olivier, « Neurosciences et sciences cognitives : comment se préparer à la guerre des cerveaux », *Cahier de la RDN « Regards du CHEM 2022 »*, p. 58-76 (<https://ww.defnat.com/>).

Dans les milieux physiques en revanche, la dissimulation représente un défi de plus en plus difficile à relever. Des progrès notables ont été néanmoins réalisés. C'est le cas, par exemple, du camouflage multispectral et dynamique. En France, le système de camouflage *Barracuda MCS (Mobile Camouflage System)* permet de doter un blindé d'une *Combat Vest*, ou tissu multicouches, ayant pour finalité de réduire la visibilité et la détection du char et obstruer sa reconnaissance thermique et radar <sup>(38)</sup>. C'est toutefois la faculté à utiliser les espaces cloisonnés où la friction est importante, comme les montagnes, les forêts, les zones urbaines, qui s'avère réellement déterminante. L'exposition accrue aux effecteurs de longue portée exige, en outre, une adaptation jusque dans les zones arrières (PC, logistique), une protection permanente, ainsi qu'une organisation possiblement plus dispersée et mobile. De même, sans une maîtrise parfaite de la dilution dans les espaces sous-marins couplée à des capacités de détection sous-marines et de surface, une force navale est aujourd'hui particulièrement exposée. La maîtrise de la dissimulation dans les fonds sous-marins conditionne très directement la supériorité effective de la flotte.

#### *Réinvestir en matière de prospective*

L'année dernière, et pour la deuxième fois en dix ans, constat a été fait d'une insuffisance de la démarche prospective au sein du ministère des Armées qui porte en elle le risque d'une incapacité du pays à s'adapter à d'éventuelles ruptures <sup>(39)</sup>.

S'il est illusoire de prétendre prédire le futur, il est en revanche indispensable de s'y préparer, *a fortiori* quand l'imprévisibilité s'accroît. C'est là tout l'intérêt de la démarche prospective qui vise à cartographier l'avenir incertain pour élaborer une stratégie la plus robuste possible à même de répondre aux surprises qui ne manqueront pas d'intervenir à cet horizon. En ce sens, « la prospective peut servir à réduire l'impréparation plutôt que l'imprévisibilité » <sup>(40)</sup>. Elle permet de passer en revue un certain nombre de scénarios et de réduire, par conséquent, le champ des surprises potentielles. Dans ce cadre, il ne peut être que recommandé d'intégrer la dimension dialectique des jeux de puissance par l'utilisation des concepts de *Red Team* <sup>(41)</sup> et de *Wargame* <sup>(42)</sup>.

#### **Neutraliser les effets de la surprise**

« Il était d'autant plus calme que la situation était désespérée ». Telle était la vertu reconnue au maréchal Foch par le général Weygand. Tel est l'état d'esprit vers lequel tendre collectivement lorsque la surprise, malgré tout, vient percuter les schémas établis. En vue d'en maîtriser les effets, l'enjeu est d'admettre l'existence d'un temps de sidération, d'en connaître les risques (l'inaction ou la prise de mauvaises décisions), et finalement de chercher à le réduire au maximum.

<sup>(38)</sup> LAGNEAU Laurent, « Saab et la PME française Solarmtex vont livrer des filets-écrans multispectraux à l'Armée de terre », *Zone militaire–Opex 360*, 14 janvier 2022 ([www.opex360.com/](http://www.opex360.com/)).

<sup>(39)</sup> Rapport DR du collège des IGA du 28 juin 2022 (après un rapport similaire de 2012).

<sup>(40)</sup> TENENBAUM Élie, 2021, *op cit.*

<sup>(41)</sup> *Red Team* (<https://redteamdefense.org/decouvrir-la-red-team>).

<sup>(42)</sup> LALLEMENT Eugénie, « C'est quoi un *wargame* ? », *Terre information magazine*, 13 mars 2023 (<https://www.timagazine.defense.gouv.fr/enquetes/tim-vous-explique/cest-quoi-un-wargame>).

*La subsidiarité envisagée comme antidote*

Si la collecte et l'analyse de l'information ne peuvent manquer d'accentuer le caractère technique de la guerre, en même temps et par un curieux retour, elles font reparaître dans l'exercice du commandement certaines nécessités de vivacité et d'audace qui rendent tout son relief à la personnalité de celui qui a la charge de décider. Ainsi, le trop-plein d'information fait-il naître un problème dont la solution est à chercher dans un juste équilibre entre centralisation et autonomie de décision. L'initiative ouvre seule la voie au miracle du rebond ainsi formulé par l'auteur populaire américain Mark Twain : « ils ne savaient pas que c'était impossible, alors ils l'ont fait ».

Parce qu'elle favorise la surprise et l'audace, la subsidiarité est le meilleur atout face à un adversaire autoritaire, qui conserve souvent une mainmise stérilisante sur sa hiérarchie militaire. Sur ce point, il est intéressant de noter que le mot « subsidiarité » n'existe pas dans la langue russe. Dans une *interview* donnée à *Fortune* <sup>(43)</sup>, le général David Petraeus, ancien directeur de la *CIA* (2011-2012), explique que les destructions massives de convois militaires au début de « l'opération militaire spéciale », ainsi que la neutralisation d'un important nombre d'officiers généraux et supérieurs s'expliquent non seulement par des lacunes en matière de systèmes de communication tactique, mais surtout par l'absence d'un corps de sous-officiers à même de prendre l'initiative au contact. « Il n'y a aucun sens de l'initiative aux échelons les plus bas. Ils attendent qu'on leur dise quoi faire » <sup>(44)</sup>, état d'esprit et culture qui ouvrent inmanquablement des failles qui constituent autant d'opportunités pour l'adversaire.

La généralisation du « commandement par intention » est à l'opposé de cette posture. Elle assure la démultiplication de la capacité d'adaptation des organisations par la fixation d'un cap, la définition des limites, et une liberté garantie aux échelons subordonnés pour « faire » <sup>(45)</sup>. La prise de conscience est là. Elle rencontre la méthode de réflexion des forces armées qui s'articule autour de l'intention du chef. L'enjeu désormais est d'adapter nos organisations et notre *C2*. Il est surtout de soustraire les échelons de commandement à la tentation de tout connaître et de tout savoir. C'est un chantier prioritaire quand on sait que la surprise provoque des comportements irrationnels avec une tendance et un penchant des échelons de direction pour le micro-management <sup>(46)</sup>.

Cela étant, la décentralisation pure et simple au nom d'une subsidiarité qui serait érigée en principe, présente des risques majeurs, à commencer par celui de la manipulation par l'adversaire. La solution est donc davantage à rechercher dans la distribution aux plus bas échelons d'une aide à la décision exploitable que seuls les échelons hauts peuvent élaborer pour éclairer l'action sur le terrain.

<sup>(43)</sup> MEYER David, « Retired U.S. general explains why so many Russian generals are getting killed in Ukraine », *Fortune*, 21 mars 2022 (<https://fortune.com/>).

<sup>(44)</sup> *Ibidem*.

<sup>(45)</sup> VANDIER Pierre, 2023, *op cit.* p. 7.

<sup>(46)</sup> STORR Jim, *The Human Face of War*, Continuum, 2009.

Le besoin d'évolution touche également la morphologie des unités. En réponse adaptative à l'augmentation de la portée des capteurs et des effecteurs, la structure des unités et des postes de commandement doit tendre vers des unités plus petites, plus agiles et plus indépendantes pour éviter la neutralisation et la contagion de l'effet de sidération. Celles-ci doivent, dans le même temps, être capables de mettre en œuvre des effets puissants et rapides, grâce aux solutions de mobilité innovantes distribuées aux plus bas échelons (plateformes volantes, exosquelettes, etc.).

#### *La capacité à encaisser le premier choc*

La surprise a par essence un effet limité dans le temps. Tout l'enjeu pour les organisations est, par conséquent, de réussir à passer ce moment critique, avec le moins de dommages possible : sidération, réaction irrationnelle des individus liée à l'instinct de conservation, aveuglement partiel, etc. La *RNS 2022* insiste, dès son tout premier paragraphe <sup>(47)</sup>, sur le nécessaire renforcement de nos forces morales et de notre résilience en réponse à la nouvelle donne stratégique dont la guerre en Ukraine est le symptôme. Il est intéressant de noter que dans la plupart des 37 itérations du mot « résilience », les termes « forces morales » lui sont associés. Autrement dit, la capacité d'une société ou d'une organisation à encaisser les chocs est étroitement liée à la force morale des individus qui la composent.

Sur le plan des organisations, l'équilibre entre efficacité et résilience doit, par conséquent, être réévalué. L'enjeu, dans une ère de déséquilibres, est de préparer nos organisations à la défaillance et à la dégradation de l'environnement. Cela passe par la réduction des vulnérabilités et l'aptitude à se reconfigurer.

Cela est d'autant plus délicat que l'invasion des technologies dans nos vies nous entraîne vers des espaces beaucoup plus exposés, où le chaos est beaucoup plus proche de la situation nominale qu'on ne l'imagine, tant les interconnexions sont multiples. Cet effet de falaise n'épargne pas les armées. Comme le fait remarquer l'amiral Pierre Vandier, Chef d'état-major de la Marine, « l'écart entre des modes normaux sur-performants et le mode dégradé est beaucoup plus important et peut être déstabilisant. La guerre d'aujourd'hui peut vite nous ramener à une sorte de Moyen-Âge. Ce choc peut être d'une violence extrême <sup>(48)</sup> ».

#### ***Vouloir surprendre et l'assumer***

Il serait dangereux de n'envisager, comme trop souvent, la surprise que sous l'angle unique de l'effet subi et non sous celui d'une action délibérément envisagée pour soumettre l'adversaire à une situation qu'il n'a pas souhaitée ni même imaginée. Quelques voies non exhaustives sont ici évoquées à l'exclusion de toutes celles qui passeraient par la négation des principes fondamentaux du droit des conflits armés et plus largement des valeurs attachées à nos sociétés démocratiques.

<sup>(47)</sup> *RNS 2022, op. cit.*, p. 7.

<sup>(48)</sup> NOÉ Jean-Baptiste et RAFFRAY Mériadec (propos recueillis par), « Entretien avec l'amiral Pierre Vandier, chef d'état-major de la marine », *Conflits*, 9 mars 2022 ([www.revueconflits.com](http://www.revueconflits.com)).

## Le paradoxe de la surprise et de la transparence

### *Masquer ses intentions pour surprendre*

Dans des milieux saturés de capteurs, l'effort doit porter sur la réduction de la prévisibilité et la dissimulation des intentions grâce à l'illisibilité du raisonnement et la simultanéité de l'action dans tous les champs. Au niveau stratégique, le milieu cyber offre des opportunités remarquables, grâce à un effet démultiplicateur avéré. La dépendance aux systèmes de communication, quels qu'ils soient, est donc tout autant une vulnérabilité qu'une opportunité à exploiter notamment par la génération de faux positifs <sup>(49)</sup>, l'utilisation du brouillage, ou la création de cibles factices à même de disperser les forces adverses. L'IA est également vulnérable aux cyberattaques mais, parce qu'auto-apprenants, ils apprennent de leurs erreurs et sont chaque fois de plus en plus difficiles à tromper.

Dans le champ informationnel, l'instrumentalisation du pouvoir de fascination exercée par le flot d'images incessant saturant les échelons de décision est une voie efficace pour masquer ses intentions. Dans le champ électromagnétique, l'opacité des intentions passe tout autant par une action offensive contre les capteurs adverses, soit pour garantir la supériorité informationnelle, soit pour rétablir l'équilibre lorsque les systèmes amis sont entravés, que par la frugalité électromagnétique à chaque fois qu'elle est possible. Les efforts dans ce domaine doivent être appuyés par la conception d'une manœuvre déjouant les schémas classiques. Le principe de concentration des efforts, la portée encore limitée des moyens de destruction distribués et les canaux logistiques expliquent le choix quasi systématique de la manœuvre axiale à laquelle s'attend tout adversaire. L'adversaire symétrique, soumis aux mêmes contraintes, s'attend légitimement à des schémas de ce type dont seule l'action simultanée dans les milieux et les champs permet de se sortir.

### *L'influence ou la surprise de temps long*

La création récente de la fonction stratégique « influence » <sup>(50)</sup> vient appuyer cette ambition par le déploiement d'une stratégie interministérielle visant à « répondre ou riposter à des manœuvres ou à des attaques, en particulier dans le champ informationnel, contre nos intérêts » <sup>(51)</sup>. L'influence s'appuie sur des capacités qui accompagnent et légitiment la stratégie retenue. Elle induit la connaissance des leviers d'influence déployés par les partenaires, les compétiteurs et les adversaires de plus en plus actifs dans ce domaine. Elle vise à exploiter la rationalité limitée des différents acteurs à des fins stratégiques, afin de provoquer des distorsions des représentations et faire ainsi dévier la manœuvre stratégique la mieux planifiée.

<sup>(49)</sup> Un faux positif est le résultat d'une prise de décision dans un choix à deux possibilités, déclaré positif là où il est en réalité négatif. Le résultat peut être issu d'un test d'hypothèse ou d'un algorithme de classification automatique. Il peut être volontairement provoqué par la partie adverse.

<sup>(50)</sup> MINISTÈRE DES ARMÉES, *Doctrine militaire de lutte informatique d'influence (L2I)*, 20 octobre 2021, 14 pages ([www.defense.gouv.fr/](http://www.defense.gouv.fr/)). TISSEYRE Didier et LIEDERKERKE (DE) Arthur, « La lutte informatique d'influence dans le cyberespace : une doctrine pour appuyer les opérations militaires » (Tribune n° 1331), *RDN*, 9 novembre 2021, 8 pages (<https://www.defnat.com/e-RDN/vue-tribune.php?ctribune=1437>).

<sup>(51)</sup> *RNS 2022, op cit.*

## Le paradoxe de la surprise et de la transparence

Les effets recherchés ne se limitent donc pas à la seule instrumentalisation de l'information. Ils empêchent également le contrôle de la fonction exécutive et d'arbitrage au sein des processus de décision adverses. En ce sens, le cadre de l'influence dépasse le seul champ de la lutte informationnelle. Agir sur l'information, c'est uniquement agir sur la donnée qui nourrit la connaissance et l'anticipation. Or, l'objectif est d'un autre ordre : « il s'agit d'agir non seulement sur ce que pensent les individus, mais aussi sur la façon dont ils pensent, conditionnant par là même la manière dont ils agissent »<sup>(52)</sup>.

Dès lors, la manœuvre d'influence de niveau stratégique ne peut être que globale, interministérielle et de temps long. Lors de son audition devant le Congrès le 30 avril 2021<sup>(53)</sup>, le chercheur américain Herbert Lin (Hoover Institute) faisait remarquer, sur le ton de la boutade, que les contraintes éthiques que s'imposait le département de la Défense avaient abouti au paradoxe qu'il était désormais « plus facile d'obtenir le feu vert pour éliminer des terroristes que d'obtenir la permission de leur mentir ». La conduite d'une véritable politique d'influence de niveau stratégique ne peut faire l'économie d'une réflexion poussée sur l'encadrement éthique nécessaire. D'un côté, tout comme nos valeurs qui constituent un avantage de long terme, l'information est un actif qui doit être préservé. De l'autre, la cohérence stratégique plaide pour l'abandon des tabous au profit d'une stratégie assumée d'influence qui ne rejette pas, *a priori*, la simulation et l'intoxication.

### *L'existence d'un lien indissoluble entre innovation et surprise*

La vitalité de l'innovation technologique que l'on observe dans toutes les armées modernes, et tout particulièrement en Russie et en Chine, ne vise pas d'abord la suprématie par la masse. Elle traduit avant tout la volonté des acteurs de rester libres d'agir et en capacité d'imposer leur volonté en agissant principalement sur trois leviers favorables à la surprise : la mobilité, la portée et l'investigation de nouvelles dimensions avec pour effet immédiat la diversification des modes d'action envisageables et l'extension quasi illimitée des zones à surveiller.

En permettant l'introduction d'une discontinuité dans l'efficacité stratégique d'un acteur, une nouveauté technologique, une pratique militaire innovante ou l'adoption d'un mode d'organisation fondamentalement disruptif permettent de prendre l'avantage sur l'adversaire. Ainsi, l'introduction de la capacité lance-roquettes multiples (*HIMARS* ou *MLRS*) occidentaux sur le théâtre ukrainien, en augmentant significativement la portée des frappes réalisées par les forces ukrainiennes, a-t-elle contrarié les forces armées russes dans leurs modes d'action. Ayant su en tirer les enseignements, les industries de Kiev ont achevé en urgence un programme innovant lancé en 2018 : le nouveau missile *Vilkha-M* d'une portée de 110 kilomètres est de nature à

<sup>(52)</sup> PAPPALARDO David, « La guerre cognitive : agir sur le cerveau de l'adversaire », *Le Rubicon*, 9 décembre 2021 (<https://lerubicon.org/publication/la-guerre-cognitive/>).

<sup>(53)</sup> LIN Herbert, « Testimony before the House Armed Service Committee —Subcommittee on Cyber, Innovative Technology, and Information Systems Hearing on Technology and Information Warfare: The Competition for Influence and the Department of Defense », Congrès des États-Unis, 30 avril 2021 (<https://docs.house.gov/>).

Le paradoxe de la surprise  
et de la transparence

augmenter un dilemme posé aux forces russes <sup>(54)</sup>. En consacrant le caractère inapproprié – voire obsolète – des préparatifs de l’adversaire, l’innovation constitue un puissant facteur d’avantage qui peut s’avérer décisif à condition d’être exploité rapidement. Car l’effet de surprise n’a qu’un temps avant que ne réapparaisse une logique d’égalisation des avantages comparatifs <sup>(55)</sup>.

\*  
\*\*

Nombreux sont les signaux qui dessinent à la surprise un horizon des plus favorables. L’accroissement et le perfectionnement des moyens d’observation et de compréhension, pour impressionnants qu’ils soient, ne peuvent suffire à la circonscrire. Qui plus est, ils sont aussi un moyen de choix pour la faire surgir.

Il faut dès à présent se réhabituer à vivre avec la surprise et, par-dessus tout, s’interdire d’en laisser l’usage exclusif à l’adversaire. Dans un excellent ouvrage consacré aux ruses et stratagèmes de guerre Rémy Hémez cite le général Burkhard, Chef d’état-major des armées : « Nous avons trop longtemps laissé en friche la ruse. C’est une excellente école pour nos jeunes cadres qui doivent très tôt comprendre les mécanismes des perceptions. [Cela] peut nous aider à nous prémunir contre cette menace que nos ennemis maîtrisent parfois très bien » <sup>(56)</sup>. Deux mots donnent corps à cette ambition : risque et résilience. Tous deux méritent d’être considérés à la lumière de l’adage : « Si rien n’est sacrifié, rien n’est obtenu ».

Pour surprendre comme pour encaisser le choc de la surprise, il est indispensable d’examiner avec lucidité notre rapport au risque, car la surprise a un coût : celui de l’innovation, celui de la réflexion éthique, celui de la vision stratégique (et des renoncements qui lui sont associés), celui de l’échec qui reste malgré tout une hypothèse et, par-dessus tout, celui de la force morale et du caractère, « vertu des temps difficiles » <sup>(57)</sup>. ♦

---

<sup>(54)</sup> ALTMAN Howard, « Ukraine is Using Guided Rockets with more Range than HIMARS-Launched Ones », *The Warzone*, 1<sup>er</sup> mars 2023 ([www.thedrive.com/](http://www.thedrive.com/)).

<sup>(55)</sup> BRUSTLEIN Corentin, *op. cit.*

<sup>(56)</sup> HÉMEZ Rémy, *op. cit.*

<sup>(57)</sup> GAULLE (DE) Charles, *Le Fil de l’Épée*, Plon, 1932.

# Le chef et le temps : la « patience stratégique » en question

Ludovic DANIGO

Colonel (Terre), breveté de l'Enseignement militaire supérieur après sa scolarité au sein du *US Marine Corps Command and Staff College* (Quantico), il a commandé le 3<sup>e</sup> Régiment d'infanterie de Marine (Vannes, 2017-2019).

« [...] Il laisse la Tortue  
Aller son train de Sénateur.  
Elle part, elle s'évertue ;  
Elle se hâte avec lenteur.  
Lui cependant méprise une telle victoire ;  
Tient la gageure à peu de gloire ;  
Croit qu'il y va de son honneur  
De partir tard. Il broute, il se repose,  
Il s'amuse à toute autre chose [...] »  
Jean DE LA FONTAINE, *Le lièvre et la tortue*.

Jean de La Fontaine n'est certainement pas l'auteur le plus fréquemment cité dans les pages publiées par la *Revue Défense Nationale*. À l'heure où le conflit ukrainien et ses conséquences inciteraient peut-être davantage à « relire Clausewitz », inviter le fabuliste plutôt que le stratège dans le débat pourrait sembler provocant voire incongru, pour le plus indulgent des lecteurs. Cet extrait de la fable du *Lièvre et de la tortue* a néanmoins le mérite de poser de manière imagée deux termes essentiels des débats actuels sur la sécurité collective de l'Europe : le temps et la stratégie. Sa morale résonne, en outre, comme une invitation à la réflexion face aux défis géopolitiques présents. Comment nier, en effet, l'actualité d'un texte mettant en scène deux compétiteurs disposant du temps chacun à leur manière, l'un misant sur une élégante célérité, l'autre sur une constance sans charme. La conclusion sans équivoque du moraliste sonne, en l'occurrence, comme une mise en garde : la victoire, contrairement à ce que les apparences laissaient supposer ne revient pas nécessairement au plus véloce mais à qui a su « se hâter avec lenteur ».

Le temps et la manière dont on l'appréhende semblent, en effet être, les clefs majeures d'un conflit qui, au-delà des seuls combats confrontant la Russie à l'Ukraine, constitue une remise en cause majeure de l'ordre mondial tel qu'il est établi depuis 1945. Condamnés à commenter les événements faute de pouvoir en influencer le cours, des analystes de tous bords saturent l'espace médiatique de leurs conjectures. Les plus honnêtes d'entre eux ont toutefois renoncé aux pronostics et se refusent désormais

Le chef et le temps :  
la « patience stratégique » en question

à la moindre prédiction, tant la situation actuelle génère de surprises et invalide un à un les scénarios envisagés. Dans ce contexte, une unique certitude émerge : le conflit sera long. À l’instar de ce que décrit la fable, une véritable course d’endurance est engagée entre deux adversaires pour qui la « compétition » est devenue une lutte existentielle. Pour l’ensemble du monde occidental, une redoutable équation est posée. La principale inconnue en est le temps : combien de temps les pays occidentaux pourront-ils soutenir matériellement l’Ukraine ? Les États-Unis auront-ils la patience de rester impliqués dans la gestion d’un conflit en Europe plutôt que de se consacrer pleinement à leur pivot vers l’Indo-Pacifique ? La France n’échappe évidemment pas à la litanie des interrogations que suscite le conflit.

Ces tensions et les logiques de confrontation actuelles mettent inévitablement à l’épreuve l’ambition de la France de concevoir et de mettre en œuvre une « stratégie de temps long », celle-là même qu’appelle de ses vœux la *Revue nationale stratégique* (RNS) publiée en 2022 <sup>(1)</sup>. La résilience, la capacité à « encaisser les chocs », était en effet déjà inscrite au cœur de notre stratégie dès le *Livre blanc* de 2013 <sup>(2)</sup>. La succession de crises de ces vingt dernières années avait déjà amplement mis le concept à l’épreuve. La RNS en a donc très logiquement tiré les leçons : « identifié dès la *Revue stratégique de défense et de sécurité nationale* de 2017 puis dans l’*Actualisation stratégique* de 2021 comme une tendance de temps long, le renouveau du phénomène de compétition stratégique se décline aujourd’hui au niveau mondial comme régional, dans des configurations qui nous exposent plus visiblement et se généralisent <sup>(3)</sup>. » De fait, que l’on considère la guerre en Ukraine comme un changement de paradigme ou comme un brutal retour du réel, force est de constater qu’elle impose d’envisager la compétition autrement.

Faisant écho à ce constat, la notion de « patience stratégique » a régulièrement été invoquée ces dernières années comme une vertu à cultiver. Le concept semble aller de soi et on ne songe guère spontanément à le remettre en cause. Il se révèle toutefois plus complexe à manier qu’il n’y paraît de prime abord. Premièrement, l’appréciation du temps n’a en réalité rien d’une évidence et recouvre une part importante de subjectivité. Saint Augustin le confessait lui-même : « Qu’est-ce donc que le temps ? Si personne ne me le demande, je le sais ; mais si on me le demande et que je veuille l’expliquer, je ne le sais plus <sup>(4)</sup>. » Ce questionnement du théologien d’Hippone, d’apparence anodine, permet de mettre en lumière la difficulté fondamentale de notre rapport au temps. Cette dernière concerne les Nations comme les individus en général et, plus singulièrement encore, ceux qui portent la responsabilité de gouverner. Pour le chef militaire, elle se révèle cruciale. En particulier pour celui qui, du fait de ses responsabilités de commandeur, assumera de « continuer la politique par d’autres moyens » et donc d’inscrire son action dans le temps. À cet égard, la notion de

<sup>(1)</sup> SECRÉTARIAT GÉNÉRAL DE LA DÉFENSE ET DE LA SÉCURITÉ NATIONALE (SGDSN), *Revue nationale stratégique*, 9 novembre 2022 (<https://www.sgdsn.gouv.fr/publications/revue-nationale-strategique-2022>)

<sup>(2)</sup> GUEHENNO Jean-Marie (dir.), *Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale*, 2013, 160 pages (<https://www.vie-publique.fr/>). NDLR : elle est citée 11 fois.

<sup>(3)</sup> RNS, *op. cit.*, §15, p. 9.

<sup>(4)</sup> Saint Augustin, *Confessions*, XI, 14.

Le chef et le temps :  
la « patience stratégique » en question

« patience stratégique » interroge : pourquoi semble-t-elle être devenue si nécessaire et qu'implique-t-elle pour un chef militaire ?

Se saisir de cette problématique impose un triple questionnement. Préciser ce que recouvre la notion de patience stratégique et souligner ce que l'expression a de pertinent, de même que sa complexité, est un préalable indispensable pour sortir le terme du registre de l'incantation. Cette clarification sémantique permet, ensuite, d'identifier les obstacles à la « patience stratégique » et de souligner combien ces derniers sont, au-delà du contexte actuel, intrinsèquement liés à l'exercice du pouvoir au sein des démocraties d'opinion occidentales. Il s'agit, enfin, de proposer des pistes de réflexion, bien plus qu'une intangible solution, sur ce que cela impose pour le chef militaire. Soumis aux contingences et à la « discordance des temps »<sup>(5)</sup> politique et militaire. Il doit apprendre à composer avec des temporalités différentes. Pour le décideur en général et pour le chef militaire en particulier, cela implique, entre autres qualités, de se forger un « caractère » permettant de ne pas subir les événements. « Vaste programme » en vue duquel la relecture du *Fil de l'épée* du général de Gaulle semble d'actualité.

## La patience seule ne fait pas une stratégie

### *Un nécessaire effort de définition*

S'efforcer de bien nommer les choses est le préliminaire indispensable à toute réflexion. En effet, comme le souligne l'historien et stratégeste français François Géré dans son ouvrage *L'homme, la politique et la guerre*, « aujourd'hui, chacun utilise le mot stratégie pour désigner l'ensemble des actions visant à réaliser un objectif, indépendamment du contexte. On parlera de stratégie financière, de *marketing*, de publicité ; l'origine militaire du terme, se dilue dans la métaphore »<sup>(6)</sup>. Le terme « stratégie » s'est effectivement progressivement éloigné de son sens étymologique<sup>(7)</sup> et de sa dimension strictement militaire. S'il permet à celui qui l'emploie de placer d'emblée son discours dans le registre des préoccupations d'importance, le terme n'en est pas moins galvaudé.

Il apparaît donc nécessaire de dissiper en premier lieu ce brouillard sémantique et de s'en tenir à la définition lapidaire de la stratégie qu'en donnait le général d'armée Georgelin : « L'art et la manière de réaliser les buts politiques fixés par l'État<sup>(8)</sup>. » Cette définition appelle d'emblée trois commentaires. Elle a, tout d'abord, l'avantage de rappeler que la conception d'une stratégie d'ensemble – grande stratégie ou stratégie générale – est avant tout un acte politique. Elle ne précise pas, ensuite, à quelle échéance temporelle les buts politiques peuvent ou doivent être réalisés, indiquant par là même, la part d'incertitude inhérente à toute stratégie et ce qui, fondamentalement, la distingue d'un plan dont il suffirait de dérouler dans le temps les différentes séquences<sup>(9)</sup>. Enfin,

<sup>(5)</sup> « Nous sommes en guerre, la stratégie française ? Général Didier Castres », *Thinkerview*, 8 septembre 2022 (<https://www.youtube.com/watch?v=aÜLVetWNRRU>).

<sup>(6)</sup> GÉRÉ François et WEDIN Lars. *L'homme, la politique et la guerre*, Nuvis, 2017, p. 45.

<sup>(7)</sup> Étymologiquement, le terme de « stratégie » désigne le fait de conduire une armée.

<sup>(8)</sup> GEORGLIN Jean-Louis, cité par GÉRÉ François et WEDIN Lars, *op. cit.*, p. 46.

<sup>(9)</sup> FREEDMAN Lawrence, « Strategies are not plans », Carnegie Council for Ethics in International Affairs, 30 septembre 2013 (<https://www.youtube.com/watch?v=fe56iVvnkul>).

Le chef et le temps :  
la « patience stratégique » en question

bien que cela ne soit pas explicitement mentionné, il est légitime de supposer que, pour son auteur, la déclinaison militaire de la stratégie en constitue, néanmoins, une facette essentielle car elle peut aboutir au paroxysme de la guerre. Elle constitue, à ce titre, le point d'application de la présente réflexion.

***Pas de stratégie sans patience...***

La *RNS* a, en l'occurrence, mis en avant les objectifs « de défendre les intérêts de la France sur le temps long ainsi que les valeurs universelles, l'application du droit international, le multilatéralisme et la préservation des biens communs »<sup>(10)</sup>, rappelant ainsi que toute stratégie visait à rendre possible « un futur souhaitable » et exigeait nécessairement du temps pour produire ses effets. Comme Jean-Yves Le Drian, alors ministre de la Défense, l'a affirmé avec conviction au sujet de l'engagement français en Afghanistan : « nous devons agir en faisant preuve de "patience stratégique". Cela veut dire trouver un juste milieu entre l'inertie naturelle des machines administratives (nationales et internationales) et l'impatience bien légitime des opinions publiques. "Patience stratégique" : en l'occurrence, l'adjectif importe autant que le substantif, car il s'agit bien d'établir une stratégie dans la durée, d'anticiper d'éventuelles réactions adverses ou des développements négatifs<sup>(11)</sup>. » Le 11 juillet 2019, le général d'armée Lecointre, lors de son audition devant la Commission de la défense et des affaires étrangères de l'Assemblée nationale, lançait un appel similaire, concernant cette fois-ci l'engagement français au Sahel : « la complexité de la situation, l'aspect systémique de cette crise ainsi que son lien avec les enjeux démographiques ou environnementaux nous appellent à la patience stratégique. Il est nécessaire de regarder les choses avec lucidité et de maintenir notre effort avec constance. Je ne pense pas qu'il y ait d'autre solution<sup>(12)</sup>. »

Si l'on se réfère à la définition commune de la patience, cette dernière désigne « l'aptitude à persévérer dans une activité, un travail de longue haleine, sans se décourager »<sup>(13)</sup>. Elle exprime le rapport au temps entretenu dans la poursuite d'un objectif. Puisque la stratégie s'inscrit effectivement et nécessairement dans le temps long, plaider pour la patience stratégique semble relever du bon sens le plus élémentaire. Et pourtant, à rebours de ce que l'on pourrait penser spontanément, le général chinois du VI<sup>e</sup> siècle av. J.-C. Sun Tzu prend soin de préciser dans son *Art de la guerre* qu'il « n'existe pas d'exemple d'une nation qui aurait tiré profit d'une longue guerre »<sup>(14)</sup>. Force est de constater également, certes avec une lucidité toute rétrospective, que les deux appels à plus de « patience stratégique » évoqués précédemment n'ont pas été entendus et que la stratégie a suivi d'autres voies. L'expression ne va donc pas de soi.

<sup>(10)</sup> *RNS*, *op. cit.*, p. 26.

<sup>(11)</sup> LE DRIAN Jean-Yves, « Preamble – La stratégie de défense française à un tournant », *RDN* n° 787, février 2016, p. 13. Le texte est tiré de la leçon inaugurale de la Chaire « Grands enjeux stratégiques », Université Panthéon-Sorbonne, le 18 janvier 2016.

<sup>(12)</sup> COMMISSION DE LA DÉFENSE ET DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES, « Audition du général François Lecointre, Chef d'état-major des armées », 11 juin 2019, Assemblée nationale (<https://www.assemblee-nationale.fr/>).

<sup>(13)</sup> Dictionnaire *Le Robert*.

<sup>(14)</sup> SUN T'ZU, *L'art de la guerre*, Flammarion, 2008.

Le chef et le temps :  
la « patience stratégique » en question

S'interdire d'en interroger davantage la pertinence revient *in fine* à accepter qu'il ne s'agisse que d'un « mot-valise » sur lequel tout le monde s'entend sans s'assurer d'être d'accord sur ce qu'il contient. En effet, appeler de ses vœux à plus de patience stratégique, c'est déjà pressentir qu'elle est parfois hors d'atteinte ou qu'elle risque de faire défaut. La patience reste-t-elle, dans ces conditions, une vertu dont nous devrions cultiver les ressorts ou n'est-elle que le paravent masquant une absence de stratégie efficace, voire pire une absence de stratégie tout court ?

**Pas de patience sans objectif...**

Le détour par *Le Robert* permet de formuler un premier élément de réponse à cette problématique. Selon la définition proposée plus haut, la patience doit nécessairement s'accompagner d'un objectif clairement défini. Le défaut d'une stratégie patiente mais qui ne viserait rien d'autre que l'entretien d'un *statu quo* serait ainsi celui de la passivité. C'est en l'occurrence le reproche <sup>(15)</sup> qui fut adressé à la *National Security Strategy* <sup>(16)</sup> américaine de 2015, la dernière de l'Administration Obama. Dans ce document, qui fut – notons-le au passage – diffusé avec deux années de retard, l'Administration Obama plaidait pour une « patience stratégique » assimilée à une « prise de recul », là où ses détracteurs n'ont voulu voir qu'une hésitation coupable et un manque de détermination.

Une fois posé l'impératif de déployer la stratégie dans le « temps long » comme le fait la *RNS*, reste assurément à « organiser la patience » et à l'orienter vers un objectif aussi clairement défini que possible. De manière implicite, cela suppose que soient déterminés les effets à mesurer, leur place dans l'atteinte des objectifs fixés et les éléments permettant d'apprécier objectivement l'efficacité de la stratégie. Ce point de méthode pourrait sembler secondaire. Il est pourtant cardinal car il oblige à traduire, dans tous les domaines d'application de la stratégie, des objectifs généraux, parfois même vagues, en réalisations concrètes, toute stratégie ayant vocation à s'incarner dans l'espace et dans le temps. Sans détermination préalable d'un État final recherché (EFR) à une échéance donnée, la patience risque de se muer en attente passive. Cette étape, sans exclure que l'EFR évolue ou soit précisé en cours d'action, conditionne la détermination des moyens à mettre en œuvre. Pour être efficace, la patience est donc nécessairement active, orientée vers un objectif identifié, soutenue par une volonté constante, et armée des moyens qui permettent la persévérance.

**Les démocraties occidentales à l'épreuve du temps long**

***Dictature de l'immédiateté et oubli de l'histoire***

La « patience stratégique » peut donc être définie comme « la capacité à anticiper et consentir le temps nécessaire à ce que la stratégie produise ses effets ». En s'appuyant

<sup>(15)</sup> HADDAD Benjamin, « Barack Obama et la “patience stratégique” », *Le Monde*, 25 février 2015 ([https://www.lemonde.fr/idees/article/2015/02/25/barack-obama-et-la-patience-strategique\\_4583186\\_3232.html](https://www.lemonde.fr/idees/article/2015/02/25/barack-obama-et-la-patience-strategique_4583186_3232.html)).

<sup>(16)</sup> SEAL OF THE PRESIDENT OF THE UNITED PRESS, *National Security Strategy*, février 2015 ([https://obamawhitehouse.archives.gov/sites/default/files/docs/2015\\_national\\_security\\_strategy\\_2.pdf](https://obamawhitehouse.archives.gov/sites/default/files/docs/2015_national_security_strategy_2.pdf)).

Le chef et le temps :  
la « patience stratégique » en question

sur cette définition, il apparaît désormais nécessaire de s'interroger sur les facteurs d'impatience susceptibles de rendre chimérique le « temps long » nécessaire à l'efficacité de toute stratégie.

Il est en, premier lieu, tentant de considérer l'avènement d'un « monde rétréci », sous l'impulsion des nouvelles techniques de communication, comme le principal facteur d'impatience stratégique. Comme le constate le général (2S) Bruno Mignot dans son ouvrage consacré aux invariants stratégiques, « nous sommes aujourd'hui accaparés par le temps court, pour ne pas dire commandés, assujettis ou asservis, et oublions de penser à l'avenir, de fixer une route et de maintenir un cap » <sup>(17)</sup>. L'accélération du tempo informationnel et médiatique a un impact sur la manière de gouverner, comme sur la capacité de tout un chacun à ne pas céder à la satisfaction de l'immédiateté, à privilégier la réflexion sur l'émotion. En concentrant l'attention des décideurs sur l'actualité et sur le court terme, ces évolutions sont susceptibles de générer une forme d'aveuglement. Ce dernier est forcément rédhibitoire dès lors qu'il est question de concevoir et de conduire une stratégie dans la durée.

Car la nature même des enjeux de puissance, et donc des confrontations stratégiques, ne peut être pleinement comprise qu'en se référant au temps long. Sur ce point, le cas d'étude du conflit ukrainien est éloquent. Sous l'effet de surprise de l'invasion russe et selon une lecture immédiate de l'affrontement, il est tentant de considérer que le monde a changé le 24 février 2022. Prendre un peu de recul vis-à-vis de l'actualité permet de rappeler que le conflit en cours était en germe dans l'invasion de la Crimée et la sécession « accompagnée » d'une partie du Donbass en 2014. Prendre encore davantage de recul conduit à se rappeler que la déflagration actuelle pouvait déjà être envisagée en 1991, au moment de la dislocation de l'Union soviétique et de la proclamation d'indépendance ukrainienne. Ce même recul permet aussi de rappeler que la domination des États satellites reste, à travers l'avatar communiste comme à travers celui de la « Mère Russie », une matrice essentielle de la pensée stratégique russe. La réflexion stratégique ne peut, à l'évidence, faire l'économie d'une certaine profondeur historique et cette dernière ne peut être acquise avec un regard rivé sur l'actualité.

### ***Des démocraties d'opinion impatientes par nature***

Certes, l'addiction à l'immédiat de nos sociétés démocratiques contemporaines n'encourage nullement la patience. Qu'il soit toutefois permis de n'y voir qu'une exacerbation de la nature intrinsèque des démocraties telle que l'avait perçue l'écrivain Alexis de Tocqueville dans *De la démocratie en Amérique* (1840). Ce dernier, parmi ses nombreuses intuitions quant à l'évolution des démocraties, avait en particulier souligné leur nature sujette à une forme « d'engourdissement des âmes » provoqué par « l'habitude et la passion du bien-être » <sup>(18)</sup>, un souci de l'unique confort et des valeurs matérielles immédiates. Cette tendance profonde de la démocratie contribue directement, pour le meilleur, à la nature pacifique de nos sociétés. Tant que la société démocratique

<sup>(17)</sup> MIGNOT Bruno, *Les invariants stratégiques : ou pourquoi la stratégie des États ne change pas*, L'Harmattan, 2020, p. 23.

<sup>(18)</sup> TOCQUEVILLE (DE) Alexis, *De la démocratie en Amérique*, Tome II, chapitre 26.

Le chef et le temps :  
la « patience stratégique » en question

elle-même n'est pas directement menacée, elle peut également conduire, pour le pire, à une forme d'impatience rendant l'effort de long terme plus difficilement supportable. Pour les démocraties européennes, ce légitime désir de confort a entretenu l'illusion des « dividendes de la paix » au détriment d'un effort constant en matière de défense. Impatiente par nature, la démocratie d'opinion l'est du fait des gouvernés comme des gouvernants.

Pour le gouvernant, et, dans le cas particulier de la France, peut-être encore plus depuis que le temps démocratique s'est aligné sur un quinquennat, la rupture constitue, davantage que la continuité, un argument politique majeur. La « promesse du changement », qui, à certains égards, peut apparaître comme une figure imposée du discours électoral, s'est en particulier traduite dans le domaine des engagements et de la stratégie militaire. Comme le constate le général (2S) Didier Castres dans un entretien pour la chaîne *Internet Thinkerview* <sup>(19)</sup>, nos derniers présidents de la République ont tous été confrontés à cet enjeu de continuité, décidant d'engagements dont ils savaient qu'ils ne pourraient vraisemblablement pas les mener à leur terme ou héritant d'engagements militaires qu'ils n'avaient pas décidés. La patience, le temps long ne sont *de facto* pas nécessairement perçus comme des enjeux stratégiques par le décideur politique soucieux d'entreprendre un changement, et vite.

### ***Autocrates entêtés, démocraties fatiguées***

De ce point de vue, la guerre en Ukraine en consacrant « le durcissement de la compétition stratégique » <sup>(20)</sup> a rendu particulièrement évident le fossé séparant démocraties et régimes autocratiques en matière de culture stratégique. Si la Chine comme la Russie représentent deux déclinaisons particulières et distinctes de ce type de régime, elles ont néanmoins en commun d'être largement insensibles aux préoccupations des démocraties – ne fût-ce que l'intérêt pour le confort de leurs populations – tels que les décrit Tocqueville. Cela se traduit, concernant ces deux États, par des projets stratégiques de nature impériale, enracinés dans la profondeur historique et orientés vers le temps long. Motivés par un esprit de revanche sur ce qui est considéré comme la parenthèse de la domination occidentale pour la Chine ou par la nostalgie de la grande Russie pour son président Vladimir Poutine, ces stratégies sont, précisément, entretenues par la certitude que l'histoire n'est pas « finie » <sup>(21)</sup>. La Chine a clairement affiché son ambition de remporter un « marathon de cent ans » <sup>(22)</sup> : être la première puissance mondiale en 2049, pour le centième anniversaire du Parti communiste chinois (PCC) tandis que la Russie assure, par la voix de son ministre des Affaires étrangères, Sergeï Lavrov, qu'elle atteindra ses objectifs <sup>(23)</sup>.

---

<sup>(19)</sup> CASTRES Didier, *op. cit.*

<sup>(20)</sup> RNS, *op. cit.*, p. 9.

<sup>(21)</sup> FUKUYAMA Francis, *La fin de l'histoire et le dernier homme*, Flammarion, 1992 (1990 en langue originale), 452 pages.

<sup>(22)</sup> PILSBURY Michael, *The Hundred-Year Marathon: China's Secret Strategy to Replace America as the Global Superpower*, St. Martin's Griffin, 2016, 352 pages.

<sup>(23)</sup> « Je suis convaincu que, grâce à notre entêtement, notre patience et notre détermination, nous défendrons nos nobles objectifs, ceux vitaux pour notre peuple et notre pays ». Sergeï Lavrov, le 28 décembre 2022.

Le chef et le temps :  
la « patience stratégique » en question

La patience et la persévérance apparaissent ainsi comme les leviers les plus efficaces des stratégies agressives de ces deux compétiteurs ayant, selon la formule consacrée, choisi « de disposer du temps plutôt que d'avoir une montre ». *A contrario*, il semble que la pensée stratégique occidentale contemporaine, sûrement plus singulièrement encore au sein de l'Union européenne, soit, quant à elle, encore durablement imprégnée du mythe de la « fin de l'Histoire » tel que l'avait professé le chercheur en sciences politiques américain Francis Fukuyama <sup>(24)</sup>. Dans une certaine mesure, l'esprit de conquête qui sous-tend les stratégies chinoises et russes est un facteur de patience dont ne dispose pas le modèle démocratique occidental. Certes, le messianisme américain a pu constituer le moteur d'une volonté d'expansion du modèle démocratique, quitte à l'imposer par la force. Pour autant, au moins en Europe, l'enjeu semble avant tout, jusqu'à aujourd'hui, avoir été celui du maintien d'un système de valeurs et de prospérité.

**De la « tacticisation » de la stratégie militaire**

La crainte de ce qui pourrait être perçu au sein de l'opinion publique comme un « enlèvement » et la sensibilité évidente de nos sociétés aux pertes humaines constituent des facteurs déterminants dans la tendance des démocraties occidentales à interrompre brutalement le volet militaire de leurs stratégies. Faute de vouloir y consentir un temps jugé trop long et un investissement estimé trop coûteux, il apparaît parfois préférable de renoncer plutôt que de poursuivre un objectif qui aura pourtant été défendu comme un enjeu crucial de sécurité quelques années auparavant. Cette inclination propre aux démocraties occidentales s'est traduite, à l'issue de la guerre froide et sur le plan de la stratégie militaire, par le développement de modèles d'armées expéditionnaires dont l'agilité devait permettre de mettre en œuvre le principe de « *first in, first out* ». Ce modèle s'accompagnait d'une promesse permettant de s'assurer le soutien d'opinions *a priori* réticentes : celui de conflits qui resteraient lointains et limités. L'histoire récente, du retrait anticipé d'Afghanistan à celui – contraint – du Mali, en a démontré les limites. Tous ces engagements ont finalement été longs : vingt années en Afghanistan, neuf au Mali soit autant que la guerre d'Indochine. Tous ont été considérés comme coûteux, en particulier en vies humaines, au regard du bénéfice engrangé. À titre d'illustration et par effet de contraste, la présence continue de détachements français au Liban depuis 1976 offre un exemple éloquent d'opération militaire de « faible intensité » et qui peut, de ce fait, être entretenu dans la durée. Les engagements militaires ne semblent donc désormais supportables dans la durée qu'à deux conditions : rester au plus bas niveau d'intensité possible ou constituer effectivement un enjeu existentiel.

Allant de pair avec le modèle expéditionnaire, la nature même des opérations menées a conduit, indépendamment de leur durée, à mettre davantage l'accent sur « la gestion de crise » et sur un modèle de « sécurité globale », plus que sur la stratégie et ses buts politiques à proprement parler. Ce phénomène, amplifié par les opérations menées contre des adversaires « asymétriques » ou « irréguliers », a été décrit par le

---

<sup>(24)</sup> FUKUYAMA Francis, *op. cit.*

Le chef et le temps :  
la « patience stratégique » en question

Professeur en science politique Olivier Zajec comme une « tacticisation de la stratégie »<sup>(25)</sup>. Il dénonce en particulier une évolution permettant à « un empilement de tactiques de se prendre pour des stratégies, renvoyant toujours à plus tard la question essentielle de l'objectif des projections extérieures dans le monde chaotique de l'après-guerre froide. » Nulle surprise, à la lumière de cette analyse, que les engagements afghan et malien soient ceux qui aient, en France, amené les décideurs politiques comme les chefs militaires à invoquer la patience stratégique. Nulle surprise non plus, que nos adversaires dans ces conflits en aient davantage fait preuve dans la mesure où ils disposaient, au moins dans le cas afghan, d'un objectif stratégique clair : en l'occurrence, chasser une force étrangère de leur territoire. En synthèse et dans ces conditions, la patience ne peut être érigée en vertu absolue. Elle ne peut être consentie qu'à la mesure des enjeux, enjeux sur lesquels la volonté politique et la force militaire doivent s'accorder.

**Plus que sur la patience, « c'est sur les contingences qu'il faut construire l'action »**

***Concordance des temps politiques et militaires : un vœu pieux ?***

Les défis posés par la situation géopolitique actuelle mettent en lumière les difficultés des démocraties, en particulier européennes, à inscrire leur stratégie dans le temps long. Ils invitent à trouver les leviers permettant de dépasser le stade du « vœu pieux ». Comment énoncer et entretenir dans le long terme une vision claire des fins politiques à atteindre ? Comment garantir dans le long terme la cohérence des voies et des moyens ? Le chef militaire, du fait de la relation singulière qu'il entretient avec le décideur politique, et par les responsabilités qui lui sont confiées dans la conception et la conduite du volet militaire de la stratégie est, en quelque sorte, dépositaire d'une partie du « capital de patience » de la Nation.

Considérant la relation politico-militaire, il est tentant d'opposer la figure de l'homme politique soumis à l'immédiat à celle du militaire forcément ancré dans le temps long, cette distinction rendant forcément le second plus sensible à l'idée de patience stratégique. L'homme politique et l'homme de guerre ont en effet une appréhension différente du temps, et comme le souligne le général (2S) Bentegeat : « les divergences entre ces deux catégories de responsables naissent [...] d'horizons temporels différents. La définition et l'équipement d'une armée, compte tenu de la durée des programmes d'armement, exigent des engagements sur dix à quinze ans, alors que les mandats électoraux ne dépassent pas cinq ans<sup>(26)</sup>. »

Divergence voire incompréhension pure et simple. Comme le soulignait déjà le général de Gaulle dans *Le Fil de l'épée*, « de cette dissemblance résulte quelque incompréhension, le soldat considère souvent le politique comme peu sûr, inconstant, friand de réclame. L'esprit militaire, nourri d'impératifs, s'étonne de tant de feintes

<sup>(25)</sup> ZAJEC Olivier, « Des stratégies alternatives ? », in MOTTE Martin (dir.), *La mesure de la force : traité de stratégie de l'École de Guerre*, p. 268.

<sup>(26)</sup> BENTEGEAT Henri, « Le pouvoir politique et les responsables militaires », *Revue des Deux Mondes*, mai 2015 (<https://www.revuedesdeuxmondes.fr/article-revue/le-pouvoir-politique-et-les-responsables-militaires/>).

Le chef et le temps :  
la « patience stratégique » en question

auxquelles est contraint l'homme d'État. L'action guerrière, dans sa simplicité terrible, contraste avec les détours propres à l'art de gouverner <sup>(27)</sup>. » Il serait ainsi possible de définir deux modèles quasiment irréconciliables avec d'une part, « des mobiles changeants de nature passionnelle et d'autre part une rationalité intemporelle ; la rationalité, et la passion : les mobiles (le fluctuant, le subjectif) et le calcul stratégique (l'intemporel, le constant) <sup>(28)</sup>. » Ce serait toutefois oublier que si cette tension existe effectivement, elle n'en est pas moins incarnée, au sens premier du terme, par des individus (désignés pour les besoins de la présente réflexion par les termes génériques du « politique » et du « militaire »), assumant leurs responsabilités avec leur intelligence et leur sensibilité propres.

Admettre ce dernier point permet de sortir d'une opposition de principe qui n'apporte pas de solution en pratique. La relation politico-militaire ne peut se limiter à ces stéréotypes, quand bien même ils permettent de décrire des tendances très générales. En effet, « la qualité de la relation dépend de la capacité du chef militaire à s'inscrire, jusque dans le détail de son action, dans la vision politique, tout en protégeant le dirigeant politique de la tendance de la guerre à déborder de son lit ; elle dépend aussi de la capacité du dirigeant politique à veiller à la dimension militaire de son action sans priver le chef militaire de la marge d'initiative qui seule lui permettra de faire face à son adversaire. » <sup>(29)</sup> Appliquée à la problématique du temps et à la question de la patience stratégique, cette dimension de la relation politico-militaire prend toute son acuité.

C'est précisément parce que cette « discordance des temps » <sup>(30)</sup>, comme la nomme le général Castres, est inhérente à la relation politico-militaire que le chef militaire doit en permanence s'efforcer de rapprocher, autant que faire se peut, ces deux temporalités. L'honnêteté oblige à reconnaître qu'une fois engagé dans une opération, l'appareil militaire n'est pas systématiquement le plus prompt à en indiquer la sortie, s'en remettant à la décision politique dans ce domaine. Davantage et fort naturellement focalisé sur la dimension opérationnelle de son action, il pourra se satisfaire de l'absence de directives politiques claires tant que l'action strictement militaire apparaît efficace. Comme le souligne, là encore, Olivier Zajec, « quand les conceptions opérationnelles, qui exigent un contexte politique ne s'en voient donner aucun, elles viennent d'elles-mêmes remplir le vide correspondant. » Ainsi, le militaire doit-il veiller à ne pas user inutilement du précieux temps qui lui est confié par le pouvoir politique.

Résister à l'impatience tout comme à la tentation de « faire durer », parfois inutilement, ne semble, en effet, possible sans la formulation d'objectifs politiques clairs. Pour le chef militaire, l'essentiel n'est finalement pas tant de « convertir » le politique à une forme de patience. Cela semble illusoire compte tenu des responsabilités de ce dernier vis-à-vis du peuple souverain qui l'a élu et de la pression politique qui en

<sup>(27)</sup> GAULLE (DE) Charles, *Le Fil de l'épée et autres écrits*, Plon, 1999, p. 212.

<sup>(28)</sup> GÉRÉ François et WEDIN Lars, *op. cit.*, p. 64.

<sup>(29)</sup> VIAL Philippe et DURIEUX Benoît (GCA), « Relations politico-militaires », in DURIEUX Benoît, JEANGÈNE VILMER Jean-Baptiste et RAMEL Frédéric (dir.), *Dictionnaire de la guerre et de la paix*, PUF, 2017.

<sup>(30)</sup> CASTRES Didier, *op. cit.*

Le chef et le temps :  
la « patience stratégique » en question

découle. Avisé des fins politiques, le chef militaire se doit en revanche, certes de solliciter les moyens permettant d'y parvenir, mais surtout, et peut être davantage, de proposer des voies médianes : celles du « temps opportun » où s'alignent objectif politique et effets militaires. Comme le souligne Charles de Gaulle, « Saisir les circonstances, s'y adapter, les exploiter, telle fut la base des conceptions de Napoléon. On chercherait en vain dans ses plans et dans ses ordres une théorie du procédé <sup>(31)</sup>. »

« *Relire de Gaulle* » plutôt que les fables de La Fontaine

Le général de Gaulle, en particulier dans *Le Fil de l'épée*, a amplement souligné ce paradoxe du temps long car, selon lui, il n'est « point d'affaire qui dure sans une incessante rénovation ». Dans cet ouvrage, celui qui fut à la fois officier et homme d'État et, notons-le au passage, particulièrement inspiré par le grand « philosophe du temps » qu'est Henri Bergson <sup>(32)</sup>, souligne quelles vertus lui semblent cardinales pour le chef et l'homme d'action. S'il n'y est point question de patience, le « facteur temps » y est en revanche omniprésent. La lecture de l'ouvrage n'offre, d'évidence, ni recette intangible ni solution définitive. Pour autant, relire *Le Fil de l'épée* <sup>(33)</sup> permet de considérer la notion de « patience stratégique » avec un regard différent, orienté vers l'action et la création de « l'événement », compris comme l'application d'une volonté dans un temps précis. Tout en restant conscient de la distance qui sépare leur énoncé de leur mise en pratique, qu'il soit ainsi permis de proposer une interprétation personnelle de ce que pourraient être quatre qualités essentielles du chef militaire pour appréhender son rapport au temps et aux objectifs que lui fixe la stratégie. *In fine*, elles lui permettent davantage de saisir « le temps opportun » et le rythme imposé par les contingences que d'être simplement patient.

- **Le caractère**, « vertu des temps difficiles », est ce qui permet de « vivifier l'entreprise », de ne pas subir les événements. Le caractère va de pair avec l'initiative et le goût des responsabilités. Sans caractère, difficile de considérer les problèmes à résoudre sous un angle différent et d'imposer des vues nouvelles. Difficile aussi de ne pas céder à la tentation du mensonge, fût-ce par omission. Le général Burkhard, actuel chef d'état-major des armées, l'a rappelé en soulignant « l'importance de notions que nous connaissons bien, pour y être confrontés dans l'exercice du commandement : la franchise, la loyauté et, à l'opposé, le mensonge » <sup>(34)</sup>. L'enjeu est de taille car faire preuve de caractère, avec la part « d'indocilité » que cela suppose, exige aussi de le faire avec discernement, en distinguant en particulier ce qui relève du débat public de ce qui relève strictement du dialogue politico-militaire.

- **La culture générale**, « véritable école du commandement » <sup>(35)</sup>. Qui réfuterait, en effet, le constat que sans cette culture générale, il est impossible d'acquérir la

<sup>(31)</sup> GAULLE (DE) Charles, *Le Fil de l'épée*, *op. cit.*

<sup>(32)</sup> DESVIGNES Michel, « Bergson et de Gaulle », in *Charles de Gaulle*, L'Herne, 1973 (<https://www.charles-de-gaulle.org/>).

<sup>(33)</sup> NDLR : En mai 1983, le ministre de la Défense de l'époque, Charles Hernu avait organisé un colloque à l'École militaire autour de cet ouvrage. Quelques mois plus tard, la *RDN*, dans son édition d'octobre (n° 436), en a publié les actes (<https://www.defnat.com/sommaires/sommaire.php?cidrevue=436>).

<sup>(34)</sup> BURKHARD Thierry, « Ordre du jour » n° 13, du 22 avril 2022 (<https://www.defense.gouv.fr/>).

<sup>(35)</sup> *Le Fil de l'épée*, *op. cit.*

Le chef et le temps :  
la « patience stratégique » en question

profondeur historique essentielle pour comprendre la complexité de nos engagements opérationnels ? Pour le chef militaire, cela suppose évidemment un effort permanent de lecture et d'analyse, permettant de mettre en perspective les événements et d'en saisir les causes profondes. Pour l'institution militaire dans son ensemble, cela constitue en outre une invitation à davantage favoriser le contact avec le monde universitaire et, en particulier, celui de la recherche stratégique. Sur ce point, l'initiative britannique de créer sous la direction de Rob Johnson, universitaire et ancien directeur de l'*Oxford Changing Character of War Centre*, une cellule <sup>(36)</sup> ayant vocation à questionner les choix stratégiques du ministère de la Défense (*MoD*) britannique constitue un exemple à prendre en compte.

- **L'intuition**, qualité que l'on aurait tôt fait d'assimiler plus prosaïquement à du « flair ». Le général de Gaulle, s'inspirant de Bergson, en offre néanmoins une définition plus élaborée en expliquant « comment, pour prendre avec les réalités un contact direct, il faut que l'esprit humain en acquière l'intuition en combinant l'instinct avec l'intelligence. » L'intelligence et la méthode qui la structure viennent ainsi consolider la perception instinctive de l'objectif à atteindre et valider, par un souci très concret de la mise en œuvre, les voies et moyens d'y parvenir. L'intuition réconcilie ainsi le domaine des idées et celui des réalités. Elle est, *in fine*, ce qui permet de ne pas être « hors sol », reproche si souvent adressé aux stratégies qui pensent pouvoir atteindre les fins en s'exonérant des moyens à consentir, et le temps en fait partie. Pour le chef militaire, en particulier pour le planificateur, elle est cette qualité qui doit l'inciter à mesurer en permanence les effets concrets des décisions prises et le temps nécessaire à l'atteinte des objectifs fixés.

- **L'intériorité**, entendu comme faculté des chefs « de se replier sur eux-mêmes, de délibérer au-dedans » <sup>(37)</sup>. Cette dernière qualité pourrait, là encore, surprendre tant l'image que renvoie le militaire est parfois à l'opposé du méditatif. Pourtant, tous les témoignages recueillis auprès de « grands chefs » qui ont assumé ou qui assument encore de hautes responsabilités le soulignent : garder du temps pour la réflexion personnelle, « prendre le temps » de penser et de méditer est fondamental. Sans temps, pas de prise de recul possible et pourtant s'autoriser cette indispensable respiration intellectuelle semble être devenu une gageure. S'accorder le temps précieux de l'intériorité supposerait, en effet, aujourd'hui de renoncer, entre autres exemples, à une comitologie étouffante, à des emplois du temps sans respiration et de faire effectivement valoir le « droit à la déconnexion ». Il y aurait là matière à une étude à part entière mais le rappel d'une règle simple édictée par le philosophe Jean Guilton dans *Le travail intellectuel* apporte un début de réponse : « La règle d'or du travail intellectuel peut se traduire ainsi : ne tolère ni de demi-travail ni de demi-repos. Donne-toi tout entier ou détends-toi absolument. Qu'il n'y ait jamais en toi de mélange des genres <sup>(38)</sup> ! »

<sup>(36)</sup> *State's Office for Net Assessment and Challenge (SONAC)*. Sur ce sujet, consulter MINISTRY OF DEFENSE, « Announcement of new Director appointed to the Secretary of State's Office for Net Assessment and Challenge (SONAC) », 6 mai 2022 (<https://www.gov.uk/>).

<sup>(37)</sup> *Le Fil de l'épée*, *op. cit.*, p. 155.

<sup>(38)</sup> GUITTON Jean, *Le travail intellectuel*, Aubier, 1922, p. 39.

## Conclusion

« L'incertitude marque notre époque. Tant de démentis aux conventions, prévisions, doctrines, tant d'épreuves, de pertes, de déceptions, tant d'éclats aussi, de chocs, de surprises ont ébranlé l'ordre établi <sup>(39)</sup>. » Au terme de cette réflexion, les premières lignes du *Fil de l'Épée* résonnent singulièrement avec l'actualité, signe que l'histoire, si elle ne se reproduit jamais à l'identique, a toutefois de graves leçons à nous apprendre. Appréhender le futur, bâtir une stratégie pour faire en sorte que celui qui adviendra soit conforme aux desseins et aux intérêts de notre Nation exige plus que de la patience. On ne peut, en l'occurrence, se contenter de déplorer la dictature de l'immédiateté, pas plus que de fustiger les visions de court terme. Connaître les facteurs « d'impatience stratégique » permet, davantage que de les gommer définitivement, d'apprendre à « faire avec ». Le chef militaire parce qu'il est particulièrement confronté à cette « discordance des temps » qui met parfois en échec la synchronisation des opérations militaires avec le tempo des fins politiques doit cultiver sa capacité à anticiper et à saisir le « temps opportun », à « résister à l'attrait séculaire de l'*a priori*, de l'absolu et du dogmatisme » <sup>(40)</sup>. Il ne peut y parvenir sans forger son caractère, sans entretenir sa culture historique, sans se fier à son intuition et sans se ménager le temps de l'intériorité, autant de qualités qui ne sont ni celles d'une tortue ni celles d'un lièvre. ♦

---

<sup>(39)</sup> *Le Fil de l'épée, op. cit.*

<sup>(40)</sup> *Ibid*, p. 142.



# Transformation numérique de l'administration : la recherche d'efficacité et d'agilité

Harald LAMATSCH

Colonel (Allemagne), auditeur de la 72<sup>e</sup> session du  
CHEM. Chargé de la numérisation de l'administration  
RH de la *Bundeswehr* 2018-2022.

**Note préliminaire :** Ce travail retranscrit l'expérience tirée de mes propres activités en tant que chef de l'état-major à la direction en charge de la numérisation d'une autorité fédérale supérieure, l'Office fédéral pour la gestion du personnel de la *Bundeswehr* de 2018 à 2022 – comparable au Secrétariat général pour l'administration (SGA) – et développe des solutions concrètes et universelles pour des États démocratiques dotés de systèmes budgétaires planifiés et d'une administration centrale.

« Les grandes pensées n'ont pas seulement besoin d'ailes,  
mais aussi d'un châssis pour atterrir. »

Neil ARMSTRONG

**C**rise climatique, pandémie de Covid-19, guerre en Ukraine, pénurie de main-d'œuvre qualifiée, crise démographique, les crises sont partout, mais nous n'avons aucune vue d'ensemble de son ampleur. Si nous voulons que cela change pour affronter les prochaines, nous devons rapidement modifier la mentalité de nos administrations et veiller à davantage de mises en réseau et d'échanges. Nous sommes au cœur d'une situation d'urgence et nous devons développer des idées pour agir. Nous devons, dès à présent, permettre une transition numérique significative de nos administrations publiques ou nous serons rapidement dépassés par le changement. Nous avons, par conséquent, besoin de structures et de technologies fonctionnelles et économes en ressources dans l'administration.

Nous ne disposons pas d'une image complète de la situation actuelle qui serait basée sur des données. Nous n'utilisons pas les énormes quantités de données disponibles, nos moyens de communication sont saturés et souvent interrompus. Nos transferts de données se bloquent régulièrement en raison de l'absence d'interfaces. Et nous ne savons pas vraiment qui en est responsable, et encore moins qui doit en assurer la maintenance.

Le plus grand défi à relever est de changer la manière dont les administrations construisent leurs réseaux et leurs systèmes numérisés. La loi dite de Conway <sup>(1)</sup>

<sup>(1)</sup> « Toute organisation qui conçoit un système (défini plus largement ici que le simple système d'information) produira inévitablement une conception dont la structure est une copie de la structure de communication de l'organisation. » CONWAY Melvin E., *Comment les comités inventent-ils ?*, 1968 (<http://www.melconway.com/research/committees.html>).

explique que les systèmes de communication qui n'utilisent pas de structures arborescentes hiérarchiques sont sujettes aux dysfonctionnements, et qu'elles vont à contre sens de la transformation numérique. Actuellement la transformation numérique des administrations n'est souvent réalisée que dans leur intérêt propre. Initialement, ces administrations ne conçoivent pas une mise en réseau vers des tiers ni un import-export de données, avec pour conséquence majeure que leurs systèmes informatiques ne sont en général ni accessibles ni utilisables par des personnes extérieures. C'est encore plus vrai pour les systèmes manipulant des données sensibles ou classifiées. Dans un contexte de numérisation de la fonction publique et de transparence qui en découle, il apparaît que les membres de l'administration craignent souvent pour la survie de leur propre structure et des processus qu'ils ont péniblement mis en place. Ils craignent aussi pour leurs effectifs, souvent gravés dans le marbre et qui sont un signe de l'étendue de leur pouvoir ou de leur importance, ainsi que pour la remise en cause d'une hiérarchie interne bien établie.

Cet article traite donc d'une solution de numérisation de l'administration qui conserverait la structure organisationnelle existante et, dans un premier temps, les systèmes de traitement des données existants.

## **Conditions cadres et espaces d'action de la numérisation innovante**

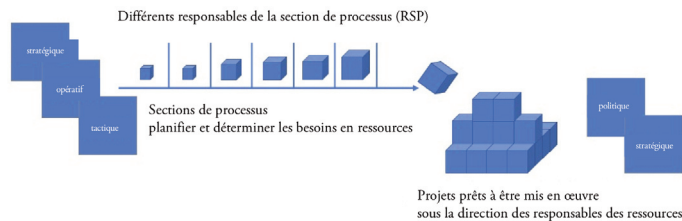
### ***Contexte de l'administration publique***

L'administration publique dans des États démocratiquement légitimes se caractérise par des processus complexes de répartition de ressources en principe toujours trop faibles. Trop de problèmes à régler avec trop peu de moyens consentis sont la source de processus alambiqués de planification et de concertation, gérés par de multiples responsables à chaque étape. De plus, des moyens limités imposent de réduire le nombre de « responsables des ressources » de chaque administration, qui se trouvant désormais seuls aux manettes, se créent des « baronnies ».

C'est au niveau des administrations, c'est-à-dire dans l'espace stratégique-opérationnel-tactique, qu'incombe l'approche ascendante complexe de l'expression des besoins ainsi que de leurs priorisations dans les processus de planification. Dans ces processus, des tâches partielles sont attribuées à des responsables intermédiaires, qui ne peuvent prendre des décisions que de manière limitée, en raison de moyens financiers fondamentalement insuffisants.

Le niveau politique, qui comprend les secrétaires d'État et les ministres ainsi que les hauts fonctionnaires et hauts gradés du ministère de la Défense, se voit attribuer le rôle de « responsables des ressources » du niveau politico-stratégique. Contraints par les faibles ressources allouées, ils prennent le plus souvent, selon des processus complexes, des décisions qui visent à réduire les moyens nécessaires alors que les tâches à réaliser ne cessent d'augmenter (figure 1).

FIGURE 1 : Le dilemme de la mise en œuvre de la numérisation



### **Numérisation de l'administration : un programme d'armement à part entière**

Les directions des armées françaises et allemandes ont en commun la répartition des responsabilités entre les forces armées, l'administration générale et la direction de l'armement. De même, il est commun de penser que le développement capacitaire des armées répond aux besoins immédiats et prioritaires des forces armées et qu'il n'est généralement pas prévu pour l'administration. En conséquence, l'idée que la numérisation doit être avant tout réalisée sur des équipements de combat, qui sont notamment utilisés dans le cyberspace et l'espace informationnel, devient majoritaire.

Le besoin de numérisation de l'administration générale n'est donc pas jugé prioritaire. Depuis des années, voire des décennies, on investit trop peu et trop tard dans la numérisation de l'administration en raison de l'absence de priorisation pour une matière jugée « inerte » ou insuffisamment opérationnelle <sup>(2)</sup>. À tous les égards, ceci est incompréhensible alors que l'on se trouve aujourd'hui dans un contexte d'interpénétration des processus administratifs entre l'ensemble des directions, services et armées, jusqu'au niveau individuel.

*A contrario*, nous sommes envahis dans notre vie privée par des applications numériques et des possibilités de traitement administratif de données qui sont en décalage croissant avec ce que l'on trouve dans nos environnements de travail (écart technologique). Ainsi, les employeurs publics ne peuvent pas répondre au souhait de simplifier les environnements de travail et de les débureaucratiser, ni au souhait des candidats, réservistes, collaborateurs, clients, demandeurs, etc., d'être mieux et plus vite pris en compte. Le ministère ne doit pas perdre le contact avec la technologie actuelle pour ne pas perdre en attractivité et en motivation pour ses employés et sa « clientèle ».

D'un point de vue systémique et stratégique (outre les effets néfastes sur le recrutement et la fidélisation), il s'agit d'un domaine traité avec la plus grande négligence, y compris dans l'optique d'éventuelles économies en personnel obtenues par la mise en place de tels systèmes de numérisation.

<sup>(2)</sup> TORO Aurélie, « Où en est-on de la digitalisation en Europe ? Statistique, chiffres, comparaisons » [en allemand], *Sherpany* (<https://www.sherpany.com/de/ressourcen/digitale-transformation/digitalisierung/digitalisierung-statistik/>).

Sachant que les économies en personnel sont le plus souvent compensées par d'autres besoins dans les domaines où le personnel fait défaut. La requalification de personnel administratif, obtenue par la numérisation, permettrait alors d'améliorer sensiblement l'efficacité de l'administration. Cette requalification réduit, en outre, la pression sur le recrutement. Des besoins moindres entraînent, pour un nombre de candidats inchangé, une amélioration de la sélection.

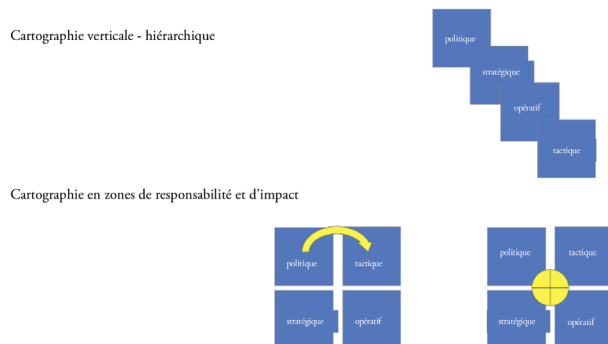
La numérisation de l'administration apparaît comme un levier significatif d'économies en termes de personnel et de coûts de fonctionnement, et permettrait un transfert de ressources pour augmenter, si nécessaire, la part d'investissement de l'État dans le secteur de la défense, tout en réduisant la pression sur le recrutement en personnel.

### **Champ d'action : État-politique-société-industrie**

L'intérêt de l'échelon politique est avant tout d'agir au niveau tactique et dans l'immédiateté ; les succès visibles, le dynamisme, l'esprit de décision et la rapidité de mise en œuvre ont une grande valeur pour l'homme politique. Toutefois, l'efficacité des réformes dans une perspective de long terme est souvent limitée par les événements de l'actualité (figure 2). Dans l'espace politique, on constate un phénomène permanent de « tempête dans un verre d'eau » (presse, friction, besoin et exigence élevés de communication). Il en résulte que les directives politico-stratégiques, si urgentes, manquent cruellement de planification clairvoyante et de long terme. Le fait d'agir seulement après une impulsion de la hiérarchie, phénomène particulièrement marqué dans l'administration, mais aussi le contexte souvent mal compris de la « primauté de la politique », explique, en partie, la si lente numérisation de l'administration.

Compte tenu de la nécessité de planifier à long terme et d'établir des processus budgétaires bien ficelés, la trop faible durée de mandat de nos décideurs, comprise entre 3 et 5 ans, se trouve en complète contradiction avec la rapidité et la visibilité exigées par l'action politique. En raison de leur complexité et de leur durée, les processus de planification et de conduite stratégique de tels projets sont fondamentalement

FIGURE 2 : Relation des niveaux politiques, stratégiques, opérationnels et tactiques



inadaptés aux ambitions personnelles des hommes politiques ou des hauts fonctionnaires. Un dilemme classique mais qui, selon l'auteur, peut être résolu.

Le véritable art consiste, d'une part, dès la phase de planification stratégique, à prendre en compte le besoin politique d'immédiateté et de visibilité par une mise en œuvre tactique transitaire du besoin et, d'autre part, d'attribuer des ressources et des leviers d'action qui permettront le développement à long terme du projet avec une certaine stabilité.

Les cadres administratifs à l'interface entre les ministères et l'échelon politique doivent être en mesure de proposer de manière proactive des solutions fonctionnelles rapides et visibles qui répondent aux besoins des dirigeants et aux administrations. Pour ce faire, ces ressources et leviers d'action doivent être planifiés au niveau stratégique et des décisions doivent être prises régulièrement pour assurer la continuité ou l'adaptation à de nouvelles conditions générales et technologiques. Les hauts gradés et les hauts fonctionnaires du ministère de la Défense ne doivent pas seulement agir comme des traducteurs de la volonté politique dans l'espace stratégique-opérationnel-tactique, mais aussi comme des « influenceurs » et des fournisseurs de solutions. Ce postulat, en soi trivial, est l'un des principaux moteurs d'une numérisation réussie, que les dirigeants doivent assumer et étayer par des idées, des visions et des initiatives concrètes.

Pour pouvoir répondre au besoin politique qui souhaite la rapidité et la visibilité des solutions, il faut, en outre, assouplir la séparation encore trop stricte entre l'État et l'industrie, surtout dans des domaines techniques en mutation rapide – nouveaux produits ou services qui modifient radicalement les structures existantes et des marchés entiers, comme les logiciels de reconnaissance faciale, le *streaming*, les processeurs optiques, l'intelligence artificielle (IA), etc. Il faut créer des exceptions légales et des conditions cadres qui permettent une collaboration plus étroite et directe avec l'industrie dès le niveau opérationnel (laboratoires, expériences, essais en direct). Ce ne sont pas les autorités mais les entreprises technologiques, les laboratoires numériques et les *start-up* qui fournissent les meilleures pratiques sur la manière dont les personnes peuvent interagir avec les applications numériques.

Cependant, il faut rester méfiant quant aux velléités d'externaliser la numérisation. Les entreprises de conseil ont assez souvent échoué à nous transformer, dans le cas de l'administration allemande, en raison des particularités des structures internes et complexes. En outre, les mesures de transformation décrites comme nécessaires par les consultants ne sont généralement pas suffisamment budgétées, ni réalisées avec la persévérance requise. L'alternative est de développer des structures internes d'intrapreneuriat (action marquée par l'esprit d'entreprise au sein du personnel), de promouvoir et d'identifier des cadres innovants, de les doter des moyens et des ressources nécessaires à la transformation.

### **Technologie et disruption**

L'évolution rapide des technologies et des applications d'une part, et la disruption brutale et bouleversante d'autre part, sont des facteurs particulièrement importants et discriminants de la technologie numérique. La disruption est un changement fondamental du champ des possibles des actions numériques, tant du côté des utilisateurs que du côté des fournisseurs de matériels et de logiciels. L'iPhone, apparu en 2007 ou l'analyse des données de masse (*Big Data Analysis*) du côté technique, le déluge de plateformes de réseaux sociaux et d'applications de communication interpersonnelles en sont des exemples.

L'écart technologique en matière de matériels et de logiciels informatiques, utilisés dans le secteur privé, personnel ou au sein des entreprises, et au sein des organismes publics, ne cesse de se creuser. Il semble presque impossible de suivre le rythme de l'innovation.

Ce qui est particulièrement remarquable, c'est l'immédiateté entre l'action et la réaction numérique, qui passe aujourd'hui inaperçue et pourtant dont on ne peut plus se passer. Par exemple, une commande d'article sur *Internet* entraîne une réaction immédiate de l'entreprise qui envoie un courriel de confirmation, puis des courriels de suivi de la marchandise jusqu'à votre propre boîte aux lettres. Les entités hautement sensibles à la sécurité telles que les banques, les bourses, les caisses d'assurance maladie et les assurances communiquent désormais *via* des applications sur nos *smartphones* et accordent l'accès à vos comptes au moyen de procédures d'authentification simples. Grâce à ces procédures, les modifications des données personnelles peuvent être immédiatement introduites dans les systèmes de traitement des données basés sur le *Cloud*. Il existe des procédures de signature numérique pour la conclusion de contrats et des boîtes aux lettres électroniques spécifiques qui permettent de transmettre en toute sécurité des dossiers utilisables par les tribunaux. Les demandes administratives sont soumises *via* des formulaires en ligne et sont traitées et validées exclusivement par une communication électronique. Des *chat-bots* auto-apprenants répondent automatiquement aux « *Frequently Asked Questions (FAQ)* » et des algorithmes de recherche dotés d'une IA déterminent vos préférences à partir de données connues puis vous transmettent de manière proactive des offres sur mesure (gestion du personnel, publicité, assurance, banques, etc.) Les offres numériques énumérées ici sont aujourd'hui quasi absentes de l'administration des forces armées. Nous devons utiliser ce potentiel technique émergent, tout en sachant que la tâche à accomplir sera gigantesque.

### **L'hostilité à la technique et l'arrogance des échelons supérieurs**

Il est particulièrement frappant – mais c'est aussi dans la nature des choses – que dans le domaine de l'administration, il y ait proportionnellement nettement moins de scientifiques, d'informaticiens et de spécialistes de la logistique, et beaucoup plus de juristes et de spécialistes des sciences humaines. De par leur formation et leur appétence, ces derniers sont plutôt à l'aise dans des domaines non techniques où l'on communique à l'oral et par écrit. Ils évoluent dans des espaces analytiques, basés sur

des textes ou façonnés de manière empirique. L'affinité avec la technique, le goût de l'expérimentation, les frictions et les perturbations ne leur sont pas vraiment familiers.

Pour un grand nombre de personnes travaillant dans l'administration, l'action dans des espaces qui ne sont pas entièrement régis par le droit et les règles n'est pas commun, du fait de leur culture et leur formation. Et comme ils sont des professionnels de la mise en œuvre et de la gestion de décrets, des directives et des prescriptions, leurs biais cognitifs les orientent plutôt vers le refus et la démonstration de l'impossibilité d'agir. Alors, l'introduction d'innovations et de technologies disruptives dans l'appareil administratif n'est pour eux ni une préoccupation, ni un souhait.

L'effet de refoulement de la numérisation se renforce aussi par l'hostilité d'une partie de la société à la technique et aux sciences <sup>(3)</sup>. On peut aussi le déduire par la désaffection des jeunes pour les filières d'études MINT (mathématiques, informatique, sciences naturelles et technique) <sup>(4)</sup>, par l'ignorance du domaine scientifique basique (opposants aux vaccins, adeptes de l'homéopathie, d'astrologie...), voire par le dénigrement des personnes ayant des affinités pour la technologie (en anglais : « *nerd* » [intello]). De plus, la proportion nettement plus élevée de femmes dans l'administration, qui sont généralement issues des filières d'éducation et de formation éloignées du domaine technique, n'arrange pas les efforts de numérisation de ce secteur <sup>(5)</sup>.

Pourtant, celui qui veut introduire des développements technologiques disruptifs dans son service, mettre en œuvre la numérisation et suivre les innovations, se doit en tant que cadre responsable – indépendamment de sa filière de formation – de pouvoir agir dans les quatre champs de la numérisation (voir figure 2) et vouloir acquérir des connaissances transverses, y compris dans le domaine technique. Néanmoins, ce type de cadres ayant la volonté d'agir et de créer est rare. Les identifier, les encourager et les accompagner s'avère être un autre facteur déterminant de la réussite de la numérisation.

### **Protection des données, sécurité informatique et modèles de données**

Les règlements de l'Union européenne (UE) et des États en matière de protection des données (RGPD), associés à la méfiance à l'égard des organismes publics quant à l'utilisation des données disponibles, ne reflètent pas la liberté actuelle de circulation de nos propres données au sein du secteur privé.

En outre, on peut observer une surévaluation et une surpondération de l'ensemble du secteur de la Défense-Sécurité sur les questions d'intrusion, de cyberattaques et de protection des systèmes. Cela peut être déduit, entre autres, de la très faible diffusion des applications administratives dans le secteur de la défense. Parallèlement, les opportunités et les potentiels sont sous-évalués. Les systèmes de

<sup>(3)</sup> TORO Aurélie, *op. cit.*

<sup>(4)</sup> PORCHET Maurice, *Les jeunes et les études scientifiques : les raisons de la désaffection, un plan d'action* (Rapport), ministère de l'Éducation nationale et de la Jeunesse, 2002, 92 pages ([www.education.gouv.fr/](http://www.education.gouv.fr/)).

<sup>(5)</sup> BEIL Julia, « Das Bild vom männlichen Computer-Nerd hält viele Frauen davon ab, Informatik zu studieren – sagt ein Geschlechterforscher », *Business Insider*, 25 janvier 2021 ([www.businessinsider.de/](http://www.businessinsider.de/)).

données ont besoin d'interfaces et d'accès plus ouverts vers l'extérieur afin de pouvoir utiliser pleinement les avantages et les potentialités de la numérisation.

Pour cela, le modèle de données tel que nous le connaissons aujourd'hui doit être fondamentalement repensé. Aujourd'hui, l'existence d'un seul champ de données particulièrement sensible (par exemple l'appartenance à une communauté religieuse ou des chiffres à garder secrets) au sein d'un ensemble de données par ailleurs simple entraîne une protection extrême de cet ensemble. L'objectif serait donc de créer les conditions préalables à une transmission numérique interne au sein de l'administration, par exemple par le biais de filigranes de sécurité sur les données individuelles et une conservation dupliquée des données simples. Cela permettrait une manipulation nettement simplifiée des données. Elle serait comparable à celle que nous connaissons dans notre environnement privé, comme dans le domaine des banques, des assurances et des plateformes commerciales.

## Transformation numérique de l'administration

### *Principes directeurs*

1. Avec des budgets fixés à long terme qui, par principe, ne tiennent jamais compte de ce qui est souhaitable pour toutes les parties prenantes, la lutte pour obtenir ce qui est juste nécessaire dans son propre domaine de responsabilité est une lutte d'influence et de positionnement.

2. Les cadres réglementaires et législatifs pour la mise en œuvre de projets d'armement ou pour le traitement de grandes quantités de données sont, pour la plupart, inadaptés à la numérisation rapide et à l'utilisation de technologies disruptives et innovantes. La violation des règles ou l'action dans les zones grises du droit et des règles fait partie des approches innovantes de la numérisation. La numérisation engendre la mise en place de règles de sécurité informatique et de protection des données, mais aussi l'émergence d'une dimension éthique de l'utilisation des données. La différence entre un comportement conforme aux règles et la violation de ces règles directes ou indirectes est souvent minime ou diversement interprétée. La numérisation innovante de l'administration nécessite un accompagnement juridique placé au plus près des innovateurs, afin qu'ils gardent à l'esprit ce qui est faisable et responsable.

3. Parmi les collaborateurs et collaboratrices, il existe un premier groupe qui veut travailler exclusivement dans le respect des règles, selon ses propres compétences et dans un cadre juridiquement inattaquable. C'est la majorité. Il y a un 2<sup>e</sup> groupe, qui est prêt à travailler dans des zones grises de la numérisation et enfin un 3<sup>e</sup> groupe qui ne craint pas de violer les règles. L'identification du 2<sup>e</sup> et du 3<sup>e</sup> groupe, leur guidage ciblé vers des espaces décisionnels d'innovation et de développement sont des éléments essentiels d'une numérisation réussie.

4. Ceux qui travaillent avec des produits logiciels et matériels sur la gestion administrative des usagers (utilisateurs *back-end*) sont éloignés de ceux qui se servent uniquement de la « surface » du logiciel (utilisateurs *front-end*) et au contact des

usagers. Ces deux ensembles sont trop éloignés des producteurs de matériel et de logiciel (programmeur *back-end*). Pour réussir une innovation numérique rapide, le partage des connaissances est un élément essentiel de la solution. Il est important d'intégrer les trois niveaux de réflexion suivants : a) Comment la solution connue règle-t-elle le problème connu (communication) ? b) Comment la solution inconnue règle-t-elle le problème connu (innovation) ? c) Comment la solution connue règle-t-elle le problème inconnu (développement) ? La forme la plus simple de partage des connaissances est l'échange institutionnalisé de tous ceux qui travaillent sur le *front-end* et le *back-end*.

5. La participation et l'intégration des compétences des utilisateurs du *front-end* de l'administration (collaborateurs, utilisateurs, demandeurs) et en dehors de l'administration (clients, candidats, réservistes, anciens, demandeurs) est un élément essentiel d'une numérisation rapide et performante.

6. L'identification des promoteurs du projet de numérisation (environ 5 %) et des sceptiques (environ 40 %) <sup>(6)</sup>, dans tous les processus de planification et de conduite, y compris au niveau politique revêt une importance décisive. Les identifier, les impliquer, les informer, les convaincre par de petites démonstrations rapides et en faire des « ambassadeurs » du projet font parties intégrantes de la numérisation de l'administration. Ce n'est que lorsque l'administration sera perçue comme une unité d'innovation systémique et sociale, et que les premiers projets informatiques d'avant-garde seront visibles, que des ressources seront transférées pour la modernisation de l'administration.

7. La révolution numérique revêt une importance sociale et donc hautement politique. Les agences d'innovation de l'administration qui réussissent doivent donc être étroitement liées aux plus hautes directions de l'État et à leurs autorités afin d'agir dans le cycle temporel politique (visibilité de la capacité d'innovation des cadres supérieurs dans la révolution numérique).

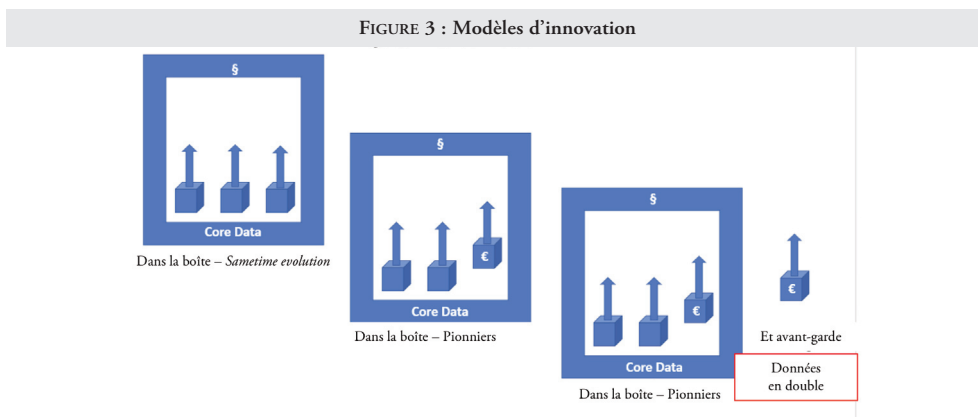
8. Il est impératif de comprendre que la numérisation est innovante, disruptive et que son avenir est tellement incertain que les règles et les normes existantes ne peuvent pas encore appréhender son développement. La numérisation, ou du moins son expérimentation, doit être vue comme initialement et possiblement en échec ou en erreur ainsi que contrevenant à certaines règles. Il faut donc une « culture de l'erreur » appropriée, qui accepte également la perte sèche de ressources sans l'identifier à du gaspillage de temps ou ressources.

#### **Approche de solution « Unité d'innovation »**

Actuellement, les projets de numérisation suivent généralement de longs processus classiques de planification et de préparation (figure 3 : « dans la boîte – *sametime*

<sup>(6)</sup> « Les opposants (environ 15 %) et les personnes qui freinent (environ 40 %) sont entraînés par les succès et ne nécessitent pas d'action directe dans un premier temps. » MOHR Niko, WOEHE Jens Marcus et DIEBOLD, *Widerstand erfolgreich managen: Professionelle Kommunikation in Veränderungsprojekten*, Campus Verlag, 1998.

*evolution* ») au sein de plans globaux. Dans certains cas, les administrations parviennent à autoriser des démonstrateurs au sein de leurs structures (figure 3 : « dans la boîte-pionniers »). Il est toutefois nécessaire de disposer d'entités qui sont capables d'agir à l'intérieur et à l'extérieur de ces structures. (Figure 3 : « à l'intérieur comme à l'extérieur de la boîte-pionniers et avant-garde »), afin de forcer l'utilisation du projet, en montrant ce qui est faisable et en adaptant ce qui existe déjà.



Les idées pour faire avancer un projet de numérisation sont multiples : laboratoires informatiques, *hubs* d'innovation, forges informatiques, formats de réunion concertés, projets de gestion du changement, projets pilotes pilotés de haut en bas, création de responsables de la numérisation et des données.

Certes, des progrès ont déjà été réalisés. Par exemple, le Centre interministériel de services informatiques relatifs aux ressources humaines (CISIRH) s'est doté d'un laboratoire d'innovation (Lab InnovRH). La *Bundeswehr* a fait une approche comparable avec le *Cyber Innovation Hub der Bundeswehr* (CIHBw). La prise de conscience de la nécessité d'agir a évolué. Néanmoins, le grand chambardement – la résolution du nœud gordien – se fait toujours attendre, en particulier dans l'administration. Elle se contente d'une adaptation incrémentale des systèmes informatiques existants dans le cadre de processus établis de longue date, au sein d'un environnement désespérément sous-financé et hostile à l'innovation.

La complexité et l'ampleur de la tâche rebutent la plupart des responsables hiérarchiques de l'administration qui ne considèrent pas la numérisation comme une tâche essentielle. Cela provient du fait que toutes les tâches informatiques sont le plus souvent centralisées en dehors de leur domaine de responsabilité, mais aussi du fait que les administrés ne sont perçus que comme des demandeurs de services et non comme des clients qui auraient un pouvoir de création. Les processus de mise en œuvre des projets de numérisation sont aussi parfois incompréhensibles aux utilisateurs en *front-end* et en *back-end*, séparés physiquement qui ne partagent pas leurs expériences, et qui travaillent dans des structures complexes aux responsabilités diffuses.

Alors que faudrait-il faire ?

Des « unités d'innovation » décentralisées doivent être directement intégrées de manière organique dans les domaines de responsabilité de ceux qui travaillent uniquement en surface de solutions informatiques (*front-end*). Ces unités d'innovation seraient dotées de personnels, de matériels et de logiciels de base, et auraient accès aux données et aux « clients ». Un élément essentiel pour le fonctionnement de ces unités serait, en outre, de leur mettre à disposition des moyens <sup>(7)</sup> et de leur donner le droit de conclure des contrats, d'employer temporairement du personnel et d'acheter en propre du matériel et des logiciels.

Le transfert du personnel dans le domaine de responsabilité d'une autorité vers ces unités d'innovation, par exemple en raison de mesures d'optimisation des processus et de gains de numérisation, devrait être possible.

La numérisation d'une administration passe aussi par l'accès et le stockage d'énormes bases de données ainsi que par la modification des données selon des processus d'entrée, d'analyse, de décision et de sortie. L'échec actuel des unités d'innovation provient essentiellement du défaut d'accès aux données directement intégrées au sein du système de traitement des données. En raison de l'environnement de traitement des données, en constant développement et qui est désormais doté de processus interdépendants et sensibles, l'adjonction de nouveaux composants informatiques (logiciels et matériels) dans les équipements hors d'âge ne sont pas autorisés. Le risque de dysfonctionnement et les mécanismes de protection existants empêchent ces modernisations.

Un grand nombre de processus administratifs reposent toutefois sur des données de base simples et ne nécessitent que des processus de saisie et de conversion élémentaires. Les données de base telles que les en-tête d'un formulaire ou les statuts sont certes utilisées dans le cadre de la gestion des administrés, mais peu d'entre elles sont finalement modifiées (changement d'adresse, nouvelles coordonnées bancaires, naissance d'un enfant, etc.).

Grâce à la présence d'interfaces entre les données et les systèmes de contrôle, certains processus administratifs de demandes peuvent aujourd'hui être initiés à partir de simples ordinateurs de travail, présents par millions et sans aucune intervention humaine. Pour cela, il faut d'abord, compte tenu de la lourdeur de l'architecture informatique existante, créer un corps de données dupliqué sur lequel tous les processus administratifs simples sont traités – en utilisant de nouvelles technologies disruptives – avec la participation active des clients, utilisateurs et demandeurs, à partir d'applications innovantes et d'interfaces conviviales.

---

<sup>(7)</sup> Source protégée. Étude menée par l'auteur en fonction. Une étude de rentabilité récente réalisée au sein de l'Office fédéral pour la gestion du personnel de la *Bundeswehr* estime que les besoins financiers s'élèvent entre 5 et 10 M d'euros par an pour une administration d'environ 10 000 personnes.

La comparaison quotidienne de la base de données dupliquée avec le système de données principal permet de réécrire toutes les données modifiées et déclenche, par exemple, des opérations de paiement dans les processus du système de gestion principal.

La révolution de cette approche réside surtout dans l'intégration active, d'une part, des clients, utilisateurs et demandeurs et, d'autre part, des gestionnaires, qui travaillent sur une même architecture informatique. Le demandeur devient lui-même utilisateur de l'informatique et le gestionnaire devient co-concepteur des applications informatiques. Ce système est comparable aux caisses de supermarché en libre-service, où les clients remplacent, en fait, les administrateurs.

En tant qu'administrateur, le fait d'être en contact direct avec des spécialistes en informatique, des entreprises et des analystes permet, non seulement, de se sentir responsable, mais aussi de faire preuve de créativité, stimulant l'innovation et la motivation. Grâce à cette simple participation directe, les administrateurs deviennent de véritables spécialistes des processus et de l'informatique, et ce à tous les niveaux de direction.

Pour les administrateurs, il est également possible de développer des solutions logicielles au sein de ces unités d'innovation, qui permettent de modifier sans difficulté les interfaces utilisateur, sans déclencher de modification majeure du processus informatique. La plupart du temps, de simples évolutions du règlement administratif ou des lois déclenchent de longs processus de mise à jour qui aujourd'hui ne peuvent être réglés que par un nombre limité de programmeurs. Or, ceux-ci sont souvent accaparés à des tâches plus complexes. Les administrateurs doivent pouvoir assurer ces modifications.

L'intégration des clients, des utilisateurs et des demandeurs par le biais d'interfaces « utilisateur » offre également un potentiel important dans le domaine de la gestion des stocks de données. Celle-ci souffre aujourd'hui d'une certaine négligence qui impose un investissement élevé en temps et en personnel.

La visibilité immédiate des données personnelles disponibles dans le système administratif et la possibilité de les modifier ou de les compléter immédiatement (téléchargement des attestations de formation, modification des données personnelles, etc.) entraînent, d'un côté, une plus grande confiance et, de l'autre, une réduction du besoin en personnel, en raison d'un contrôle et d'une saisie directe par l'utilisateur. De surcroît, les données sont de meilleure qualité et en plus grande quantité.

Le renversement de la perception éthique des demandeurs et des fournisseurs de données s'avère aussi très important. Dans l'administration actuelle, la méfiance prévaut. Le meilleur exemple est l'exigence récurrente d'une signature originale, au mieux dans une couleur différente de celle de l'imprimé, afin de pouvoir prouver, en cas de fraude, que la demande a bien été déposée par le fraudeur. La consommation de ressources nécessaires au maintien de cette culture de la méfiance doit prendre fin, pour une culture de la confiance complétée de contrôles de routine automatisés. Les unités d'innovation peuvent mettre en place de tels projets sans remettre fondamenta-

lement en question l'architecture existante et initier le changement culturel par la preuve. Dans ce contexte, les identités numériques et les nouvelles procédures d'authentification peuvent également être testées et utilisées en simplifiant les processus.

Dans les unités d'innovation dotées de bases de données dupliquées, il est en outre possible de réaliser avec des risques limités, des expériences sur des moteurs de recherche de données, des robots de données, des processus d'autorisation et de contrôle automatisés, des systèmes de *chat* et des analyses d'IA. Le cas échéant, ces expériences peuvent être testées directement en local puis mises en service opérationnel de manière transitoire.

Le talon d'Achille des unités d'innovation est leur proactivité et leur agilité marquée pour l'innovation autonome. L'accumulation d'innovations transitoires au fil du temps risque, à moyen terme, de maintenir certains projets au stade d'expérimentation et de bloquer la phase expérimentale générale, donc tout le processus d'innovation.

L'exploitation fonctionnelle et transitoire de certains projets informatiques permet une numérisation rapide et visible de l'administration, nécessaire pour la communication à tous les niveaux, surtout politique. De plus, elle met la pression sur l'ensemble du système en mettant en œuvre des fonctionnalités alternatives qui fonctionnent. Pour maintenir des unités d'innovation à long terme, il faut alors définir un accord avec l'ensemble des parties prenantes pour que la responsabilité sur les innovations réussies soient transférées vers le système principal de numérisation de l'administration après un certain délai, dégageant les innovateurs de leur gestion.

## **Conclusion : Agir et oser**

Le défi particulièrement ambitieux pour une administration est de devoir numériser un système sans en comprendre les finalités et la technologie en jeu, sans en avoir les moyens et surtout sans percevoir le fait de faire partie d'un dispositif plus global, le tout dans un contexte de désintérêt politique, notamment en raison de l'absence de succès communicables, visibles et tangibles.

Sur le réseau *Internet*, nous avons appris à nous trouver, à communiquer et à échanger des données malgré des organisations et des structures différentes de par le monde, malgré les élongations et les frontières. Chacun a compris depuis longtemps la valeur des normes techniques d'*Internet*, des formats de données communs et des structures de réseau transverse. Nous en bénéficions tous les jours. La volonté de contribuer et de participer au changement n'a jamais été aussi grande.

Donnons aux personnes travaillant dans l'administration la capacité de mettre en œuvre ce que le monde privé numérique exploite déjà depuis des décennies. Cela passe notamment par des unités d'innovation décentralisées, dotées d'un degré de liberté idoine et de ressources propres, responsables au sein de leur administration de la transformation. La liberté donne des ailes aux grandes idées.

Transformation numérique  
de l'administration : la recherche d'efficacité et d'agilité

Nous sommes à un moment où la transformation numérique des administrations peut et doit être développée. Plus tard, nous n'aurons plus aucune chance de le faire, car le changement numérique va très vite et ne se rattrape pas. Les conséquences seront importantes. La confiance dans l'efficacité de l'État et de l'administration dépend en grande partie de leurs capacités numériques. ♦

# Le système politico-militaire en Italie : une comparaison avec le système pol-mil français

Milos ARGENTON

Capitaine de vaisseau (Italie). Il a passé la première partie de sa carrière sur les bâtiments de surface (commandant du patrouilleur *Cassiopea*, commandant en second du porte-avions *Cavour*, puis commandant de la *Fremm Alpino*). Il a été assistant militaire du SACEUR au SHAPE et du Chef d'état-major des armées italien.

Le Traité du Quirinal <sup>(1)</sup>, signé à Rome le 26 novembre 2021 et entré en vigueur le 1<sup>er</sup> février 2023, souligne la volonté politique d'une coopération renforcée entre la France et l'Italie. Parmi ses onze articles thématiques, le deuxième aborde des aspects de sécurité et de défense. Partant du principe que ce renforcement ne peut passer que par une meilleure connaissance mutuelle, cet article vise à illustrer le système politico-militaire italien, en soulignant ses similarités et ses différences avec son homologue français.

En commençant par une analyse du système politique et institutionnel italien, les principales références juridiques sur la structure de la défense seront ensuite illustrées, d'abord par la Constitution de la République italienne. Les missions et les tâches des forces armées y sont ainsi décrites. Les figures politiques clés seront ensuite présentées : le président de la République (PR), Sergio Mattarella depuis le 3 février 2015, le Président du Conseil des ministres <sup>(2)</sup>, Giorgia Meloni depuis le 22 octobre 2022, le ministre de la Défense, Guido Crosetto, et les structures politico-militaires qui les soutiennent et les conseillent. Le rôle du Parlement et des commissions parlementaires compétentes sera également illustré. Enfin, l'organisation de la haute direction militaire des armées fera l'objet d'une description synthétique.

L'article se terminera par un résumé des principales similitudes et différences entre les organes institutionnels correspondants en Italie et en France, qui mettra en évidence le fait que les mêmes structures institutionnelles n'ont pas nécessairement les mêmes responsabilités ni les mêmes fonctions.

<sup>(1)</sup> RÉPUBLIQUE FRANÇAISE et RÉPUBLIQUE ITALIENNE, *Traité pour une coopération bilatérale renforcée* ([https://www.diplomatie.gouv.fr/IMG/pdf/26\\_11\\_2021\\_traite\\_bilateral\\_franco-italien\\_cle07961c.pdf](https://www.diplomatie.gouv.fr/IMG/pdf/26_11_2021_traite_bilateral_franco-italien_cle07961c.pdf)).

<sup>(2)</sup> Ou, plus simplement, « Président du Conseil », et parfois appelé improprement « Premier ministre ».

## Le système constitutionnel italien et l'organisation de la défense

### Généralités, pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire

L'Italie est une république démocratique issue du référendum du 2 juin 1946<sup>(3)</sup>, à la suite duquel la monarchie a été abolie et l'Assemblée constituante a été élue pour rédiger la Constitution. Elle a été promulguée le 27 décembre 1947 et est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1948.

Le système politique italien est organisé selon le principe de la séparation des pouvoirs : le pouvoir législatif revient au Parlement, le gouvernement a le pouvoir exécutif, tandis que la magistrature, indépendante de l'exécutif et du législatif, exerce l'autorité judiciaire. Le PR, est au sommet de la hiérarchie de l'État et représente l'unité nationale. La loi fondamentale de la République est la Constitution, qui énonce les principes fondamentaux, les droits et les devoirs des citoyens et fixe l'organisation des institutions.

Le pouvoir législatif de l'État revient au Parlement, qui est divisé en deux chambres : le Sénat de la République (*Senato della Repubblica*) et la Chambre des députés (*Camera dei deputati*). Toutes les lois doivent être promulguées par le PR, en dernier ressort.

Le pouvoir exécutif est confié au gouvernement, qui se compose de trois organes différents<sup>(4)</sup> : le Président du Conseil, les ministres et le Conseil des ministres, ce dernier étant l'union des deux organes précédents. Le Président du Conseil est le chef du gouvernement. Il est nommé par le PR et constitue la quatrième fonction la plus importante de l'État<sup>(5)</sup>. Après sa nomination, le Président du Conseil propose au PR les nominations des différents ministres, qui sont ensuite soumises à un vote de confiance par le Parlement. Il coordonne également le travail des ministres et est responsable des activités du gouvernement, mais il n'est pas, à proprement parler, le supérieur hiérarchique des ministres ; cependant, en tant que président de l'exécutif, il exerce des fonctions<sup>(6)</sup> auxquelles tous les ministres sont soumis directement ou indirectement. Il ne peut pas donner d'ordres spécifiques aux ministres concernant l'exercice de leurs fonctions, mais seulement des directives d'ordre général. Il est donc qualifié de *primus inter pares*.

L'autorité judiciaire constitue un ordre autonome indépendant de tout autre pouvoir. Les magistrats ordinaires sont les titulaires de la fonction judiciaire, qu'ils exercent au nom du peuple. Le Conseil supérieur de la Magistrature, présidé par le PR, a pour mission d'autogérer la Magistrature en la soustrayant entièrement au contrôle

<sup>(3)</sup> ATTAL Frédéric, « La naissance de la République italienne », *Parlement(s), Revue d'histoire politique*, 2007/1, n° 7, p. 141-153 (<https://www.cairn.info/revue-parlements1-2007-1-page-141.htm>).

<sup>(4)</sup> Constitution, art. 92.

<sup>(5)</sup> Il est précédé, dans l'ordre protocolaire, par le PR, le président du Sénat et le président de la Chambre des députés.

<sup>(6)</sup> La loi n° 400 du 23 août 1988 est exhaustive et détaille les pouvoirs du Président du Conseil, du Conseil des ministres et des ministres individuellement. Par ailleurs, le site *Internet* du gouvernement italien résume ces fonctions pour le Président du Conseil, le Conseil des ministres et les ministres.

Le système politico-militaire en Italie :  
une comparaison avec le système pol-mil français

du ministre de la Justice. Le système judiciaire italien trouve ses origines dans le droit romain et le Code Napoléon a inspiré les codes italiens.

Le système judiciaire italien présente la particularité d'avoir une magistrature militaire <sup>(7)</sup>. Les magistrats militaires sont distingués selon les fonctions qu'ils exercent et sont égaux aux magistrats ordinaires correspondants. Il existe trois tribunaux militaires et les parquets militaires correspondants, répartis territorialement, avec des sièges à Vérone, Rome et Naples, une cour d'appel militaire à Rome et un parquet militaire auprès de la Cour de cassation. Comme l'ordre judiciaire ordinaire, l'institution judiciaire militaire dispose, en tant qu'organe autonome, d'un Conseil du pouvoir judiciaire militaire.

### ***La défense et les forces armées dans la Constitution***

La Constitution de la République italienne, entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1948, est la loi fondamentale de l'État et se situe au sommet de la hiérarchie des normes dans l'ordre juridique italien. Elle se compose de 139 articles et de 18 dispositions transitoires et finales.

Les douze premiers articles de la Constitution énoncent les « principes fondamentaux », qui définissent l'esprit de la Constitution. Ils comprennent certains des principes suprêmes de la Constitution qui sont implicites dans tout le texte et ne peuvent être modifiés par la procédure de révision constitutionnelle prévue aux articles 138 et 139. Parmi ces principes, l'article 11 concerne la guerre : « L'Italie répudie la guerre en tant qu'instrument d'offense à la liberté des autres peuples et en tant que moyen de règlement des différends internationaux ; elle consent, sur un pied d'égalité avec les autres États, aux limitations de souveraineté nécessaires à des règles assurant la paix et la justice entre les nations ; elle favorise et encourage les organisations internationales dans ce but. ». Cet article est fondamental pour comprendre comment l'Italie, et par conséquent ses armées, peuvent intervenir dans un conflit. Tout type d'action offensive est donc exclu. Les seules exceptions depuis l'entrée en vigueur de la Constitution sont la participation à des missions internationales de maintien de la paix dans une alliance ou une coalition et, de préférence, en présence d'une résolution des Nations unies <sup>(8)</sup>.

En revanche, la défense de la patrie est mentionnée à l'article 52, qui dispose que « la défense de la patrie est le devoir sacré du citoyen. Le service militaire est obligatoire dans les limites et selon les modalités fixées par la loi. Son exercice n'affecte pas la situation professionnelle du citoyen ni l'exercice de ses droits politiques. L'organisation des forces armées est guidée par l'esprit démocratique de la République ». Dans cet article, les forces armées sont mentionnées pour la première

<sup>(7)</sup> Ordonnance n° 66 du 15 mars 2010, « *Codice dell'Ordinamento Militare* », art. 52 et suivants.

<sup>(8)</sup> En 2018, chacune des 20 interventions militaires de l'Italie se fait dans un cadre européen, otanien, onusien ou bilatéral. COLLOT Giovanni, « Les interventions militaires italiennes dans le monde », *Le Grand Continent*, 11 novembre 2019 (<https://legrandcontinent.eu/>).

fois. Elles s'inscrivent ainsi dans l'esprit démocratique de la République. Cette simple phrase résume peut-être toute la relation politico-militaire du système italien.

L'article 78 est aussi d'un intérêt primordial pour la défense et les forces armées. Il prévoit que ce sont les Chambres qui décident de l'état de guerre, en accordant au gouvernement les pouvoirs nécessaires.

Enfin, l'article 87 prévoit, parmi les pouvoirs du PR, qu'il « commande les forces armées, préside le Conseil suprême de défense constitué conformément à la loi, déclare l'état de guerre délibéré par les chambres du Parlement ». À première vue, il s'agit d'un libellé très similaire à celui de l'article 15 de la Constitution française de 1958 <sup>(9)</sup> : « Le président de la République est le chef des armées. Il préside les conseils et les comités supérieurs de la Défense nationale. » En réalité, il ne s'agit que d'une similitude apparente, très différente sur le fond, comme on le verra plus loin.

Contrairement à l'article 33 de la Constitution française, la Constitution italienne ne prévoit en aucun cas l'état de siège. Le législateur n'a donc pas prévu que l'autorité militaire se substitue, même temporairement, aux autorités civiles en cas de troubles de l'ordre public ou de péril grave et imminent <sup>(10)</sup>. Bien qu'également absent du *Statuto Albertino* de 1848 <sup>(11)</sup>, l'état de siège était considéré, à l'instar de la déclaration de guerre, comme une prérogative du roi et a été formellement proclamé huit fois sous le Royaume d'Italie, entre 1862 et 1909, dans des zones limitées du territoire national pour réprimer des émeutes dans les rues ou des phénomènes de brigandage, ou pour faire face à des catastrophes naturelles comme le tremblement de terre de Messine du 28 décembre 1908. Le seul cas où le souverain, le roi Victor-Emmanuel III, n'a pas proclamé l'état de siège décidé par le Conseil des ministres, fut à l'occasion de la « Marche sur Rome » qui permit ainsi aux fascistes d'entrer dans Rome le 28 octobre 1922, sans que l'armée ne puisse les bloquer <sup>(12)</sup>. Il ne reste que la possibilité pour le gouvernement d'adopter, « dans des cas extraordinaires de nécessité et d'urgence », des « mesures provisoires ayant force de loi » à soumettre immédiatement au Parlement pour les faire ratifier (le « Décret-loi », prévu à l'article 77).

Le texte juridique qui régit l'organisation, le fonctionnement et les tâches des forces armées et de la défense est le Code sur l'organisation militaire (*Codice dell'Ordinamento Militare – COM*), publié par l'ordonnance n° 66 du 15 mars 2010. La création de ce code a été encouragée dans le cadre du processus de simplification de la réglementation. L'abrogation des lois pertinentes et la réorganisation de toutes les

<sup>(9)</sup> Constitution de la V<sup>e</sup> République française, 1958, version à jour de 2008 ([www.conseil-constitutionnel.fr/](http://www.conseil-constitutionnel.fr/)).

<sup>(10)</sup> Cela ne signifie pas que l'Assemblée constituante ne s'est pas penchée sur le problème. Au contraire, elle l'a traité tant en Commission (1<sup>er</sup> sous-commission) qu'en Assemblée (séance de l'après-midi du 15 avril 1947) sans parvenir à une définition définitive. (TRAVERSA Silvio, « Orientamenti dottrinali e precedenti parlamentari in tema di regimi di emergenza », Bibliothèque de la Chambre des députés ([https://bpr.camera.it/bpr/allegati/show/763\\_410\\_t](https://bpr.camera.it/bpr/allegati/show/763_410_t))).

<sup>(11)</sup> Le Statut du Royaume ou Statut fondamental de la Monarchie de Savoie du 4 mars 1848 (connu sous le nom de « *Statuto Albertino* », du nom du roi qui l'a promulgué, Charles-Albert de Savoie), est le statut constitutionnel adopté par le Royaume de Sardaigne le 4 mars 1848 à Turin. Le 17 mars 1861, avec la fondation du Royaume d'Italie, il est devenu la charte fondamentale de la nouvelle Italie unie et l'est resté formellement, bien qu'avec des modifications, jusqu'à l'entrée en vigueur de la Constitution républicaine.

<sup>(12)</sup> PIERRON Véronique, « La marche sur Rome : le coup de bluff de Mussolini », *Geo*, 20 avril 2022 ([www.geo.fr/](http://www.geo.fr/)).

Le système politico-militaire en Italie :  
une comparaison avec le système pol-mil français

autres réglementations en un seul code, commencé en décembre 2007, a été une opération très complexe, compte tenu du grand nombre de textes remontant au XIX<sup>e</sup> siècle. La codification a permis de réduire les quatre cinquièmes de la législation en vigueur jusqu'alors (d'environ 17 000 articles à 3 398). Le règlement d'application, le *Testo Unico delle disposizioni regolamentari in materia di Ordinamento Militare (TUOM)*, a été publié par décret du PR n° 90 du 15 mars 2010.

**Les missions et les tâches des forces armées <sup>(13)</sup>**

Les armées sont conformes aux articles 11 et 52 susmentionnés de la Constitution, régies par le *COM* et le *TUOM*, et organisées sur une base obligatoire (dans les cas prévus par la conscription) et professionnelle. Le service militaire obligatoire a été suspendu le 1<sup>er</sup> janvier 2005 ; il peut être rétabli par décret du PR, après délibération du Conseil des ministres, si le nombre de militaires volontaires en service est insuffisant et s'il n'est pas possible de pourvoir aux postes vacants, en fonction des dispositions de mobilisation, en rappelant sous les drapeaux les militaires qui ont quitté le service depuis moins de cinq ans. Ceci en cas de déclaration de guerre ou en cas de crise internationale grave dans laquelle l'Italie serait directement impliquée ou dans le cadre d'accord de défense avec une organisation internationale <sup>(14)</sup>.

Les missions essentielles des forces armées italiennes sont les suivantes :

1. La défense de l'État et du territoire national.
2. La défense des espaces euro-atlantique et euro-méditerranéen.
3. La conduite ou la participation à des opérations de maintien ou de rétablissement de la paix et de la sécurité, conformément aux règles du droit international et aux décisions des organisations internationales dont fait partie l'Italie (Otan, Union européenne [UE], ONU).
4. Contribuer à la sauvegarde des institutions démocratiques et accomplir des tâches spécifiques dans des circonstances de calamité publique et dans d'autres cas de nécessité et d'urgence extraordinaires.

En plus de leurs propres tâches institutionnelles, les forces armées ont des tâches spécifiques, comme le transport médical urgent par des avions militaires <sup>(15)</sup> (coordonné et, la plupart du temps, exécuté par l'armée de l'air), la diffusion de bulletins météorologiques (tâche institutionnelle de l'armée de l'air), ou encore le relevé hydro-océanique et aérophotogrammétrique des zones d'intérêt, ainsi que la production du

---

<sup>(13)</sup> *COM*, art. 87-92.

<sup>(14)</sup> *COM*, art. 1929.

<sup>(15)</sup> Les armées ont répondu à l'urgence de la Covid-19 comme ordonné par le gouvernement avec les opérations *IGEA* pour effectuer les tests PCR et *EOS* pour effectuer des vaccinations, toujours en faveur de la population. Au quartier général des opérations interarmées (*Comando Operativo di vertice Interforze*), une salle opérationnelle dédiée a dirigé et coordonné les activités nationales de soutien sanitaire avec l'envoi de médecins et d'infirmières militaires dans les hôpitaux civils particulièrement touchés, la mise en place d'hôpitaux de terrain et la mise à disposition d'installations d'accueil médical militaire pour les patients civils, les vols médicaux d'urgence et le transport de fournitures médicales et de vaccins, et enfin le soutien aux forces de police dans le cadre d'activités d'ordre publique.

support cartographique correspondant (tâches institutionnelles de l'Institut géographique militaire et de l'Institut hydrographique de la marine).

Dans le cadre de leur troisième mission, sur demande des autorités compétentes (généralement les préfets ou la Sécurité civile), et en fonction de leurs capacités techniques, les armées apportent leur contribution dans des domaines d'utilité publique pour la sauvegarde de la vie humaine sur terre et en mer, dans la lutte contre les incendies de forêt et autres interventions de lutte contre les incendies, et pour la remise en état des routes principales et secondaires.

## La structure politico-militaire

### *Le président de la République, le Conseiller militaire et le Conseil suprême de défense*

Le PR est élu pour un mandat de sept ans par un collège électoral composé du Parlement et de 58 représentants régionaux, il nomme l'exécutif et préside le pouvoir judiciaire. Son élection requiert une large majorité, qui passe progressivement de deux tiers des électeurs, lors des trois premiers tours de scrutin, à 50 % plus un des électeurs lors du quatrième tour.

Le PR est le commandant en chef des forces armées et préside le Conseil suprême de défense. Le commandement des forces armées, qui n'est pas de nature technico-opérationnelle, bien que formellement attribué au chef de l'État, est, en fait, détenu par le ministère de la défense et le gouvernement. C'est la Commission « Paladin » qui a éclairé ce point fondamental dans les conclusions de ses travaux en juin 1988. La Commission avait été chargée par le Président du Conseil de l'époque, Giovanni Gorla, de définir quelle institution devait commander les forces armées en temps de guerre ou de crise, à la suite de la question posée par le président Francesco Cossiga après la crise de Sigonella (10-11 octobre 1985), où des moments de haute tension sont apparus entre les forces armées italiennes et les forces spéciales américaines<sup>(16)</sup>.

<sup>(16)</sup> La crise de Sigonella, qui a eu lieu dans la base italo-américaine de Sicile entre les 10 et 11 octobre 1985, est née de la décision du président américain Ronald Reagan de faire intercepter et atterrir de force l'avion égyptien qui transférait d'Égypte en Tunisie les terroristes du Front de libération de la Palestine (FLP), qui avaient précédemment détourné le navire de croisière italien *Achille Lauro* (7-10 octobre) et tué un citoyen américain. Le Président du Conseil de l'époque, Bettino Craxi, informé par le président Reagan peu avant l'arrivée de l'avion à Sigonella, autorise l'atterrissage mais ordonne que les terroristes soient placés sous contrôle italien. L'amiral Fulvio Martini, chef du renseignement militaire, se rend immédiatement sur place. L'avion égyptien, qui avait entre-temps déclaré une urgence de carburant, escorté par quatre *F-14* qui avaient décollé du porte-avions *Saratoga*, atterrit à 00 h 15, se gare dans la zone italienne de la base et est immédiatement encerclé par les *Carabinieri* et les militaires italiens de la base. Quelques minutes plus tard, tous phares éteints et sans l'autorisation de la tour de contrôle, deux *C-141* américains atterrissent avec des soldats de la *Delta Force* à bord, se dirigent vers l'avion égyptien pour récupérer les pirates de l'air et encerclent, armes à la main, les soldats italiens. Ceux-ci sont à leur tour encerclés par un second cordon de *Carabinieri*, arrivés entre temps de Catane et de Syracuse comme renfort. Les moments de tension qui s'ensuivent durent jusqu'aux premières heures de la matinée, chacun restant sur ses positions pendant que se poursuivent les contacts entre le commandant du contingent de la *Delta Force* et l'amiral Martini. Le 11 octobre à 5 h 30, lorsque, sur l'ordre de Craxi, des véhicules blindés des *Carabinieri* et d'autres unités de renfort arrivent à Sigonella, la *Delta Force* reçoit l'ordre de rentrer. Les terroristes sont arrêtés par les autorités italiennes et une crise diplomatique éclate entre l'Italie et les États-Unis : elle durera près d'un mois.

Le système politico-militaire en Italie :  
une comparaison avec le système pol-mil français

Le PR dirige l'État avec l'aide du Secrétariat général de la présidence de la République, créé en 1948 <sup>(17)</sup>. Cette structure comprend tous les bureaux et services nécessaires à l'exercice des fonctions du Président, sous l'autorité du Secrétaire général de la présidence de la République, qui est également le premier conseiller et coordonne les activités de tous les autres conseillers. Les conseillers du Président exécutent les tâches et les fonctions qui leur sont confiées par lui dans le décret de nomination, qui leur attribue également la direction éventuelle d'un bureau. Parmi ceux-ci, le Bureau des affaires militaires est dirigé par un officier général de corps d'armée ou équivalent, également nommé Conseiller militaire <sup>(18)</sup>, assisté de trois officiers : un pour chaque armée (à l'exception de celle à laquelle appartient le Conseiller militaire), au grade de général de brigade ou de colonel (et équivalent), qui agissent en tant qu'assistants militaires et aides de camp du Président <sup>(19)</sup>. Le commandant du Régiment des *Carabinieri Corazzieri* et le chef du centre de transmissions, relèvent également du conseiller militaire. Le Bureau, qui porte toujours le nom traditionnel de « Maison militaire » <sup>(20)</sup> se compose donc des officiers généraux et supérieurs susmentionnés et d'un certain nombre de sous-officiers et de soldats de troupe, soit un total d'environ une trentaine de personnes.

La Maison militaire exerce, pour le Président, toutes les fonctions découlant de son rôle de commandant des armées et, en particulier, assure la liaison avec le ministère de la Défense, le Chef d'état-major des armées, l'amiral Giuseppe Cavo Dragone depuis le 1<sup>er</sup> octobre 2021, et les armées. Il dirige, coordonne et contrôle les activités d'élaboration d'études, de recherches, d'analyses et d'évaluations sur les questions militaires ou intéressant la défense et la sécurité nationale, ainsi que toutes les demandes reçues par le PR de la part des militaires ou ayant un rapport avec les questions militaires. Il est également responsable de tous les services d'honneur militaires du régiment des *Corazzieri* et des unités qui assurent la garde d'honneur au palais du Quirinal. Il accompagne le Président dans toutes les cérémonies militaires et les visites d'État à l'étranger. Le Conseiller militaire peut être consulté par le Président sur les nominations d'officiers généraux et amiraux. Il est choisi parmi les officiers généraux des trois armées et, en général, son mandat se termine avec celui du Président. En effet, dans la plupart des cas, il termine le septennat bien au-delà de la limite d'âge <sup>(21)</sup>.

Le Conseil suprême de défense <sup>(22)</sup> examine les problèmes généraux, politiques et techniques, relatifs à la défense nationale, détermine les critères et fixe les directives pour l'organisation et la coordination des activités qui s'y rapportent. Il n'est pas,

<sup>(17)</sup> Loi du 9 août 1948, n° 1077.

<sup>(18)</sup> Le conseiller militaire est actuellement le général de corps d'armée (armée de l'air) Gianni Candotti.

<sup>(19)</sup> Les informations sur le Bureau des affaires militaires sont disponibles sur le site *Internet* de la Présidence de la République (<https://www.quirinale.it/page/uffici>). Un entretien en visioconférence avec le CV Ostilio de Majo, Assistant militaire et Aide de Camp pour la Marine depuis décembre 2018 a eu lieu le 20 février 2023.

<sup>(20)</sup> Ce nom est apparu officiellement dans un décret royal du Royaume d'Italie le 16 janvier 1871 et a été rétabli sous la République par un décret présidentiel du 28 septembre 1990. Aujourd'hui encore, la symbolique utilisée fait clairement référence aux traditions du passé, par exemple dans l'utilisation, sur les uniformes, des étoiles surmontées de la couronne avec les initiales « R.I. » (République Italienne), qui font écho aux étoiles particulières surmontant la couronne royale et portant le numéro royal du souverain.

<sup>(21)</sup> 63 ans pour les généraux de corps d'armée (ou grades équivalents).

<sup>(22)</sup> *COM*, art. 2-9.

Le système politico-militaire en Italie :  
une comparaison avec le système pol-mil français

contrairement au Conseil de défense et de sécurité nationale (CDSN) français, un organe décisionnel et exécutif <sup>(23)</sup>. Le Conseil est présidé par le PR et composé du Président du Conseil, agissant en qualité de vice-président, du ministre des Affaires étrangères, du ministre de l'Intérieur, du ministre de l'Économie et des Finances, du ministre de la Défense, du ministre du Développement économique et du Chef d'état-major des armées. Le secrétaire du Conseil <sup>(24)</sup>, nommé par le Conseil et choisi en dehors de ses membres, participe aux réunions. Le Président peut convoquer des réunions du Conseil en invitant d'autres ministres ou des chefs d'état-major de chaque armée, ainsi que des personnes ayant une compétence particulière dans les domaines scientifique, industriel et économique, ainsi que des experts sur les questions militaires. Le Conseil se réunit au moins deux fois par an et est également convoqué aussi souvent qu'il le faut par le PR, de sa propre initiative ou sur proposition du Président du Conseil des ministres.

***Le Président du Conseil, le Conseiller militaire, le Comitato Politico Strategico et la Nucleo [cellule] interministeriale situazione e pianificazione***

Le rôle et les fonctions du Président du Conseil ont déjà été brièvement évoqués ci-dessus. Cette autorité politique n'a pas de rôle spécifique en matière de défense, celui-ci revenant au ministre de la Défense, ce qui le différencie du rôle du Premier ministre en France qui, en vertu de l'article 21 de la Constitution, est responsable de la défense nationale. Cependant, en tant que responsable de l'activité gouvernementale, il est impliqué dans toutes les questions de défense en cas de crise ou de guerre, il doit s'occuper et traiter des questions militaires et de défense, aussi bien au niveau national (en tant que vice-président du Conseil suprême de défense, par exemple) qu'au niveau international (entre autres, en tant que représentant de l'Italie aux sommets des chefs d'État et de gouvernement de l'Otan).

C'est pourquoi il dispose d'un Conseiller militaire, choisi parmi les officiers généraux <sup>(25)</sup> et placé directement sous ses ordres, qui est assisté d'un bureau <sup>(26)</sup> dont la structure et les tâches sont déterminées par décret du Président du Conseil <sup>(27)</sup>. Le bureau est chargé de préparer tous les dossiers et d'assurer la coordination interministérielle pour le Président du Conseil sur les questions d'intérêt ou de caractère militaire, de défense et de sécurité, de gestion des crises, de politique spatiale et de

---

<sup>(23)</sup> Conclusions de la Commission « Paladin ».

<sup>(24)</sup> Le secrétaire est actuellement M. Francesco Saverio Garofani : journaliste et ancien député, président de la Commission de défense de la Chambre des députés de 2015 à 2018, il était, depuis le 27 mars 2018 conseiller du Président pour les questions institutionnelles depuis. Il remplace le général Rolando Mosca Moschini, qui occupait le poste de secrétaire du Conseil suprême de défense, à titre exclusif, depuis 2015, après avoir également été le conseiller militaire du PR depuis 2006. Le secrétaire est assisté d'un secrétariat, composé de personnels militaire et civil de l'administration publique, où le militaire le plus haut gradé est actuellement le général de division Stefano Del Col.

<sup>(25)</sup> Depuis décembre 2022, le général de corps d'armée Franco Federici.

<sup>(26)</sup> Les informations sur le bureau du Conseiller militaire sont disponibles sur le site *Internet* du gouvernement. (<https://presidenza.governo.it/>), actualisé au 12 janvier 2023. Un entretien en visioconférence a eu lieu le 1<sup>er</sup> mars 2023 avec le CV Francesco Pagnotta, conseiller militaire adjoint depuis septembre 2022 et qui a précédemment travaillé dans le même bureau de 2018 à 2021.

<sup>(27)</sup> Décret du Président du Conseil du 19 décembre 2022, n° 4709. Le Conseiller militaire est lié au Président du Conseil qui le nomme et doit donc être confirmé en cas de changement d'autorité politique.

Le système politico-militaire en Italie :  
une comparaison avec le système pol-mil français

protection des infrastructures critiques. Il traite également des questions relatives à l'exportation, à l'importation et au transit des produits liés à la défense et rédige le rapport annuel rendu par le Président du Conseil au Parlement sur les exportations d'armes <sup>(28)</sup>. Le bureau assure aussi le secrétariat du Comité interministériel pour les politiques de recherche spatiale et aérospatiale (*COMitato INTERministeriale per le politiche relative allo spazio e alla ricerca aerospaziale – COMINT*), dont le chef du bureau est le secrétaire, et s'occupe des activités liées à la participation nationale au projet *Defence Innovation Accelerator for the North Atlantic (DIANA)* <sup>(29)</sup> de l'Otan. Le Conseiller militaire est également membre du groupe interministériel de situation et de planification (*Nucleo interministeriale situazione e pianificazione – NISP*), dont il sera question plus loin. Outre le Conseiller militaire, le bureau est composé de trois officiers du grade de colonel, dont l'un exerce les fonctions de chef de bureau adjoint, d'un lieutenant-colonel commissaire et de 19 autres membres du personnel, dont 13 sont des militaires.

Le Président du Conseil préside le Comité politique stratégique (*COMitato Politico Strategico – COPS*) <sup>(30)</sup> pour la gestion des crises nationales ou internationales. Le Comité est composé des ministres des Affaires étrangères, de l'Intérieur, de la Défense, et de l'Économie et des Finances. Participent systématiquement aux réunions le sous-secrétaire d'État – secrétaire du Conseil des ministres <sup>(31)</sup>, l'autorité politique déléguée pour la sécurité de la République, si elle est nommée, le Secrétaire général, le directeur du Département de renseignement pour la sécurité (*Dipartimento delle informazioni per la sicurezza – DIS*), le directeur de la Sécurité civile, le conseiller diplomatique et le conseiller militaire, ainsi que le secrétaire général du ministère des Affaires étrangères, le Chef d'état-major des armées, le directeur de la Police nationale et le directeur des Sapeurs-pompiers. D'autres ministres ou chefs d'autres organismes peuvent également être appelés à participer aux réunions, en fonction des sujets abordés. Le sous-secrétaire d'État – secrétaire du Conseil des ministres est le secrétaire du Comité. Ceci évalue les éléments de situation, examine et définit les mesures, militaires et civiles, à soumettre à l'approbation du conseil des ministres et, le cas échéant, autorise, à titre temporaire, l'adoption de contre-mesures, dans le respect des orientations générales du gouvernement et des traités et accords internationaux. En cas de nécessité et d'urgence exceptionnelle, le Président du Conseil adopte les mesures jugées nécessaires, après avoir consulté les ministres concernés, membres du *COPS*. Le secrétaire du Comité informe la Présidence de la République des mesures adoptées par le *COPS* et par le Président du Conseil.

Le *COPS* et le Président du Conseil disposent du soutien de la cellule interministérielle de situation et de planification (*Nucleo interministeriale situazione e*

---

<sup>(28)</sup> Rapport prévu par la loi n° 185 du 9 juillet 1990 qui règle l'importation, l'exportation et le transit de matériel d'armement.

<sup>(29)</sup> ORGANISATION DU TRAITÉ DE L'ATLANTIQUE NORD (OTAN), *Defence Innovation Accelerator for the North Atlantic (DIANA)* (<https://www.diana.nato.int/>).

<sup>(30)</sup> Décret du Président du Conseil des ministres (DPCM) du 5 mai 2010, amendé par le DPCM du 29 décembre 2017 et par le DPCM du 24 février 2022, sur l'organisation nationale de gestion des crises.

<sup>(31)</sup> Alfredo Mantovano, qui est également l'autorité politique déléguée pour la sécurité de la République, l'autorité politique déléguée par le Président du Conseil auquel les services de renseignements (*DIS*, *AISE* et *AISI*) rendent compte.

*pianificazione – NISP*), présidée par le Sous-secrétaire d'État – secrétaire du Conseil des ministres, qui peut déléguer certaines fonctions au Conseiller militaire. Le *NISP* est composé des représentants des ministères, agences et directions qui participent au *COPS*. La cellule se réunit périodiquement, au moins une fois tous les deux mois, et peut également être convoquée en fonction de la situation ou pour discuter de sujets spécifiques. Il s'agit donc d'un organe permanent de coordination interministérielle où les représentants des différents ministères sont les Directeurs de cabinet ou leurs délégués. La cellule s'occupe essentiellement de la prévention et de la préparation à d'éventuelles situations de crise ; elle est donc en mesure de préparer et de soutenir les autorités politiques et les hautes autorités qui composent le *COPS*, en formulant des avis et des recommandations.

Les services de renseignement dépendent du Président du Conseil et, en particulier, de l'autorité politique déléguée pour la sécurité de la République, si celle-ci est désignée : l'Agence d'information et de sécurité intérieure (*Agenzia Informazioni e Sicurezza Interna – AISI*), qui correspond à la Direction générale de la sécurité intérieure (DGSi), l'Agence d'information et de sécurité extérieure (*Agenzia Informazioni e Sicurezza Esterna – AISE*), équivalent de la Direction générale de la sécurité extérieure (DGSE), et le *DIS*, qui a pour mission, entre autres, de coordonner les deux agences. Les services de renseignement ont été reformés une dernière fois à la suite de la loi du 3 août 2007, n° 124, qui a changé la dépendance de l'*AISI* (anciennement *SISDe – Servizio per le informazioni e la sicurezza democratica*) et de l'*AISE* (anciennement *SISMI – Servizio per le Informazioni e la Sicurezza Militare*) respectivement du ministère de l'Intérieur et du ministère de la Défense, à la présidence du Conseil des ministres. Au sein du *DIS*, de l'*AISI* et de l'*AISE*, à tous les niveaux et dans toutes les fonctions, on trouve du personnel des armées et des *Carabinieri* <sup>(32)</sup>.

### **Le ministre de la Défense**

Le ministre de la Défense est le responsable politique du ministère chargé de l'administration militaire, et civile et occupe le poste hiérarchique et disciplinaire le plus élevé. Il met en œuvre les résolutions de défense et de sécurité adoptées par le gouvernement, soumises au Conseil suprême de défense et approuvées par le Parlement, et émet des directives en matière de politique militaire. Il participe à toutes les instances européennes et internationales compétentes en matière de défense ou à celles dont les délibérations ont un impact sur la défense nationale. Il approuve également la planification générale interarmées ainsi que les programmes capacitaires et financiers qui en découlent. Le ministre est assisté de deux Sous-secrétaires d'État à la défense, auxquels le ministre peut confier des délégations formelles pour traiter de questions spécifiques.

Chaque début d'année, le ministre publie l'« *Atto di Indirizzo* », un document qui donne lieu au processus de planification stratégique et financière du ministère.

<sup>(32)</sup> À titre d'exemple, l'actuel directeur de l'*AISE* est le général de corps d'armée (terre) Giovanni Caravelli, tandis que le directeur de l'*AISI* est le général de division des *Carabinieri* et préfet Mario Parente.

Le système politico-militaire en Italie :  
une comparaison avec le système pol-mil français

À l'aide de ce document, l'autorité politique définit les orientations générales, à un horizon de trois ans, définissant les priorités politiques pour la gestion des ressources financières. Ce document permet ainsi de traduire les objectifs du ministère du niveau politique au niveau administratif et managérial, dont la mise en œuvre revient au Chef d'état-major des armées.

Le ministre approuve également l'ensemble des programmes capacitaires, qui doivent être soumis au Parlement, avant le 30 avril de chaque année, par le biais du « *Documento Programmatico Pluriennale della Difesa* » (*DPP*), pour la période triennale suivante. Ce document résume le cadre général des besoins opérationnels des armées, y compris les orientations et les lignes stratégiques de développement des capacités, ainsi que la liste des programmes d'armement et de recherche en cours, et le plan de programmation financière correspondant, indiquant les ressources allouées à chacun des programmes, y compris les programmes de recherche ou de développement financés par le budget du ministère du Développement économique. Dans la même documentation, toutes les dépenses liées à la fonction de défense, y compris les ressources allouées par d'autres ministères, sont présentées sous la forme d'un budget consolidé pour l'année précédente.

Le ministre de la Défense dispose d'un cabinet ayant des compétences exclusives de soutien et de liaison avec l'administration, ainsi que de l'*Organismo Indipendente di Valutazione della performance (OIV)*, dirigé par un fonctionnaire de l'administration publique, qui fait l'audit du ministère. Le cabinet est dirigé par un général de corps d'armée ou équivalent d'une des trois armées, en principe issu d'une armée différente de celle du Chef d'état-major des armées. Le cabinet est composé de personnels militaire et civil de la Défense, d'un Conseiller diplomatique du ministère des Affaires étrangères et de conseillers et collaborateurs politiques nommés par le ministre. Contrairement au modèle français, le premier des collaborateurs du ministre dans l'ordre protocolaire est toujours le Directeur de cabinet et un militaire, de ce fait, il n'y a pas de distinction nette entre le personnel civil et le personnel militaire dans les bureaux du cabinet.

Dépendent également du ministre :

- Le Bureau central du budget et des affaires financières, dirigé par un général de corps d'armée ou équivalent du corps du commissariat de l'une des trois armées <sup>(33)</sup>, qui s'occupe de la constitution et de la gestion du budget du ministère.
- Le Bureau central des inspections administratives, dirigé par un général de corps d'armée ou équivalent du corps du commissariat de l'une des trois armées, qui est chargé de conduire et d'évaluer les conclusions des inspections administratives des organes du ministère.
- La Commission générale des monuments de guerre, dirigée par un général de corps d'armée ou équivalent appartenant à l'une des trois armées, chargée de la gestion et

---

<sup>(33)</sup> Le Corps de commissariat en Italie n'est pas unifié, comme en France.

Le système politico-militaire en Italie :  
une comparaison avec le système pol-mil français

de la mise en valeur des cimetières et des sanctuaires militaires italiens en Italie et à l'étranger.

- Le Service d'assistance spirituelle, dirigé par l'Aumônier militaire en chef.

L'organisation du ministère est divisée en trois secteurs, qui rendent compte au ministre : le secteur opérationnel, qui relève du Chef d'état-major des armées, le secteur administratif et le secteur industriel, qui relèvent du Secrétaire général de la Défense, également Directeur national de l'armement.

***Le Parlement, les commissions de la Défense et des Affaires étrangères et le Comitato Parlamentare per la Sicurezza della Repubblica (COPASIR)***

La Constitution, avec l'article 78 susmentionné, qui dispose que le Parlement a le pouvoir de déclarer l'état de guerre, confère un rôle central à l'organe législatif dans l'approbation des opérations militaires. Ce rôle du Parlement est également central en tant qu'autorité ultime pour l'approbation ou la prolongation annuelle de toutes les opérations et missions internationales dans lesquelles les forces armées et les forces de police sont engagées, ainsi que le budget qui leur est spécifiquement alloué. Ce processus, réglementé par la loi n° 145 du 21 juillet 2016, prévoit que la participation de l'Italie aux missions internationales est délibérée par le Conseil des ministres, après communication au PR. Les résolutions sont ensuite transmises par le gouvernement aux chambres du Parlement, qui les examinent et autorisent pour chaque année la prolongation de la participation aux missions déjà en cours et le lancement de toute nouvelle mission. La résolution transmise par le gouvernement indique, entre autres, les effectifs et les moyens impliqués ainsi que les besoins financiers relatifs. Les besoins globaux sont financés directement par le budget du ministère de l'Économie et des Finances, et non par le budget de la défense.

Les Chambres exercent également un contrôle parlementaire sur les programmes capacitaires. Ceux-ci sont approuvés par un arrêté du ministre de la Défense lorsqu'il s'agit de programmes financés par des crédits ordinaires du budget de la Défense ou par des arrêtés interministériels, lorsqu'il s'agit de programmes financés par le budget du Ministère du Développement économique. Toutefois, avant d'émettre le décret, l'avis des commissions parlementaires compétentes doit être demandé, conformément aux dispositions de la loi n° 244 de 2012.

Enfin, le Parlement reçoit du gouvernement le rapport annuel sur l'état de la discipline militaire et celui de l'organisation des forces armées, par rapport aux objectifs de restructuration. Ce rapport contient un point de situation sur le niveau de fonctionnement des différentes armées, sur le degré d'intégration du personnel militaire féminin <sup>(34)</sup>, sur l'activité de soutien à la reconversion professionnelle des volontaires qui quittent le service et sur la réalisation des objectifs de recrutement.

---

<sup>(34)</sup> Vingt ans après l'ouverture du recrutement des forces armées au personnel féminin (2000), une étude de la Chambre des députés fait état d'un pourcentage global de 6,39 %.

Le système politico-militaire en Italie :  
une comparaison avec le système pol-mil français

En Italie, comme en France, chaque chambre du Parlement organise le travail parlementaire par le biais de commissions. Ce sont les commissions de la Défense et des Affaires étrangères de la Chambre des députés et du Sénat qui nous intéressent particulièrement. Les commissions sont distinctes à la Chambre des députés (III-Affaires étrangères, IV-Défense) et l'étaient également au Sénat jusqu'à la dernière législature (XVIII). Depuis la 19<sup>e</sup> législature (2022), suite à la réduction d'un tiers du nombre de sénateurs, les deux commissions ont été fusionnées dans la 3<sup>e</sup> Commission des Affaires étrangères et de la Défense. Cette dernière est composée de 21 sénateurs choisis de façon homogène parmi les membres du Sénat par les groupes parlementaires, de manière à garantir une représentation proportionnelle des forces politiques élues. Les Commissions III-Affaires étrangères et communautaires et IV-Défense de la Chambre des députés sont composées respectivement de 28 et 26 membres choisis de manière homogène par les groupes parlementaires. Les commissions sont renouvelées au bout des deux premières années de la législature et leurs membres peuvent être confirmés ou remplacés par d'autres collègues du même groupe parlementaire.

Les commissions ont pour mission d'évaluer les projets de loi de révision de la Constitution et des autres lois constitutionnelles. En ce qui concerne la législation ordinaire, leur activité porte sur les secteurs de réglementation et d'action de la Défense et des Affaires étrangères. Plus précisément, pour les forces armées, les commissions de la Défense traitent des lois relatives à l'organisation des armées, au statut juridique et économique des militaires, au personnel et aux moyens des armées et, en général, de tous les projets de loi concernant les questions militaires. Les commissions Défense et Affaires étrangères jouent également un rôle clé dans l'analyse et l'expression d'un avis sur la proposition annuelle d'opérations et de missions internationales. Les commissions auditionnent les ministres de la Défense et des Affaires étrangères, le Chef d'état-major des armées et les Chefs d'état-major de chaque armée au début de la législature ou après leur nomination et, en général, avant l'approbation des budgets des ministères, ainsi que dans toute autre occasion lorsqu'elles le jugent nécessaire. Les commissions peuvent convoquer en audition toute personne dont l'audition est jugée opportune sur une question déterminée et, comme tous les députés et les sénateurs, les membres peuvent se rendre, après en avoir informé le cabinet du ministre, dans toutes les unités, les casernes et les bases des armées, ainsi que sur tous les bâtiments de la Marine.

Le *COmitato PARlamentare per la SICurezza della Repubblica (COPASIR)* est un organe parlementaire qui exerce le contrôle parlementaire sur les services de renseignement. Il a été créé en 2007 pour remplacer le Comité parlementaire de contrôle des services de renseignement (*COmitato PARlamentare di COntrollo sui servizi segreti – COPACO*), après la loi de 2007 sur la réforme des services de renseignement <sup>(35)</sup>. Le Comité représente le dernier d'une série d'organes de coordination et de contrôle de l'appareil de renseignement et, en dernier lieu, il a pour tâche principale de vérifier

---

<sup>(35)</sup> Depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, les services de renseignement ont été réorganisés à plusieurs reprises, dans le but d'améliorer leur fonctionnement, notamment en ce qui concerne les garanties démocratiques, mais ce n'est qu'en 1977 que le contrôle parlementaire a été institutionnalisé par le biais d'une commission spéciale.

Le système politico-militaire en Italie :  
une comparaison avec le système pol-mil français

de façon systématique si les activités des services de renseignement sont menées conformément à la Constitution et aux lois. Le Comité reçoit de la Présidence du Conseil des ministres le rapport semestriel sur les activités de l'*AISE* et de l'*AISI*, qui contient une analyse de la situation et des dangers pour la sécurité, ainsi que d'autres informations pertinentes, y compris une indication des raisons essentielles justifiant les mesures visant à imposer le secret d'État. Le Président du Comité est élu, conformément à la loi, parmi les membres appartenant aux groupes parlementaires d'opposition <sup>(36)</sup>. Le Comité est composé de cinq députés et de cinq sénateurs, nommés par les Présidents de la Chambre des députés et du Sénat, de manière à assurer une représentation proportionnelle des principales forces politiques. Le Comité, apparemment non lié au système politico-militaire au sens strict, a joué un rôle fondamental dès les premiers instants de la guerre en Ukraine. En effet, étant la seule commission parlementaire qui, par essence, traite de questions confidentielles, avec des procès-verbaux qui peuvent être protégés par le secret d'État, est l'organe auquel a été soumis le contenu des décrets lois approuvés par le gouvernement sur l'aide fournie à l'Ukraine.

**Le Chef d'état-major des armées, les Chefs d'état-major d'armée, le Secrétaire général de la Défense/Directeur national de l'armement et le Comité des Chefs d'état-major**

La fonction de Chef d'état-major des armées (*Capo di stato maggiore della difesa* – *CaSMD*), a été créée en Italie le 4 mai 1925, alors que les trois forces armées existaient déjà <sup>(37)</sup>, avec la désignation de « Chef d'état-major général » et, pendant les deux années suivantes, elle a été combinée avec celle de Chef d'état-major de l'armée de terre. Le premier Chef d'état-major général est le maréchal Pietro Badoglio, qui occupe ce poste jusqu'en décembre 1940. En juin 1941, le chef de l'état-major général devient également « commandant suprême », un titre conservé jusqu'au 31 mai 1945, date à laquelle la fonction reprend son nom d'origine et ne se situe plus au-dessus des chefs des armées, qui dépendent chacun d'un ministre différent. Avec la République, les ministères de la Guerre, de la Marine et de l'Air ont été supprimés en 1947 et fusionnés en un seul ministère de la Défense. La dénomination actuelle du poste a été définie en 1948, lorsque le Chef d'état-major des armées a été placé sous l'autorité directe du ministre de la Défense, avec les Chefs d'état-major d'armée en tant que subordonnés. En 1962 il devient à nouveau un *primus inter pares*, pour redevenir le « commandant en chef » et prendre sa configuration actuelle à la suite de la loi n° 25 du 18 février 1997, portant réforme du commandement des armées.

Depuis 1997, le Chef d'état-major des armées (Céma) est le seul à porter le grade de général d'armée ou d'amiral. Le Céma est choisi parmi les généraux de corps d'armée ou équivalent. Il est nommé par décret du PR, après délibération du Conseil des ministres, sur proposition du ministre de la Défense. Depuis 1972, le poste est

<sup>(36)</sup> Le président est le député Lorenzo Guerini, déjà président du Comité de 2018 à 2019, et ancien ministre de la Défense de 2019 à 2022.

<sup>(37)</sup> La marine (*Regia Marina*, puis *Marina Militare*) le 17 mars 1861, l'armée de terre (*Esercito Italiano*) le 4 mai 1861, l'armée de l'air (*Regia Aeronautica*, puis *Aeronautica Militare*) le 28 mars 1923.

Le système politico-militaire en Italie :  
une comparaison avec le système pol-mil français

généralement occupé à tour de rôle par les trois armées. Le mandat est de trois ans. Le Céma dépend directement du ministre de la Défense, dont il est le principal conseiller militaire et auquel il rend compte de l'exécution des directives reçues. Dans la hiérarchie, il est d'un rang supérieur par rapport aux Chefs d'état-major d'armées (*CEMx*), au Directeur des *Carabinieri* (limité aux tâches militaires confiées à ces derniers) et au Secrétaire général de la Défense pour les tâches opérationnelles qui lui sont confiées. En cas d'absence, d'empêchement ou de vacance de la fonction, il est remplacé par le plus ancien parmi les *CEMx*. Le Céma est responsable de la planification, de la préparation et de l'emploi de l'ensemble des armées ; il est donc responsable du commandement organique et opérationnel des forces armées. Il prépare la planification générale financière militaire et définit les programmes capacitaires et leur financement, sur la base des propositions des *CEMx*, mais de façon pleinement autonome pour ce qui est de la définition des priorités. Pour mener à bien ses missions, il dispose d'un état-major et, pour exercer le commandement des opérations militaires, il s'appuie sur le Haut Commandement interarmées des opérations (*Comando Operativo di Vertice Interforze – COVI*). Ce dernier, basé à Rome, assure les fonctions de planification et de direction des opérations ainsi que des exercices interarmées et multinationaux. Le *COVI*, contrairement à son homologue français (Centre de planification et de conduite des opérations – *CPCO*), exerce la conduite opérationnelle (*OPCON*) des forces, à moins que cela ne soit délégué aux commandements du niveau opératif des trois armées, puisqu'il n'y a pas de commandements par région ou par zone dans le système italien. Le commandant du *COVI* est nommé par décret du PR, après délibération du Conseil des ministres, sur proposition du ministre de la Défense, après avoir consulté le Céma, parmi les officiers ayant le grade de général de corps d'armée ou équivalent, appartenant en principe à une force armée autre que le chef d'état-major des armées.

Les Chefs d'état-major de l'Armée de terre <sup>(38)</sup>, de la Marine <sup>(39)</sup> et de l'Armée de l'air <sup>(40)</sup> et le Directeur des *Carabinieri* <sup>(41)</sup> sont nommés par décret du PR, après délibération du Conseil des ministres, sur proposition du ministre de la Défense, après avoir consulté le Céma, pour un mandat de trois ans. Ils sont placés sous l'autorité du Céma et ont un rang supérieur à celui de tous les officiers généraux et amiraux de leur armée. Les *CEMx* exercent le commandement de leur armée, sont responsables de leur organisation, de leur logistique, de leur état de préparation et de leur entraînement, et proposent au Céma les programmes capacitaires qui constituent la planification générale financière. Ils déterminent également les profils d'emploi de leur personnel militaire. Pour ce faire, ils disposent d'un état-major et ils s'appuient sur les hauts commandements et les directions générales d'armée.

Le *Segretario Generale della Difesa/Direttore Nazionale degli Armamenti – SGD/DNA* <sup>(42)</sup> est un général de corps d'armée ou équivalent, ou encore un haut

<sup>(38)</sup> Pietro Serino, depuis le 26 février 2021.

<sup>(39)</sup> Enrico Credendino, depuis le 6 novembre 2021.

<sup>(40)</sup> Luca Goretti, depuis le 28 octobre 2021.

<sup>(41)</sup> Teo Luzi, depuis le 16 janvier 2021.

<sup>(42)</sup> Luciano Portolano, depuis le 9 octobre 2021.

fonctionnaire de l'administration publique ou même un cadre extérieur <sup>(43)</sup>. Il est nommé par décret du PR, après délibération du Conseil des ministres, sur proposition du ministre de la Défense, le chef d'état-major des armées ayant été consulté. Il relève directement du ministre de la Défense pour les attributions administratives, et du Céma pour les attributions opérationnelles, à qui il rend compte de l'exécution des directives et dispositions reçues. Le *SGD/DNA* prépare, en accord avec le Céma, les propositions de planification générale financière militaire pluriannuelle pour le secteur industriel, public et privé, concernant la défense. Il est responsable de l'organisation et du fonctionnement du secteur industriel et administratif du ministère et, en tant que directeur national de l'armement, est responsable de la recherche et du développement, de la production et de l'acquisition des systèmes d'armement.

Le Comité des chefs d'état-major (*Comitato dei Capi*) est l'organe consultatif du Céma, qui le préside. Le *SGD/DNA*, les *CEMx* et le Directeur des *Carabinieri* en sont membres. En 2022, le Commandant du *COVI* est devenu membre du Comité et le Major général des armées, dans la pratique, est toujours invité à participer aux réunions. Les décisions adoptées par le Céma, qui en assume la pleine responsabilité, constituent des dispositions pour les membres du Comité ; il se réunit généralement tous les mois. La création du Comité a été inscrite dans la loi susmentionnée sur la réforme des armées <sup>(44)</sup> et a remplacé le Conseil supérieur des forces armées, créé en 1951.

### **Comparaison avec le système politico-militaire français et propositions pour la coopération Italie-France**

Pour conclure cet aperçu sur les principaux acteurs et les fonctions du système politico-militaire italien, il est utile d'en synthétiser les similitudes et les différences par rapport au système français, pour que, dans l'esprit du Traité du Quirinal, la bonne connaissance réciproque des institutions puisse contribuer à définir ce qui est souhaitable entre les deux parties en jeu pour renforcer leur coopération.

En termes de fonctions, le fait que les modèles de République diffèrent (parlementaire d'un côté et parlementaire semi-présidentiel de l'autre) implique qu'il n'y a pas de correspondance parfaite en ce qui concerne les fonctions politiques. Par contre, il existe une grande similitude entre le rôle, l'autonomie décisionnelle et les fonctions des deux Chefs d'état-major des armées, bien qu'ils rendent compte à des responsables qui diffèrent sur le plan politique.

Les présidents de la République exercent apparemment les mêmes fonctions, mais il existe une différence fondamentale qui vient du fait qu'en France, le Président est au sommet du pouvoir exécutif, contrairement à son homologue italien. Le poids du chef de l'État diffère donc dans les deux pays, et ceci dans des domaines qui sont apparemment semblables. Le PR italien représente la nation à l'étranger, mais c'est le

<sup>(43)</sup> À partir du moment où cette fonction a été instituée, en 1965, elle a toujours été confiée à un militaire, en général d'une force armée différant de celle du Chef d'état-major des armées. Luciano Portolano, actuel *SGD/DNA* est général de corps d'armée.

<sup>(44)</sup> Loi du 18 février 1997, n° 25.

Le système politico-militaire en Italie :  
une comparaison avec le système pol-mil français

Président du Conseil qui participe à toutes les réunions internationales où l'on prend des décisions (UE, Otan, ONU, G7, etc.). De plus, dans le domaine national, le PR ne dispose que d'un commandement formel des armées, alors que le commandement au niveau politique revient, en fait, au gouvernement. Il préside le Conseil suprême de Défense qui s'occupe de définir les aspects stratégiques de la politique étrangère et de la défense, mais qui n'est convoqué de façon exceptionnelle qu'à la suite de crises internationales et sans que ne puissent en découler de décisions opérationnelles.

D'une part, le poids du PR italien est moindre par rapport à celui de son homologue français en ce qui concerne, notamment, les questions de défense, et d'autre part, le Président du Conseil italien a un poids nettement supérieur par rapport à celui du Premier ministre français, puisqu'il est au sommet du pouvoir exécutif. Il s'ensuit ainsi que l'interlocuteur du Président du Conseil italien est le Président français dans les rapports bilatéraux, ainsi que dans les réunions internationales. Le Président du Conseil et le Premier ministre jouent tous les deux un rôle de coordination interministérielle qui en Italie est toutefois délégué, en général, sur le plan pratique, au Sous-secrétaire de la Présidence du Conseil des ministres. En Italie, le Président du Conseil assume la responsabilité des décisions du gouvernement dans les crises et les opérations internationales et il préside, comme cela a été dit, le Comité politique stratégique (*COPS*), qui correspond au CDSN pour tout ce qui touche à la gestion des crises. En ce qui concerne la comparaison entre ces deux instituts collégiaux, il est nécessaire de souligner qu'il n'existe pas, en Italie, d'équivalent au Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale (SGDSN), qui peut, à la limite, trouver un interlocuteur, bien que ne lui correspondant pas pleinement, dans le Conseiller militaire du Président du Conseil.

Le ministre de la Défense, en Italie, a également un rôle très important dans la politique de défense et constitue l'autorité politique à laquelle s'adresse le Chef d'état-major des armées pour les aspects de nature organique (comme en France), ainsi que ceux de nature opérationnelle. En France, le ministre des Armées occupe une place moins bien déterminée, en tant que responsable de l'emploi des forces, dans la hiérarchie opérationnelle qui peut prendre des formes très directes entre le PR et le Céma. Le ministre de la Défense italien est aussi directement responsable de la politique de défense, rôle qui revient au Premier ministre en France. Il joue de plus un rôle fondamental dans la détermination des programmes capacitaires, puisqu'il est responsable du plan triennal – correspondant à la Loi de programmation militaire (LPM), compte tenu des différences temporelles et essentielles –, qui exprime la proposition du Chef d'état-major des armées et qui est, ensuite, soumis à l'approbation du Parlement. Toujours dans le domaine capacitaire, il est l'autorité politique qui approuve la mise en œuvre des programmes, en signant des décrets ministériels ou interministériels.

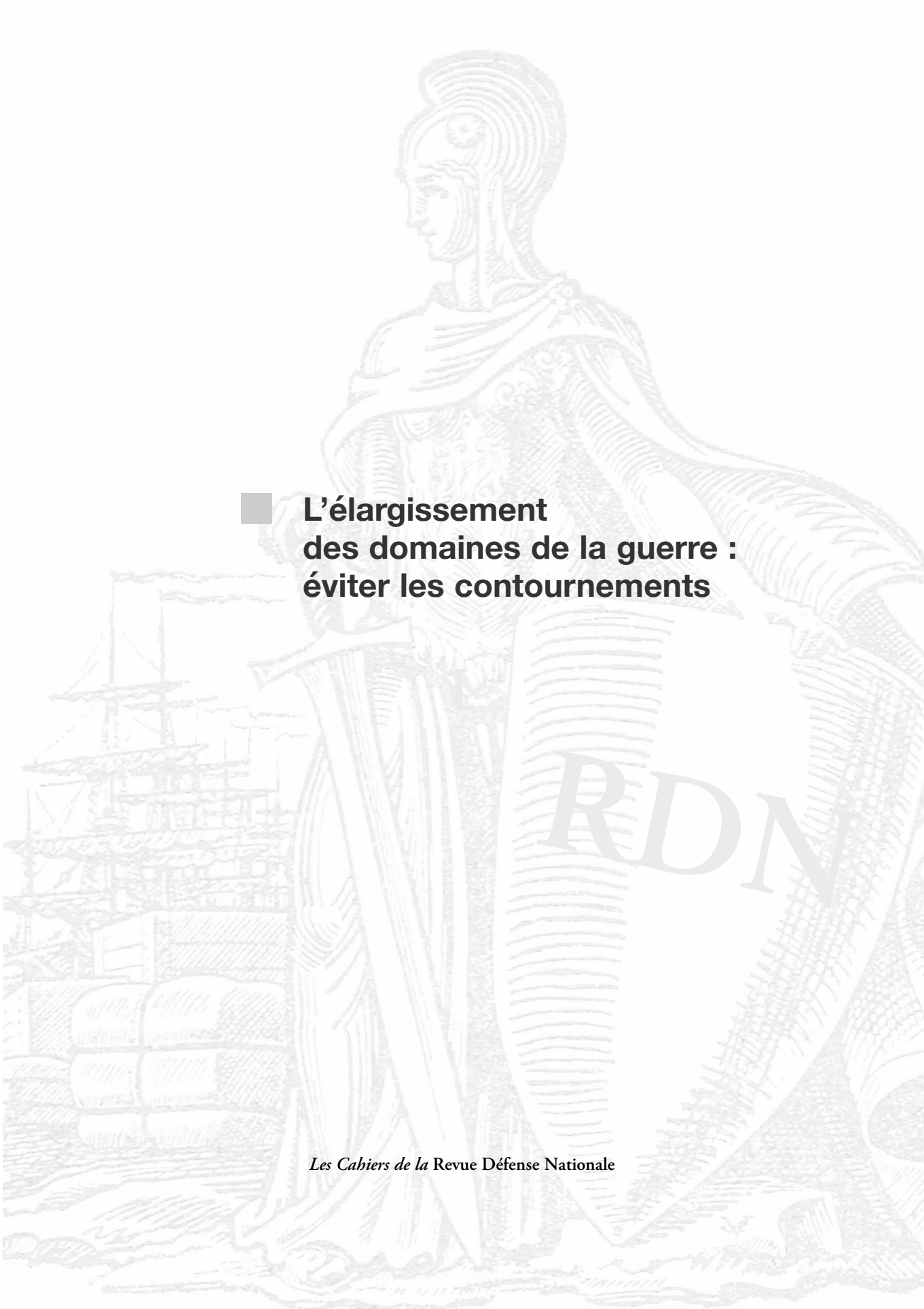
En Italie, le Parlement joue un rôle central et déterminant, par la volonté expresse de l'assemblée constituante, qui, en proposant le texte de la Constitution, a voulu éviter une centralisation du pouvoir dans les mains des organismes exécutifs, après l'expérience du fascisme dont l'Italie était sortie depuis peu. En plus de la faculté d'être l'organe qui décide de l'état de guerre, il a également la responsabilité d'approuver

Le système politico-militaire en Italie :  
une comparaison avec le système pol-mil français

la continuation, d'une année sur l'autre, des missions et des opérations internationales. Comme le Parlement français approuve la LPM, le Parlement italien approuve aussi le plan triennal des programmes de la défense présenté par le ministre de la Défense et la loi de finances, et ceci d'une année sur l'autre. En Italie, les Commissions pour la défense doivent également approuver par avance les décrets ministériels ou interministériels pour la mise en œuvre de chacun des programmes d'armement proposés par le ministère de la Défense. Comme en France, les Commissions de défense analysent toutes les lois concernant le statut des militaires et tout ce qui est lié à la défense.

Si, au niveau politique, il n'est presque jamais possible d'établir complètement des correspondances entre les fonctions, au niveau militaire les deux systèmes sont parfaitement superposables car, en plus de s'inspirer aux mêmes sources historiques et juridiques, ils assurent les mêmes tâches et exercent les mêmes fonctions. Dans le domaine administratif et industriel, même si les deux organisations se ressemblent relativement, il faut remarquer que certaines fonctions, notamment les politiques sur le personnel et la programmation financière sont restées en Italie du domaine du Chef d'état-major des armées. De plus, la direction du domaine administratif et industriel a toujours été assignée à un militaire, pour garantir la spécificité militaire même des secteurs qui ne sont pas opérationnels.

En définitive, il est essentiel d'être tout à fait conscients des similitudes et des différences soulignées ici, pour pouvoir renforcer le dialogue et la coopération, entre les deux pays, en connaissant *a priori* les périmètres de responsabilité, parfois distants, entre des fonctions exercées à un même niveau. ♦



■ **L'élargissement  
des domaines de la guerre :  
éviter les contournements**

RDN



# L'épaulement des forces nucléaires et conventionnelles

Olivier BAUDET – David MARTY

Colonel (T), il a passé sa carrière opérationnelle au sein des forces conventionnelles, à la Légion étrangère (commandant du 1<sup>er</sup> Régiment étranger de cavalerie de 2017 à 2019). Il a également servi en administration centrale (EMAT et EMA) et a été détaché à deux reprises dans d'autres ministères (Affaires étrangères et Intérieur). Il est auditeur de la 72<sup>e</sup> session du CHEM et de la 75<sup>e</sup> session de l'IHEDN.

Colonel (A), il est un pilote de chasse de l'AAE au parcours marqué par la dissuasion nucléaire et les opérations conventionnelles interalliées. Après avoir contribué à la préparation de l'avenir au sein de l'EMA, il mène des évaluations et inspections pour le CEMAEE avant de commander la Base aérienne 125 d'Istres et la BDD d'Istres/Orange/Salon-de-Provence. Il est auditeur de la 72<sup>e</sup> session du CHEM et de la 75<sup>e</sup> session de l'IHEDN.

**A**u 1<sup>er</sup> anniversaire du conflit ukrainien, les sénateurs Cédric Perrin et Jean-Marc Todeschini dressent dans leur rapport d'information <sup>(1)</sup> un constat sans appel : la dissuasion nucléaire, n'a rien perdu de son actualité mais ne justifie pas de baisser la garde dans le domaine conventionnel. Alors qu'ils confortent la dissuasion nucléaire dans son rôle de « garantie ultime de sécurité et d'indépendance d'une nation » et soutiennent la modernisation de ses composantes, ils nous invitent à repenser l'articulation entre conventionnel et nucléaire. Leur objectif pour la dissuasion, qui « ne répond pas à tous les cas de figure », est d'éviter qu'elle soit caricaturée en « nouvelle ligne Maginot ».

Apparu une première fois en 2020 lors du discours du président de la République sur la dissuasion <sup>(2)</sup>, puis repris cinq fois dans la *Revue nationale stratégique* <sup>(3)</sup> (2022), le terme « d'épaulement » entre forces conventionnelles et nucléaires répond aux pourfendeurs d'une dissuasion qui pourrait être contournée. Il renvoie à une notion militaire tactique qui traduit l'« appui mutuel au combat ». Ce terme du génie militaire fait également référence à la création d'un rempart pour se protéger des coups de l'ennemi, mais aussi pour renforcer en armes et en effectifs une troupe <sup>(4)</sup>. Il semble dès lors utile de documenter cette évolution sémantique qui vise à modifier la

<sup>(1)</sup> COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES, DE LA DÉFENSE ET DES FORCES ARMÉES, *Ukraine : un an de guerre. Quels enseignements pour la France ? (Rapport d'information n° 334)*, 8 février 2023, Sénat (<https://www.senat.fr/>).

<sup>(2)</sup> MACRON Emmanuel, « Discours du président de la République sur la stratégie de défense et de dissuasion », École militaire, 7 février 2020 (<https://www.elysee.fr/>). « Dès lors que nos intérêts vitaux sont susceptibles d'être menacés, la manœuvre militaire conventionnelle peut s'inscrire dans l'exercice de la dissuasion. La présence de forces conventionnelles robustes permet alors d'éviter une surprise stratégique, d'empêcher la création rapide d'un fait accompli ou de tester au plus tôt la détermination de l'adversaire, en le forçant à dévoiler *de facto* ses véritables intentions. Dans cette stratégie, notre force de dissuasion nucléaire demeure, en ultime recours, la clé de voûte de notre sécurité et la garantie de nos intérêts vitaux. Aujourd'hui comme hier, elle garantit notre indépendance, notre liberté d'appréciation, de décision et d'action. Elle interdit à l'adversaire de miser sur le succès de l'escalade, de l'intimidation ou du chantage ».

<sup>(3)</sup> Aux paragraphes 12, 88, 101, 109 et 183. SÉCRÉTARIAT GÉNÉRAL DE LA DÉFENSE ET DE LA SÉCURITÉ NATIONALE (SGDSN), *Revue nationale stratégique*, 9 novembre 2022 (<https://www.sgdsn.gouv.fr/>).

<sup>(4)</sup> « Épaulement », Définition du Centre national de ressources textuelles et lexicales (<https://www.cnrtl.fr/>).

perception commune de cloisonnement des mondes conventionnel et nucléaire. Il nous revient d'interroger sa nouveauté et sa pertinence dans un contexte marqué par le retour de la menace de la force.

Fondée sur le discours présidentiel, la doctrine de dissuasion n'ignore rien des premières réflexions stratégiques sur l'atome ni de l'analyse actualisée des dangers qui guettent notre Nation. Pour témoigner de la pertinence d'un processus de sédimentation stratégique, cet article s'appuie sur la réflexion très nourrie de ceux que l'on appelle les « généraux de l'Apocalypse », d'ouvrages plus récents qui font référence, du discours officiel mais également de nombreux entretiens auprès d'acteurs civils et militaires, experts du sujet. Il propose une revue détaillée des raisons qui justifient l'emploi de « l'épaulement » pour imaginer la cohérence de notre outil de défense. Cette terminologie illustre une complémentarité historique des forces nucléaires et conventionnelles dont la compréhension s'était érodée après la guerre froide. Certains contresens doivent cependant être évités au risque de fragiliser la cohérence de la stratégie de défense. En synthèse, le principe d'épaulement répond à l'évolution de la conflictualité d'une nouvelle ère stratégique.

### **Un épaulement historique qui crédibilise forces nucléaires et conventionnelles**

#### ***Une complémentarité conceptuelle dès les origines :***

**« L'unité fondamentale des armements nucléaires et conventionnels <sup>(5)</sup> »**

En 1964, le général d'armée Charles Ailleret, alors premier Chef d'état-major des armées (Céma) depuis l'été 1962, formalisait ce qui relevait sur le plan stratégique de « l'Unité fondamentale qui existe nécessairement entre les éléments complémentaires l'un de l'autre – nucléaires et conventionnels qui sont de fait de la nature même des choses totalement inséparables dans l'accomplissement de la mission de Défense de la Patrie ». Il les décrivait comme « des composantes cohérentes et combinées d'un système de missions » et estimait qu'elles « doivent donc se considérer fraternellement comme membres d'une seule et même équipe, et non point comme des concurrents convaincus, chacun, qu'il peut défendre la Nation à lui tout seul ou au moins que l'autre n'est qu'un acteur de second plan destiné à ne jouer que les comparses ». Un épaulement apparaît donc dès l'origine comme consubstantiel de la stratégie de dissuasion nucléaire française imaginée par les quatre « généraux de l'apocalypse » : Ailleret, Beaufre, Gallois, Poirier.

À cette époque, les efforts américains se concentrent sur la crédibilisation d'une doctrine de dissuasion fondée sur la menace de riposte graduée avec une articulation conventionnel-nucléaire plus étroite. Le général Ailleret avait, pour sa part, détaillé le besoin pour la France de compléter l'arsenal nucléaire : « il lui faut aussi des armes classiques pour les opérations de détail qui lui serviront à compléter l'action des armes

---

<sup>(5)</sup> AILLERET Charles, « Unité fondamentale des armements nucléaires et conventionnels », *RDN* n° 223, avril 1964, p. 565-577.

nucléaires dans les grandes guerres ou à participer à des incidents locaux mineurs ne mettant pas en jeu l'existence même du pays <sup>(6)</sup>. » L'approche française se distingue toujours de l'approche américaine dans le *Livre blanc sur la Défense nationale* de 1972 qui assume une dissymétrie des effets entre nucléaire et conventionnel. En effet, la « capacité de défense traditionnelle [conventionnelle] doit être mesurée avec soin. Trop faible, elle ne pourrait remplir son rôle et la crédibilité de la dissuasion serait réduite ; trop forte, elle pourrait laisser croire que nous sommes prêts à subir les aléas d'une guerre de grande ampleur, sans recourir aux moyens nucléaires extrêmes, et la crédibilité de la dissuasion serait également réduite <sup>(7)</sup>. »

La césure entre les forces nucléaires et conventionnelles se renforce encore au cours des années 1980. Les armes « tactiques » sont renommées « préstratégiques » à cette époque pour signifier le refus de la bataille nucléaire, et appuyer le caractère unique et non renouvelable de ces frappes dont l'objectif est double : marquer un coup d'arrêt et contraindre l'adversaire à dévoiler ses intentions. Avec la fin de la guerre froide, les forces nucléaires, très sensiblement diminuées, sont passées en arrière-plan, tandis que la France entrait dans l'ère des interventions extérieures.

### **Un adossement dont le sens s'est perdu au sortir de la guerre froide**

Après la chute du mur de Berlin, un découplage entre la doctrine de dissuasion et celle d'emploi des forces conventionnelles s'opère progressivement. Il est présenté dans le *Livre Blanc* de 1994 sous la forme « d'une nouvelle complémentarité entre dissuasion et action » qui écarte à court terme le scénario de résurgence d'une menace majeure (peu probable à l'horizon considéré). Pour ce qui concerne les forces conventionnelles, « la fonction d'interdiction du contournement de la dissuasion nucléaire est bien entendu maintenue, mais devient seconde par rapport à la capacité de participer à la résolution de crises régionales » <sup>(8)</sup>. L'armée de Terre sort progressivement de la mission de dissuasion, ce qui amplifie en son sein la perception d'un découplage entre forces conventionnelles et nucléaires. François Mitterrand, alors président de la République, décide <sup>(9)</sup> de cesser la fabrication des missiles *Hades* en raison de leur portée limitée et parce que les pays de l'Est rejoignent le camp occidental : « Bien entendu les choses ont changé depuis que ces pays sont devenus démocratiques, et depuis qu'ils ont échappé à la domination soviétique elle-même disparue. » La préoccupation de l'époque est de ne pas s'engager dans la course au « surarmement ». En France, la notion de stricte suffisance dimensionne les capacités nucléaires. En cette période des « dividendes de la paix », la dissuasion est ainsi décrite par le général Poirier : « Faute d'ennemi désigné menaçant notre espace national (...), le concept hier incarné est réduit à l'état de concept dormant <sup>(10)</sup>. » Ainsi, la disparition temporaire d'un ennemi

<sup>(6)</sup> *Ibidem*, p. 570.

<sup>(7)</sup> *Livre blanc sur la Défense nationale*, Tome I, 1972, p. 5.

<sup>(8)</sup> LONG Marceau, *Livre blanc sur la Défense*, 1994, p. 59 (<https://www.vie-publique.fr/>).

<sup>(9)</sup> MITTERRAND François, « Intervention du président de la République sur la politique de défense de la France et la dissuasion nucléaire », Paris, le 5 mai 1994 (<https://www.vie-publique.fr/>).

<sup>(10)</sup> POIRIER Lucien, « Avant-propos », *Stratégie théorique III*, Économica, 1996.

existentiel relègue au second plan la connexion doctrinale originelle entre forces nucléaires et conventionnelles, alors que prévaut une logique d'emploi expéditionnaire.

Progressivement, le mot dissuasion ne fait référence qu'au nucléaire et se lie définitivement à la protection des intérêts vitaux. L'ellipse sémantique n'acceptant plus le pluriel, la séparation des mondes nucléaire et conventionnel s'accroît. Il s'agit de rappeler que l'arme nucléaire est d'une autre nature. La France ne souscrit pas au principe américain de « riposte graduée » et se refuse à traduire le mot anglais « *deterrence* » (pour les Anglo-Saxons et l'Otan, découragement conventionnel et dissuasion nucléaire réunis dans un ensemble global) par « dissuasions » au pluriel. Des considérations éthiques et conceptuelles justifient également cette « privatisation » du mot dissuasion. En raison de ses effets unitaires terrifiants, attestés à Hiroshima et Nagasaki, on ne peut pas ou plus, à mesure que le temps passe, considérer l'arme nucléaire comme une arme d'emploi. Sa finalité étant d'éviter ou de limiter le niveau d'intensité de la guerre, elle n'a pas vocation à « gagner une bataille ».

Lorsqu'il intervient <sup>(11)</sup> en 2018 à l'École militaire lors des 9<sup>es</sup> assises nationales de la recherche stratégique, le général d'armée François Lecointre, alors Céma, ironise sur le thème de ces assises (« les dissuasions »). « Le pluriel heurte nos oreilles habituées. Car enfin, le mot de dissuasion, en France, est – pour ainsi dire – invariable. Qui plus est, il n'a pas besoin d'adjectif pour être qualifié. Il y a là comme une évidence, fruit d'une culture stratégique bien ancrée. » Pourtant, si le Céma rappelle la centralité de la dissuasion, il expose les différentes dimensions du principe de crédibilité qui peuvent nous éclairer sur « la pertinence du pluriel appliqué au mot de dissuasion ».

### ***L'épaulement crédibilise réciproquement forces conventionnelles et nucléaires***

La crédibilité de l'outil global de dissuasion a imposé depuis sa création des interdépendances entre forces conventionnelles et nucléaires en vue de « tester, empêcher et permettre ». Ces liens peuvent se décliner sous trois types de crédibilité.

#### *Crédibilité opérationnelle, un exemple d'épaulement du nucléaire par le conventionnel*

Depuis 1964, pour la composante aéroportée de la dissuasion française, les équipages des chasseurs-bombardiers (*Rafale* aujourd'hui), des avions ravitailleurs (*C-135* et *A330 MRTT*) des Forces aériennes stratégiques (FAS) comme les pilotes de la Force aéronavale nucléaire (FANu) depuis 1978 doivent convaincre de leur crédibilité opérationnelle. Comme pour les Sous-marins nucléaires lanceurs d'engins (SNLE) de la Force océanique stratégique (Fost) <sup>(12)</sup>, la France a fait le choix d'une posture permanente, c'est-à-dire de la capacité à monter en puissance et à engager le feu nucléaire dans les délais prescrits par le président de la République. Cette exigence de permanence consacre « l'emploi » souvent mésestimé de nos forces nucléaires. Ainsi, un *SNLE-NG (Nouvelle génération)* est « employé » en permanence, armé de missiles

<sup>(11)</sup> Allocution de clôture du général d'armée François Lecointre, 9<sup>es</sup> Assises nationales de la recherche stratégique, Paris-École militaire, 6 décembre 2018.

<sup>(12)</sup> NDLR : Le 1<sup>er</sup> SNLE français, *Le Redoutable* a été armé en décembre 1971. La Fost a été créée en mars 1972.

nucléaires *M51* pendant sa patrouille alors que les FAS arment régulièrement au sol leurs *Rafale* avec les missiles nucléaires *Air-sol moyenne portée améliorés (ASMPA)*. La permanence des FAS tient également en leur capacité à adresser des signaux nucléaires visibles en deçà du seuil de la frappe. Pour la Fost comme pour les FAS et la FANu, la pleine crédibilité opérationnelle ne serait pas atteignable sans l'appui des forces conventionnelles et le concours des directions et services de soutien pour protéger et appuyer simultanément la manœuvre nucléaire en elle-même, les institutions et autres organes essentiels de la Nation, et enfin nos approches maritimes et aériennes. Ainsi sollicitées, des forces conventionnelles robustes « permettent » le bon exercice de la dissuasion.

Sans moyens conventionnels permettant de maîtriser la zone maritime de dilution de nos *SNLE-NG* et protégeant notre liberté de manœuvre aux abords du site de l'Île Longue – base de la Fost en rade de Brest –, sans maîtrise des approches aériennes avec des moyens de défense sol/air et de défense aérienne, la crédibilité de nos forces pourrait être contestée. Les bases aériennes et navales qui hébergent les manœuvres nucléaires sont ainsi protégées par des dispositifs conventionnels, afin de prendre en compte les menaces et actes malveillants de toute nature sous le dioptré, en surface, comme dans la 3<sup>e</sup> dimension.

La Défense opérationnelle du territoire (DOT) <sup>(13)</sup> qui fait actuellement l'objet de travaux d'actualisation, « en liaison avec les autres formes de la défense militaire et avec la défense civile, concourt au maintien de la liberté et de la continuité d'action du Gouvernement, ainsi qu'à la sauvegarde des organes essentiels à la défense de la nation. » Son objectif premier est ainsi rappelé aux autorités militaires : « en tout temps, de participer à la protection des installations militaires et, en priorité, de celles de la force nucléaire stratégique ». Ainsi, tout comme la Défense aérienne du territoire (DAT) et la Défense maritime du territoire (DMT), ces missions conventionnelles doivent être menées en amont de l'affrontement. Elles constituent un épaulement des forces nucléaires. Elles protègent également le fonctionnement des institutions face à des rétroactions, c'est-à-dire des actions simultanées et non revendiquées que mènerait un adversaire en zone grise (actions clandestines, subversion, attaques cyber, actions dans les milieux partagés...).

Enfin, il peut être relevé que les cursus longs et rigoureux de formation des équipages engagés dans la mission de dissuasion incluent toujours la maîtrise de compétences conventionnelles. Avant de commander un *SNLE*, les commandants de sous-marins font leurs armes sur Sous-marin nucléaire d'attaque (SNA). Ils s'aguerrissent et démontrent leur savoir-faire aux compétiteurs. Il en va de même pour la composante aéroportée, pour laquelle la dualité des moyens (*Rafale*, *C-135*, *MRTT*) permet de convaincre des capacités opérationnelles des équipages lors d'opérations conventionnelles, à l'instar de l'*Opération Hamilton* dans la nuit du 13 au 14 avril 2018 <sup>(14)</sup>. Les

<sup>(13)</sup> Article R.\* 1421-1 du décret n° 2007-583 du 23 avril 2007 relatif à certaines dispositions réglementaires de la 1<sup>re</sup> partie du Code de la défense ([https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/article\\_jo/JORFARTI000001859811](https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/article_jo/JORFARTI000001859811)).

<sup>(14)</sup> MOYAL Éric, « L'opération *Hamilton* ... démonstration stratégique et puissance aérienne », *Cahier de la RDN* « Salon du Bourget 2019 – Enjeux de souveraineté et de la liberté d'action de la France », p. 58-64 (<https://www.defnat.com/>).

## L'épaulement des forces nucléaires et conventionnelles

frappes conventionnelles dans la profondeur du territoire syrien ont démontré la capacité d'atteindre depuis la métropole des points de largage de missiles à l'issue d'un raid à grande élongation. Ce mode d'action est comparable à une mission nucléaire.

*Crédibilité technique, un exemple d'épaulement du conventionnel par le nucléaire*

De génération en génération de systèmes d'armes nucléaires, la crédibilité technique repose sur la capacité des parties et sous-parties de chacun des systèmes d'armes nucléaires à prendre le dessus sur tout type de défense qui lui serait opposé. Cette démarche engendre au sein de la Base industrielle technologique de défense (BITD) un ruissellement des savoir-faire vers les capacités conventionnelles.

Pour nos *SNLE-NG*, la discrétion acoustique et le durcissement des transmissions confortent l'invulnérabilité d'un porteur de missiles nucléaires dilué. Les *M51* donnent l'allonge suffisante pour atteindre les cibles et maximisent les possibilités de dilution du *SNLE-NG*. La nature du cortège de têtes nucléaires, composé de leurres et d'aides à la pénétration, empêche physiquement toute interception. Pour la composante aéroportée, le couple *Rafale/MRTT* assure l'allonge intercontinentale. Le missile *ASMPA* qui vole à une vitesse très largement supersonique dispose d'une capacité à manœuvrer qui ne permet pas de l'intercepter. Assurément, pour les deux composantes, la recherche de l'ascendant technologique est permanente afin que le glaive dispose toujours de l'avantage sur le bouclier. Cette dynamique démontre l'inappropriation d'une comparaison de la dissuasion à la « ligne Maginot ».

Pour cette raison, les forces conventionnelles tirent régulièrement des bénéfices des savoir-faire technologiques développés par l'industrie de défense pour la mission de dissuasion. Les investissements consentis et le niveau d'excellence entretenu par les programmes d'armements nucléaires se reportent vers le monde conventionnel ou plus largement vers l'industrie civile nationale. Ce constat s'applique aux porteurs (*SNLE-NG* et *Rafale*) comme aux vecteurs (*M51* et *ASMPA*). Le lanceur *Ariane* s'appuie sur les investissements consentis dans les missiles balistiques nucléaires. Un exemple de ruissellement récent se retrouve dans la précision de mise sur orbite du télescope spatial *James Webb* le 25 décembre 2021, lui faisant gagner dix années d'exploitation <sup>(15)</sup>. Enfin, il convient de ne pas sous-estimer les bénéfices décisifs dans le domaine des transmissions et des capacités associées de chiffrement, à l'heure de la guerre en réseaux. Pour autant, et contrairement à d'autres pays dotés, cette forme d'épaulement intègre aussi une ségrégation technologique entre les systèmes d'armes utilisés pour la dissuasion et ceux employés dans un cadre conventionnel. En effet, vis-à-vis de l'adversaire il s'agit de lever toute ambiguïté sur la nature de notre réponse : un missile de croisière subsonique sera conventionnel, un missile aérobie supersonique (et prochainement hypersonique) portera une charge nucléaire.

<sup>(15)</sup> ESA, « Il y a un an, le lancement parfait du télescope spatial *James Webb* », 20 décembre 2022 (<https://www.esa.int/>).

## L'épaulement des forces nucléaires et conventionnelles

### *Crédibilité politique, soutenue par l'épaulement mutuel des forces nucléaires et conventionnelles*

Depuis la création des forces nucléaires, le déclenchement de la manœuvre nucléaire et les décisions relatives à son évolution sont de la responsabilité exclusive du président de la République. Seul à apprécier le périmètre des intérêts vitaux français, il ajuste la posture nucléaire en conséquence, de manière discrète ou ostensible, jusqu'à ordonner, s'il le faut, le feu nucléaire. Pourtant, appréciation et décisions doivent reposer sur des éléments fiables. La crédibilité politique peut également se considérer au prisme des capacités autonomes de connaissance et d'anticipation, mais également des capacités à matérialiser la détermination.

Les guerres et crises majeures du XX<sup>e</sup> siècle ont convaincu les chefs de l'État successifs de renforcer services secrets et capacités de renseignement militaire. En 1940, alors en exil à Londres, le général de Gaulle crée le service de renseignement de la France libre qui deviendra, en 1942, le Bureau central de renseignement et d'action (BCRA), ancêtre de la Direction générale de la sécurité extérieure (DGSE créée en 1982). La création de la Direction du renseignement militaire (DRM en 1992) est la conséquence directe des enseignements de la première guerre du Golfe. Plus récemment, dans le projet de Loi de programmation militaire (LPM) 2024-2030 <sup>(16)</sup>, c'est le budget d'investissement et de fonctionnement des moyens conventionnels consacrés à la fonction connaissance-compréhension-anticipation (hors soldes et pensions) qui est annoncé doublé en réponse à la *RNS 2022* <sup>(17)</sup> qui décrit un point d'effort « sur la compréhension des phénomènes pour permettre l'anticipation et faciliter la réactivité de la décision ».

La projection puis l'engagement de forces conventionnelles ne se sont pas strictement nécessaires à la crédibilisation d'une posture nucléaire. Cependant, lorsque les circonstances s'y prêtent, leur emploi matérialisera une détermination politique qui recouvre de multiples champs d'expression (économique, diplomatique, posture nucléaire...). Dans son rôle de chef des armées, le président de la République qui ordonne le déploiement de forces conventionnelles, contribue à convaincre l'ennemi d'une absence d'inhibition à employer ses outils militaires.

En outre, le pouvoir politique use au quotidien de toute la palette d'options qu'offre l'épaulement à des fins de signalement stratégique vers nos compétiteurs. Si l'épaulement est ainsi devenu gage de crédibilité (opérationnelle, technique, politique), certaines notions fondamentales, telles que la discontinuité d'emploi entre conventionnel et nucléaire ou encore la notion de contournement, peuvent souvent faire l'objet de confusions.

<sup>(16)</sup> Projet de loi relatif à la programmation militaire pour les années 2024 à 2030 et portant diverses dispositions intéressant la défense (<https://www.legifrance.gouv.fr/dossierlegislatif/JORFDOLE000047403917/>).

<sup>(17)</sup> *RNS 2022, op. cit.*, §37, p. 13.

## L'affirmation de l'épaulement peut être source de confusions

### *Malgré l'ANT, une discontinuité dans l'emploi des moyens conventionnels et nucléaires*

Après la première alerte nucléaire de 1964 et l'équipement des FAS puis de la Fost, il semble que seules les difficultés de production de matière fissile par le Commissariat à l'énergie atomique (CEA) expliquent le délai avec lequel l'*Arme nucléaire tactique (ANT)* s'est déployée dans les forces. Comme le détaille le politologue Samy Cohen <sup>(18)</sup>, le général de Gaulle était convaincu de l'utilité pour la France d'être dotée de l'*ANT* et avait d'ailleurs accepté que les Forces françaises en Allemagne (FFA) soient équipées de missiles *Honest John* de l'Otan et que l'aviation emporte des bombes nucléaires tactiques (bombes *Mk-43* embarquées par les *F-100 Super Sabre* des 3<sup>e</sup> et 11<sup>e</sup> Escadres sous double clé française et américaine. La conception de l'*ANT*, au service de l'ultime avertissement, a contribué à harmoniser le rôle respectif des trois armées. Le *Pluton* affichait des capacités balistiques de courte portée (17 à 120 km) qui ne permettaient pas de frapper au-delà de l'Allemagne de l'Ouest depuis le territoire français. Cette allonge associée à une puissance limitée (10 à 25 kilotonnes) et au ciblage d'objectifs exclusivement militaires justifiait l'appellation « tactique » de ces missiles. Ainsi, ces éléments pouvaient laisser croire à une continuité par rapport aux forces conventionnelles déployées à distance du territoire national.

Pourtant, le terme « tactique » fut remplacé par « préstratégique » dès le début des années 1980. Il s'agissait, en effet, de clarifier la vocation stratégique de ce type d'arme depuis sa naissance : elle n'était pas conçue pour gagner une bataille. Avant même sa mise en service, Lucien Poirier et le Centre de prospective et d'évaluation (CPE, créé par Pierre Messmer en 1964) définirent une manœuvre dite de « Test » qui pouvait mettre à profit ses caractéristiques. Le général Poirier explique <sup>(19)</sup> que « cet armement assurerait une double fonction : sa seule existence contraindrait l'agresseur à s'engager plus puissamment, donc plus clairement... Ensuite, dans les mains du chef de l'État, il permettrait un tir de semonce effectué sur les seules forces assaillantes, de matérialiser d'une manière non équivoque le moment où nous estimerions que l'agression ennemie va franchir le seuil d'agressivité critique. » Ils arrivèrent à la conclusion que cette manœuvre ne pourrait être menée qu'à proximité immédiate de nos frontières. Le nucléaire tactique était donc un ultime élément d'un dialogue profondément stratégique. Il n'était pas une capacité de résistance sur le terrain, ou encore d'une riposte justifiée par le sang versé par nos troupes conventionnelles. Là se positionnait une erreur de compréhension doctrinale parfois soulignée lorsque le chef terrestre faisait du test le but de la manœuvre. Cette conception fondamentalement gaullienne de l'utilité des armes nucléaires s'éloignait dès leurs premières heures de la riposte graduée américaine. L'écart profond ne résidait pas dans les types d'armement utilisés mais dans les objectifs poursuivis. Le général de Gaulle était convaincu que cette stratégie avait pour objectif de limiter l'engagement des États-Unis et de le doser en fonction de leurs intérêts exclusifs.

<sup>(18)</sup> COHEN Samy, *La défaite des généraux : le pouvoir politique et l'armée sous la V<sup>e</sup> République*, Fayard, 1994, 276 pages.

<sup>(19)</sup> POIRIER Lucien, « Dissuasion et puissance moyenne », *RDN* n° 309, mars 1972, p. 356-372.

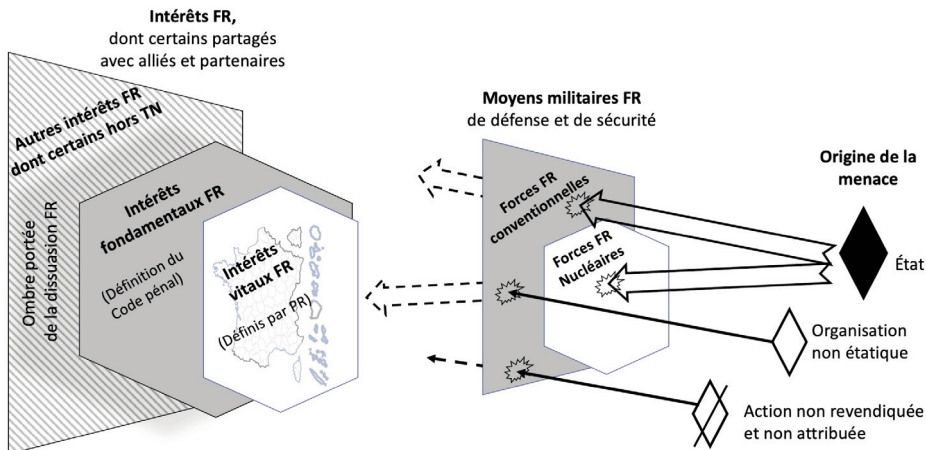
## L'épaulement des forces nucléaires et conventionnelles

Aujourd'hui, les forces conventionnelles conservent la vocation de tester l'adversaire (attrition subie) et y ajoutent celle de lever l'ambiguïté sur ses actions et ses manœuvres non assumées. Il leur reviendra de gêner, d'empêcher et factuellement de combattre pour mieux identifier et attribuer les actions indirectes de l'adversaire. Ce dernier profitera de tous les milieux et champs, en particulier ceux où la réglementation et l'attribution sont défailtantes (zone grise), pour mener des actions sans engager clairement sa responsabilité.

### **Le risque de contournement, une conséquence d'un épaulement imparfait**

Pour comprendre ce que revêt la notion de contournement, il peut être utile de traduire de manière schématique la protection offerte par les forces conventionnelles et nucléaires françaises. En 2020, dans son discours sur la dissuasion, le président de la République rappelait <sup>(20)</sup> qu'il était de sa responsabilité de « protéger la France et les Français contre toute menace d'origine étatique contre nos intérêts vitaux, d'où qu'elle vienne et quelle qu'en soit la forme. » Deux éléments clés sont mis en lumière dans cette définition : les intérêts visés et le point d'origine de la menace. Ainsi, lorsque les intérêts vitaux ne sont pas ciblés ou lorsque la menace n'est pas origine étatique, le terme de contournement de la dissuasion n'implique pas qu'elle soit inefficace mais tout simplement que le scénario n'est pas couvert par la dissuasion. Dans ce cas, les seules forces conventionnelles s'y opposeront.

### **L'épaulement des forces conventionnelles et nucléaires FR : une défense cohérente de nos intérêts pour tout type de menaces**



<sup>(20)</sup> MACRON Emmanuel, discours du 7 février 2020, *op. cit.*

## L'épaulement des forces nucléaires et conventionnelles

### *Les intérêts français, pris dans leur globalité, justifient l'épaulement*

Le bouclier efficace d'une dissuasion crédible protège les intérêts de la Nation qui ont pris l'appellation de « vitaux ». S'il précise que seul le président de la République en exercice est à même d'apprécier le périmètre des intérêts vitaux de la Nation, François Hollande annonce dans son discours de 2015 sur la dissuasion que « l'intégrité de notre territoire, la sauvegarde de notre population » <sup>(21)</sup> en constituent le cœur. Ainsi, même si une incertitude volontaire et bénéfique persiste sur leur nature et leur périmètre exact, ils peuvent rejoindre sur certains points ceux dits « fondamentaux » au sens que leur confère le Code pénal <sup>(22)</sup> : « Les intérêts fondamentaux de la nation s'entendent au sens du présent titre de son indépendance, de l'intégrité de son territoire, de sa sécurité, de la forme républicaine de ses institutions, des moyens de sa défense et de sa diplomatie, de la sauvegarde de sa population en France et à l'étranger, de l'équilibre de son milieu naturel et de son environnement et des éléments essentiels de son potentiel scientifique et économique et de son patrimoine culturel. »

En élargissant le spectre des intérêts français pouvant être ciblés, rappelons les liens qui unissent la France à ses partenaires et alliés, dans des zones où les enjeux stratégiques le justifient. Dans ce cas, l'ombre portée des capacités de dissuasion ne peut être ignorée. Le président de la République le rappelle <sup>(23)</sup> en 2020 : « nos forces nucléaires jouent un rôle dissuasif propre, notamment en Europe. Elles renforcent la sécurité de l'Europe par leur existence même et à cet égard ont une dimension authentiquement européenne. » Pour autant, les pays disposant d'une faible profondeur stratégique ne conçoivent pas ce rôle dissuasif autrement que sous la forme de déploiements conventionnels assurés principalement par le grand allié américain (« *boots on the ground* »), seules garanties de sécurité qui comptent à leurs yeux. Cette préoccupation traduit une compréhension réaliste des mécanismes de décision de l'alliance en ce qui concerne le feu nucléaire. En effet, les puissances dotées de l'alliance (États-Unis, France et Grande-Bretagne) restent seules maîtresses de l'ultime décision.

### *Le point d'origine de la menace encourage, lui aussi, la notion d'épaulement*

Deux points d'origine sont à distinguer : les États et les organisations non étatiques. Il convient aussi de ne pas oublier la possibilité d'absence de revendication et l'incapacité à attribuer une agression. Afin de contrer les tentatives de contournement de notre stratégie de dissuasion, le président Jacques Chirac explique <sup>(24)</sup> en 2006 que « les dirigeants d'États qui auraient recours à des moyens terroristes contre nous, tout comme ceux qui envisageraient d'utiliser, d'une manière ou d'une autre, des armes de destruction massive, doivent comprendre qu'ils s'exposent à une réponse ferme et adaptée de notre part. Et cette réponse peut être conventionnelle. Elle peut aussi être

<sup>(21)</sup> HOLLANDE François, « Discours du président de la République sur la dissuasion nucléaire », Istres, 19 février 2015 (<https://www.vie-publique.fr/discours/193954-francois-hollande-19022015-dissuasion-nucleaire>).

<sup>(22)</sup> Article 410-1 du Code pénal ([https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article\\_lc/LEGIARTI000006418343](https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000006418343)).

<sup>(23)</sup> MACRON Emmanuel, discours du 7 février 2020, *op. cit.*

<sup>(24)</sup> CHIRAC Jacques, « Discours sur la politique de défense de la France et sur la dissuasion nucléaire », Brest, 19 janvier 2006 (<https://www.elysee.fr/>).

d'une autre nature. » Cette situation met en lumière l'importance des moyens conventionnels afin d'apprécier les situations de crise de manière autonome et de discerner le niveau d'implication des États.

L'objectif, en renforçant les moyens de renseignement, est d'être capable de réagir, mais également de ne pas surréagir et potentiellement de se laisser entraîner dans un conflit. Cet enseignement a été tiré après la guerre d'Irak de 2003, à propos de laquelle deux puissances dotées, France et Grande-Bretagne, ont suivi des trajectoires différentes. Treize années plus tard, la Commission d'enquête Chilcot <sup>(25)</sup> convainc la Grande-Bretagne de renforcer ses moyens de renseignement. Avec le doublement des crédits dans la connaissance-anticipation et des investissements complémentaires dans le cyberspace, ou encore dans l'Espace, une priorité logique se dégage de la LPM 2024-2030 : compléter les capacités à apprécier des situations et à attribuer politiquement des agressions <sup>(26)</sup>. Les caractéristiques des milieux dits « partagés » en font des terrains privilégiés d'attaques. Les failles ou absence de réglementation et les difficultés de surveillance de l'Espace, de la haute mer, des fonds sous-marins, du cyberspace, offrent plus d'opportunités à nos adversaires d'agir en « zone grise ». Nos intérêts (câbles sous-marins, pipelines, ressources naturelles, satellites...) doivent y être défendus par des moyens autonomes de surveillance, d'attribution des actions, d'autonomie de décision, d'entrave de ces menaces et également de réponse dans une position de « légitime défense ».

Deux constats peuvent finalement ressortir des problématiques posées par le point d'origine de la menace :

- Par ses moyens de renseignement permettant de discerner le niveau d'implication des États qui nous menacent (attribution), la fonction connaissance et anticipation épaula la dissuasion.
- Face à des États dotés d'armes de destruction massive, la flexibilité technique au sein de nos capacités de frappe nucléaire offre au président de la République des options adaptées à la menace.

### **Deux cas de contournement à contrer pour les forces nucléaires et conventionnelles**

#### *Le contournement par le bas* <sup>(27)</sup>

La *RNS 2022* aborde ce défi sous la forme suivante : « notre autonomie repose en outre sur le renforcement d'un modèle d'armée crédible, cohérent et équilibré. Cela exige des forces conventionnelles dont le dimensionnement et l'équipement permettent une articulation avec les forces nucléaires suffisamment robuste pour préserver la liberté d'action du président de la République et éviter un contournement de la

<sup>(25)</sup> Voir le site officiel de la commission : *The Irak Inquiry* (<https://webarchive.nationalarchives.gov.uk/ukgwa/20171123123237/http://www.iraquiry.org.uk/>).

<sup>(26)</sup> Présentation de la LPM par le ministre des Armées en février 2023 à l'École militaire, au cours de laquelle il justifie ces investissements par un « agenda de puissance » et rappelle le principe selon lequel « notre voûte nucléaire doit être soutenue par un support conventionnel ».

<sup>(27)</sup> *RNS 2022, op. cit.*, §62, p. 20.

## L'épaulement des forces nucléaires et conventionnelles

dissuasion par le bas ». Lors de son audition sur la dissuasion nucléaire, le général d'armée Thierry Burkhard, présente l'épaulement mutuel des forces nucléaires et conventionnelles comme le moyen de contrer des manœuvres étatiques de contournement. « Les forces conventionnelles renforcent la dissuasion en crédibilisant notre capacité à résister à une agression, évitant ainsi le contournement par le bas <sup>(28)</sup>. » Le Céma considère que les forces conventionnelles, permettent de mesurer au plus tôt la détermination de l'adversaire en « le forçant à dévoiler ses intentions, (...) de l'empêcher de créer un fait accompli, telle la prise d'un gage territorial ». En parallèle, il considère que les forces conventionnelles seraient sollicitées simultanément sur le territoire, en couverture de ses approches aériennes et maritimes pour « permettre aux forces nucléaires de monter en puissance ».

Finalement, le Céma confirme ici deux besoins simultanés : celui de défendre au loin, et au plus tôt, nos intérêts en obligeant l'adversaire à sortir de l'ambiguïté et celui de protéger la montée en puissance de nos forces nucléaires. Dans cette tentative de contournement par le bas, les forces conventionnelles doivent épauler les forces nucléaires. La probabilité d'occurrence de conflits « limités » (développés *infra*) est réelle. Ils nécessiteront une réponse coordonnée, dans le cadre d'une résolution de l'ONU ou de l'expression de la solidarité stratégique française vis-à-vis d'un partenaire, toujours en défense de nos intérêts.

### *Le contournement par le haut d'une intervention des forces conventionnelles*

Si la notion de contournement peut être associée à nos forces nucléaires, elle peut aussi s'appliquer par effet miroir sur la capacité d'intervention des forces conventionnelles. Il s'agit de la principale leçon tirée de la crise de Suez en 1956. En application des accords secrets qui unissent France, Israël et Grande-Bretagne, Israël envahit l'Est du canal, suivi rapidement par des actions françaises et britanniques de bombardement, parachutage et débarquement de troupes, officiellement comme des troupes de maintien de la paix. Malgré la victoire acquise sur le champ de bataille égyptien, les coalisés sont obligés de battre en retraite sous la pression de menaces de représailles nucléaires de l'URSS et en l'absence de soutien américain. Dans une telle situation, une Nation non dotée voit sa liberté d'action contrainte.

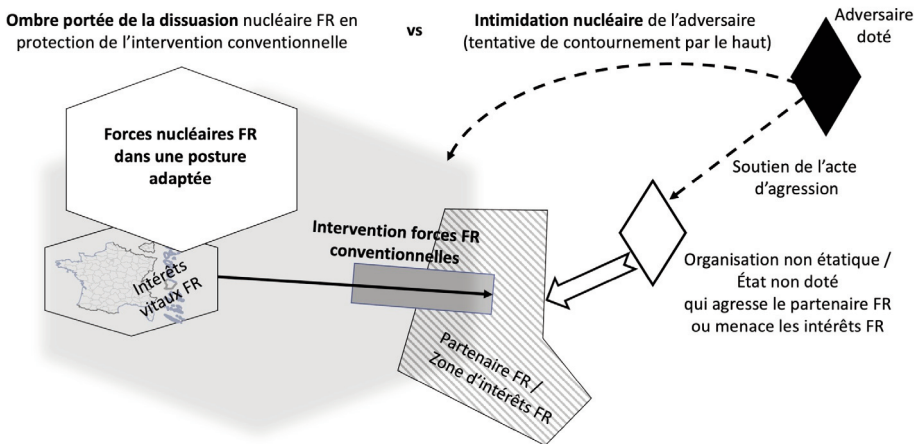
À l'inverse, les forces nucléaires d'une nation dotée, par leur seule existence, épaulent ses forces conventionnelles en leur redonnant de la liberté de manœuvre. On assiste d'ailleurs, de la part de la Russie, à l'abus de cette propriété dans ses manœuvres de « sanctuarisation agressive », telles qu'on les qualifie de nos jours.

Devenue puissance dotée, la France peut se positionner différemment sur l'échiquier des nouvelles compétitions ou contestations : « la capacité d'exercer une pression stratégique sous la forme d'un dialogue dissuasif sur un adversaire ou son allié potentiel donne davantage de latitude aux forces conventionnelles pour exprimer toute

<sup>(28)</sup> COMMISSION DE LA DÉFENSE NATIONALE ET DES FORCES ARMÉES, « Audition, à huis clos, du général d'armée Thierry Burkhard, chef d'état-major des armées, sur la dissuasion nucléaire » (*Compte rendu* n° 31), 11 janvier 2023, Assemblée nationale (<https://www.assemblee-nationale.fr/>).

## L'épaulement des forces nucléaires et conventionnelles

### L'épaulement des forces conventionnelles par les forces nucléaires FR : gage d'une liberté d'action, en appui de nos alliés / partenaires



la palette de leurs savoir-faire dans un conflit » <sup>(29)</sup>. Pour autant, le dilemme existe depuis le *Livre blanc* de 1972 sur le juste dimensionnement de nos forces conventionnelles. Quel peut-il être pour couvrir les missions qui leur sont assignées sans pour autant affaiblir le concept français de dissuasion nucléaire ?

#### ***L'image du « tout ou rien » nucléaire masque la continuité d'une manœuvre de dissuasion dans laquelle nucléaire et conventionnel s'épaulent***

Considérant la rupture établie dans la doctrine française entre les opérations conventionnelles et le premier emploi d'une arme nucléaire (éventualité de l'ultime avertissement), il serait simpliste de conclure à l'inutilité du nucléaire sous un certain seuil. Cette notion de seuil (réfuté par la doctrine française) est utilisée pour imaginer un niveau d'intensité et d'agressivité de l'ennemi en dessous duquel le feu nucléaire ne saurait être engagé. Par voie de conséquence, on considérerait à tort que les forces conventionnelles doivent défendre des intérêts sans l'épaulement des forces nucléaires.

Il s'agit là d'une méprise courante qui consiste à oublier l'importance de tous les éléments caractérisant la posture d'un pays lorsqu'il défend ses intérêts face à des États qui les contestent ou les menacent. L'ensemble des capacités d'action nationales matérialiseront de manière cohérente la posture choisie par le président de la République. Sur le plan militaire, sa détermination pourrait prendre la forme de manœuvres ou de frappes conventionnelles limitées alors même que les forces de la dissuasion nucléaire adopteraient une posture visible adaptée (rapatriement de moyens en métropole,

<sup>(29)</sup> *Ibidem.*

sanctuarisation d'activités, renforcement visible de moyens en alerte, réduction des délais de réaction...).

Lorsque les enjeux d'une crise dépassent le seuil d'auto-inhibition politique à user du dialogue dissuasif, la continuité et la coordination des changements de postures nucléaire et conventionnelle renforcent les signaux stratégiques émis. En 2015, François Hollande <sup>(30)</sup> rappelle que la composante aéroportée de la dissuasion « donne, en cas de crise majeure, une visibilité à notre détermination à nous défendre, évitant ainsi un engrenage vers des solutions extrêmes ». En 2023, dans un contexte international très différent, le Céma évoque <sup>(31)</sup> l'utilité de la dissuasion pour signifier notre détermination. « D'une part, les armes nucléaires sont des armes de non-emploi, c'est-à-dire que ce ne sont pas des armes du champ de bataille. En revanche, les forces nucléaires sont des forces employées en permanence pour le signalement stratégique dans les phases de compétition, de contestation et d'affrontement vis-à-vis de nos alliés et de nos adversaires. » Le Céma décrit également les outils de communication complémentaires d'une Nation dotée : « notre statut d'État doté nous permet d'activer des canaux de communication directs pour dialoguer avec des parties au conflit, en complément des messages de portée plus générale qui passent par d'autres relais. » Nous pouvons donc conclure que l'image du « tout ou rien » nucléaire (associée à la notion d'emploi) masque en première lecture la cohérence d'une manœuvre de dissuasion dans laquelle nucléaire et conventionnel s'épaulent.

## L'épaulement dans le nouveau contexte stratégique

### *Rappeler des principes pour consolider l'épaulement*

En Ukraine, l'ombre portée des forces nucléaires russes confère une liberté d'action aux forces conventionnelles d'invasion qui s'apparente à une sanctuarisation agressive. Cette « dissuasion offensive » <sup>(32)</sup> pourrait fragiliser le concept de dissuasion d'États plus vertueux. C'est pour cette raison que le discours présidentiel confirme le caractère purement défensif de la dissuasion nucléaire française.

Que ce soit pour son caractère défensif comme pour d'autres éléments, la grammaire du nucléaire paraît mal maîtrisée en France, y compris par la classe politique. Qu'il s'agisse d'un nucléaire qui ne dissuade pas uniquement des États dotés (refus du « *sole purpose* »), ou de conserver la possibilité d'une menace de frappe en premier (refus du « *no first use* »), ou encore de la capacité d'effectuer des frappes adaptées ainsi que de procéder à un ultime avertissement, il semble nécessaire de réaliser un effort de pédagogie sur les fondements de la doctrine de dissuasion française. Par

<sup>(30)</sup> HOLLANDE François, discours du 19 février 2015, *op. cit.*

<sup>(31)</sup> « Audition du général d'armée Thierry Burkhard », *op. cit.*

<sup>(32)</sup> « Si la dissuasion se limite à empêcher un adversaire de déclencher sur soi-même une action que l'on redoute, son effet est défensif, tandis que si elle empêche l'adversaire de s'opposer à une action que l'on veut faire, la dissuasion est alors offensive », BEAUFRE André, *Dissuasion et Stratégie*, cité par GÉRÉ François, *La pensée stratégique française contemporaine*, Economica, 2018.

ailleurs, cet effort pédagogique serait également perçu à l'extérieur de nos frontières comme le signalement d'une doctrine pleinement assumée.

En corollaire de ce principe, il semble nécessaire de rappeler que la légitimité de l'engagement de nos forces conventionnelles (respect du droit international par exemple) a une incidence sur la cohérence de la posture étatique. Par le passé, on peut estimer que des engagements conventionnels conduits sans mandat international ou aux intentions ambiguës (intervention en Libye en 2011 par exemple) ont pu faire douter de la sincérité des intentions stratégiques occidentales et les fragiliser par contrecoup.

Enfin, en réponse à l'agressivité d'autres États dotés, il est de l'intérêt des trois États dotés, membres de l'Otan, de rappeler les engagements pris sur les garanties de sécurités négatives offertes aux États non dotés, en retour d'un respect du Traité de non-prolifération (TNP). Cet engagement est central dans nos dispositifs d'alliances.

### ***L'épaulement pour amplifier le signalement stratégique***

Au-delà de la réaffirmation de ces principes, qui ne peuvent suffire à eux seuls à dissuader un agresseur, la préservation de la liberté d'action du chef des armées passe par la non-acceptation du risque d'escalade. En effet, face à ce risque, une palette d'options de signalement stratégique permet d'éviter la montée aux extrêmes. La diversité des missions conduites par les forces conventionnelles (connaître, anticiper, tester la détermination, empêcher la manœuvre ennemie, le retarder, conduire des options intermédiaires) insère des barreaux supplémentaires sur l'échelle de l'escalade de la violence.

La liberté d'action du chef de l'État ainsi préservée, s'accompagnera d'une stratégie déclaratoire. Afin de signalement stratégique, la manœuvre doit être pensée et présentée dans son ensemble, des premiers mouvements conventionnels, au renforcement de la posture nucléaire, en amont et pendant la crise, en s'assurant de « l'emboîtement » parfait des deux manœuvres conventionnelle et nucléaire. La cohérence de cet emboîtement renforcera les effets produits sur l'adversaire, et notre détermination ainsi comprise limitera la portée de la crise.

### ***Illustrations de l'épaulement par des scénarios***

Le nouveau contexte stratégique fait ressortir un retour des rapports de force entre États. Les intérêts nationaux pourraient être visés sous des formes directes (fait accompli) ou indirectes (stratégies hybrides). En partant des « trois cercles » de Poirier<sup>(33)</sup> (« la France, l'Europe-zone de marches le long de nos frontières continentales et maritimes, le reste du monde où la France a des intérêts importants »), quel épaulement permettrait de répondre aux menaces de « l'après-24 février » ?

<sup>(33)</sup> Général POIRIER, Étude n° 852/MA/CPE/SC du 15 mars 1966.

## L'épaulement des forces nucléaires et conventionnelles

### *Scénario 1 : forces conventionnelles en appui des forces nucléaires dans un scénario du fort au fort ou du faible au fort*

Des menaces provenant d'un État sous forme déclaratoire (par exemple, menaces de frappes balistiques conventionnelles), des manœuvres agressives aux abords de nos approches maritimes et aériennes (accrochages d'un bâtiment de la Marine nationale et/ou d'un de nos avions), des tentatives de déstabilisation des organes essentiels de la Nation peuvent constituer les ingrédients d'un scénario qui appellerait une réponse dissuasive continue. La détermination de la France à ne pas céder face à toute forme d'intimidation, nécessite d'être rappelée en amont et pendant la crise : la manœuvre conventionnelle visera à renseigner, adapter le dispositif défensif, conserver la capacité à répondre en légitime défense, s'opposer aux actions qui ne justifient pas une réponse nucléaire. En parallèle, les forces conventionnelles devront également sécuriser les moyens nucléaires dont la posture sera logiquement adaptée.

Face à ce type de menaces, en métropole comme dans nos territoires d'outre-mer, des moyens défensifs conventionnels seront sollicités. En métropole, dans ce dialogue « du fort au fort », les plans de défense du territoire seraient activés (Plans de défense maritime du territoire ou PDMT, Plans militaires de défense aérienne ou PMDA, ainsi que la DOT) pour faire obstacle à la volonté escalatoire d'un adversaire déterminé. L'actualisation de ces plans doit garantir que les moyens et leur niveau de préparation sont ajustés à la menace. Dans les outre-mer, l'adversaire pourrait douter de la mise en application de la stratégie détaillée dans le Rapport annexé de la LPM 2024-2030 <sup>(34)</sup>. Les prépositionnements et la réactivité de projection de capacités conventionnelles pourraient s'avérer déterminants pour détecter l'intention, freiner les premières actions ou enfin s'opposer au fait accompli.

### *Scénario 2 : l'épaulement dans la défense collective*

Alors que la France fait le choix d'une discontinuité entre ses moyens conventionnels et nucléaires, la guerre en Ukraine et plus globalement l'engagement accru dans la défense collective au sein de l'Otan incitent à mieux coordonner des actions et manœuvres jusqu'à présent découplées (déploiement, entraînement et manœuvres de forces conventionnelles en Europe, posture de dissuasion). Cette démarche ne consiste pas pour autant à rejoindre les concepts de dissuasion « intégrée » de nos alliés, contrairement au modèle français <sup>(35)</sup>. Reconsidérer ce découplage permettra aux forces françaises engagées dans des dispositifs de réassurance sur le flanc Est de s'approprier la singularité de leur rôle dans cette manœuvre de « dissuasion » globale. Provenant d'un État doté, les forces conventionnelles engagées se singularisent des forces des nations non dotées en faisant porter un dilemme de nature nucléaire à l'adversaire. L'Estonie a encouragé le déploiement de troupes britanniques et françaises sur son sol pour cette raison.

<sup>(34)</sup> « (...) une défense de notre métropole et de nos Outre-mer (...) repose sur la dissuasion nucléaire, les forces de souveraineté et les capacités de projection et d'intervention », Rapport annexé de la LPM 2024-2030, *op. cit.*

<sup>(35)</sup> La terminologie consacrée lors du Sommet de l'Otan à Newport (Pays de Galles) en 2014 est d'ailleurs une « cohérence » et non une « intégration » entre forces conventionnelles et nucléaires.

## L'épaulement des forces nucléaires et conventionnelles

Cette nouvelle donne interroge sur les garanties de sécurité que nous souhaitons donner à nos alliés européens. Il serait vraisemblablement utile de prolonger le sentiment immédiat de sécurité, procuré aujourd'hui par l'Otan, par le développement à moyen terme d'une autonomie accrue des Européens à se défendre. C'est aussi ce qui peut expliquer l'offre de sécurité proposée par le président de la République aux pays européens qui s'estiment liés par une communauté de destin <sup>(36)</sup>. Cette démarche pourrait s'exprimer dans un premier temps *via* des dialogues stratégiques bilatéraux, au plus haut niveau des États concernés. Ils permettraient une meilleure compréhension de leur besoin de sécurité tout en offrant un cadre propice à l'explication de notre doctrine de dissuasion.

À ce stade, si les renforts français (de format bataillon pour l'armée de Terre et de police du ciel dans le domaine aérien) forment un premier échelon ne permettant pas de s'opposer à une offensive russe peu probable, ils manifestent en revanche la menace d'agir. Dans ce contexte, l'Otan utilise cette dimension de réassurance pour marquer sa volonté de défense collective. Cette dimension n'empêche pas pour autant l'Otan de rappeler qu'elle est une alliance nucléaire.

En cas d'issue défavorable au conflit ukrainien et de dégradation des conditions de sécurité aux bordures de l'Otan, la posture de l'Alliance pourrait évoluer. Ainsi, comme pour le scénario 1, des dispositions seraient prises en France pour s'opposer aux actions subversives ou d'intimidation de l'adversaire et également pour sécuriser et soutenir le transit de renforts américains <sup>(37)</sup>. En parallèle, sur le flanc Est, la contribution aux dispositifs de défense collective serait augmentée dans la profondeur opérative (en adéquation avec l'ambition française pour la défense de l'Europe, à titre d'exemple une division terrestre en un mois, soit environ 25 000 hommes).

### *Scénario 3 : l'épaulement dans le cadre de guerres limitées ou de gestions de crises*

Le troisième cercle, celui des « guerres limitées » <sup>(38)</sup>, a constitué pour la France l'engagement militaire le plus visible depuis la fin de la guerre froide. Les intérêts en jeu n'appellent *a priori* pas une réponse nucléaire, même si les capacités de dissuasion surplombent en permanence l'engagement des forces conventionnelles en procurant de la liberté d'action politique. L'intervention conventionnelle française serait sollicitée qu'il s'agisse de la mise en œuvre d'accords de défense (par exemple aux Émirats arabes unis, EAU), de crises régionales entraînant un engagement en coalition (Moyen-Orient, Afrique), de stratégies de déni d'accès (A2/AD) ou de contestation d'espaces communs (exemple de l'entrave de la liberté de navigation), de crises liées à l'environnement ou d'autres surprises stratégiques. Dans ce cas, la voûte nucléaire permet d'éviter le

<sup>(36)</sup> « Je souhaite que se développe un dialogue stratégique avec nos partenaires européens qui y sont prêts sur le rôle de la dissuasion nucléaire française dans notre sécurité collective », MACRON Emmanuel, discours du 7 février 2020, *op. cit.*

<sup>(37)</sup> Concept de *Host Nation Support* (HNS).

<sup>(38)</sup> « (...) conflit armé dans lequel les deux parties emploient la force non plus dans le but de détruire leurs ennemis ou de leur imposer une capitulation sans condition mais au contraire pour atteindre un objectif bien défini, relativement modeste (...). Elle n'a donc pas pour objet que de changer par les armes les conditions défavorables à une solution diplomatique déterminée en conditions favorables. » AILLERET Charles, « Guerre nucléaire limitée ou drôle de guerre », *RDN* n° 156, mars 1958, p. 420 et suiv.

contournement par le haut de notre intervention conventionnelle (voir *supra*). Ce positionnement spécifique permet en théorie de contenir l'intensité du conflit (limitation régionale du conflit, pas d'enjeux existentiels pour la puissance dotée), même s'il ne saurait garantir une résolution rapide et donc des pertes réduites. La guerre menée au Vietnam par les Américains illustre cette difficulté.

Au-delà de la durée d'un conflit de basse intensité dont il peut être difficile de s'extraire, la France pourrait indirectement être confrontée à un État doté, ou en passe de l'être, qui prendrait position contre notre intervention et appuierait l'autre partie. Ce type de scénario pose aujourd'hui les deux problématiques suivantes :

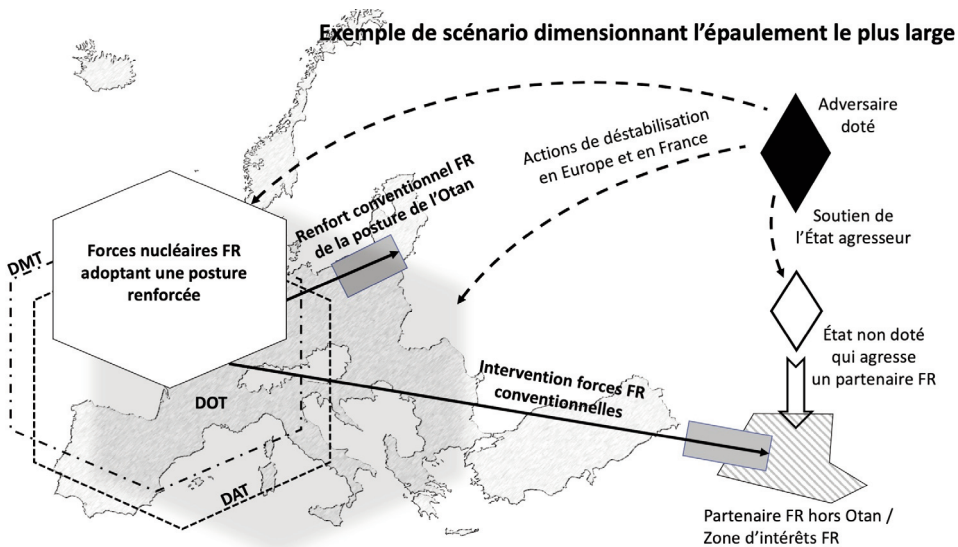
- Dans cette opposition indirecte du fort au fort, les deux parties conventionnelles se trouveraient coiffées indirectement par les dissuasions des deux États dotés. Soit cette situation créerait une inhibition qui accélérerait la fin du conflit, soit une montée des tensions pourrait survenir jusqu'au seuil que s'autoriseraient les adversaires.
- L'implication d'une puissance majeure pourrait engendrer des velléités de rétroactions sur le territoire français. Ces actions prendraient vraisemblablement la forme de stratégies hybrides, privilégiant la subversion, les attaques cyber ou tout autre moyen ne permettant pas une attribution.

Dans la pratique, ce scénario interroge sur le niveau de suffisance des moyens pour y faire face. La priorité serait donnée à la défense du pré-carré national, ce qui contraindrait la capacité d'intervention extérieure. Ce cas de figure pose finalement la question du niveau de « juste suffisance » de nos moyens. La juste (ou « stricte » pour le nucléaire) suffisance s'est matérialisée jusqu'à récemment par une baisse constante et continue de nos moyens nucléaires, dans un monde plus sûr. Pourtant, qu'il s'agisse de nos forces conventionnelles comme de nos forces nucléaires, ce principe impose le dimensionnement dynamique du format de nos armées face aux menaces de nos intérêts.

### ***Inscrire l'épaulement dans un futur modèle d'armée***

Les trois scénarios précédents ne seront jamais strictement indépendants les uns des autres. Il est en revanche probable qu'ils entrent en jeu de manière séquentielle. Le scénario 3 pourrait être le premier à solliciter nos forces au loin alors que le scénario 2 pourrait aussi entrer en jeu si un adversaire doté prenait position dans notre intervention extérieure, par ailleurs potentiellement menée en coalition. Enfin, en cas d'escalade du conflit lointain et de pressions exercées sur les membres de la coalition, les forces nucléaires pourraient être amenées à changer de posture. Finalement, les formes d'épaulement précédemment décrites, peuvent se conjuguer dans un seul scénario « majorant » qui peut constituer un référentiel dimensionnant. Il combinerait déstabilisation d'un État tiers où nous aurions des intérêts et serions engagés dans le cadre d'accords ou encore déstabilisation d'un territoire ultramarin français avec la menace de « *proxies* » (intermédiaires) obligeant à y envoyer des renforts conséquents (militaires et forces de sécurité intérieure), et déstabilisation progressive du territoire métropolitain par des actions hybrides (cyber, terrorisme et influence) dont les conséquences impacteraient directement notre capacité à déployer des forces.

## L'épaulement des forces nucléaires et conventionnelles



Dans ce cas précis, les simultanités de sollicitations de nos forces conventionnelles et nucléaires (défense d'intérêts français hors Europe, renforcement de la défense collective en Europe ou accords de défense et rétroactions sur le territoire national) mettraient en tension des moyens qui sont pour partie mutualisés. En cas de manque de moyens disponibles immédiatement, ce scénario « multi-crisis » fait courir le risque d'une dilution des forces armées sur le territoire national, au détriment d'intérêts plus lointains.

Dans cette perspective, la notion d'épaulement suggère donc de constituer un socle conventionnel réactif, robuste et endurant qui ne susciterait que des mutualisations acceptables et réalistes (délais et capacités de rapatriement des moyens) pour toutes les capacités (conventionnelles et nucléaires) sollicitées par le scénario 1. Dans un contexte économique inflationniste, et après avoir sanctuarisé les moyens nécessaires au scénario 1, des choix budgétaires devront donc intégrer cette équation stratégique complexe : disposer des moyens nécessaires à l'Hypothèse d'engagement majeur (HEM) tout en conduisant la manœuvre de dissuasion.

Cette nouvelle ambition conventionnelle n'impliquerait pas pour autant une dérive vers une dissuasion par déni, par exemple par l'acquisition d'un bouclier anti-missile, mais bien d'en rester à une dissuasion par punition par la frappe nucléaire<sup>(39)</sup>. Dans les faits, une dissuasion par déni serait, elle, stratégiquement une ligne Maginot. Si la France refuse qu'une Défense anti-missile balistique (DAMB) joue un rôle opérationnel dans la protection d'intérêts vitaux déjà couverts par sa doctrine de dissuasion,

<sup>(39)</sup> SNYDER Glenn H., « Deterrence by denial and punishment », Woodrow Wilson School of Public and International Affairs, Center of International Studies, 1959 (<https://hdl.handle.net/2027/mdp.39015066339642>).

elle considère en revanche comme légitime de doter ses forces conventionnelles déployées de dispositifs sol-air de défense face aux menaces balistiques ou missiles aérobies conventionnels qui pourraient les menacer.

La crédibilité de l'épaulement des forces nucléaires et conventionnelles passe également au niveau stratégique (Centre de planification et de conduite des opérations – CPCO –, de l'État-major des armées – EMA) par l'intensification d'une préparation et d'un entraînement partagés, planifiés. Il pourrait revenir à l'EMA d'être le maître d'œuvre d'une approche moins cloisonnée entre les forces conventionnelles et nucléaires, et de veiller à y associer les acteurs militaires agissant dans tous les champs et milieux, et pas seulement les armées « nucléaires » (Marine nationale et Armée de l'air et de l'Espace). Le respect du besoin d'en connaître et la confidentialité requise à chaque manœuvre sont aujourd'hui un frein à leur pleine intégration. Des évolutions organisationnelles pourraient concerner les parties hautes des opérations actuellement ségréguées (opérations spéciales, conventionnelles, nucléaires, cyber, spatiales) pour partager contraintes et analyse de la situation dans un travail d'état-major au profit du sous-chef opérations de l'EMA. Il s'agit également d'encourager à « penser épaulement » dans la planification et la conduite de l'action en sachant mesurer les effets produits en phase de contestation ou de début d'affrontement « à distance », pour traduire notre détermination.

\*

\*\*

Les rapporteurs de la chambre haute<sup>(40)</sup> n'ont fait que reprendre les doutes qui ont entouré la doctrine nucléaire française depuis ses débuts : « l'arme nucléaire ne peut pas tout (...) et il ne fallait pas conclure pour autant que les hommes cesseraient de régler leurs oppositions par la violence »<sup>(41)</sup>. L'affirmation depuis 2020 de son épaulement par les forces conventionnelles constitue une évolution sémantique notable. Pour s'opposer à la désinhibition dans l'emploi de la force, émanant notamment d'États dotés, la manœuvre stratégique doit solliciter tous les leviers militaires au service d'une ambition de dissuasion afin de se doter d'options supplémentaires (options de signalement, comme options d'action). Afin de rester à la fois précis et adapté à la conflictualité du moment, le dialogue dissuasif doit en permanence s'enrichir et veiller à la cohérence des outils qui l'alimentent. Il demeure essentiel de ne pas créer de trop forts degrés de contrainte ou d'articulation entre forces conventionnelles et nucléaires, mais au contraire d'exploiter toute la palette des leviers qui s'offrent, de manière séquentielle et coordonnée. Cette manière de reconsidérer nos forces en volume comme en organisation peut s'inscrire dans le cadre plus global d'une transformation du modèle d'armée, pour répondre à l'évolution de la conflictualité.

La dialectique nucléaire qui surplombe le conflit russo-ukrainien et la probabilité accrue de scénarios de confrontation du fort au fort, appellent d'ailleurs d'autres formes « d'épaulement » pour crédibiliser la réponse de l'État, en particulier un épaulement

<sup>(40)</sup> COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES, DE LA DÉFENSE ET DES FORCES ARMÉES, *Ukraine : un an de guerre, op. cit.*

<sup>(41)</sup> AILLERET Charles, *L'aventure atomique française : comment naquit la force de frappe*, Grasset, 1968.

## L'épaulement des forces nucléaires et conventionnelles

des autres ministères. La phase interministérielle de l'exercice *Orion* qui s'est déroulée au printemps 2023 a ainsi démontré le besoin d'une réponse coordonnée de l'État en amont et pendant l'engagement. Il s'agit de renforcer la coordination des activités en matière de défense de l'ensemble des champs ministériels tant en matière de défense militaire que de défense civile : la future Commission interministérielle relative à la défense nationale (CIDN) devrait répondre à cet objectif. La dissuasion nucléaire peut, en outre, être mieux comprise de la nation, ce qui appelle un autre type d'appui, celui des forces morales de la Nation, indispensables pour garantir le meilleur niveau de résilience. Il apparaît essentiel que la dissuasion est mieux appréhendée et comprise, en se fiant à l'intuition du général Gallois <sup>(42)</sup> qui estimait impératif de consolider « d'invisibles liens psychologiques qui relient l'adhésion nationale à la stratégie mise en œuvre ».

Après avoir exploré tous les volets couverts par la notion d'épaulement dans le domaine de la défense, ce terme tactique du génie militaire prend une dimension stratégique dans la nouvelle ère géopolitique qui s'ouvre. Quel que soit le ministère concerné, cette ère suggère de ne négliger aucun effort dans la mise en cohérence des outils dont dispose de l'État pour se défendre, qu'il s'agisse du juste dimensionnement des moyens comme de la coordination de leurs actions. ♦

---

<sup>(42)</sup> GALLOIS Pierre Marie, *Stratégie de l'âge nucléaire*, Francois-Xavier de Guibert, 2009, p. 173-174.

# Pour une organisation de l'action de l'État dans l'Espace

Diane GERIBALDI

Colonelle, auditrice de la 72<sup>e</sup> session du CHEM et de la 75<sup>e</sup> session de l'IHEDN. Elle a commandé la Base aérienne 722 « Capitaine Albert Raffin » et l'École d'enseignement technique de l'Armée de l'Air et de l'Espace (EETAEE) à Saintes de 2020 à 2022.

« **C**eux qui sauront contrôler l'Espace sauront également prendre le contrôle de la surface de la Terre »<sup>(1)</sup>. Cette prolongation à l'espace extra-atmosphérique de la prophétie de Clément Ader disant « sera maître du monde qui sera maître du ciel » met en exergue l'importance d'être une puissance spatiale, c'est-à-dire d'avoir la capacité de projeter des objets dans l'Espace, d'utiliser et d'exploiter ce milieu pour des objectifs politiques, économiques ou militaires, en développant ou maintenant des technologies et des compétences de haut niveau.

Ce milieu, généralement considéré comme débutant à la ligne dite de Karman<sup>(2)</sup>, à une altitude de 100 km au-dessus de la surface terrestre, est particulièrement hostile. Il soumet les équipements à des variations extrêmes de températures et à des rayonnements ionisants. Y faire évoluer des matériels et des humains à des distances et délais d'intervention considérables par rapport aux centres de commandement et de contrôle nécessite des compétences et technologies de pointe ainsi qu'une industrie de premier ordre. C'est pourquoi la conquête spatiale a été, depuis ses origines, autant une source de rêve que de compétition stratégique tant pour le prestige lié à son accès que pour la nature éminemment duale des objets mis en orbite. La conquête spatiale comprend, en effet, un aspect militaire intrinsèque. Typiquement, la fusée qui a mis *Sputnik 1* en orbite en 1957, est dérivée du missile *R-7 Semioroka*, premier missile balistique intercontinental au monde. Aujourd'hui, le missile français *M51* (missile mer-sol balistique stratégique) armant nos *Sous-marins nucléaires lanceurs d'engins (SNLE)* profite de l'expertise d'ArianeGroup qui a conçu le système de propulsion solide à deux étages, une des technologies des propulseurs auxiliaires à poudre d'*Ariane 5*. Enjeux spatiaux et militaires sont depuis le début de l'aventure spatiale intimement liés.

Être une puissance spatiale impose des investissements scientifiques, techniques et économiques considérables et repose sur une organisation efficace. Sous l'impulsion

<sup>(1)</sup> STARES Paul B., *Space Weapons and U.S. Strategy: Origins and Development*, London/Sydney, Croom Helm, 1985.

<sup>(2)</sup> Cette limite est une convention symbolique car il n'existe pas de définition juridique internationale de la démarcation entre l'espace aérien d'un pays et l'espace extra-atmosphérique.

de Pierre Auger, le directeur du Comité de recherches spatiales (1959)<sup>(3)</sup>, et du président Charles de Gaulle, le Centre national d'études spatiales (Cnes) voit le jour en 1961 pour embrasser les responsabilités de conception des lanceurs et développer la coopération, européenne et américaine, indispensable à un pays comme la France. Le 26 novembre 1965, la France devient la troisième puissance spatiale mondiale en démontrant sa capacité à fabriquer et lancer un satellite de manière autonome, en positionnant en orbite basse son premier satellite, *Astérix*, via le lanceur léger *Diamant*.

Depuis, les évolutions de l'organisation de la politique spatiale française ont été congruentes avec les enjeux et dynamiques de la conquête spatiale. Sans évolution majeure durant les années 1980-1990, le début des années 2000 est marqué par le renouveau des coopérations, puis les mutations s'accélérent à partir de 2010 pour répondre à des enjeux de défense et d'économie.

Après les tirs de destruction à Ascension directe antisatellite (AD-ASAT) chinois de 2008 puis américains en 2009, le Commandement interarmées de l'Espace (CIE) est créé en 2010<sup>(4)</sup> pour embrasser les questions de défense spatiale. L'observation du rapprochement du satellite russe *Loutch-Olymp* près du satellite de télécommunication franco-italien *Athena-Fidus*<sup>(5)</sup> en 2017, entraîne la rédaction de la première *Stratégie spatiale de défense* de la France en juillet 2019<sup>(6)</sup>. La création du Commandement de l'Espace (CDE) en lieu et place du CIE en 2019 constitue la première action de mise en œuvre de celle-ci. Le CDE est sous les responsabilités opérationnelle du Chef d'état-major des Armées (Céma) et organique de l'Armée de l'Air, devenue en 2020, Armée de l'Air et de l'Espace (AAE)<sup>(7)</sup>.

Sur le plan économique, il a fallu s'adapter aux enjeux de l'ère du *New Space* qui a débuté dans les années 1990-2000. Le *New Space* « correspond à un paradigme de production en grande quantité à bas coût dans toute la chaîne de valeur de l'industrie spatiale, plutôt habituée à faire jusque-là du "sur-mesure" pour des clients institutionnels aux capacités d'investissement importants »<sup>(8)</sup>. SpaceX (créée en 2002 par Elon Musk) est la société la plus emblématique du *New Space* qui a démocratisé l'accès à l'Espace en réduisant les coûts d'accès aux orbites basses et aux services de manière continue depuis 20 ans. Cette baisse des coûts est le fruit de véritables ruptures telles que la conception de lanceurs réutilisables, la mise en orbite de constellations avec des lancements par grappe de satellites, et non plus par objet unique, la miniaturisation avec les *Cube Sat* (satellite de 10 cm de côté) ou encore le développement de démonstrateurs de services de maintenance dans l'Espace, voire, à l'avenir, d'infrastructures spatiales de type serveurs de données.

<sup>(3)</sup> VARNOTEAUX Philippe, « La naissance de la politique spatiale française », *Vingtième siècle*, 2003/1, p. 59-68 (<https://www.cairn.info/revue-vingtieme-si%C3%A8cle-revue-d-histoire-2003-1-page-59.htm>).

<sup>(4)</sup> Arrêté portant création du commandement interarmées de l'Espace, 7 juillet 2010 (<https://www.legifrance.gouv.fr/>).

<sup>(5)</sup> *Le Monde* avec AFP, « La France accuse la Russie de tentative d'espionnage par satellite », *Le Monde*, 7 septembre 2018 (<https://www.lemonde.fr/>).

<sup>(6)</sup> GROUPE DE TRAVAIL « ESPACE », *Stratégie spatiale de défense*, ministère des Armées, 2019 (<https://medias.vie-publique.fr/>).

<sup>(7)</sup> Ordonnance n° 2021-860 du 30 juin 2021 portant changement d'appellation de l'Armée de l'air (<https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000043727811>).

<sup>(8)</sup> MIMOUN David, « Le *New Space*, une révolution à l'avenir incertain », *SAY*, n° 5, 2021, p. 130-133.

En France, la Première ministre Élisabeth Borne a annoncé lors du Congrès international d'Astronautique en septembre 2022, un plan d'investissement inédit de 9 milliards d'euros sur trois ans <sup>(9)</sup> pour rester compétitif car aujourd'hui, le *New Space* a largement dépassé les frontières américaines. Plus de 90 pays investissent plus de 10 millions d'euros par an dans le spatial <sup>(10)</sup>. Ces investissements français s'accompagnent d'une évolution organisationnelle. Depuis 2020, le ministère de l'Économie, des Finances et de la Souveraineté industrielle et numérique (Mefsin) est, non seulement venu s'ajouter aux tutelles historiques du Cnes qu'étaient le ministère de l'Enseignement supérieur, de la Recherche et de l'Innovation (Mesri) et le ministère des Armées (Minarm), mais aussi redevenu le ministère chef de file de la politique spatiale civile française, dont la dernière occurrence date des années 1990. Les décrets d'attributions du ministre chargé de l'Économie lui confient la responsabilité de préparer et mettre en œuvre la politique du Gouvernement en matière d'Espace <sup>(11)</sup>, en s'appuyant sur la Direction générale des entreprises (DGE) et, en son sein, la sous-direction du spatial, de l'électronique et du logiciel <sup>(12)</sup>. Le DGE est, quant à lui, responsable du Programme 193 sur la recherche spatiale, traduisant la volonté du Gouvernement d'améliorer la compétitivité du secteur spatial français et d'accompagner la filière spatiale <sup>(13)</sup>.

Pour autant, la France, puissance spatiale possédant une plateforme de lancement souveraine au Centre spatial guyanais (CSG), une Base industrielle et technologique de défense (BITD) solide avec plusieurs entreprises de premier plan, telles que Arianespace, Thales Alenia Space, Airbus Defence and Space, et plus de 70 *start-up*, dites *pure-players* <sup>(14)</sup>, qui composent le *New Space* français <sup>(15)</sup>, une agence spatiale reconnue, des capacités de surveillance et un volontarisme financier, est fragilisée. Notre liberté d'action dans l'Espace est fortement contrariée par le manque conjoncturel de lanceurs européens, une forte concurrence engendrée par le *New Space* et le développement de technologies et de modes d'action de plus en plus hybrides pouvant menacer directement nos intérêts.

Dans ce contexte, on peut se demander si, en complément des investissements financiers annoncés et des évolutions d'organisation amorcées, la mue organisationnelle et institutionnelle de la politique spatiale française ne mériterait pas d'être poussée encore plus loin pour nous permettre d'être plus performants. Quelles améliorations pourraient être apportées au pilotage de la politique spatiale compte tenu des évolutions

<sup>(9)</sup> « Espace : la France annonce un investissement de 9 milliards d'euros », *Le Point*, 18 septembre 2022.

<sup>(10)</sup> LISOIR Hugo et LISOIR Maxime, *2040 : Tous dans l'Espace*, Alisio, 2021, 205 pages.

<sup>(11)</sup> Décret n° 2020-871 du 15 juillet 2020 relatif aux attributions du ministre de l'Économie, des Finances et de la Relance (<https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000042121191>) et décret n° 2022-826 du 1<sup>er</sup> juin 2022 relatif aux attributions du ministre de l'Économie, des Finances et de la Souveraineté industrielle et numérique (<https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000045847934>).

<sup>(12)</sup> Arrêté du 18 décembre 2019 portant organisation de la Direction générale des entreprises (<https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000039682901>).

<sup>(13)</sup> COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES, *Mission « Recherche et enseignement supérieur » du projet de loi de finances pour 2022 (Rapport d'information n° 205)*, Sénat, 24 novembre 2021, §III.B.1, p. 14-29 (<https://www.senat.fr/>).

<sup>(14)</sup> Il y a plus de 1 700 sociétés qui appartiennent à la filière spatiale, mais les 70 *start-up* dites *pure-players* sont exclusivement actives dans le domaine spatial. Elles concentrent près de trois-quarts du chiffre d'affaires et la moitié des presque 35 000 salariés de cette activité.

<sup>(15)</sup> GALLOIS Dominique, « L'engouement des *start-up* françaises pour l'Espace », *Le Monde*, 18 mai 2022.

des acteurs et des usages du milieu ? Pour préserver notre liberté d'action dans le milieu spatial, l'État doit pouvoir influencer la norme et faire respecter le droit, développer un écosystème lié aux activités spatiales compétitif et savoir défendre nos intérêts fondamentaux dans l'Espace, tant nos modes de vie en dépendent. L'action de l'État dans l'Espace est, par ailleurs, indissociable d'un travail en coopération pour espérer pouvoir faire face aux plus gros compétiteurs. Juridique, économique et militaire, voilà les trois domaines que nous allons analyser pour proposer des pistes de réflexions visant à renforcer la politique spatiale française.

### **Faire respecter le droit existant et réguler les nouveaux usages**

Constitué de 5 traités majeurs, de principes, déclarations et multiples résolutions, la principale source du droit de l'Espace reste le Traité dit « de l'Espace » de 1967<sup>(16)</sup>. Toujours en vigueur aujourd'hui, il réunit l'intégralité des puissances spatiales. Le droit de l'Espace se caractérise par sa très grande libéralité. La faiblesse de la régulation juridique internationale des activités humaines dans l'Espace et le décalage entre les activités qui existaient lors de la rédaction des traités et l'usage actuel soulèvent trois types de difficultés : cela encourage les initiatives non coopératives, complique la lutte contre la pollution orbitale et implique un besoin croissant de réglementer les activités privées. À court terme, l'urgence est de réglementer la mise en orbite des mégaconstellations, de lutter contre la pollution spatiale, à plus long terme, les vols touristiques et les projets miniers spatiaux.

Le règlement de l'Union internationale des télécommunications (UIT) a défini comme principe d'allocation orbitale la règle du « premier arrivé, premier servi ». Celle-ci convenait aux puissances spatiales jusqu'à l'avènement des mégaconstellations. SpaceX avec *Starlink*, ou *OneWeb* ont, en effet, pour objectif de permettre un accès universel à *Internet* à haut débit. À terme, le nombre de satellites de la constellation *Starlink* pourrait s'élever à 42 000 unités en orbite terrestre basse<sup>(17)</sup> ! Ce nombre élevé laisse présager des risques de collisions ou de pollution lumineuse, mais également une saturation des orbites et fréquences au profit d'un seul acteur. Face à cette menace d'éviction, la question du contrôle des allocations de fréquences et des responsabilités étatiques devient une nécessité. La France doit pouvoir influencer le système de régulation du trafic spatial que l'Union européenne (UE) souhaite développer. Cette régulation implique des capacités autonomes et des financements associés, car elle est indispensable pour que nous conservions notre accès à l'Espace et évitions des colonisations orbitales, mais également nécessaire pour faire face à la pollution spatiale qui est un des enjeux spatiaux contemporains majeurs.

<sup>(16)</sup> Traité sur les principes régissant les activités des États en matière d'exploration et d'utilisation de l'espace extra-atmosphérique, y compris la Lune et les autres corps célestes, 1967 (<https://fedlex.data.admin.ch/>).

<sup>(17)</sup> TUMANYAN Albert, « Constellations de satellites : Un nouveau défi pour le droit spatial », *SpaceLaw*, 25 mars 2020 (<https://www.spacelaw.fr/constellations-de-satellites-un-nouveau-defi-pour-le-droit-spatial>).

Avec AFP, « SpaceX n'aura pas besoin de lancer 42.000 satellites pour Starlink, affirme une dirigeante du groupe », *Capital*, 12 septembre 2022 (<https://www.capital.fr/>).

Aujourd'hui, 36 500 débris de plus de 10 cm et plus d'un million de débris de 1 à 10 cm de diamètre sont répertoriés. Certains sont les fruits de l'accès « normal » à l'Espace tels que les étages de fusées anciennes, les satellites en fin de vie ou les débris générés par des collisions. D'autres sont le résultat des démonstrations de puissance, tels que les tirs AD-ASAT qui ont généré des milliers de débris. Sans action de nettoyage volontaire, ces débris restent plusieurs années en orbite <sup>(18)</sup> et peuvent engendrer l'effet Kessler (enchaînement de collisions en chaîne exponentiel), par ailleurs accentué par le développement des mégaconstellations.

Un texte international, publié en 2002 par l'*Inter-Agency Space Debris Coordination Committee* <sup>(19)</sup> et étendu en 2011 à toutes les activités spatiales par la norme ISO-24113, a pour but de limiter la pollution spatiale avec des orientations telles que « l'interdiction de générer volontairement des débris » ou « l'interdiction pour un débris de rester plus de 25 ans ». Malheureusement, ce texte est mal suivi comme en attestent les récents tirs AD-ASAT réalisés par l'Inde en 2019 ou la Russie en 2021, car non juridiquement contraignant. La France est un des rares pays à avoir une loi qui traite des débris spatiaux (2008, réactualisée en 2022 <sup>(20)</sup>). Concrètement, les satellites sont obligés de garder une réserve de carburant pour changer d'orbite et, au bout de 25 ans maximum, retomber dans l'atmosphère terrestre qui les désintègre. Par ailleurs, la France veille au respect par les industriels de la norme ISO-24113, mais tous les pays ne sont pas aussi vertueux. La solution serait un texte international contraignant. L'État devrait alors pouvoir constater des violations en matière de pollution et tenter des actions contre les contrevenants. Pour ce qui est des moyens techniques de dépollution, la coopération s'organise. En Europe, plusieurs chercheurs se regroupent *via* l'Agence spatiale européenne (ESA), une entité de 22 États-membres distincte de l'UE, pour développer des capacités de capture de débris spatiaux. Les solutions par aimantation ou filets sont encore trop onéreuses pour une activité qui sera soutenue essentiellement par des fonds publics. De plus, le développement de capacités de nettoyage des orbites, de maintenance dans l'Espace ou de désorbitage, porte intrinsèquement un caractère dual. Ces solutions pourraient être utilisées pour mettre hors d'état de fonctionnement un satellite d'un pays rival. La Chine a, par exemple, proposé en 2018 une solution de désorbitage de débris par laser, mais qui a reçu un accueil froid des autres puissances spatiales. En effet, qui peut détruire un débris, peut détruire un satellite. Un fait plus inquiétant est intervenu en janvier 2022 : Pékin a réalisé sans coordination une désorbitation d'un vieux satellite de l'orbite géostationnaire à l'orbite cimetière, mettant en exergue à quel point le milieu spatial est propice aux stratégies hybrides <sup>(21)</sup>.

À plus long terme, le troisième enjeu concerne la réglementation du tourisme spatial et la sauvegarde des personnes dans l'Espace et sur Terre. L'État prend, d'ores

<sup>(18)</sup> 25 ans à 500 km, 100 à 150 ans à 800 km d'altitude et 2 000 ans à 1 200 km d'altitude.

<sup>(19)</sup> NDLR : L'IADC comprend les agences spatiales italienne (ASI), française (Cnes), chinoise (CNSA), canadienne (CSA), allemande (DLR), européenne (ESA), indienne (ISRO), japonaise (JAXA), sud-coréenne (KARI), américaines (NASA), russes (Roscosmos), ukrainienne (SSAU) et britannique (UKSA).

<sup>(20)</sup> Loi n° 2008-518 du 3 juin 2008 relative aux opérations spatiales (LOS) (<https://www.legifrance.gouv.fr/>).

<sup>(21)</sup> FILLOUX Frédéric, « Chine-États-Unis : pourquoi il est nécessaire de se préparer à une guerre spatiale », *L'Express*, 6 août 2022.

et déjà, en charge la sûreté et la sécurité des infrastructures terrestres, notamment les ports spatiaux et les segments terrestres des objets spatiaux d'intérêt français. Conformément au droit international, les États se doivent de récupérer, de prendre soin et de renvoyer les astronautes étrangers ayant atterri sur leur territoire. Ils doivent, lorsque cela est faisable, mettre tous les moyens en œuvre pour secourir des astronautes en détresse dans l'Espace, que ce soit directement, en les ravitaillant, ou bien en amenant leur vaisseau sur Terre ou sur une station spatiale. C'est d'ailleurs ce qui est arrivé le 24 février 2023 lorsque la Russie a envoyé un nouveau vaisseau *Soyouz* vers la Station spatiale internationale (*ISS*) afin de remplacer le vaisseau de retour endommagé par une collision <sup>(22)</sup>.

Certes, le nombre de spationautes de l'*ISS* ou de la *SSC* (Station spatiale chinoise) est faible, mais le tourisme spatial est une industrie prometteuse. Plusieurs entreprises privées telles que SpaceX, Blue Origin, ou des *start-up* comme Zephalto en France, ont investi dans le développement de technologies pour permettre des vols spatiaux commerciaux annoncés dès 2023. Avec un prix d'environ 250 000 dollars par personne, il est probable que ce tourisme reste un luxe réservé à une petite élite pendant un certain temps. Cependant, cette industrie veut se développer, avec une baisse des coûts à mesure que les technologies s'améliorent et que de nouvelles entreprises entrent sur le marché.

En parallèle de ce marché en éclosion, une des activités majeures de développement des dix prochaines années concerne l'exploration spatiale, en particulier sur la Lune. Le nombre de missions d'exploration, c'est-à-dire des missions de recherches en astrophysique, astronomie et physique solaire et des missions vers le *Deep Space*, l'exploration de Mars et de la Lune, devraient tripler d'ici 10 ans, passant de 52 à 170 par an <sup>(23)</sup>. Les risques de devoir porter secours vont donc augmenter. Il faut s'y préparer.

Enfin, l'exploitation des ressources (eaux, minerais) des corps célestes est un sujet d'intérêt. Le principe de non-appropriation des corps céleste laisse un vide juridique sur l'exploitation des ressources, et donc le champ libre aux logiques de puissances qui écrivent leur propre droit, comme les États-Unis, et investissent dans des technologies d'extraction. La France n'est pas complètement opposée à cette exploitation, mais souhaite des discussions au sein de l'ONU pour que s'organise internationalement celle-ci. En cas d'autorisation, la France devra avoir les moyens de profiter des ressources et de faire respecter les accords.

### **Être robuste économiquement et industriellement dans un milieu de compétition acharnée**

Rester une puissance spatiale avec les capacités autonomes de concevoir des satellites, pouvoir les mettre en orbite, en assurer la sûreté et la maintenance opérationnelle repose forcément sur une capacité industrielle forte. La France fait partie des cinq

<sup>(22)</sup> MOURIAUX Pierre-François, « Une nouvelle chaloupe de sauvetage a rejoint l'*ISS* », *Air&Cosmos*, 27 février 2023.

<sup>(23)</sup> Données Euroconsult Group, « Les Grandes mutations de l'activité spatiale, l'Espace un secteur en transition ».

premières puissances mondiales en termes d'investissement dans le domaine spatial avec 4,2 Md de dollars en 2022, mais elle est très loin des États-Unis (62 Md \$) ou de la Chine qui effectue un rattrapage à un rythme effréné avec près de 12 Md \$ d'investissement en 2022 <sup>(24)</sup>. Face à une telle dissymétrie, la puissance de la France passe par la capacité à travailler de manière agile entre entités publiques et acteurs privés, ainsi que par des coopérations au niveau européen et international.

La relation entre industriels et entités étatiques est organisée depuis 2013 au sein du CoSpace qui se réunit seulement une fois par an. Ce comité de coordination État-industrie est une instance regroupant les ministères clés (Économie, Recherche, Armées) dans une démarche de concertation et de coordination à la fois duale, interministérielle et partenariale avec les acteurs de l'industrie et de la recherche. Cet outil de politique industrielle et de recherche vise par ailleurs à préparer la réunion triennale des ministères de l'ESA chargés de l'Espace dont la dernière a eu lieu les 22-23 novembre 2022 <sup>(25)</sup>.

Par ailleurs, la relation secteur public-acteurs privés a été dynamisée par les évolutions du rôle du Cnes désormais impliqué dans le développement de la BITD spatiale. L'enjeu est de trouver le bon équilibre entre « recherche spatiale » et développement des *start-up* pour ne pas dépendre complètement des choix du marché et maîtriser les investissements dans l'innovation qui feront que la France reste une puissance spatiale dans l'avenir.

À l'aune de la perte temporaire d'autonomie de lancement dans l'Espace à laquelle la France, et plus largement l'Europe, doit faire face suite à la fin programmée en 2023 d'*Ariane 5*, au retard d'*Ariane 6* et à l'arrêt brutal de *Soyouz* (conséquence de l'invasion russe de l'Ukraine) sur lequel nous comptions pour lisser la transition, couplé à l'échec récent de *Véga-C* <sup>(26)</sup>, la gouvernance des projets stratégiques majeurs tels que celui des lanceurs doit être questionnée. La mise en place d'une gouvernance tripartite entre l'ESA, Arianespace et le Cnes en 2014 a certainement ajouté de la complexité en termes de gouvernance d'un programme de lancement majeur. Pourtant, la gouvernance bipartite Cnes-Arianespace avait fait ses preuves, comme en atteste la *success story* « Ariane ». L'enjeu à venir est de rentabiliser l'exploitation d'*Ariane 6* et surtout de se préparer à la concurrence dans le domaine des lanceurs, y compris en Europe. L'Allemagne, deuxième contributeur de l'ESA, conteste le *leadership* européen de la France dans le domaine des lanceurs. Les équilibres au sein d'Arianespace évoluent également comme le montre le transfert de la production des moteurs *Vinci* d'*Ariane 6* de Vernon (Normandie) vers Brême en Allemagne. De nouvelles entreprises comme Isar Aerospace (créée en 2018 à Munich) voient le jour pour développer notamment des lanceurs qui risquent de concurrencer à terme *Ariane*.

---

<sup>(24)</sup> *Ibid.*

<sup>(25)</sup> CNES, « Conférence ministérielle de l'ESA 2022 », 18 novembre 2022 (<https://cnes.fr/>).

<sup>(26)</sup> *Le Monde* avec AFP, « La fusée Vega-C se perd peu après le décollage, un revers pour l'Europe spatiale », *Le Monde*, 21 décembre 2022 (<https://www.lemonde.fr/>).

Par ailleurs, l'investissement dans le domaine de la défense spatiale est primordial car les usages militaires du spatial sont multiples (navigation, communication, observation, alerte avancée, météorologie...). Au niveau mondial, les prévisions de lancements de satellites militaires sont à la hausse de 300 % pour la prochaine décennie, les dépenses dans le domaine de la défense spatiale ont augmenté de 134 %, le nombre de pays investissant dans ce domaine est également en constante progression (33 en 2015 et 44 estimé en 2025 <sup>(27)</sup>). Les investissements des États-Unis dans la défense spatiale correspondront d'ici à 2025 à 78 % de la dépense mondiale, confirmant son statut d'hyperpuissance spatiale, loin devant la Chine à 8 % et l'Union européenne à environ 4 %. La France fait toujours partie des *leaders* européens, mais face à la concurrence et aux investissements massifs des autres États, le risque de décrochage est prégnant. La France ne peut rester une puissance spatiale que dans le cadre européen. Dès lors, Paris doit adopter une stratégie nationale pour maximiser son influence dans le cadre collectif de l'Europe et transformer les concurrences européennes émergentes en levier de complémentarité. Un changement de mentalité est nécessaire pour que le développement du secteur spatial réponde non seulement à une logique de retour sur investissement, mais également dans une réflexion stratégique allant de l'autonomie stratégique au développement durable.

### **Dans une situation de contestation affirmée, pouvoir faire face à un affrontement probable**

Les services que nous utilisons sur Terre sont chaque jour plus nombreux à dépendre du milieu spatial. Comme il est écrit dans la *Stratégie spatiale de défense*, les intérêts français ne se limitent pas aux satellites militaires patrimoniaux mais peuvent inclure des satellites commerciaux français, alliés et de l'UE. Leur défense relève des attributions souveraines et régaliennes de l'État et doit avoir un fondement juridique. Par ailleurs, afin d'être plus résilientes et plus efficaces, des associations de moyens civils et militaires ou des coopérations internationales sont indispensables.

Le Commandement de l'Espace (CDE) est en charge des Opérations spatiales militaires (OSM) dont un des aspects consiste à protéger nos objets spatiaux. En cas d'agression armée, la légitime défense <sup>(28)</sup> peut être invoquée selon l'article 51 de la Charte des Nations unies. L'article 5 de l'Otan ou l'article 42-7 du Traité de Lisbonne au niveau européen pourraient l'être également. Cependant, la défense dans l'Espace n'existe pas encore dans le Code de la défense. De même, le développement de critères permettant d'affirmer qu'une agression est en cours ou a eu lieu, est nécessaire.

En parallèle de ces besoins politiques, il faut améliorer nos capacités spatiales d'observation et d'écoute renouvelées, de Surveillance de l'espace extra-atmosphérique (*Space Domain Awareness, SDA*) afin de pouvoir détecter un acte suspect ou agressif dans l'Espace, le caractériser et l'attribuer. Il nous faudra des technologies et des moyens pour protéger nos satellites et nos flux de données, associés à une doctrine de

<sup>(27)</sup> Données Euroconsult Group, *op. cit.*

<sup>(28)</sup> *Stratégie spatiale de défense, op. cit.*, p. 29.

Pour une organisation de l'action de l'État  
dans l'Espace

« défense active ». Ainsi, dans la continuité de la Loi de programmation militaire 2019-2025, le projet de LPM 2024-2030 prévoit 6 Md € consacrés au renforcement de l'action de la France dans l'Espace sur la période 2024-2030, avec notamment :

- « La création d'un Centre de commandement, de contrôle, de communication et de calcul des opérations spatiales (C4OS) disposant de moyens pour piloter les actions vers, dans, et depuis l'Espace. »
- « La programmation des satellites patrouilleurs-guetteurs (*Yoda* qui constitue une première européenne), des lasers en orbite (projet *Flambe*) mais aussi des moyens d'action à partir du sol (laser *Bloomlase*)<sup>(29)</sup>. »

En plus des moyens étatiques, les capacités à mener des OSM sont complétées par les contrats passés avec des sociétés privées, comme celui entre le CDE et Arianegroup, permettant de bénéficier du service de surveillance spatiale *GeoTracker*. Par ailleurs, afin d'améliorer la protection des satellites d'intérêts, le cadre juridique a été modifié par l'ordonnance n° 2022-232 du 23 février 2022<sup>(30)</sup>, afin de créer un régime de réquisition des biens et services spatiaux au titre de la sauvegarde des intérêts de la défense nationale. Utilisée en cas d'urgence, cette réquisition serait décrétée par le Premier ministre.

Aujourd'hui, le domaine le moins développé est celui des actions de « défense active » dans l'Espace. L'arrivée des moyens cités précédemment devrait remédier à cela en partie, d'une part pour identifier, d'autre part pour agir. Par ailleurs, la présence du Centre d'excellence (*COE*) de l'Otan à Toulouse va permettre de catalyser la réflexion doctrinale sur l'Espace comme milieu d'opérations, tout comme y contribuent la planification et la conduite de l'exercice *AsterX* depuis trois ans ou la participation du ministère des Armées à l'exercice sous *leadership* américain *Shriever Wargame*. À partir de quel moment un satellite doit-il être considéré comme menaçant ? A-t-il une attitude hostile ? À partir de quel moment la France peut-elle mener une action de défense ? Voilà autant de questions auxquelles il faudra répondre pour rédiger les règles d'engagement d'une opération spatiale de défense active.

Ces règles doivent aussi être partagées car il est probable que la défense de moyens spatiaux d'intérêt se fasse en coalition. Ce sera certainement le cas si les constellations issues de programmes de l'UE, tels que *Galileo* pour le positionnement par satellite, *Copernicus* pour l'observation de la Terre ou *Iris<sup>2</sup>*, la future constellation de connectivité centrée sur les services aux gouvernements, sont menacées.

Le Cnes est également un acteur des OSM en apportant son expertise dans les grands programmes (*Hélios*, *Syracuse*, *Ceres*...<sup>(31)</sup>), en développant des démonstrateurs, en fournissant les images de son réseau de télescope pour compléter la *SDA*, en

<sup>(29)</sup> MINISTÈRE DES ARMÉES, « LPM 2024-2030 : réussir les sauts technologiques », 6 avril 2023 (<https://www.defense.gouv.fr/actualites/lpm-2024-2030-reussir-sauts-technologiques>).

<sup>(30)</sup> Ordonnance n° 2022-232 du 23 février 2022 relative à la protection des intérêts de la défense nationale dans la conduite des opérations spatiales et l'exploitation des données d'origine spatiale (<https://www.legifrance.gouv.fr/>).

<sup>(31)</sup> NDLR : *Helios* (satellites de reconnaissance), *Syracuse* (*Système de radiocommunication utilisant un satellite*) et *Ceres* (*Capacité de renseignement électromagnétique spatiale*).

formant le personnel du CDE pour qu'il soit autonome dans les opérations qui relèveront de la défense dans l'Espace ou encore en assurant la maintenance la plus complexe des satellites. L'implantation du CDE à Toulouse va permettre d'accroître la performance de la France dans les actions spatiales militaires par la colocalisation de ces deux acteurs majeurs <sup>(32)</sup>.

### **Pistes de réflexions pour une évolution de la gouvernance spatiale française**

Une réorganisation de la politique spatiale française apparaît souhaitable compte tenu des évolutions de responsabilités induites par les nouveaux usages de l'Espace, de la prolifération des acteurs spatiaux, ainsi que par les enjeux imposés par une concurrence féroce et de la dualité des objets spatiaux pouvant mettre en danger nos intérêts fondamentaux dans l'Espace ou dépendant de ce milieu. Au-delà de l'augmentation de budget ou de la préparation de l'avenir *via* la création de compétences technologiques et humaines préconisée dans le dernier rapport parlementaire sur le spatial <sup>(33)</sup>, nous proposons de poursuivre l'évolution organisationnelle de ces dernières années pour mieux préserver notre liberté d'action et, *in fine*, rester une puissance spatiale et contribuer à la puissance européenne.

Cette nouvelle gouvernance doit être réactive, reposer sur une grande subsidiarité et simple.

- La réactivité est un critère essentiel de l'efficacité : il apparaît ainsi que l'exécution de toute mesure doit revenir à l'autorité détenant l'expertise, les moyens nécessaires et la légitimité pour faire face aux situations dangereuses ou équivoques dans l'Espace. Selon la gravité de la menace et l'ampleur de la réponse, le fait d'avoir accès, en tout temps, aux plus hautes autorités de l'État doit être possible, comme c'est le cas dans le cadre de la mission de police du ciel de l'AAE (Posture permanente de sûreté aérienne ou PPS-A).

- Par ailleurs, l'organisation doit permettre d'identifier un organisme de conception de politique générale, détenir une autorité de mise en œuvre, ainsi qu'une autorité d'exécution.

- Enfin, l'autorité en charge des mesures d'exécution, que ce soit dans le domaine de la sauvegarde, de la défense, de la sûreté ou de l'action de l'État dans l'Espace, pourrait être la même, tout comme les commandants de zone maritime le sont dans le milieu maritime, ce qui présente l'avantage d'éviter toute redondance.

Maintenant que les principes sont posés, des évolutions de gouvernance de l'action de l'État dans l'Espace nous paraissent souhaitables.

<sup>(32)</sup> NDLR : Sur ce sujet, lire notamment ADAM Philippe, « Spatial de défense : quels défis pour le Commandement de l'Espace ? », *Cahier de la RDN « Salon du Bourget 2023 »*, p. 89-95 (<https://www.defnat.com/>).

<sup>(33)</sup> COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES, *L'Espace (Rapport d'information n° 4991)*, Assemblée nationale, 3 février 2022 ([https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/rapports/cion\\_afetr/115b4991\\_rapport-information#](https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/rapports/cion_afetr/115b4991_rapport-information#)).

Il convient tout d'abord de donner une existence juridique à la défense spatiale. En effet, celle-ci ne dispose pas d'un titre dédié dans le Code de la défense et n'est que partiellement prise en compte dans le titre IV consacré à la défense aérienne. Pourtant, « lorsque des actes malveillants sont réalisés par des forces militaires étrangères, l'action pour les prévenir et y répondre relève de la défense du milieu concerné »<sup>(34)</sup>.

Le Minarm ferait établir et arrêter le plan militaire de défense spatiale<sup>(35)</sup>. Le Céma serait responsable de la coordination au sein des armées<sup>(36)</sup> ainsi que de la mise en œuvre de ce plan militaire de défense spatiale<sup>(37)</sup>. Le commandant du CDE, le ComEspace serait chargé, sous l'autorité du Céma, de la défense de l'Espace comme le Commandant de la défense aérienne et des opérations aériennes (COMDAOA) est actuellement en charge de la défense aérienne.

En complément, il serait utile de qualifier les satellites comme des Points d'importance vitale (PIV)<sup>(38)</sup> au même titre que le segment sol. Cela serait cohérent avec la proposition de *Stratégie spatiale* européenne de mars 2023 qui rappelle que l'article 42-7 du Traité de l'UE sur l'assistance mutuelle peut être invoqué en cas d'attaque identifiée sur un satellite européen<sup>(39)</sup>.

Ensuite, le projet de LPM 2024-2030 propose de créer une posture de protection spatiale qui viendrait compléter d'autres dispositifs de posture de protection dont les plus connus sont la PPS-A et la PPSM (sauvegarde maritime). « [...] Les dispositifs de sûreté [...] visent à fournir un cadre adapté pour, d'une part, disposer de mesures dissuasives empêchant ou limitant la survenue d'actes malveillants et, d'autre part, apporter une réponse, publique et privée, coordonnée, optimale et efficiente aux conséquences de ces actes »<sup>(40)</sup>.

La sûreté relève de pouvoirs de police destinés à préserver et à rétablir l'ordre public, même lorsque des moyens militaires sont utilisés à cette fin. Cette création nécessiterait une révision du Code de la défense afin de différencier clairement la défense dans l'Espace de la posture de réaction spatiale. L'autorité administrative chargée des mesures de sûreté afférentes à un milieu n'est pas le Céma, mais une autorité dépendant directement du Premier ministre. Pour optimiser l'appréciation de situation dans un milieu difficile, la responsabilité des mesures de sûreté dans l'Espace pourrait revenir au ComEspace, sous l'autorité directe du Premier ministre. Ce cumul de responsabilités dans un milieu est identique aux règles et usages déjà en vigueur

<sup>(34)</sup> Article R. 1421-1 du Code de la défense sur la défense opérationnelle du territoire : « menace extérieure » ([https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article\\_lc/LEGIARTI000021544655](https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000021544655)).

<sup>(35)</sup> Sur le modèle de l'article D\*1442-2 du Code de la défense relatif à l'établissement des plans de la défense aérienne ([https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article\\_lc/LEGIARTI000006574660](https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000006574660)).

<sup>(36)</sup> Sur le modèle de l'article D 1442-3 du Code de la défense relatif à la défense aérienne (<https://www.legifrance.gouv.fr/>).

<sup>(37)</sup> Sur le modèle de l'article D\*1442-4 du Code de la défense relatif à la défense aérienne.

<sup>(38)</sup> Article R. 1332-4 du Code de la défense (<https://www.legifrance.gouv.fr/>).

<sup>(39)</sup> PARLEMENT ET CONSEIL EUROPÉEN, *Stratégie spatiale de l'Union européenne pour la sécurité et la défense*, 10 mars 2023 ([https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/detail?ref=JOIN\(2023\)9&lang=fr](https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/detail?ref=JOIN(2023)9&lang=fr)).

<sup>(40)</sup> Instruction interministérielle relative à l'organisation et à la coordination de la sûreté maritime et portuaire n° 230/SGDSN/PSE/PSN/NP du 27 juin 2018 (<https://www.legifrance.gouv.fr/circulaire/id/45351?origin=list>). Cette instruction ne s'applique pas lorsque des bâtiments de guerre étrangers sont impliqués.

dans les milieux maritime et aérien. Cette solution présente l'avantage de la lisibilité en étant en tout point conforme à la façon dont sont organisées les sûretés maritime et aérienne.

Enfin, la gouvernance haute de la politique spatiale française pourrait évoluer pour répondre aux enjeux stratégiques et à leur interministérialité. Tout en étant diverses, les configurations retenues chez nos principaux alliés reposent sur le triptyque que forment une agence spatiale généralement en charge de R&D, les armées pour les questions de défense et de sécurité, et le milieu industriel, ces différents acteurs étant placés sous l'égide d'une ou plusieurs autorités politiques <sup>(41)</sup>.

Si la proposition de structurer « l'action de l'État dans l'Espace » est le fruit d'une comparaison avec les milieux maritime et aérien, celle d'une gouvernance spatiale partagée s'inspire à la fois du principe stratégique de concentration des moyens et du modèle de gouvernance de la *Stratégie nationale de cyberdéfense*.

Le concept de concentration des moyens est expliqué par le Maréchal Foch : « [...] c'est l'art de déverser toutes ses ressources à un certain moment sur un point ; d'y appliquer toutes ses troupes, et, pour que la chose soit possible, de les faire toujours communiquer entre elles au lieu de les compartimenter et de les affecter à une destination fixe et invariable ; puis, un résultat obtenu, de les faire de nouveau converger et agir contre un nouveau but unique » <sup>(42)</sup>. Ce principe stratégique s'appliquant originellement aux forces armées peut inspirer les organisations et notamment la structuration de la politique spatiale, vu le nombre de ministères et d'acteurs impliqués.

Contrairement à la cyberdéfense, le modèle d'organisation de notre action dans l'Espace ne séparerait pas les capacités offensives et défensives, en revanche la gouvernance et la cohérence technique pourraient s'inspirer de cet autre milieu. Au niveau politique, les orientations et directives dans le domaine spatial seraient toujours prises, comme c'est le cas actuellement, en Conseil de défense et de sécurité nationale (CDSN). Un dispositif doit être créé pour renforcer la coordination de l'action publique en interministériel et à l'international. Il pourrait réunir les trois ministères de tutelles du Cnes (Mefsin, Minarm et Mesri), le ministère de l'Europe et des Affaires étrangères (MEAE) et le Cnes ainsi qu'un membre de l'État-major particulier de président de la République. Il aurait pour mandat la mise à jour et la déclinaison d'une stratégie nationale, la dernière datant de 2012, ainsi que le suivi des feuilles de route des sujets d'intérêts internationaux ou interministériels.

Cette coordination de niveau politico-stratégique serait complétée par un niveau « technico-opérationnel » qui pourrait être le fruit du rapprochement du CDE et du Cnes à Toulouse pour prendre les mesures nécessaires de protection des satellites. En fonction des évolutions des usages du spatial, il faudra voir si un format particulier de gestion de crise spatial est nécessaire.

<sup>(41)</sup> Comparaison obtenue par un entretien avec un officier allié inséré dans le CDE.

<sup>(42)</sup> FOCH Ferdinand, *Des principes de la guerre*, Berger Levrault, 1918, 341 pages.

Pour une organisation de l'action de l'État  
dans l'Espace

Dans cette proposition de gouvernance, le Cnes serait présent à de nombreux niveaux. Par les compétences techniques pérennes qu'il détient, il permet d'assurer une résilience de compétence à la France en ne dépendant pas uniquement de compétences techniques privées. Cette expertise peut s'avérer par exemple cruciale si un satellite d'intérêt doit voir ses services se prolonger le temps qu'un nouveau satellite le remplace.

\*  
\*\*

La France est une puissance spatiale historique car elle a très tôt compris les enjeux stratégiques que comportait ce milieu éminemment dual. L'avènement du *New Space* en 2010 a amené des innovations de rupture telles que les lanceurs réutilisables ou les constellations qui ont drastiquement fait baisser les coûts de l'accès à l'Espace. Le corollaire est une constante augmentation du nombre d'États et d'entreprises qui mettent en orbite des objets spatiaux, générant une compétition voire une contestation économique et stratégique très rude. L'Europe et la France sont toujours dans la course spatiale, mais l'absence conjoncturelle de lanceurs, les différentiels d'investissement entre nous et les États-Unis ou la Chine sont autant de signaux faibles de décrochage. L'organisation spatiale française a progressé depuis l'avènement du Cnes en 1961, toutefois une évolution plus importante est nécessaire pour s'adapter correctement aux responsabilités étatiques induites par les usages nouveaux du spatial, à la rapidité des évolutions technologiques et économiques, et aux enjeux internationaux, notamment européens. « Interministérialiser » la gouvernance, structurer « l'action de l'État dans l'Espace » et créer juridiquement la défense spatiale nous aidera à rester dans la ruée vers l'orbite, qui peut être qualifiée de *Far West* spatial <sup>(43)</sup>. ♦

---

<sup>(43)</sup> Titre de l'hebdomadaire *Courrier International* n° 1622, 2-8 décembre 2021.

# Stratégies de défense par interdiction en milieu sous-marin : du concept à la réalité

Jean-Christophe TURRET

Capitaine de vaisseau, auditeur de la 72<sup>e</sup> session du  
CHEM et de la 75<sup>e</sup> session de l'IHEDN.

Le 5 mai 2029, le Sous-marin nucléaire d'attaque (SNA) *Suffren* est en patrouille en mer de Norvège, en plongée à une profondeur de 250 mètres, 600 m d'eau sous la quille, aucun contact sonar reporté, il est seul et non repéré. Du moins le croit-il, car voici un peu plus de deux heures qu'il a été détecté par une Station autonome de fond (ASS), appartenant au système déployable d'écoute russe *Harmony*<sup>(1)</sup>, déposée sur le fond quelques semaines plus tôt par le *K-329 Belgorod*, sous-marin nucléaire spécialisé dans les opérations sur les fonds marins. Puis c'est le bruit caractéristique d'une hélice de torpille que l'opérateur sonar perçoit, alors qu'il n'a entendu ni le bruit de l'entrée dans l'eau d'une torpille tirée d'un aéronef ni celui de l'ouverture du tube d'un sous-marin tireur. Non, la torpille est apparue soudainement, comme si elle avait été déjà là. Elle l'était, encapsulée dans son conteneur ancré au fond et attendant l'ordre d'engagement venu de la base militaire implantée en Nouvelle-Zemble, bordant la mer de Barents, où ont été reçus et analysés les signaux captés par *Harmony*.

Ce scénario prospectif digne d'une *Red Team*<sup>(2)</sup> n'est ni plus ni moins qu'imaginé à partir de projets existants ou de travaux de recherche en cours. Ces travaux visent à mettre fin au principal avantage opérationnel d'un sous-marin, son extrême difficulté de détection, et autoriser le développement de nouvelles stratégies de défense du milieu sous-marin par interdiction. Deux types d'interdiction sont communément admis quel que soit le milieu. Le déni d'accès qui traduit le fait de dissuader l'adversaire de pénétrer dans une zone d'opération et l'interdiction de zone qui s'entend quant à elle comme la limitation de la liberté d'action de l'adversaire au sein d'une zone d'opération. L'association de ces deux notions, sous le sigle d'*Anti Access/Area Denial (A2/AD)*, est apparue dans la doctrine américaine au début de XXI<sup>e</sup> siècle afin de caractériser la fin de l'hégémonie de la projection de puissance et de force des États-Unis au regard de

<sup>(1)</sup> RAMM Alexey, « Russian "Harmony" for maritime surveillance », *Russia Beyond*, 30 novembre 2016 ([https://www.rbrh.com/economics/defense/2016/11/30/russian-harmony-for-maritime-surveillance\\_652217](https://www.rbrh.com/economics/defense/2016/11/30/russian-harmony-for-maritime-surveillance_652217)).

<sup>(2)</sup> NDLR : le ministère des Armées a mis sur pied une *Red Team* (<https://redteamdefense.org>), composée d'une dizaine d'auteurs et scénaristes de sciences-fictions et chargée d'offrir une vision prospective visant à anticiper les risques futurs.

nouvelles capacités permises par les progrès technologiques et la prolifération du couple radar/missiles à longue portée, essentiellement dans le domaine aérien.

Dans le domaine sous-marin, l'*A2/AD*, hors zone côtière minée, a longtemps fait peu de sens en raison de la difficulté technique à l'instaurer et à l'absence de menace que constituaient les sous-marins sur les théâtres terrestres. Pour autant, la notion de maîtrise des mers, centrale dans la doctrine de l'*US Navy* durant la guerre froide, ne pouvait s'affranchir de celle du milieu sous-marin qui voyait proliférer la menace représentée par les missiles balistiques nucléaires tirés à partir des Sous-marins nucléaires lanceurs d'engins (SNLE). C'est la raison pour laquelle des systèmes d'écoute fixe *Sound Surveillance System (SOSUS)*<sup>(3)</sup> ont été mis en place dès les années 1950 afin de détecter et pister les sous-marins soviétiques dans l'Atlantique et le Pacifique Nord, posant ainsi les jalons d'une stratégie d'interdiction sous-marine à grande échelle.

Face aux nombreux travaux en cours de la part de nos alliés et de nos compétiteurs dans le domaine de la lutte des fonds marins (*Seabed Warfare*) et par extension leur impact sur le milieu sous-marin, la France s'est dotée d'une feuille de route dans le domaine de la maîtrise de fonds marins. « Pour protéger nos intérêts et garantir la liberté d'action de nos forces, pour en saisir les opportunités en appui de notre autonomie stratégique, nous nous dotons d'une stratégie de maîtrise des fonds marins<sup>(4)</sup>. » Ce document établit un lien direct entre la maîtrise des fonds marins et la liberté d'action dans le milieu maritime, sur ou sous le dioptre. Par extension, il associe la non-maîtrise de ces fonds à une possible limitation de liberté d'action de nos sous-marins, y compris celle de nos SNLE dont la dilution garantit la possibilité d'une frappe nucléaire en second, essentielle à la crédibilité de notre dissuasion nucléaire.

Après l'étude des notions de déni d'accès et d'interdiction de zone éclairée par un regard historique dans le domaine maritime et sous-marin, nous verrons en quoi le déni d'accès pourrait avoir du sens dans le milieu sous-marin et comment les progrès technologiques ont de l'influence sur le concept pour finir par s'interroger sur l'intérêt de la France à investir dans ce domaine.

## Le déni d'accès maritime, une notion vieille comme le monde

Historiquement, le premier exemple illustré d'une stratégie de déni d'accès utilisant le domaine maritime remonte à -480 dans le conflit opposant les Perses de l'empereur Xerxès aux cités-États de Grèce rassemblées au sein d'une alliance de circonstance menée par Sparte et Athènes. Face à des forces perses largement supérieures en nombre, Thémistocle, élu *strategos* (combinaison d'amiral et général), subit

<sup>(3)</sup> Aussi connu sous le nom de projet *Caesar*, il s'agit d'un réseau d'hydrophones (40 par portion de 300 m) posés sur le fond, reliés à des stations à terre, *NAVFAC*, et exploitant les sons à basse fréquence émis par les sous-marins. Au milieu des années 1970, 20 *NAVFAC* couvrant les océans Atlantique et Pacifique Nord, étaient armés par environ 3 500 personnes. « The Cold War: History of the *SOund SURveillance System (SOSUS)* », Université de Rhodes Island et l'*Inner Space Center* (<https://dosits.org/>).

<sup>(4)</sup> PARLY Florence (ministre des Armées), « Lettre d'introduction », *Stratégie ministérielle de maîtrise des fonds marins*, février 2022 (<https://www.defense.gouv.fr/>).

Stratégies de défense par interdiction en milieu sous-marin :  
du concept à la réalité

initialement plusieurs défaites en cherchant à exploiter la seule géographie terrestre pour contrer l'avantage du nombre. Néanmoins, après une victoire grecque lors de la célèbre bataille livrée dans l'étroit canal entre l'île de Salamine et le territoire athénien, compensant l'infériorité de la force par l'utilisation de la géographie côtière, les Grecs acquièrent la suprématie navale et parviennent à couper les lignes de communications maritimes (*Sea Lines of Communication – SLOC*) qui étaient l'unique moyen pour les Perses de se ravitailler. Contraignant Xerxès à retirer ses troupes affamées, il s'agit d'un exemple illustrant l'intérêt d'une stratégie inter-domaines de déni d'accès et introduit la notion de maîtrise des mers (*Command of the Sea*) sous sa forme la plus élémentaire, le blocus.

La maîtrise des mers envisage un contrôle total des océans tel qu'un adversaire potentiel ne serait pas en mesure d'affronter la flotte qui le détiendrait <sup>(5)</sup>. Ainsi, selon Julian Corbett <sup>(6)</sup>, la maîtrise des mers permet à la fois une liberté d'action le long des *SLOC* tout en empêchant l'adversaire d'utiliser ses mêmes lignes. Le blocus des forces navales (constituées des bâtiments à vocation militaire) adverses, prôné par Julian Corbett pour atteindre la maîtrise des mers, est une stratégie de déni d'accès par excellence.

Durant la guerre froide, pour faire face à la flotte sous-marine soviétique, l'*US Navy*, sous l'influence d'Alfred Thayer Mahan <sup>(7)</sup> qui considère la maîtrise des mers comme l'objectif stratégique majeur de la marine, étend cette maîtrise au domaine sous-marin. En effet, face à la menace que font peser les sous-marins à propulsion nucléaire soviétiques sur les groupes aéronavals américains, les États-Unis déploient le système d'écoute sous-marin *SOSUS*, en complément des avions de patrouille maritime, des sous-marins avec antenne passive remorquée et des navires remorqueurs de sonars (*Surveillance Towed Array Sonar Ship, SURTASS* <sup>(8)</sup>). Ces nouveaux sous-marins passent désormais l'essentiel de leur temps de patrouille en immersion mais sont moins silencieux que les sous-marins classiques, facilitant leur détection par sonar. Ce faisant et sous réserve de pouvoir faire suivre chaque sous-marin soviétique par un effecteur sous-marin, de surface ou aérien, l'*US Navy* met en place une stratégie qui peut s'apparenter à de l'interdiction de zone à grande échelle. En 1970, le maillage du système *SOSUS* permet à l'*US Navy* de couvrir la quasi-totalité du Pacifique Nord <sup>(9)</sup>.

En réponse à cette stratégie, et conscient de ne pouvoir assurer une liberté de manœuvre en haute mer à ses sous-marins, la marine soviétique introduit dans les années 1970 la notion de bastion. Un espace, en portée de tir des cibles adverses, protégé par les forces de surfaces et les avions basés à terre dans lequel les SNLE ont la liberté d'action d'effectuer une frappe nucléaire en second, le cas échéant. Les

<sup>(5)</sup> HENROTIN Joseph, *Les fondements de la stratégie navale du XXI<sup>e</sup> siècle*, Économica, 2011, p. 208.

<sup>(6)</sup> Julian S. Corbett (1854-1922) est un stratège britannique qui a révolutionné la *Royal Navy* à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle. Il prônait notamment la maîtrise des lignes maritimes de communication et le blocus naval.

<sup>(7)</sup> L'amiral Alfred T. Mahan (1840-1914) a influencé la doctrine maritime américaine avec son ouvrage *The Influence of Sea Power upon History, 1660-1783*, Claude Tchou, Bibliothèque des introuvables, 2001. Il prône la bataille décisive permettant d'anéantir la flotte adverse afin d'acquiescer la maîtrise des mers.

<sup>(8)</sup> Il s'agit d'un bâtiment dédié à la détection et au pistage des sous-marins. Il remorque un sonar à immersion variable pour s'adapter aux conditions de propagation sonores.

<sup>(9)</sup> CLARK Bryan, CROUSEY Seth et WALTON Timothy A., *Sustaining the Undersea Advantage: Disrupting Anti-Submarine Warfare Using Autonomous Systems*, Hudson Institute, septembre 2020, figure 8, p. 38 (<https://s3.amazonaws.com/>).

Soviétiques sécurisent ainsi des espaces géographiquement limités que sont la mer de Barents et la mer d'Okhotsk <sup>(10)</sup>. Ils profitent notamment du fait que ces espaces peuvent s'apparenter à des mers fermées, plus simples à sécuriser.

### L'A2/AD dans le milieu sous-marin, de la théorie à la pratique

Les notions et capacités de déni d'accès et d'interdiction de zone ne sont pas nouvelles mais se sont réimposées, au cours des années 2 000, au centre des débats stratégiques et conceptuels américains. Les capacités et concepts de contre-A2/AD sont notamment abordés au sein des *Joint Operational Access Concept*, *Air-Sea Battle* et *Single Naval Battle* <sup>(11)</sup>. Les définitions modernes, selon le général Martin E. Dempsey <sup>(12)</sup>, Chef d'état-major des armées des États-Unis de 2011 à 2015, sont :

- le déni d'accès fait référence aux « capacités, généralement de longue portée, conçues pour empêcher une force ennemie de pénétrer dans une zone d'opération » ;
- l'interdiction de zone concerne les « capacités, habituellement de plus courte portée, consistant à restreindre la liberté de manœuvre d'une force ennemie dans la zone d'opération » <sup>(13)</sup>.

Toutefois, pour l'*US Navy*, l'aspect prioritairement « aérien » et « capacités militaires » de l'approche du concept d'A2/AD est réducteur. Ainsi, en 2016, le *Chief of Naval Operations*, l'amiral John M. Richardson déclare : « Le problème avec le terme A2/AD est qu'il associe la stratégie et la tactique d'une manière qui néglige les aspects non militaires de la notion de déni d'accès, minimise le rôle de l'aspect dissuasif, et nous concentre comme un rayon laser sur les analyses tactiques et la façon sur les systèmes d'armes adverses se comporteront <sup>(14)</sup>. » L'acception moderne se veut donc multidomaines et inclut nécessairement une forme déclaratoire préalable à but dissuasif.

Dans le principe et quel que soit le milieu dans lequel elle s'opère, une stratégie de déni d'accès ou d'interdiction de zone nécessite de disposer d'une capacité à détecter, à classifier (ami, neutre, suspect, hostile), à pister, à cibler et à détruire le cas échéant, capacité que l'on rassemble sous le sigle anglais *F2T2E* (*Kill chain Find-Fix-Track-Target-Engage*) <sup>(15)</sup>. Le tout étant associé à un préalable déclaratoire dont le but est de dissuader l'adversaire de se risquer à pénétrer dans la zone défendue. Cette phase déclaratoire est à la fois primordiale et ambiguë dans le milieu sous-marin. Elle est primordiale car contrairement au milieu aérien, les capteurs utilisés par les systèmes d'écoutes

<sup>(10)</sup> BREEMER Jan S., « The Soviet's Navy SSBN Bastions: Why Explanation Matters. », *RUSI Journal*, n° 44, décembre 1989.

<sup>(11)</sup> GROS Philippe, « La question du déni d'accès et le concept *Air-Sea Battle* », *RDN*, n° 760, mai 2013, p. 50-56 (<https://www.defnat.com/e-RDN/vue-article.php?carticle=16091>).

<sup>(12)</sup> DEPARTMENT OF DEFENSE, *Joint Operational Access Concept (JOAC)*, Version 1.0, 17 janvier 2012, p. 40 ([https://dod.defense.gov/Portals/1/Documents/pubs/JOAC\\_Jan%202012\\_Signed.pdf](https://dod.defense.gov/Portals/1/Documents/pubs/JOAC_Jan%202012_Signed.pdf)).

<sup>(13)</sup> *Ibid.*

<sup>(14)</sup> LAGRONE Sam, « CNO Richardson: Navy Shelving A2/AD Acronym », *USNI News*, 3 octobre 2016 (<https://news.usni.org/2016/10/03/cno-richardson-navy-shelving-a2ad-acronym>).

<sup>(15)</sup> Cette boucle décrit toutes les étapes nécessaires entre la détection et la destruction ou la neutralisation de la capacité à combattre. On peut y associer la capacité de vérifier l'efficacité de la frappe défensive (*Assess*, le sigle devenant *F2T2TEA*).

fixes sont essentiellement passifs et donc indétectables par la cible. Le déclaratoire va ainsi permettre de contraindre ou dissuader l'adversaire avant même qu'il ne se déploie. En effet, il est important de noter que chaque sous-marin habité peut être considéré comme un *capital ship*, c'est-à-dire une unité précieuse que l'on ne se risque pas à perdre car elle constitue une capacité clé dans le dispositif, bien davantage que des avions et que cela contraint tout particulièrement les tactiques de contre-déni d'accès. Cependant, elle doit aussi être ambiguë car la connaissance de l'emplacement exact des capteurs permet théoriquement la mise en place de tactiques de contournement par exploitation de l'environnement.

Afin de crédibiliser la stratégie, la notion d'étanchéité de détection de la zone interdite est primordiale. Dans le milieu sous-marin, l'impact de l'environnement est particulièrement dimensionnant puisqu'il peut affecter les portées de détection directe d'un facteur un à quatre. Dès lors, l'étanchéité passe, soit par un maillage suffisamment resserré pour garantir la détection dans les conditions les plus défavorables, soit par un certain degré de mobilité (horizontale et verticale) des capteurs afin de pouvoir s'adapter aux conditions du moment et garantir la meilleure portée possible. Toutefois, il est important de noter que les portées des capteurs passifs<sup>(16)</sup> les plus modernes n'excèdent pas quelques dizaines de kilomètres pour la détection d'un sous-marin moyennement bruyant et quelques kilomètres voire quelques centaines de mètres pour un sous-marin silencieux. Dès lors, la surface des zones couvertes est directement dépendante du nombre de capteurs mais n'est en rien comparable à celles qu'on peut observer au-dessus de la surface. Ainsi, par limitation technique, le déni d'accès d'une zone significative passe par l'exploitation de la géographie sous-marine afin de concentrer les moyens sur des zones bien spécifiques, aux frontières de la zone interdite et souvent des points de passage resserrés.

Les capteurs à longue portée, s'ils ont existé au début de la guerre froide du fait de l'indiscrétion des cibles, n'existent plus. De plus, la géographie des fonds marins a une influence toute particulière. Elle favorise le défenseur, à l'inverse de ce qui se passe dans le milieu aérien où c'est l'attaquant qui peut tenter d'utiliser les masques de détection provoqués par le relief. Ainsi, en plaçant les capteurs de détection dans des passages obligés, on peut sécuriser l'accès à une zone plus vaste. L'exploitation du *GIUK* (*Groenland, Island, United Kingdom*, figure 1), espace maritime séparant le Groenland et l'Écosse, divisé en trois passages « resserrés » possibles pour un sous-marin en immersion, permet à l'Otan de « surveiller » l'entrée de la Flotte du Nord russe<sup>(17)</sup> dans l'Atlantique Nord.

Il reste néanmoins à mettre en place un dispositif capable de prendre le relais de la détection initiale et de pister l'adversaire afin de pouvoir assurer l'interdiction en engageant la cible au besoin. Ce suivi est coûteux en moyens sous-marins et/ou

<sup>(16)</sup> Les capteurs passifs décèlent le bruit et un traitement acoustique est nécessaire pour distinguer le bruit émis par la cible du bruit de la mer, dit « ambiant ». La portée de détection dépend donc à la fois des portées de propagation des ondes sonores et de la qualité du traitement acoustique.

<sup>(17)</sup> La Flotte du Nord est la plus puissante des quatre flottes composant la marine russe. Elle est composée, entre autres, de sous-marins des classes *Typhoon*, *Delta IV*, *Oscar II* et *K*.

Stratégies de défense par interdiction en milieu sous-marin :  
du concept à la réalité

aéronavals. La tentation d'utiliser des moyens de substitution, autonomes ou semi-autonomes, est donc grande afin de préserver les unités habitées. Au quotidien, plus de 99 % des marins évoluant sous l'eau sont des militaires. Dès lors, le risque de dommage collatéral, consistant exclusivement en un tir *blue on blue* (unité amie) ou *blue on white* (unité neutre), est minimisé et pourrait inciter à aller plus loin dans l'utilisation de systèmes d'armes autonomes. D'autant que l'opacité du milieu complique l'attribution <sup>(18)</sup>. À cette date, le sabotage du pipeline sous-marin *North Stream 2*, à moins de 30 km des côtes suédoises et par moins de 100 m de fond reste officiellement non attribué. Il en serait probablement de même si un sous-marin venait à être coulé au milieu de l'océan Atlantique.

Enfin, la principale force tactique et opérative des sous-marins reste leur furtivité, qui compense une vulnérabilité avérée contre des moyens aériens notamment. Dès lors, on pourrait penser que le simple fait d'être détecté et potentiellement identifié, sans pour autant être pisté, puisse constituer une contrainte suffisante permettant d'interdire une zone. Cela dépend en fait de la nature de la mission. L'analyse des conflits récents, et notamment l'exemple de la guerre des Malouines (1982), montre que la présence confirmée, ou même présumée, d'un sous-marin non localisé, fait peser une contrainte sur la liberté d'action de la flotte adverse d'avantage que toute autre menace. On ne peut donc pas s'affranchir de la capacité de pistage si l'on veut efficacement interdire une zone à un sous-marin.

Les moyens requis pour la mise en place d'une stratégie de déni d'accès sous-marin sont donc sans commune mesure avec ceux requis pour des stratégies semblables au-dessus de la surface au point que l'on peut s'interroger sur son efficacité. Pour autant, une telle stratégie reste pertinente pour quiconque souhaite préserver la liberté d'action de ses propres forces maritimes de surface (civiles et militaires), voire de ses forces sous-marines.

Deux formes d'interdiction semblent envisageables et complémentaires par leur opposition :

- La maîtrise des mers étendue au milieu sous-marin, privilégiée par les États-Unis, destinée à couvrir une vaste zone géographique. Ce type de déni d'accès s'applique contre un adversaire déterminé à l'avance que l'on va contraindre au plus près de ses ports d'attache en exploitant les particularités de l'environnement sous-marin.
- Le bastion, privilégié par la Russie, et désormais par la Chine, qui ne peut s'appliquer que sur une zone géographiquement favorable (mer quasi fermée), limitée et contiguë à ses propres ports de façon à pouvoir s'intégrer dans une stratégie multidimensionnelle et bénéficier de l'apport des défenses basées à terre (fixes ou mobiles).

---

<sup>(18)</sup> L'attribution est la décision politique d'incrimination d'une action donnée. Véritable instrument d'influence, elle peut être publique ou confidentielle en fonction du but recherché.

Stratégies de défense par interdiction en milieu sous-marin :  
du concept à la réalité

Ces bases théoriques étant posées, on ne peut faire l'économie de la prise en compte des aspects techniques qui, s'ils ont démocratisé les capacités *A2/AD* dans le milieu aérien, contraignent les stratégies sous-marines.

### La technique, juge de paix des ambitions sous-marines

Les jalons techniques à atteindre sont les mêmes dans les milieux sous-marin et aérien. Ils sont associés à la *kill chain F2T2E* : détecter, classifier, pister, cibler et détruire. Le tout avec une chaîne de contrôle et de commandement efficace, et une permanence garantissant l'étanchéité de la zone dont on souhaite dénier l'accès.

D'ailleurs, dans le milieu sous-marin, ces étapes sont autant de défis techniques liés aux propriétés physiques du milieu aquatique. Il est presque étanche aux ondes électromagnétiques, impactant la détection et la communication. Les portées de détection acoustiques sont réduites et très sensibles à l'environnement<sup>(19)</sup>, compliquant la mise en place d'un maillage de détection fixe. La permanence pose la question de la gestion de l'autonomie des systèmes impliqués. Dès lors, toute stratégie d'*A2/AD* est particulièrement coûteuse et consommatrice de moyens, notamment dès que ceux-ci sont habités, qu'ils soient aériens, de surface ou sous-marins.

En matière de détection initiale, les États-Unis ont clairement de l'avance sur l'ensemble des compétiteurs par un emploi combiné d'une multitude de types de capteurs. Le système de systèmes *Integrated Undersea Surveillance System (IUSS)* intègre diverses capacités de détection fixes, mobiles et déployables<sup>(20)</sup>. Ses performances et capacités exactes sont évidemment classifiées mais il est intéressant de noter que par l'usage dual<sup>(21)</sup> qui est fait de ces capteurs, les États-Unis mettent en place une stratégie d'influence sur la zone surveillée qui couvrirait « l'Atlantique et le Pacifique Nord-Est<sup>(22)</sup> », soit peu ou prou les zones couvertes par *SOSUS* au début des années 1970.

L'*US Navy* a notamment investi dans le *Transformational Reliable Acoustic Path System (TRAPS)*<sup>(23)</sup> développé par la Société militaire privée (SMP) américaine Leidos et a commencé à le déployer<sup>(24)</sup>. Sur un sous-marin se déplaçant à 15 nœuds, la portée effective est estimée à 20 nautiques. Cela correspond, par exemple, au besoin de mettre

<sup>(19)</sup> Les ondes sonores ne se propagent pas en ligne droite dans l'océan mais selon une courbe qui dépend de la température, de la pression et de la salinité de l'eau. De plus, la capacité à détecter un sous-marin dépend du bruit ambiant qui lui aussi est variable. En conséquence, il est très difficile de faire des prédictions de portée de détection qui soient valables dans toutes les situations, sauf à être très pessimiste.

<sup>(20)</sup> PIKE John, « Integrated Undersea Surveillance System (IUSS) », Federation of American Scientists, 21 juin 1997 (<https://irp.fas.org/program/collect/iuss.htm>).

<sup>(21)</sup> L'usage civil s'étend de l'étude des phénomènes géophysiques sous-marins à celle des migrations des cétacés. CONLON L. Dennis, « Dual uses of the Navy undersea surveillance system », *The Journal of the Acoustical Society of America*, vol. 95, n° 5 (supplément), mai 1994 (<http://pubs.aip.org/>).

<sup>(22)</sup> STRATEGIC ENVIRONMENTAL RESEARCH AND DEVELOPMENT PROGRAM (SERDP) et ENVIRONMENTAL SECURITY TECHNOLOGY CERTIFICATION PROGRAM (ESTCP), « Whale Monitoring Using the United States Navy Integrated Undersea Surveillance System (IUSS) » (<https://serdp-estcp.org/>).

<sup>(23)</sup> *TRAPS* est une version modernisée du système *SOSUS*. Il est doté de capteurs plus sensibles, de capacités de traitement numérique associées à de l'Intelligence artificielle (IA).

<sup>(24)</sup> COMMITTEE ON ARMED SERVICES UNITED STATES SENATE, *National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2020 Report*, 11 juin 2019, p. 85 (<https://www.congress.gov/116/plaws/publ92/PLAW-116publ92.pdf>).

Stratégies de défense par interdiction en milieu sous-marin :  
du concept à la réalité

en place plus de 430 capteurs pour couvrir la zone Est du Pacifique (jusqu'à 1 000 nautiques à l'ouest des côtes américaines) <sup>(25)</sup>. On comprend l'intérêt pour les Américains de chercher à exploiter les zones au plus près des ports de l'adversaire afin de diminuer la surface de la zone à couvrir.

Les Russes ont également développé des systèmes d'écoute fixe : le *MGK-608* en service depuis les années 1990 a récemment été remplacé par une version modernisée, fonctionnant en réseau, le *MGK-608 SEVER* <sup>(26)</sup>. Ils ont aussi développé un système semi-fixe, *Harmony*, composé de stations autonomes de fond <sup>(27)</sup>. Les systèmes fixes sont utilisés pour défendre les deux bastions que sont la mer de Barents et la mer d'Okhotsk <sup>(28)</sup> et les systèmes déployables sont théoriquement exploitables partout mais ont été testés en Arctique.

Enfin, les Chinois développent le projet de « Grande muraille sous-marine ». Composée d'une combinaison de capteurs fixes, de drones sous-marins (*Uncrewed Underwater Vehicule, UUV*), de stations de déploiement et de recharge, cette muraille à usage dual, civil <sup>(29)</sup> et militaire, pourrait opérer jusqu'à 2 000 m de profondeur <sup>(30)</sup> mais est avant tout destinée à protéger la mer de Chine méridionale, le bastion chinois.

En matière de pistage, de ciblage et d'engagement, il est pour le moment nécessaire d'utiliser des moyens habités, particulièrement précieux et coûteux. Pour autant, les projets visant à révolutionner l'art de la lutte anti-sous-marine (ASM) en utilisant davantage de systèmes autonomes ou semi-autonomes se multiplient. Il s'agit notamment d'utiliser des drones sous-marins, combinés avec des drones aériens, qui se chargeraient du pistage et du ciblage. L'engagement serait réalisé, toujours à partir de drones sous-marins mais avec des torpilles ou de charges sous-marines prépositionnées sur le fond et activables sur commande.

Les États-Unis, via l'Agence de recherche et de développement à usage militaire du département de la Défense (*DARPA*), explorent plusieurs concepts et projets en ce sens. En premier lieu, au travers d'une gamme complète de drones sous-marins ou de surface de taille moyenne (*MUUV* ou *MSUV*) – comme le *Sea Hunter* (surface) –, à très grosse (*XLUUV*) <sup>(31)</sup> – comme le *Echo Voyager/Orca* <sup>(32)</sup> – disposant d'une grande autonomie et pouvant remorquer une antenne sonar. En second lieu, via de nombreux

<sup>(25)</sup> CLARK Bryan, CROUSEY Seth et WALTON Timothy A., *op. cit.*, p. 53.

<sup>(26)</sup> SUTTON H.I., « Analysis – Russia seeks submarine advantage in Arctic », 20 septembre 2016 (<http://www.hisutton.com/Analysis%20-Russia%20seeks%20submarine%20advantage%20in%20Arctic.html>).

<sup>(27)</sup> RAMM Alexey, *op. cit.*

<sup>(28)</sup> BREEMER Jan S., « The Soviet Navy's SSBN Bastions: Why Explanations Matter », *RUSI Journal* vol. 134, n° 44, p. 33-34.

<sup>(29)</sup> L'usage civil concernerait le système d'alerte avancé pour les catastrophes naturelles telles que les ouragans, tremblements de terre et tsunamis. GOLDSTEIN Lyle J., « China Is Building a "Undersea Great Wall" To Take on America in a War », *The National Interest*, 27 octobre 2017 (<https://nationalinterest.org/>).

<sup>(30)</sup> TSERING Dolma, « China's undersea great wall project: implications », [Indian] National Maritime Foundation (NMF), 9 décembre 2016 (<https://maritimeindia.org/chinas-undersea-great-wall-project-implications/>)

<sup>(31)</sup> *MUUV* : *Medium Uncrewed Underwater Vehicule*. *MUSV* : *Medium Uncrewed Surface Vehicule*. *XLUUV* : *Extra-Large Uncrewed Underwater Vehicule*.

<sup>(32)</sup> Il s'agit d'un drone sous-marin de la classe 25 m/50 tonnes capable de déposer des charges sur le fond et d'emporter des drones de plus petite taille.

Stratégies de défense par interdiction en milieu sous-marin :  
du concept à la réalité

systèmes reposant sur le fond, soit dans le but de soutenir les drones par des stations de recharge en énergie et de nœuds de communication (*Forward Deployed Energy and Communications Outpost – FDECO*), soit par des systèmes de charges utiles encapsulées disposés sur le fond, comme le *Modular Undersea Effectors System (MUSE)* <sup>(33)</sup>.

Cette approche qui consisterait à remplacer les moyens habités par des moyens autonomes vise évidemment à réduire les coûts mais permettrait également d'améliorer la capacité à durer et donc la capacité d'instaurer une véritable capacité d'*A2/AD* dans le milieu sous-marin.

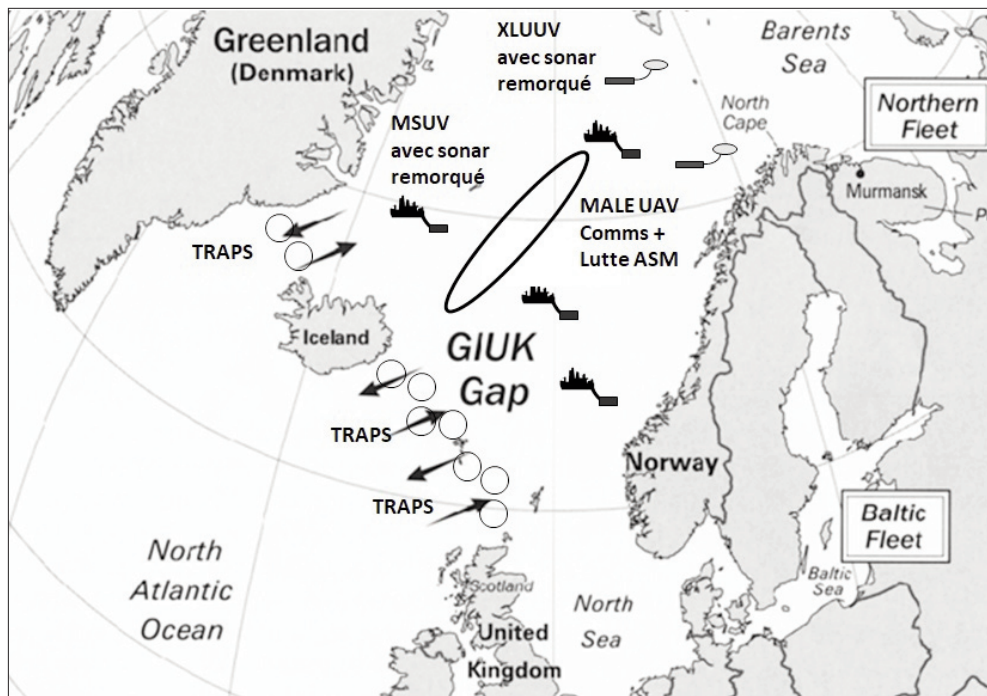


FIGURE 1 : Plan de recherche ASM d'un sous-marin russe par des moyens autonomes en mer de Norvège <sup>(34)</sup>

La figure 1 illustre l'articulation possible d'un dispositif de détection de pistage de sous-marins russes de la Flotte du Nord s'aventurant en mer de Norvège, par des systèmes autonomes et semi-autonomes. Ce dispositif combinerait la détection dans la profondeur par des moyens sous-marins (*XLUUV*) à l'ouvert de la mer de Barents, des moyens de pistage de surface (*MSUV*) en mer de Norvège et un système fixe de détection (*TRAPS*) dans les passages resserrés du *GIUK*. Le tout serait coordonné *via* un

<sup>(33)</sup> MINISTÈRE DES ARMÉES, *Stratégie ministérielle de maîtrise de fonds marins*, op. cit., p. 20.

<sup>(34)</sup> CLARK Bryan, CROPEY Seth et WALTON Timothy S., op. cit., p. 49.

Fond de carte : SALAMANDER (commander), « Once more unto the gap », *US Naval Institute blog*, 20 avril 2016 (<https://blog.usni.org/posts/2016/04/20/once-more-unto-the-gap>).

relai radio assuré par un ou plusieurs drones aériens (*MALE*) qui peuvent, au besoin, apporter un renfort de pistage sous-marin grâce au largage de sonars aérolargués.

L'utilisation et la maîtrise des fonds marins (*Seabed*) sont un enjeu préalable à ce type de lutte ASM puisqu'il va servir d'appui à nombre de systèmes impliqués. Quand on pense *Seabed Warfare*, on pense habituellement intervention sur les lignes de communication et d'approvisionnement en énergie. Néanmoins, il est important d'y inclure la lutte ASM *via*, historiquement, des capteurs et, prochainement, des effecteurs qui y seront exploités. Leur nombre est amené à augmenter et leur nature à se diversifier (docks de recharge, centre de transmissions, armes dormantes, etc.). C'est ce que l'*US Navy* a décidé de rassembler sous le concept de *Full Spectrum Undersea Warfare (FSUW)* dans le cadre de ses travaux techniques et doctrinaux <sup>(35)</sup>.

### La France et le déni d'accès sous-marin

La France ne possède, à ce jour, pas de système opérationnel d'écoute sous-marin souverain comparable au *SOSUS* ou à l'*IUSS*, tout à la fois pour des questions de moyens financiers et d'absence de moyens technologiques nationaux. Pour autant, cela ne signifie pas qu'un tel système serait dénué d'intérêt.

Les SNLE français étant basés à l'Île Longue, à l'extrémité de la pointe bretonne, ils s'élancent, dès le début de leur patrouille dans l'immensité de l'océan Atlantique, moyennant le franchissement du plateau continental armoricain dont la profondeur n'excède pas 200 m sur environ 200 km, limitant temporairement la mobilité verticale des sous-marins et donc leur discrétion. Cependant, comme ils sont capables de franchir cette zone sans être détectés par des navires ou des sous-marins étrangers, avec l'aide d'autres moyens, frégates et avions de patrouille maritime pour s'en assurer, on ne peut parler de « bastion français » dans lequel ils seraient cantonnés tout au long de leur patrouille. En effet, le concept d'emploi des SNLE français ne repose pas sur la notion de bastion mais sur celle de la dilution <sup>(36)</sup>, autrement dit une patrouille libre dans l'immensité de l'espace subaquatique.

S'il n'y a pas de bastion à « défendre », il faut néanmoins s'assurer que l'espace sous-marin et en particulier les fonds marins sont exempts de tout capteur acoustique étranger. En effet, la présence d'un dispositif d'écoute, disposé sur le fond et exploité par un compétiteur, pourrait mettre en péril la discrétion de nos SNLE, par la captation de leur empreinte acoustique, élément essentiel pour une identification ultérieure, et affecter *in fine* la posture de dissuasion. Cela est vrai dans nos approches maritimes immédiates mais aussi, de façon plus globale, dans l'ensemble des espaces communs où un SNLE pourrait potentiellement patrouiller.

<sup>(35)</sup> *Full Spectrum Undersea Warfare (FSUW) Innovative Naval Prototype (INP)*, Office of Naval Research ([www.nre.navy.mil/organization/departments/code-32/partnerships/full-spectrum-undersea-warfare](http://www.nre.navy.mil/organization/departments/code-32/partnerships/full-spectrum-undersea-warfare)).

<sup>(36)</sup> La dilution consiste à ce qu'un SNLE « disparaisse » aux yeux de tous durant sa patrouille, en se servant de l'immensité de l'espace subaquatique et de sa discrétion acoustique. Non détecté, il est ainsi en mesure, à tout instant, de procéder à une frappe nucléaire lorsqu'il en reçoit l'ordre.

## Stratégies de défense par interdiction en milieu sous-marin : du concept à la réalité

La mise en place d'un système de déni d'accès national disposé sur le plateau continental, à l'ouvert de la Bretagne, permettrait aux SNLE de le franchir, au départ ou au retour de patrouille, avec moins, voire aucune, aide extérieure des autres moyens de la Marine nationale. Ces derniers pourraient alors se concentrer sur d'autres missions. Ce n'est pour le moment officiellement pas l'option retenue par la France qui aborde la problématique *A2/AD* sous-marin par le contre-déni d'accès.

Le ministère des Armées s'est ainsi doté d'une *Stratégie ministérielle de maîtrise des fonds marins* qui doit permettre de répondre efficacement à l'extension de la conflictualité dans ce milieu, en particulier *via* les atteintes aux infrastructures stratégiques reposant sur le fond, et au-delà, dans l'ensemble du milieu sous-marin. Il s'agit de disposer de la capacité à intervenir sur le fond jusqu'à une profondeur de 6 000 m, permettant ainsi de couvrir 97 % des océans et de garantir à nos forces, en particulier de dissuasion, mais aussi les forces concourant à la mission « intervention »<sup>(37)</sup>, leur liberté d'action et de ne pas se retrouver contraint par la mise en place d'une zone d'interdiction par un compétiteur.

Cette approche nécessite de suivre, comprendre, voire maîtriser les avancées technologiques dans le domaine afin de conserver une longueur d'avance stratégique. « Il importe donc de comprendre la réalité des stratégies de surveillance et d'interdiction sous-marine afin de contenir la menace à un niveau acceptable pour notre manœuvre militaire et d'ajuster notre effort au juste besoin<sup>(38)</sup>. »

Parallèlement, la Marine nationale conçoit ses futures capacités de combat naval comme des systèmes de systèmes combinant moyens habités et autonomes<sup>(39)</sup>. Toutefois, l'utilisation d'une telle combinaison dans les forces sous-marines n'est officiellement pas encore à l'ordre du jour. Pourtant, face à une ambition renouvelée en Indo-Pacifique<sup>(40)</sup>, combinée à la volonté d'investir les fonds marins, il est indéniable qu'il existe une tension ambition-moyens qu'une dronisation partielle pourrait aider à résoudre en augmentant le nombre de plateformes. Il ne s'agit pas de remplacer nos SNA<sup>(41)</sup> mais de compléter la flotte par un certain nombre d'unités *UUV* auxquelles on pourrait confier des missions de surveillance dans la durée, notamment dans le Pacifique, privilégiant l'usage des SNA pour des missions à plus forte valeur ajoutée<sup>(42)</sup>.

C'est dans cette optique que plusieurs industriels français s'intéressent de près aux systèmes de drones de surface ou sous-marins. Ils comptent profiter de l'initiative

<sup>(37)</sup> Ce sont les SNA qui assurent les missions d'intervention. Ce sont des missions de lutte sous, ou sur, la surface, des missions de projection de puissance vers la terre à l'aide de missiles de croisière, des missions de recueil de renseignement ou encore des missions de forces spéciales.

<sup>(38)</sup> *Stratégie ministérielle de maîtrise de fonds marins, op. cit.*, p. 26.

<sup>(39)</sup> Dans le domaine aérien, la Marine nationale développe actuellement deux familles de drones, mini-drones à voilure fixe catapultés et drone hélicoptère de taille moyenne. Dans le domaine de la guerre des mines, le *Système de lutte anti-mine futur (Slamf)* combinera *USV* et *UUV*.

<sup>(40)</sup> MINISTÈRE DE L'EUROPE ET DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES (MEAE), *La Stratégie de la France dans l'Indopacifique*, février 2022, 77 pages (<https://www.diplomatie.gouv.fr/>).

<sup>(41)</sup> NDLR : La France dispose actuellement de 4 SNA classe *Rubis* (*Casabianca*, *Émeraude*, *Améthyste* et *Perle*) et de la tête de série de la classe *Suffren* (6 prévus pour succéder aux *Rubis*).

<sup>(42)</sup> PÉRIA-PEIGNÉ Léo, « La dronisation navale, une opportunité pour la Marine nationale de 2030 ? », *Briefings de l'Ifri*, 25 août 2022 (<https://www.ifri.org/>).

Stratégies de défense par interdiction en milieu sous-marin :  
du concept à la réalité

*Perseus* <sup>(43)</sup> de la Marine nationale pour pouvoir expérimenter leurs drones en conditions opérationnelles. Naval Group a, par exemple, présenté en 2021 le *Drone sous-marin océanique (DSMO)*, *UUV* de grande taille pouvant mettre en œuvre d'autres drones en sous-ordres sous la supervision d'un opérateur en surface ou à terre <sup>(44)</sup>. On peut aussi citer *SEANICE*, projet européen coordonné par Thales France qui vise à « étudier, tester, prototyper et élaborer la prochaine génération de solutions de lutte anti-sous-marine, basée sur la collaboration entre plateformes pilotées et non pilotées » <sup>(45)</sup>.

Le projet de Loi de programmation militaire (LPM) 2024-2030 prévoit d'accroître les crédits consacrés à la recherche dans le domaine de la maîtrise des fonds marins en s'attachant, en particulier, à développer notre capacité à détecter et à intervenir par grands fonds.

\*\*

L'*A2/AD* dans le milieu sous-marin est avant tout une notion en devenir. La révolution liée à la démocratisation des capteurs et effecteurs n'a pas encore eu lieu, tant s'en faut. Stratégie défensive, visant à préserver la liberté d'action de ses propres forces maritimes, l'*A2/AD* sous-marin s'est développée par briques tactiques et technologiques successives durant la guerre froide. Pourtant, malgré des progrès technologiques constants et une recherche abondante, les prérequis pour instaurer une zone d'interdiction efficace sont encore difficilement atteignables dans un milieu aux contraintes environnementales particulièrement prégnantes. En effet, outre une capacité de détection limitée, en comparaison des portées usuelles au-dessus de la surface, et rarement garantie, la capacité de suivi puis d'engagement de cibles potentielles nécessite encore l'usage de moyens mobiles habités. Dès lors, en raison de la rareté de ces moyens, l'utilisation de points remarquables et de passages obligés en exploitant des capteurs disposés sur le fond marin est une solution privilégiée pour celui qui souhaite couvrir des zones d'une taille digne d'intérêt.

L'avenir de l'*A2/AD* sous-marin passe donc à la fois par une dronisation des moyens de lutte ASM, en combinaison de moyens habités, permettant d'atteindre l'effet de masse minimal requis pour couvrir l'ensemble de la zone à défendre et à la fois par la maîtrise des fonds marins qui vont servir de support aux capteurs fixes, aux communications, aux armes et également aux drones sous-marins *via* des stations de *docking* par exemple.

---

<sup>(43)</sup> *Perseus* est une démarche conjointe de la Marine nationale et de la Direction générale de l'armement (DGA) pour stimuler et accélérer l'innovation technique. Elle offre la possibilité de tester en conditions réelles certaines innovations lors d'exercices ou de déploiements.

<sup>(44)</sup> Naval Group, « Présentation à la mission d'information *flash* fonds marins de l'Assemblée nationale », 15 novembre 2022.

<sup>(45)</sup> LAGNEAU Laurent, « Le Français Thales prend la tête d'un projet européen visant à "révolutionner" les capacités de lutte anti-sous-marine », *Zone militaire-Opex 360*, 13 septembre 2021 (<https://www.opex360.com/>).  
*SEANICE : antiSubmarine warfare European Autonomous Networked Innovative and Collaborative Environment.*

Stratégies de défense par interdiction en milieu sous-marin :  
du concept à la réalité

Si les marines américaine, russe et chinoise investissent dans des capacités complètes d'*A2/AD* et de contre-*A2/AD* sous-marins, plusieurs marines ne sont pas en reste et investissent dans certaines briques de ces systèmes. C'est le cas de la Turquie, de l'Inde ou encore de la Grande-Bretagne. De son côté la Marine nationale, qui est à l'origine de la récente *Stratégie ministérielle de maîtrise des fonds marins*, a saisi l'intérêt d'investir dans les moyens de détection et d'intervention en profondeur afin de garantir la liberté de manœuvre et d'action de ses forces sous-marines, en particulier des SNLE. Pour autant, si la capacité à instaurer une zone d'*A2/AD* ne semble pas nécessaire en l'état actuel de la menace, il ne faut pas négliger l'intérêt de développer une telle capacité souveraine par un usage combiné et/ou complémentaire d'installations fixes, de drones et des moyens sous-marins habités. Une telle capacité serait utile à l'ouvert de la pointe bretonne afin de sécuriser les départs et retours en patrouille de nos SNLE, mais aussi pour exploiter certains passages stratégiques, comme le *GIUK*, afin d'augmenter notre propre perception de la menace sous-marine en Atlantique nord. À défaut, il serait particulièrement intéressant de pouvoir disposer des informations issues des capteurs américains, ce qui impliquerait en retour de pouvoir fournir une capacité significative dans le dispositif allié de lutte ASM et de *Seabed Warfare*. En ce sens, les investissements envisagés dans le projet de LPM 2024-2030 et les travaux exploratoires des industriels français en la matière sont les bienvenus.

17 mai 2023

# Guerre hybride dans le domaine maritime : vers une réponse plus offensive

Alexis MULLER

Capitaine de vaisseau, auditeur de la 72<sup>e</sup> session du  
CHEM et de la 75<sup>e</sup> session de l'IHEDN.

La chute du mur de Berlin en 1989 et l'avènement de la démocratie libérale et de l'économie de marché pouvaient laisser croire à la « fin de l'histoire »<sup>(1)</sup> et rendre la guerre de plus en plus improbable. Si la dissuasion nucléaire et le jeu des alliances de sécurité collective ont limité les guerres interétatiques, force est de constater que l'histoire n'a pas, à ce jour, donné raison au chercheur en sciences politiques américain Francis Fukuyama. De nos jours, les puissances désinhibées, contestatrices de l'ordre établi, cherchent à obtenir des victoires limitées tout en restant sous le seuil de la confrontation armée ; l'adversaire étant peu enclin à réagir et facilement prêt à fermer les yeux pour peu que les preuves apportées soient sujettes à caution.

Avant l'avènement de l'arme nucléaire, le général Beaufre parlait déjà de la « Paix-Guerre »<sup>(2)</sup> pour traduire cet état de rivalité stratégique sous le seuil de la guerre. La dissuasion nucléaire borne l'affrontement par le haut et évite l'escalade. L'adversaire est alors incité à la contourner par une stratégie indirecte dont la guerre hybride est un pilier. Éternel lieu de confrontation<sup>(3)</sup>, la mer verra ainsi des acteurs dopés par la prolifération technologique<sup>(4)</sup> exploiter l'ensemble de la « table de mixage » de la guerre hybride, combinaisons volontairement ambiguës de modes d'actions directs et indirects, militaires ou non, coordonnées dans une manœuvre interministérielle et interarmées, multi-milieux et multi-champs (M2MC), légaux ou non, et souvent difficilement attribuables, pour servir leurs intérêts particuliers. Les activités chinoises dans la Mer de Chine méridionale (MDCM), les actions iraniennes dans le golfe Persique, les débordements de puissance turcs en Méditerranée orientale et les derniers incidents en mer Baltique présentent les caractéristiques d'une guerre hybride maritime.

Il est temps pour la France, la Marine nationale en particulier, de réfléchir à ces scénarios et à la manière de les contrer en éveillant une créativité patinée de réalisme

(1) FUKUYAMA Francis, *La fin de l'histoire et le dernier Homme*, Flammarion, 1992, 452 pages.

(2) BEAUFRE André, *Introduction à la stratégie*, Armand Colin, 1963.

(3) Dès le XVI<sup>e</sup> siècle, Francis Drake a été corsaire au service de la reine Elisabeth I<sup>re</sup>. Il s'en est pris aux galions espagnols qui ramenaient l'or et l'argent du Nouveau Monde...

(4) Exemple de développement technologique : emploi de drones suicides sur des pétroliers dans le golfe d'Oman.

Guerre hybride dans le domaine maritime :  
vers une réponse plus offensive

pour développer des réponses qui soient aussi performantes que robustes. L'hybridation de la menace en mer conduit à réconcilier une marine mahanienne <sup>(5)</sup>, orientée vers l'affrontement décisif, avec celle proposée par la Jeune École <sup>(6)</sup> en comptant sur la mise en réseau des unités.

## **Le milieu maritime, un milieu permissif propice aux actions hybrides**

### ***Immensité en surface et opacité dans les profondeurs, favorable à la dissimulation et à la manipulation pour exprimer la compétition géopolitique***

Occupant 71 % du globe terrestre, la mer se caractérise surtout par son immensité. Même aujourd'hui, et malgré la généralisation de l'utilisation de systèmes de géo-positionnement (*AIS* – Système d'identification automatique – notamment) et des images satellitaires, qui permettent l'identification et le suivi des navires en haute mer et donc une certaine disparition de l'horizon dans le milieu maritime, l'immensité de ce dernier rend extrêmement difficile la surveillance des espaces maritimes et la localisation d'un objet quelconque sur sa surface.

Sous la surface de la mer, la conjugaison du relief sous-marin et de conditions de propagation du son très variables crée des zones d'ombre où un mobile sous-marin peut aisément se dissimuler. À cette immensité s'ajoute l'absence quasi absolue d'installations humaines permanentes. La mer constitue un « désert d'eau » dépourvu de population. « Loin des yeux des hommes, la haute mer est depuis toujours le théâtre d'une certaine forme d'impunité ». <sup>(7)</sup>

Aussi, les espaces maritimes sont des théâtres de compétition géopolitique dans laquelle les acteurs ne s'exposent pas au grand jour et limitent ainsi le risque d'escalade militaire. À ce titre, l'attaque du *MV Saviz* <sup>(8)</sup>, bâtiment servant de soutien logistique aux équipes de protection embarquées iraniennes mouillé à proximité du détroit de Bab-el-Mandeb, le 7 avril 2021 et l'attaque du *M/T Mercer Street* <sup>(9)</sup>, pétrolier appartenant à un homme d'affaires israélien, le 29 juillet 2021 semblent illustrer une bataille navale hybride sous le seuil de la confrontation en mer Rouge et dans le golfe d'Oman entre Israël et l'Iran, même s'il est impossible de prouver officiellement l'implication des deux protagonistes.

---

<sup>(5)</sup> La théorie mahanienne de la puissance maritime vise à dénier à l'adversaire l'accès à la mer en réduisant à néant sa puissance navale au travers d'une victoire décisive.

<sup>(6)</sup> La Jeune École est un courant de la pensée navale française de la fin du XIX<sup>e</sup> siècle. Elle propose une rupture avec la doctrine traditionnelle de l'époque qui était de construire des bateaux de plus en plus importants, en privilégiant au contraire l'utilisation de bateaux plus petits et plus nombreux. La Jeune École suggère en effet un étalement des forces navales selon un cordon sanitaire côtier fait de sémaphores et de torpilleurs, à l'opposé de toute concentration dans un port principal.

<sup>(7)</sup> PRAZUCK Christophe. « En deçà de la guerre, au-delà de la paix : les zones grises », *RDN*, n° 828, mars 2020, p. 29-32. L'amiral Prazuck a été Chef d'état-major de la Marine (CEMM) de 2016 à 2020.

<sup>(8)</sup> BERMAN Lazar, « Attaque du *Saviz* : Israël pourrait se trouver en difficulté contre l'Iran en mer », *The Times of Israel*, 12 avril 2021 (<https://fr.timesofisrael.com/attaque-du-saviz-israel-pourrait-se-trouver-en-difficulte-contre-liran-en-mer/>).

<sup>(9)</sup> LAGNEAU Laurent, « Le Pentagone publie des preuves d'une implication iranienne dans l'attaque du pétrolier *M/T Mercer Street* », *Opex360-Zone militaire*, 7 août 2021 (<https://www.opex360.com/>).

### **Un droit maritime complexe et peu contraignant, favorable à l'action hybride**

La mer est un milieu singulièrement différent du milieu terrestre. L'homme ne pouvant s'établir durablement sur mer, la notion de souveraineté n'est venue que tardivement dans l'histoire de la mer, longtemps marquée par l'absence de règles. Le juriste et diplomate néerlandais Grotius caractérise juridiquement la mer au XVI<sup>e</sup> siècle comme *res nullius*, bien vacant sur lequel chacun agit à sa guise hors de la contrainte du droit et sans prise en compte des intérêts collectifs. Plus proche de nous, le philosophe et juriste allemand Carl Schmitt la définit encore au XX<sup>e</sup> siècle comme un espace ouvert et indéfini où les normes en vigueur sur terre n'auraient pas de prise.

Un droit s'est formalisé avec la Convention de Genève sur le plateau continental en 1958 <sup>(10)</sup> puis la Convention de Montego Bay en 1982 <sup>(11)</sup> qui pose les principes actuels du droit de la mer. Il accorde à l'État côtier une souveraineté jusqu'à la limite des eaux territoriales (12 nautiques de la côte) et un droit d'exploitation exclusif sur les richesses halieutiques et des fonds marins jusqu'à 200 nautiques au large. Il est peu contraignant dans le domaine de la navigation maritime dont le principe général est celui de la liberté.

Fortes de leurs capacités, les puissances maritimes ont toujours plaidé, dans leur intérêt, pour un droit de la mer offrant un maximum de liberté. *A contrario*, le reste du monde a toujours milité pour un droit de la mer plus encadré compensant son infériorité de moyens. Aujourd'hui, nous assistons à un « effet boomerang » : instrumentalisation, par des acteurs ayant accédé au rang de puissance maritime, dans une intention illibérale, de concepts et d'équilibres pensés pour s'ajuster exclusivement à une intention libérale. Ces derniers jouent sur deux leviers : le fait accompli et l'influence <sup>(12)</sup>.

« Auparavant simple théâtre des conflits, la mer est devenue aujourd'hui objet des conflits » <sup>(13)</sup>. Par exemple, l'idée d'un Indo-Pacifique libre et ouvert se heurte aux revendications territoriales de Pékin en MDCM : bétonnage des îlots Spratley et Paracels, flottille « de pêche » chinoise (en réalité mi-pêche mi-milice) et brouillage GPS.

La complexité et le caractère peu contraignant du cadre légal dans lequel se déroulent les activités civiles et militaires en mer servent parfaitement les besoins de la guerre hybride et nourrissent ses tactiques, en contribuant directement à l'ambiguïté et l'incertitude.

### **Un espace vital pour l'économie mondiale, catalyseur de l'action hybride**

La maritimisation croissante de l'économie mondiale a transformé la mer en enjeu majeur pour tous les États. Aujourd'hui, 90 % des échanges commerciaux ont

<sup>(10)</sup> Convention de Genève sur le plateau continental (<https://legal.un.org/>).

<sup>(11)</sup> Convention de Montego Bay (<https://treaties.un.org/>).

<sup>(12)</sup> Utilisation par la Russie de son droit sur le sol et le sous-sol au-delà de 200 nautiques, *via* la configuration géologique du plateau continental, pour revendiquer sa souveraineté sur l'océan Arctique.

<sup>(13)</sup> COUTAU-BÉGARIE Hervé, *La puissance maritime soviétique*, Ifri-Économica, 1983, p. 10.

Guerre hybride dans le domaine maritime :  
vers une réponse plus offensive

lieu par voie maritime <sup>(14)</sup>, les câbles sous-marins assurent un peu plus de 95 % du trafic numérique planétaire <sup>(15)</sup>, et un tiers du flux mondial de brut est assuré par des pétroliers.

Aussi, l'interruption du trafic commercial dans l'un des points d'étranglement maritimes (le détroit de Gibraltar, le canal de Suez, le détroit de Malacca, le pas de Calais, le détroit du Danemark...) pourrait avoir des conséquences économiques catastrophiques. Les attaques non attribuées intervenues sur deux pétroliers dans le détroit d'Ormuz le 13 juin 2019, eurent ainsi pour effet immédiat une flambée de 4 % du cours du pétrole, et une augmentation de 10 % des primes d'assurance pour les navires transitant dans les eaux du Moyen-Orient <sup>(16)</sup>. L'échouage en travers du canal de Suez du porte-conteneurs *Ever Given* le 23 mars 2021 aura bloqué l'un des axes maritimes les plus stratégiques, immobilisant 10 % du commerce mondial et coûtant, chaque jour, entre 6 et 10 milliards de dollars au commerce mondial, soit 400 millions de dollars par heure <sup>(17)</sup>.

L'importance économique de la mer et l'absence d'une population humaine permanente apparaissent comme des catalyseurs des actions hybrides en milieu maritime : tentatives de préemption de ressources naturelles <sup>(18)</sup> (pétrole brut, gaz naturel, métaux rares, poissons...), fragilisation des liaisons maritimes vitales <sup>(19)</sup> et apparition d'un nouvel espace de vulnérabilité *via* les infrastructures critiques telles que l'énergie (gazoducs, oléoducs et éoliennes) et les communications (câbles sous-marins). Ces dernières ont été déposées sans protection particulière à une époque où dominait le sentiment d'un bien commun international, et donc loin d'une menace potentielle. Les attaques contre *Nord Stream 1* et *2* en décembre 2022 <sup>(20)</sup> en sont un exemple frappant.

Ces actions ont des conséquences significatives sur l'économie de l'adversaire, et *a fortiori* sur son opinion publique ; c'est bien l'un des objectifs de la guerre hybride maritime.

<sup>(14)</sup> *EU Maritime Strategy—Responding Together to Global Challenges—A Guide for Stakeholders*, 8 pages (<https://ec.europa.eu/>).

<sup>(15)</sup> « *Internet : des câbles sous-marins pour faire transiter les données* », *France Info*, 5 juillet 2016 (<https://www.francetvinfo.fr/>).

<sup>(16)</sup> SAUL Jonathan, « *Ship insurance costs soar after Middle East tanker attacks* », *Reuters*, 14 juin 2019 (<https://www.reuters.com/article/mideast-attacks-insurance-idUSL8N23L2ND>).

<sup>(17)</sup> Estimation de l'assureur Allianz cité dans *AFP*, « *Canal de Suez : l'Ever Given a levé l'ancre après 100 jours d'immobilisation* », *Challenges*, 7 juillet 2021 (<https://www.challenges.fr/>).

<sup>(18)</sup> En 2013, la Marine nationale est intervenue dans le canal du Mozambique pour dérouter un navire sismique singapourien appuyé d'un navire de pêche norvégien qui opérait dans la Zone économique exclusive (ZEE) des îles Éparses. Ce navire de recherche et de prospection pétrolière affrété par la multinationale Schlumberger avait commencé ses travaux au large du Mozambique avec l'autorisation des autorités locales, puis avait élargi ses recherches à la zone française. « *Îles Éparses : un navire sismique surpris à prospecter sans autorisation* », *Le Marin*, 25 septembre 2021 (<https://lemarin.ouest-france.fr/articles/detail/items/iles-eparses-un-navire-sismique-prospecte-sans-autorisation.html>). Sans l'intervention rapide de la frégate *Nivôse*, il est fort probable que ce genre d'infraction se serait reproduit.

<sup>(19)</sup> La perturbation de l'approvisionnement mondial en céréales à la suite de l'invasion de l'Ukraine par la Russie en 2022, les attaques cyber sur des terminaux porte-conteneurs (dans au moins trois pays européens, Allemagne, Pays-Bas et Belgique) en 2022 et les attaques sur des pétroliers au large de Fucejah en mai 2019 en sont des exemples.

<sup>(20)</sup> Avec *AFP*, « *«Puissantes explosions», «actes délibérés»... Que sait-on des quatre fuites sur les gazoducs Nord Stream 1 et 2 en mer Baltique ?* », *France info*, 27 septembre 2022 (<https://www.francetvinfo.fr/>).

## De l'utilisation de tactiques hybrides dans le milieu maritime

La guerre hybride maritime se caractérisera par l'utilisation de navires civils (bateaux de pêche, pétroliers côtiers légers reconvertis en porteur de drones pour des actions hybrides, petites embarcations rapides équipées de moteurs hors-bord...). Les Chinois et les Iraniens utilisent respectivement leurs garde-côtes et leurs gardes révolutionnaires, *Pasdarans*, de cette manière en MDCM et dans le golfe Arabo-Persique.

Les navires utilisés pour la guerre hybride maritime seront armés par ce que l'on pourrait appeler de « petits marins bleus »<sup>(21)</sup>, débouchant sur la « wagnérisation »<sup>(22)</sup> des mers. À bord de ces bâtiments résistant à l'éperonnage, une variété d'armes sera disponible, allant des armes légères aux missiles surface-surface et surface-air en passant par des drones (aériens, de surface voire sous-marins) armés, intelligents, bon marché et consommables, guidés par satellites et des systèmes non létaux (lasers aveuglants, canons à eau) leur permettant de maîtriser le niveau de violence et la posture escalatoire.

Les systèmes de commandement seront compacts et duaux à l'instar de ceux utilisés dans le conflit ukrainien : boucles de l'application de messagerie WhatsApp *via* satellites de communication de la constellation Starlink. Les drones sous-marins, en essaim, seront en mesure de déployer des bouées acoustiques et des capteurs permanents au fond de la mer. À terme, on peut imaginer la constitution de flottes spécifiques, désilhouettées, ressemblant à des caboteurs ou à d'autres navires commerciaux servant de navires-mères pour des drones plus petits et moins sophistiqués agissant en essaim et menant une guerre hybride maritime (renseignement et actions offensives dont largage de mines artisanales et non traçables). Ces perspectives démontrent que la maîtrise de la mer, bien que relative, demeure nécessaire à l'exercice de la puissance et que l'étude de Corbett reste tout aussi indispensable que celle de Mahan<sup>(23)</sup>.

Les câbles sous-marins sont également menacés. Cela pourrait avoir un effet dissuasif sur les investissements.

Un élément particulièrement préoccupant de la guerre hybride maritime serait les attaques contre les installations pétrolières, gazières voire éoliennes *offshore*. La capacité d'endommager gravement ou même de détruire des installations d'hydrocarbures dans le golfe Arabo-Persique, par exemple, sans qu'aucune responsabilité ne soit attribuée, constitue un énorme avantage pour l'Iran. De même, la Corée du Nord pourrait attaquer des terminaux maritimes ou des pipelines sud-coréens. Enfin, la Russie pourrait saboter les infrastructures de connexion des champs d'éoliennes en mer du Nord et en

<sup>(21)</sup> STAVRIDIS James (*amiral retired US Navy*), « Maritime Hybrid Warfare Is Coming », *Proceedings*, vol. 142 n° 1,366, décembre 2016 (<https://www.usni.org/magazines/proceedings/2016/december/maritime-hybrid-warfare-coming>).

<sup>(22)</sup> Référence à la société militaire privée Wagner employée à des opérations hybrides à terre en Afrique et dans le conflit Ukrainien.

<sup>(23)</sup> L'amiral américain Alfred T. Mahan est le théoricien de la bataille décisive quand l'historien naval et géostratégiste britannique Sir Julian Corbett privilégie la maîtrise des voies maritimes.

Guerre hybride dans le domaine maritime :  
vers une réponse plus offensive

mer Baltique <sup>(24)</sup> engendrant une panne de courant de grande importance sur le réseau interconnecté européen de transport d'électricité. Ces attaques pourraient être de nature cinétique (charge explosive improvisée sur les installations) <sup>(25)</sup> ou cyber (dénî d'accès, manœuvres de vanne, de pompes, de tableaux électriques à distance...) <sup>(26)</sup>.

Plus largement et parce que la guerre hybride ne se limite pas à un seul milieu et un seul champ, les actions irrégulières maritimes pourraient se conjuguer avec des actions dans d'autres champs d'application : l'interdiction de l'espace aérien au-dessus de la mer, la prise de contrôle à distance voire l'immobilisation de navires au moyen d'attaques cybernétiques (piratage des systèmes d'aide à la navigation *GPS* et *AIS* <sup>(27)</sup> ou des systèmes informatiques de contrôle-commande des navires pour les diriger à distance ou les immobiliser). De telles attaques, en particulier dans les eaux resserrées des principales routes maritimes (pas de Calais, canal de Suez et Panama, détroits de Gibraltar, Bab-el-Mandeb, Ormuz et Malacca) pourraient avoir de graves conséquences.

Ces modes opératoires combinés à des actions d'influence, appuyées par l'Intelligence artificielle (IA) – conception de discours, de photomontages, de vidéos, etc. –, dans la sphère informationnelle permettraient de renforcer la position d'un État ou d'affaiblir celle de l'adversaire en le décrédibilisant ou en le délégitimant à des fins politiques sur la scène internationale <sup>(28)</sup>.

La menace hybride maritime apparaît comme bien réelle et sa probabilité d'occurrence augmente. La facilité d'accès à des technologies duales nivelle les écarts technologiques entre les différents adversaires. C'est l'abaissement de ce seuil qui permet la mise en œuvre plus aisée par l'acteur asymétrique de moyens jusqu'ici réservés aux marines militaires : les missiles, les mines et le détournement de technologies civiles à des fins militaires, alors même que la guerre sur mer nécessitait auparavant une longue maturation des compétences pour exploiter la technologie <sup>(29)</sup>.

Enfin, force est de constater que l'emploi de l'arme migratoire dans les stratégies hybrides maritimes est une réalité : les menaces turques quant à l'ouverture du « robinet migratoire » en mer Égée en 2020 <sup>(30)</sup> témoignent de l'importance de cette

<sup>(24)</sup> « Navires “fantômes” russes en mer du Nord : ce que l'on sait », *L'Express*, 19 avril 2023 (<https://www.lexpress.fr/>).

<sup>(25)</sup> Cas de *Northstream 2* en mer Baltique.

<sup>(26)</sup> Plusieurs sociétés européennes, gérant notamment des terminaux pétroliers dans les ports de Hambourg, Anvers et Amsterdam, ont fait l'objet de piratages informatiques (attaques par *ransomware* ou « rançon logiciel ») fin janvier 2022. Par exemple, la société Oiltanking, approvisionnant des centaines de stations-service en Allemagne dont celles de Shell, a détecté des anomalies informatiques affectant les systèmes de chargement et de déchargement dans ses terminaux. ROVAN Anne, « Des terminaux pétroliers visés par des cyberattaques en Europe », *Le Figaro*, 4 février 2022 (<https://www.lefigaro.fr/international/des-terminaux-petroliers-vises-par-des-cyberattaques-en-europe-20220203>).

<sup>(27)</sup> Cas du *MV Stena Impero* (juillet 2019), battant pavillon britannique, qui en traversant le détroit d'Ormuz a connu des écarts inhabituels par rapport à son plan de voyage. Le pétrolier sera arraisonné par les *Pasdarans* et détenu pendant deux mois dans le cadre de l'escalade de la crise diplomatique entre l'Iran et les États-Unis. « Stena Impero: Seized British tanker leaves Iran's waters », *BBC*, 27 septembre 2019 (<https://www.bbc.com/news/world-middle-east-49849718>).

<sup>(28)</sup> *HMS Defender* en mer Noire en 2021. LAGNEAU Laurent, « Crimée : La marine russe dit avoir tiré des coups de semonce vers un navire de la *Royal Navy* ; Londres dément », *Opex360-Zone militaire*, 23 juin 2021 (<https://www.opex360.com/>).

<sup>(29)</sup> Par exemple, visible dans le conflit ukrainien avec le guidage de tir d'artillerie *Caesar* par drone sur l'île du serpent en mer Noire. LOUIS Cyrille, « Avec la 55<sup>e</sup> brigade et ses *Caesar* dans la bataille du Donbass : le récit de l'envoyé spécial du *Figaro* », *Le Figaro*, 4 février 2023.

<sup>(30)</sup> *AFP*, « Erdogan menace l'Europe de “millions” de migrants », *Le Point*, 2 mars 2020 (<https://www.lepoint.fr/>).

menace et de l'instrumentalisation possible des migrants par un État. Cette menace saturerait les forces régaliennes et donc les marines de guerre du fait de l'obligation de sauvetage en mer. Elle pourrait aussi être accompagnée et amplifiée par des actions dans la sphère informationnelle afin d'atteindre les opinions publiques des démocraties occidentales et les contraindre.

## Quelles réponses face à l'hybridité en mer ?

### **Renforcer notre posture défensive et notre résilience**

#### *Bâtir une réflexion intellectuelle*

Face à cette menace protéiforme, il est urgent d'étudier, d'analyser et de comprendre pleinement comment les formes actuelles de guerre hybride se déclinent dans la sphère maritime et s'y développeront de manière létale. Cela implique d'étudier de près les pratiques actuelles de la Russie, de la Chine, de la Corée du Nord, de la Turquie et de l'Iran, mais également de faire en sorte que nos stratèges, nos chefs militaires se concentrent sur cette hypothèse de conflictualité. Certes, il y faut se préparer et s'entraîner au conflit de haute intensité, mais dans un monde marqué par le pouvoir égalisateur de l'atome <sup>(31)</sup>, il est impératif de savoir détecter et agir contre les stratégies hybrides de contournement par le bas de la puissance d'un pays. À mesure que nous prenons conscience de la capacité d'un adversaire à déployer ce type de stratégie, nous devons réfléchir de manière cohérente aux capacités et aux tactiques dont nous disposons déjà pour le contrer : il nous faut développer des contre-feux tactiques et technologiques conciliant l'ingéniosité d'Ulysse à la puissance d'Achille <sup>(32)</sup>. Cela nécessite surprise, inventivité et souplesse, mais également rigueur, résilience et capacité à agir dans tous les domaines. À titre d'exemple, nous devons adapter nos réflexions doctrinales (opératoires, informationnelles et cyber) dans le fluvial et le côtier pour réfléchir à des niveaux plus élevés de guerre hybride maritime dirigée contre nous.

Un Centre du combat naval (C2N) embrassant les différentes composantes organiques de la Marine nationale est créé <sup>(33)</sup> à l'été 2023. Il pourrait étudier de manière approfondie la guerre hybride dans le milieu maritime. Il s'agit également d'un domaine riche en possibilités de collaboration avec les autres armées, notamment avec le Centre de doctrines et d'enseignement au commandement (CDEC) de l'armée de Terre, fort des retours d'expérience de la guerre hybride dans le milieu terrestre.

Enfin, la recherche ou la mise au point de technologies pour contrer les procédures décrites ci-dessus (minage de circonstance, destructions sous-marines, embarcations suicides, cyberattaques...) pourrait être confiée à un groupe de travail tripartite : État-major de la Marine, Direction générale de l'armement (DGA) et industriels.

<sup>(31)</sup> Général GALLOIS P., *Stratégie de l'âge nucléaire*, Calmann Levy, 1960.

<sup>(32)</sup> HOLEINDRE Jean-Vincent, *La ruse et la force, une autre histoire de la stratégie*, Perrin, 2017, 528 pages.

<sup>(33)</sup> « Un centre du combat naval à Toulon pour "concentrer l'expertise" », *Le Marin*, 14 juin 2023.

Guerre hybride dans le domaine maritime :  
vers une réponse plus offensive

*Renforcer notre appréciation autonome de situation*

La difficulté d'attribution de la responsabilité d'une action irrégulière en mer impose en premier lieu de développer nos capacités de surveillance des espaces maritimes. En dehors des zones couvertes par les radars côtiers, dont l'information est fusionnée *via SPATTONAV*<sup>(34)</sup>, notre capacité d'appréciation de situation repose sur des patrouilles régulières et combinées de moyens aériens et de surface. Les moyens de détection et de classification de ces vecteurs maritimes ne sont pas interopérables avec *SPATTONAV*, créant, *de facto*, une discontinuité préjudiciable à l'établissement de la situation maritime. Démontrer l'imputabilité d'une action irrégulière nécessite de suivre la situation maritime en continu. Le développement d'une flotte de drones aériens maritimes ou de ballons stratosphériques dirigeables<sup>(35)</sup> pourrait permettre d'assurer cette permanence. Des dispositifs semblables pourraient être déployés avec nos alliés dans les zones où nous partageons des intérêts communs (mer Rouge et golfe de Guinée par exemple).

Un autre enjeu est de développer des systèmes (réseaux d'hydrophones passifs, système de mesure magnétique, drones sous-marins...) permettant de mieux apprécier la situation sous la mer (notamment au large de la Bretagne, zone sensible dans le cadre de la dissuasion nucléaire), à l'instar du réseau de senseurs d'écoute passive américain *SOSUS (SOund SURveillance System)* qui a joué un rôle central pendant la guerre froide<sup>(36)</sup>.

La force d'une action hybride étant l'incapacité à l'attribuer, il faut précisément concentrer les efforts sur ce dernier point pour la rendre inefficace. Nous devons donc continuer de muscler notre capacité de renseignement naval dans une logique inter-armées, interministérielle et interalliée, en tirant parti des technologies, car c'est dans le « lac des données » que nous trouverons les signaux faibles, clés de compréhension et modes d'action permettant d'y répondre. À ce titre, un renforcement de la synergie entre marines civiles<sup>(37)</sup> et militaires est nécessaire. Aujourd'hui, le contrôle naval volontaire permet d'associer librement les usagers de la mer à la sécurité maritime. Mis en œuvre au sein du *MICA Center (Maritime Information Cooperation and Awareness Center)*, ce dispositif élargi à l'ensemble du *shipping* international sur nos zones d'intérêt pourrait agir comme un véritable démultiplicateur de force pour capter des informations. À nous de savoir intéresser et éduquer cette communauté des gens de mer en les sensibilisant aux enjeux de la guerre hybride maritime et ainsi développer cette culture du renseignement.

<sup>(34)</sup> Le système *SPATTONAV* tire son origine de l'échouage volontaire le 17 février 2001 du cargo battant pavillon cambodgien *East Sea* près de Saint-Raphaël avec 908 réfugiés à son bord. Il fusionne les détections des radars des Centres régionaux opérationnel de surveillance et de sauvetage (Cross) des Affaires maritimes et des sémaphores de la Marine nationale.

<sup>(35)</sup> Par exemple, le programme *High Altitude Platform System (HAPS)* avec deux projets en développement : le ballon stratosphérique *StratobusTM* de Thales Alenia Space et le *Zephyr*, avion électrique d'Airbus capable de voler à 21 km d'altitude pendant plus de deux mois.

<sup>(36)</sup> FORD Christopher et Rosenberg David, *The Admirals' Advantage: U.S. Navy Operational Intelligence in World War II and the Cold War*, Annapolis, 2014.

<sup>(37)</sup> Marine scientifique, marine de plaisance, marine de pêche et marine de commerce.

Guerre hybride dans le domaine maritime :  
vers une réponse plus offensive

Enfin, le développement d'une « flotte côtière », armée par des réservistes de la Marine nationale bien ancrés dans leur territoire y compris outre-mer, dotée d'embarcations rapides et de moyens modernes de signalement <sup>(38)</sup>, compléterait utilement le maillage de nos approches <sup>(39)</sup> pour faire face à des scénarios hybrides.

Pour être efficace dans ce réseau de surveillance, il convient de massifier et de diluer les moyens défensifs, trait caractéristique de la Jeune École. La fusion des données collectées rendue possible par la numérisation permet aujourd'hui d'assurer la concentration des efforts qui faisait défaut à ce courant de pensée maritime.

*Renforcer la résilience de la population et des acteurs du monde maritime*

La guerre hybride cible systématiquement, de façon indirecte dans le cas de la guerre hybride maritime, la population, manipulant ses perceptions pour créer « un climat de trouble et d'agitation permanente » <sup>(40)</sup>. Pour contrer cet effet, il est essentiel de rechercher la suprématie dans le domaine informationnel, de façon (i) à éduquer et préparer la population à la guerre hybride maritime et ses conséquences, et (ii) à contrecarrer les messages de l'adversaire.

Par ailleurs, le domaine maritime et portuaire est particulièrement exposé aux attaquants cyber (dépendance accrue du trafic maritime vis-à-vis des systèmes de géopositionnement – *GPS, Galiléo...* – et des systèmes d'information et de communications) du fait de l'importance des flux financiers qu'il génère. Le caractère crucial des circuits maritimes d'approvisionnement des États exige donc une sécurité et une sûreté exceptionnellement élevées pour faire face aux risques auxquels ce secteur stratégique est soumis. Dans le cadre de la guerre hybride maritime, des organismes étatiques pourraient être tentés d'exploiter le domaine maritime et portuaire de manière à exercer une pression sur un État rival.

Face à ces menaces élevées, l'Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information (ANSSI) <sup>(41)</sup> et le Secrétariat général de la mer (SGMer) ont organisé la réponse du secteur maritime et portuaire, en créant avec lui le Conseil cyber du monde maritime (C2M2). Une stratégie cyber du monde maritime, identifiant les actions à mener pour augmenter la résistance et la résilience du secteur, a été publiée en 2021. Elle s'est concrétisée par la création de l'association France Cyber Maritime, dont la vocation est d'étendre, au domaine cyber, le principe de solidarité des gens de mer

<sup>(38)</sup> Développement d'applications pour *smartphone* permettant de transmettre des informations tactiques et gagner en préavis de détection. À titre d'exemple, les Ukrainiens ont développé l'application « *ePPO* » (abréviation de *eAir Defense Observer*). Si vous voyez un engin aérien suspect, (drone, missile, avion...), il suffit de pointer votre téléphone vers celui-ci et d'appuyer sur le bouton rouge de l'application. Les coordonnées géographiques de l'appareil seront alors envoyées aux spécialistes de la défense aérienne ukrainienne, qui tentera de le neutraliser.

<sup>(39)</sup> Bande des 12 nautiques des grands ports maritimes français métropolitains (Dunkerque, Le Havre, Saint-Nazaire, Bordeaux, Fos-sur-Mer/Marseille, Brest et Toulon) et outre-mer (Papeete en Polynésie, Fort-de-France en Martinique, Pointe-à-Pitre en Guadeloupe, La Pointe-des-Galets à La Réunion, Nouméa en Nouvelle-Calédonie).

<sup>(40)</sup> GUÉRASSIMOV Valéri, « The Value of Science is in the Foresight: New Challenges Demand Rethinking the Forms and Methods of Carrying out Combat Operations », *Military-Industrial Kurier*, 27 février 2013 [en russe], *Military Review*, janvier-février 2016, p. 23-29 [en anglais] (<https://www.armyupress.army.mil/>).

<sup>(41)</sup> L'ANSSI est un service à compétence nationale rattaché au Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale (SGDSN).

Guerre hybride dans le domaine maritime :  
vers une réponse plus offensive

qui fait la force du monde maritime. L'enjeu est maintenant de faire adhérer le plus d'acteurs possible à cette démarche, par la poursuite des actions de sensibilisation et de communication sur cette thématique, notamment envers les ports qui ne sont pas identifiés comme Opérateurs d'importance vitale (OIV).

Il est également impératif de travailler pour définir et tester le dispositif qui permettra de traiter les crises qui se produiront, en dehors des acteurs vitaux ou essentiels gérés par l'ANSSI.

*De la gouvernance*

Les menaces hybrides étant protéiformes, elles ne peuvent être contrées que par une organisation interministérielle éprouvée. Cette organisation repose sur la coordination des moyens de l'État, capable d'intégrer des effets civils et militaires. Elle doit notamment permettre d'anticiper, de détecter, de comprendre, d'attribuer, de protéger, de décourager les actions adverses et de limiter leurs effets. Le SGDSN qui relève du Premier ministre, est l'organisme interministériel chargé de l'adaptation, de la cohérence et de la continuité de l'action de l'État dans le domaine de la défense et de la sécurité. Un document classifié a été édité par le SGDSN pour référencer les domaines d'actions prioritaires pour la France dans ce domaine de lutte.

Le SGMer possède tous les leviers nécessaires pour adapter cette stratégie au domaine maritime. Le SGMer est un organisme placé auprès du Premier ministre, chargé d'animer les travaux d'élaboration de la politique du Gouvernement en matière maritime et de coordonner les Actions de l'État en mer (AEM). Il est ainsi compétent pour adapter au domaine maritime la stratégie nationale pour contrer les menaces hybrides et s'assurer de sa mise en œuvre. Lors des phases de planification et de conduite, l'attention doit être portée sur notre capacité à agir collectivement de façon cohérente et coordonnée dans une logique de menant/concourant en fonction de la priorité affichée : réponse diplomatique, informationnelle, militaire ou économique. En France métropolitaine, le modèle du Préfet maritime, à la fois commandant militaire de la zone maritime et responsable de l'action interministérielle en mer est une réponse très pertinente à la menace hybride car il est lui-même un acteur hybride capable d'agir, sans discontinuité de la chaîne de commandement, sur l'ensemble du spectre depuis la police administrative jusqu'aux opérations navales offensives. Hors métropole, en fonction des zones géographiques, le Délégué du gouvernement pour l'AEM (DDG/AEM) assure les mêmes responsabilités.

***Développer une stratégie de contre-hybridité maritime :***  
***« Contre-insurrection (COIN) maritime »***

*Tirer parti du renseignement naval pour vaincre les menaces hybrides maritimes*

Au cours de près de deux décennies d'opérations contre-insurrectionnelles en Afghanistan et en Bande sahélo-saharienne (BSS), les services de renseignement ont démontré leur efficacité face à des ennemis agiles et déterminés. En transposant en mer ces pratiques durement acquises et éprouvées sur terre, les services de renseignement

Guerre hybride dans le domaine maritime :  
vers une réponse plus offensive

traitant du domaine maritime (Direction du renseignement militaire [DRM] et Centre de renseignement et de guerre électronique [CRGE] de la Marine) donneront aux états-majors organiques et opérationnels les moyens de vaincre les menaces hybrides maritimes. Ils doivent se fixer pour objectif de comprendre la culture opérationnelle des adversaires et des populations résidant dans la zone d'opérations en optimisant le partage du renseignement et la collaboration avec les alliés et les partenaires potentiels.

Le renseignement doit répondre aux questions : Que peut faire « l'insurgé maritime » dans ma zone de responsabilité vis-à-vis de mes intérêts ? Que fera « l'insurgé maritime » en réponse à mon opposition ? Enfin, une compréhension de la gradation des actions de réponse de l'adversaire permettra aux chefs militaires de maximiser le ratio « gain/risque » tout en maîtrisant l'escalade.

*Agir sur les populations*

La confiance des marins civils locaux dans leur capacité à exercer leurs droits juridiques internationaux est le principal facteur qui déterminera, *in fine*, qui remportera la victoire dans la bataille entre les régimes juridiques concurrents. À nous de savoir rassurer et protéger nos marins ressortissants ou ceux de nos alliés et partenaires.

À titre d'illustration, permettre aux pêcheurs des petits États insulaires du Pacifique (Fidji, îles Salomon, Tonga, Vanuatu...) de documenter (*via* de petits ensembles modulaires de vidéo et de communications compatibles avec Starlink) des actions de pêche illégale de bâtiments chinois dans leurs Zones économiques exclusives (ZEE) respectives offrirait l'opportunité d'envoyer des messages de portée stratégique visant à imposer des coûts réputationnels à la Chine.

Une autre piste pour gagner le cœur et les esprits est de bien comprendre les intérêts et les préoccupations de ces alliés et partenaires. Aussi, dans les zones indo-pacifiques, alors que le changement climatique se traduit par des catastrophes naturelles plus violentes et plus nombreuses (cyclones, tsunami, tremblement de terre, etc.)<sup>(42)</sup>, savoir porter assistance aux populations dans le cadre d'opérations *HADR*<sup>(43)</sup> (moyens militaires et civils *via* l'Agence française de développement [AFD] par exemple) renforce la relation de confiance et permet d'envisager une coopération plus étroite.

*S'entraîner et s'exercer à la guerre hybride maritime*

Nous devons commencer à nous entraîner à contrer ce type d'opération. Cela peut se faire dans le cadre du cycle de base des exercices de la marine de surface. Les sous-marins et l'aviation ont également un rôle à jouer. L'ambiguïté de ces scénarios nécessitera une éducation et une formation aux règles d'engagement (dans le monde physique et dans celui des perceptions), à l'utilisation de nos systèmes conventionnels contre des forces non conventionnelles en mer, et à l'apprentissage du combat en force

<sup>(42)</sup> Par exemple, cyclones à Madagascar et au Vanuatu en février/mars 2023.

<sup>(43)</sup> *Humanitarian Assistance and Disaster Relief*.

Guerre hybride dans le domaine maritime :  
vers une réponse plus offensive

constituée en zone littorale. Nos grands exercices *Polaris* <sup>(44)</sup> pourraient inclure ce type de scénarios.

*Travailler avec les partenaires de la coalition*

Bon nombre des cibles actuelles de la guerre hybride maritime sont des alliés ou partenaires de la France : Allemagne, Suède, Japon, Inde, Royaume d'Arabie saoudite, Qatar et Émirats arabes unis (EAU). Dans le cadre de forums tels que le Symposium international sur la puissance maritime (*ISS*) organisé par l'*US Navy* depuis 1969, nous devrions encourager les discussions croisées, échanger les meilleures pratiques et partager les informations sur cette préoccupation émergente.

Enfin, la France s'est dotée en 2014 d'une stratégie nationale de sûreté des espaces maritimes <sup>(45)</sup>. L'Union européenne s'est dotée d'une stratégie européenne de sécurité maritime approuvée par le Conseil européen le 24 juin 2014 <sup>(46)</sup>. Celle-ci reste très déclaratoire et ne porte pas l'ambition d'un partage entre membres de la situation maritime à l'échelle du continent <sup>(47)</sup>. La France doit aussi encourager et soutenir l'avènement de stratégie de sûreté maritime dans d'autres zones d'intérêts. À ce titre, elle soutient le Processus de Yaoundé (juin 2013) qui formalise la coopération régionale de 17 pays d'Afrique de l'Ouest en matière de surveillance et d'intervention en mer ; les exercices *African NEMO* <sup>(48)</sup> constituent le point d'orgue de cette coopération régionale.

*Adapter le format et le C2 (Commandement et contrôle)*

Il s'agit de nous adapter à la tectonique des ambitions et des intérêts pour contourner les pôles de puissance et concentrer nos efforts sur des objectifs bien déterminés où pourront s'appliquer les principes d'incertitude et de fulgurance, chers à l'amiral Labouërie. Dans un esprit de renouveau du courant de pensée navale française de la Jeune École de la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, la question de l'évolution de la flotte et de ses processus C2, en adoptant davantage les principes de la « désagrégation, de la complexité et de la durabilité » <sup>(49)</sup>, doit être étudiée.

Des forces navales désagrégées portant l'effort sur les drones <sup>(50)</sup> (aériens, de surface et sous-marins y compris à grande profondeur) offriraient au commandement

<sup>(44)</sup> Marine nationale, « *Polaris 21* - Un exercice grandeur nature » (<https://www.defense.gouv.fr/>).

<sup>(45)</sup> Révisée le 10 décembre 2019 (<https://www.gouvernement.fr/>).

<sup>(46)</sup> COMMISSION EUROPÉENNE, « Sûreté maritime : l'UE actualise la stratégie afin de protéger le domaine maritime contre les nouvelles menaces », 10 mars 2023 ([https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/ip\\_23\\_1483](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/ip_23_1483)).

<sup>(47)</sup> *SPATIONAV* n'est à ce jour relié, ni aux systèmes similaires de nos voisins, ni aux systèmes similaires portés par l'Union européenne comme *MARSUR* et *EUROSUR*.

<sup>(48)</sup> Le navire français joue le rôle d'un contrevenant que les différents pays africains vont successivement pister avant d'intervenir.

<sup>(49)</sup> CLARK Bryan (commander retired US Navy), « Build a Fleet that Contests Every Inch—Disaggregated forces would provide U.S. Navy commanders with more options to deter China », *Proceeding*, vol. 148 n° 1,433 juillet 2022 (<https://www.usni.org/magazines/proceedings/2022/july/build-fleet-contests-every-inch>).

<sup>(50)</sup> Voir tournant pris par l'Allemagne avec projet de drones de surface et sous-marin (« Das Zielbild für die Marine ab 2035 », 29 mars 2023 <https://www.bundeswehr.de/>) et la Turquie avec un drone de surface capable de lancer des torpilles (essais du drone de surface MIR le 18 avril 2023 à voir sur *Youtube* : « Turkish "MIR" USV Test-Fires Torpedo for the First Time » <https://www.youtube.com/watch?v=0EPG8DEpDXI>).

Guerre hybride dans le domaine maritime :  
vers une réponse plus offensive

un large éventail d'options : les petits navires pourraient s'agréger les uns aux autres pour apporter des réponses proportionnelles aux opérations dans les zones grises ou se combiner avec des plates-formes plus importantes à des niveaux d'escalade plus élevés <sup>(51)</sup>. Surtout, les drones pourraient opérer de manière indépendante dans des zones contestées pour des missions de guérilla navale à haut risque ; l'enjeu étant le contrôle maritime.

Sur le volet C2, pour exploiter le potentiel d'une flotte massive et diluée, des outils d'aide à la décision permettant d'identifier rapidement les plans d'action *ad hoc* et les ensembles de forces associés seront nécessaires. Aujourd'hui, ces plans sont élaborés par des états-majors tels que le Centre de planification et de conduite des opérations (CPCO) et les Commandants interarmées (COMIA). Ces derniers s'appuient largement sur la doctrine, l'histoire et les délibérations pour proposer des modes d'action. Par conséquent, ces plans risquent de devenir relativement prévisibles pour un adversaire tel que l'Armée populaire de libération (APL) <sup>(52)</sup> usant de la guerre hybride maritime.

La variété du format de la Marine française et la logique d'évolutions incrémentales en cours, notamment sur les armements <sup>(53)</sup>, répondent globalement à cette logique : reste à densifier la flotte de drones (aérien, surface et sous-marins) et à poursuivre les travaux en cours sur le C2 interarmées. Ainsi, les opérations navales pourraient s'envisager dans une stratégie de défense avancée et de « COIN maritime ». En engageant les acteurs maritimes adverses dans leur milieu d'action, les forces navales françaises et ses alliés maintiendraient leurs adversaires sur la défensive, apprendraient les tactiques et les capacités de l'ennemi et créeraient de l'incertitude pour les dirigeants adverses.

### **User de l'hybridité à notre avantage**

Il convient d'étudier dans quelle mesure la France pourrait faire appel, pour défendre ses intérêts, aux mêmes tactiques hybrides que ses adversaires. Si l'exigence propre à nos États de droit d'un respect rigoureux de la légalité nationale et internationale, ainsi que le rôle central joué par les opinions publiques dans nos sociétés, restreignent les possibilités, l'emploi de la guerre hybride maritime par la France doit être envisagé de façon désinhibée pour peser face à nos adversaires et montrer notre détermination.

<sup>(51)</sup> Différentes options envisageables : évolution des capacités amphibies, conception de « vaisseaux-mères » adaptés au combat littoral, utilisation de grands bâtiments civils de type « *Jumbo Jubile* » (cargo) ou d'exploration (Cf. acquisition par le ministère de la Défense britannique du navire d'exploration *Topaz Tangaroa* en janvier 2023 pour opérer dans le *Seabed Warfare*) comme système de « marsupialisation » au profit des drones.

<sup>(52)</sup> SHELBOURNE Mallory, « Navy's 'Project Overmatch' Structure Aims to Accelerate Creating Naval Battle Network », *USNI News*, 29 octobre 2020 (<https://news.usni.org/>). EVERS DEN Andrew, « A Weapon System 'Raises its Hand' if Available under DARPA Program », *C4ISRNet*, 16 juin 2020 (<https://www.c4isrnet.com/>). UNDERWOOD Kimberly, « DARPA Offers Advanced Planning System to the Air Force », *Signal*, 1<sup>er</sup> juin 2019, *AFCEA* (<https://www.afcea.org/>).

<sup>(53)</sup> « Les lasers peuvent également être une arme de guerre spatiale, opérés depuis les bateaux : ils peuvent ainsi aveugler des satellites d'observation pour assurer la dissimulation de forces navales en situation de conflit » - COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES, DE LA DÉFENSE ET DES FORCES ARMÉES, « Audition de l'amiral Pierre Vandier, CEMM, sur le Projet de loi de finances pour 2022 », 27 octobre 2021 (<https://www.senat.fr/>).

Guerre hybride dans le domaine maritime :  
vers une réponse plus offensive

*L'arme juridique*

Le *Lawfare* correspond à une utilisation du droit susceptible de renverser un rapport de force. La réflexion est amorcée depuis 2020 par une note de la Direction des affaires juridiques (DAJ) du ministère des Armées, puis par un groupe de travail du SGDSN. La publication en 2023 d'un manuel de droit opérationnel témoigne de la dynamique positive et illustre l'utilisation du droit à des fins d'influence.

« Le renforcement de l'appréhension du droit comme outil de communication nécessite également une médiatisation plus poussée et systématique de l'interprétation juridique de l'armée française lors d'opérations en cours, par exemple *via* des communiqués et des conférences de presse, ce qui suppose une préparation en amont des argumentaires juridiques »<sup>(54)</sup>. La coordination entre la réflexion juridique et l'action médiatique doit donc être renforcée.

Contre l'influence doctrinale et universitaire de la Chine dans le droit de la mer<sup>(55)</sup>, passe également par le développement de notre propre stratégie d'influence, notamment en valorisant les publications de nos chercheurs dans ce domaine, et en communiquant sur nos valeurs et notre lecture de ce droit vers nos partenaires dans nos zones d'intérêt, notamment en Indo-Pacifique *via* l'*Indian Ocean Naval Symposium* (IONS), et en Afrique de l'Ouest *via* les exercices *Grand African NEMO* et les Écoles nationales à vocation régionale (ENVR).

Par ailleurs, il est essentiel de faire évoluer notre droit interne afin de perturber voire neutraliser les actions hybrides contre nos intérêts en améliorant le contrôle des activités dans notre ZEE<sup>(56)</sup>.

Le *Lawfare* offensif revient à « promouvoir activement des interprétations du droit, à saisir la justice pour neutraliser un ennemi, à négocier des traités à son avantage en renforçant l'influence normative de la France »<sup>(57)</sup>. À titre d'exemple, l'action concertée du ministère de la Défense israélienne et d'acteurs privés pour faire respecter le blocus maritime de Gaza en 2011 illustre la manière dont le droit peut se substituer à des actions militaires<sup>(58)</sup>. Ainsi, par l'action juridique de l'ONG Shurat HaDin, l'objectif militaire israélien d'empêcher la flottille de forcer le blocus de Gaza a été

<sup>(54)</sup> FERÉY Émilie, « Vers une guerre des normes ? Du *lawfare* aux opérations juridiques », *Focus stratégique* n° 108, avril 2022, Institut français des relations internationales (<https://www.ifri.org/>).

<sup>(55)</sup> Par exemple, organisation, à l'occasion du 40<sup>e</sup> anniversaire de l'ouverture de la Convention de Montego Bay à la signature des adhésions, la Chine a organisé, sous l'égide de ses ministères des Affaires étrangères et des Ressources naturelles, une conférence internationale en visioconférence sur le droit de la mer, intitulée « La CNUDM à 40 ans, rétrospective et perspective ». Cf. *Lettre confidentielle Asie21-Futuribles* n° 164/2022-09.

<sup>(56)</sup> Par exemple, Arrêté du 15 décembre 2022 portant création des zones relevant de la protection des intérêts de la défense nationale au titre de la recherche scientifique marine et Décret n° 2021-1942 du 31 décembre 2021 modifiant le décret n° 2013-611 du 10 juillet 2013 relatif à la réglementation applicable aux îles artificielles, aux installations, aux ouvrages et à leurs installations connexes sur le plateau continental et dans la zone économique exclusive et la zone de protection écologique ainsi qu'au tracé des câbles et pipelines sous-marins.

<sup>(57)</sup> FERÉY Émilie, *op. cit.*

<sup>(58)</sup> *Shurat HaDin Law Center*, une association défendant les intérêts d'Israël au moyen du droit, a utilisé différents leviers afin de faire respecter le blocus. À la suite de ces actions, Shurat HaDin informe le ministre grec de la Protection civile que les bateaux n'ont ni assurance ni service de communication. Les 14 navires furent empêchés de quitter le port par les forces de l'ordre grecques.

Guerre hybride dans le domaine maritime :  
vers une réponse plus offensive

réalisé sans violence et sans ternir la réputation du gouvernement israélien. Pourquoi, par exemple, ne pas envisager ce type de mode opératoire dans la lutte contre la Pêche illégale, non déclarée et non réglementée (INN) en lien avec des organisations non gouvernementales ?

Enfin, dans le cadre d'émission de nouvelles normes, la France pourrait user de son *lobbying* juridique au service de sa stratégie de puissance.

Il apparaît donc nécessaire de se renforcer sur deux axes : le renseignement juridique et le développement d'une boîte à outils opérationnelle <sup>(59)</sup> permettant de s'approprier les possibilités offertes par les opérations juridiques. Cela passe par une meilleure intégration des opérationnels avec la communauté universitaire pour, si nécessaire, s'appuyer sur des réseaux professionnels, et des acteurs-relais <sup>(60)</sup>.

#### *L'action militaire*

Les moyens d'action de nos armées et notamment de la Marine doivent être envisagés pour au mieux agir, au moins dissuader (intimider) dans un contexte de guerre hybride maritime.

Il convient d'étudier la pertinence d'employer nos capacités d'actions dans le cadre d'actions maritimes spéciales, voire clandestines. Le spectre est large, allant de la mobilisation d'acteurs-relais (« faire faire ») au minage offensif en passant par l'ensemble des actions sous-marines, du renseignement au sabotage d'infrastructures sous la mer y compris à très grande profondeur. À titre d'illustration, le *Dry Deck Shelter* <sup>(61)</sup> des Sous-marins nucléaires d'attaque (SNA) du type *Suffren* permettra la mise en œuvre des forces spéciales avec leur *Propulseur sous-marin de 3<sup>e</sup> génération (PSM3G)*. Il pourrait également servir à embarquer des drones sous-marins qui offriraient des options supplémentaires d'actions sous la mer au décideur.

Au-delà même de l'emploi effectif de ces capacités dans le cadre de la guerre hybride maritime, leur existence, leur emploi dans le cadre d'exercices à proximité des zones grises ou des zones d'intérêts et largement valorisés sur le plan informationnel (*NOTAM* [(« Messages aux navigants aériens » en anglais), *AVURNAV* [Avis urgents aux navigateurs], politique d'émission *AIS* et *IFF* [Identification ami ou ennemi], *tweets*, presse spécialisée...) pourraient inciter nos adversaires à la modération. Lorsque l'armée française réalise des exercices interarmées de contre-terrorisme en mer <sup>(62)</sup>, elle démontre ses capacités techniques et ses savoir-faire à agir rapidement loin de la métropole. Elle entretient l'incertitude et exerce une menace latente sur des cibles maritimes adverses. De même, lorsque la Marine projette un bâtiment de soutien avec un *PSM3G* en entraînement dans des eaux froides <sup>(63)</sup>, elle fait peser une menace latente

<sup>(59)</sup> FERÉY Émilie, *op. cit.*

<sup>(60)</sup> À ce titre, l'expérience opérationnelle du *Lawfare* de l'*Office of Legal Affairs* de l'Organisation du Traité de l'Atlantique nord (Otan) mérite d'être étudiée.

<sup>(61)</sup> Conteneur fixé sur le pont du sous-marin et communiquant avec ce dernier permettant aux plongeurs d'entrer et sortir du bâtiment en plongée.

<sup>(62)</sup> Exercice interarmées *Rbéa* réalisé au large de la Crête en mars 2020. GROIZELEAU Vincent, « L'armée française réalise un exercice de contre-terrorisme en Méditerranée centrale », *Mer et Marine*, 19 mars 2021 (<https://www.meretmarine.com/>).

Guerre hybride dans le domaine maritime :  
vers une réponse plus offensive

sur les infrastructures critiques sous-marines de nos adversaires. Il s'agit d'une forme d'« intimidation stratégique »<sup>(64)</sup> dans une logique de « gagner la guerre avant la guerre »<sup>(65)</sup>.

Sans sous-estimer les contraintes juridiques, éthiques ou politiques, l'action spéciale ou clandestine maritime peut offrir au président de la République des options supplémentaires avec un risque limité d'attribution à la France.

Nos adversaires potentiels ont des vulnérabilités en mer qui peuvent être ciblées. Contrairement aux actions offensives dans le cyberspace qui font également partie des actions envisageables<sup>(66)</sup>, les actions clandestines maritimes peuvent présenter des dommages collatéraux plus limités et plus faciles à évaluer.

\*

\*\*

La guerre hybride est aussi ancienne que le combat lui-même. Il n'y a rien de fondamentalement nouveau dans le fait d'incorporer des forces non conventionnelles et non reconnues sur le champ de bataille de manière surprenante afin de saper les forces conventionnelles et d'obscurcir l'attribution des actions. Régularité et irrégularité sont des concepts théoriques. La réalité de l'affrontement se décline sur l'ensemble de cette palette qui va de l'une à l'autre. Comme le dit le général Beaufre, « ces deux modes coexistent et se complètent : [...] la stratégie comme la musique possède un mode majeur et un mode mineur ». Ce qui change aujourd'hui, c'est le niveau d'effort déployé par les grandes et les petites nations et la tendance à utiliser l'hybridité pour tous les avantages tactiques et stratégiques qu'elle confère : notamment la possibilité offerte de changer le rapport de force tout en restant sous le seuil du conflit ouvert.

Faire face à cette confrontation hybride sur mer impose d'améliorer nos capacités de renseignement maritime et de maintenir une marine de haute technologie pour conserver notre liberté d'action et affronter la diversité de cette hybridité. Cependant, il faut également disposer de moyens suffisamment nombreux, durables et évolutifs pour assurer un maillage et une surveillance efficace de nos zones maritimes d'intérêts. En complémentarité, parce qu'on ne peut pas accepter la politique du « fait accompli », nous devons aussi envisager des modes d'action plus offensifs : « *COIN* maritime » en coalition et actions offensives hybrides qu'il s'agira de conforter sur le plan capacitaire, en particulier pour agir sous la mer et à très grande profondeur.

Au final, c'est la question du format de notre Marine qui finira par se poser. Elle nécessitera des choix et des renoncements. L'existence de capacités et des savoir-faire nécessaires pour mener des opérations clandestines est de nature à inciter nos

<sup>(63)</sup> Tweet Marine nationale du 12 juillet 2022 (<https://twitter.com/FauteuilColbert/status/1547163569145450498>).

<sup>(64)</sup> CENTRE INTERARMÉES DE CONCEPTS, DE DOCTRINE ET D'EXPÉRIMENTATIONS (CICDE), *Intimidation stratégique – Réflexion doctrinale interarmées RDIA-006-IS(2012)*, n° 026/DEF/CICDE/NP du 26 janvier 2012

<sup>(65)</sup> BURKHARD Thierry, *Vision stratégique du chef d'état-major des armées*, octobre 2021, 23 pages (<https://www.defense.gouv.fr/>).

<sup>(66)</sup> Actions de Lutte Informatique Offensive (LIO) pour agir, par exemple, sur des systèmes de commande d'infrastructures pétrolières, d'infrastructures portuaires et de systèmes *GPS/AIS* pour la prise de commande à distance.

Guerre hybride dans le domaine maritime :  
vers une réponse plus offensive

éventuels adversaires à la modération. Si cette seule démonstration se révélait insuffisante, sa mise en œuvre effective est une option qu'il faut être capable de proposer au décideur politique.

Sur le plan juridique, la norme ne doit pas être perçue comme une contrainte par défaut mais comme un outil à exploiter pour préserver voire accroître notre liberté d'action. La France doit « apprivoiser » le *lawfare* : les opérations juridiques défensives et offensives doivent s'intégrer dans la boîte à outils des réponses.

Enfin, le caractère hybride de la menace doit nous amener à promouvoir l'approche civilo-militaire de l'action de l'État en mer, incarnée par le modèle français du préfet maritime et qui s'inscrit dans un cadre à la fois diplomatique, informationnel, militaire et économique. La guerre hybride visant le choc des émotions, la résilience de notre population et du monde maritime *via* l'éducation est un impératif.

Lutter contre l'hybridité maritime, c'est mobiliser tous les acteurs nationaux, les acteurs régionaux, nos alliés et nos partenaires. ♦

# Lutter contre les rétroactions sur le territoire national : quel rôle pour la Gendarmerie nationale ?

Tugdual VIEILLARD-BARON

Colonel (Gendarmerie), auditeur de la 72<sup>e</sup> session du CHEM et de la 75<sup>e</sup> session de l'IHEDN. Il a notamment commandé le groupement de Gendarmerie départementale de l'Oise (60).

Un engagement majeur ne peut plus se concevoir comme lors de la guerre du Golfe, « où l'on pouvait envoyer un détachement d'intervention au loin tandis que nous vivions en paix sur le Territoire national (TN). Un adversaire poussant à l'affrontement mènerait inévitablement différentes formes d'attaques chez nous »<sup>(1)</sup>. Comme l'évoque le général Schill, Cémat, si la dissuasion garantit la protection ultime des intérêts vitaux de la Nation dans l'hypothèse d'un affrontement avec une puissance étrangère, l'ennemi ciblera néanmoins le TN en dessous de ce seuil, pour nous contraindre.

Face aux menaces multiformes posées par ces attaques appelées « rétroactions », il est nécessaire de repenser notre approche de la défense du sanctuaire national<sup>(2)</sup> marquée depuis plusieurs décennies par la seule lutte contre le terrorisme et de redécouvrir, en les actualisant, les concepts de la guerre froide. À défaut, le pouvoir politique pourrait être entravé dans sa liberté d'action par les dilemmes stratégiques auxquels il serait confronté. Cela nécessite de développer une approche plus interministérielle de la défense du territoire qu'il convient d'appréhender comme un *continuum* entre défense civile et défense militaire.

Force armée accomplissant des missions de sécurité intérieure, la Gendarmerie nationale enjambe naturellement ces deux aspects et dispose, sous réserve de quelques points de vigilance, des atouts nécessaires pour y tenir toute sa place et offrir au décideur politique des leviers efficaces pour faire face aux rétroactions adverses. Devant l'étendue et la variété des menaces, l'efficacité de notre défense repose sur un épaulement entre

<sup>(1)</sup> COMMISSION DE LA DÉFENSE NATIONALE ET DES FORCES ARMÉES, « Audition du général d'armée Pierre Schill, Chef d'état-major de l'armée de Terre (Cémat), sur le projet de loi de finances pour 2022 », Assemblée nationale, 12 octobre 2021, p. 12 (<https://www.assemblee-nationale.fr/>).

<sup>(2)</sup> Même si les intérêts français hors du territoire (population, ambassades, entreprises) seront également visés, cet article n'évoque que les rétroactions sur le TN.

Lutter contre les rétroactions sur le territoire national :  
quel rôle pour la Gendarmerie nationale ?

armées et Gendarmerie, dans une approche plus globale de la défense du territoire dont le plein effet nécessitera une vigilance accrue sur les sujets de gouvernance.

### **Des menaces multiformes qui mettraient en tension nos capacités**

En cas de conflit avec une puissance étatique, l'ennemi ciblera nos vulnérabilités critiques. Il cherchera à entamer la confiance de la Nation dans la capacité des décideurs à gérer la crise pour faire renoncer les autorités politiques à l'engagement armé en rendant son coût exorbitant. Il aura recours sur le TN à des actions hybrides, combinaison intégrée et volontairement ambiguë de modes d'action militaires et non militaires, directs et indirects, légaux et illégaux, difficilement attribuables. Il mobilisera, selon ses capacités, les leviers pour empêcher la force d'agir, atteindre la population et la désolidariser des pouvoirs politiques. Habitée depuis une vingtaine d'années au terrorisme comme seule menace potentiellement animée de l'extérieur, la Nation doit réapprendre à faire face à des attaques dans tout le champ de la vie économique et sociale.

#### ***Paralyser les décideurs en ciblant l'ensemble de la société***

L'ennemi cherchera à empêcher les armées de combattre en s'attaquant à leurs capacités de préparation (entraînement), de projection (zones de rassemblement, flux logistiques, vecteurs de projection) et d'engagement (capacité à durer, centres de commandement). Dans l'hypothèse d'une action en coalition, il ciblera la cohésion des alliés et les capacités de la France à être « Nation hôte » (zones d'arrivée et de transit). Pour empêcher l'engagement de durer, il s'attaquera aux moyens de régénération de la force, par exemple aux entreprises de la Base industrielle et technologique de défense (BITD), notamment les filières de sous-traitance.

Confronté à la protection de ces objectifs « militaires », il pourra s'attaquer à des cibles « molles » : familles, lycées militaires, hôpitaux des armées, etc. L'ennemi visera également la population pour entamer sa volonté et sa résilience. « Le passage à un affrontement plus dur pourrait se traduire immédiatement par des attaques sur la fourniture d'énergie, de produits alimentaires, de services bancaires et de santé » <sup>(3)</sup>, sur les transports ou encore les services numériques : il cherchera à perturber ou neutraliser tous les secteurs de l'économie et de la vie sociale pour fragiliser la cohésion nationale. Il pourrait notamment s'attaquer aux territoires d'outre-mer, aux infrastructures sous-marines (câbles, pipelines) ou encore aux satellites, plus compliqués à défendre et présentant des vulnérabilités spécifiques. Les rétroactions viseront aussi à remettre en cause la légitimité des autorités : elles frapperont les centres de puissance et de décision pour perturber le fonctionnement des institutions démocratiques et paralyser les décideurs.

<sup>(3)</sup> COMMISSION DE LA DÉFENSE NATIONALE ET DES FORCES ARMÉES, *La préparation à la haute intensité (Rapport d'information n° 5054)*, Assemblée nationale, 17 février 2022, p. 41 (<https://www.assemblee-nationale.fr/>).

Lutter contre les rétroactions sur le territoire national :  
quel rôle pour la Gendarmerie nationale ?

**Des modes d'action cherchant à éviter l'attribution**

Si des frappes directes à longue distance ne peuvent être exclues, « pour la Direction du renseignement et de la sécurité de la défense (DRSD), l'adversaire aura certainement recours à "des actions de déstabilisation sur le TN, en s'appuyant sur des *proxies* et/ou par l'infiltration de forces spéciales". Le recours à des *proxies*, c'est-à-dire à des groupes armés irréguliers, rendrait la désignation de l'adversaire plus difficile <sup>(4)</sup>. » Les modes d'action directs (forces spéciales) pourraient consister en des actions de vive force ou de sabotage contre des installations militaires, des convois ou d'autres points d'importance vitale. Il est probable que soient également conduites des opérations d'espionnage à grande échelle. Comme l'indique la DRSD, les actions relèveront probablement de méthodes plus indirectes pour ne pas permettre d'attribution, surtout si les atteintes sont contraires au droit de la guerre et visent la population civile, par exemple *via* des attentats, pour fragiliser la société. « Les belligérants peuvent faire appel à des modes d'action plus qu'hybrides, y compris avec des armes aujourd'hui prohibées (chimiques) qui peuvent servir à agresser une nation dans sa globalité <sup>(5)</sup>. » Si l'effet tactique de telles armes est limité, un attentat NRBC (nucléaire, radiologique, biologique, chimique) aurait un effet stratégique majeur.

L'ennemi cherchera aussi à mener des actions plus discrètes, « accidentelles », de sabotage (par exemple, des feux de récoltes ou de forêts) et, en manipulant des groupes contestataires ou communautaristes, à provoquer des troubles sociaux graves (manifestations, émeutes, zones de non-droit). Il mènera également des actions cyber, ciblées ou globales, dans le but de perturber la vie normale de la société, et des actions d'influence pour faire douter du bien-fondé du combat, mettant en avant son coût humain ou ses conséquences sur le quotidien des Français. Le cas échéant, l'adversaire pourra instrumentaliser les diasporas présentes sur le territoire ou déstabiliser les équilibres sociaux en jouant sur les flux migratoires.

Ces désordres seront autant d'opportunités pour des groupes criminels, activistes voire terroristes, qui exploiteront les vulnérabilités de l'État pour passer à l'action, bénéficiant de la circulation d'armes générée par tout conflit : à la suite de la guerre en Ukraine, « la directrice d'Europol a indiqué que des passages d'armes par des délinquants avaient très rapidement été détectés en Pologne » <sup>(6)</sup>. Enfin, l'expérience du combat pourrait profiter à la mouvance terroriste dans le recrutement, l'endoctrinement et la formation de ses militants.

Prises isolément, ces actions ne poseraient *a priori* pas de problème majeur et resteraient, par conception, en deçà du seuil de la conflictualité armée. Cependant, leur multiplication et leur dispersion sur l'ensemble du territoire représenteront un défi pour les autorités. Elles accompagneront le conflit mais commenceront avant même l'engagement des forces pour peser sur la décision du président de la République (PR).

<sup>(4)</sup> *Ibidem*, p. 36.

<sup>(5)</sup> *Ibid.*, p. 41.

<sup>(6)</sup> COMMISSION DE LA DÉFENSE NATIONALE ET DES FORCES ARMÉES, « Audition du général d'armée Christian Rodriguez, DGGN », Assemblée nationale, 22 juillet 2022, p. 16 (<https://www.assemblee-nationale.fr/>).

Lutter contre les rétroactions sur le territoire national :  
quel rôle pour la Gendarmerie nationale ?

Il est d'ailleurs probable que des actions soient déjà en cours ou, au moins, en préparation, certaines (espionnage, cyber) nécessitant une longue mise en place. Ainsi, avant même l'engagement, il faudra « déployer sur de vastes zones des volumes de forces importants pour assurer l'ordre [public] sur le territoire et la survie des populations, la sauvegarde des organes essentiels à la défense de la Nation, le maintien de sa liberté et la continuité de son action <sup>(7)</sup>. » L'ampleur de la menace, son caractère global et multiforme – les exemples évoqués sont loin d'être exhaustifs – nécessitent de retrouver, dans une approche renouvelée, les fondamentaux de la défense du territoire, devenue une vulnérabilité critique.

**Un nécessaire épaulement entre armées et Forces de sécurité intérieure (FSI), dans une approche plus globale de la défense du territoire**

Face aux rétroactions, l'objectif des FSI et des armées sera de contenir les désordres pour permettre à l'État de conserver l'initiative. Grâce au statut militaire des gendarmes et aux capacités dont elle dispose, la Gendarmerie est en mesure d'assurer le *continuum* entre défense civile et défense militaire, et de coopérer avec les armées dans cette lutte.

**Orienter les missions civiles vers la lutte contre les rétroactions**

Au titre des missions civiles, la Gendarmerie assure la sécurité et l'ordre publics, mène des enquêtes dans le cadre de la police judiciaire, contribue à la recherche du renseignement, à l'information des autorités et à la lutte contre le terrorisme : ces missions conserveront, moyennant quelques ajustements, toute leur pertinence. La Gendarmerie a démontré au cours de la crise Covid sa capacité à réorienter son action : « sous l'impulsion du ministre de l'Intérieur [MinInt], [elle s'est] engagée au-delà de la mission fondamentale de protection. C'est l'opération “#RépondrePrésent”. Elle vise à accompagner et à rassurer la population, particulièrement les plus fragiles et les plus exposés. Des modes d'action ont été mis en place localement, des initiatives se multiplient à travers le territoire, pour en faire une véritable politique nationale <sup>(8)</sup>. » Impulsée par le Directeur général de la Gendarmerie nationale (DGGN) et déployée à tous les niveaux de commandement, cette culture de la subsidiarité est une force : « l'initiative est la forme la plus élaborée de la discipline, au sens où cette dernière consiste avant tout à intégrer la nécessité d'agir et de décider dans le souci constant de l'efficacité collective <sup>(9)</sup>. » Face aux rétroactions, cette faculté d'adaptation s'appliquera aux missions « civiles » de la Gendarmerie qui pourra, par exemple, réorienter pendant le temps nécessaire, une partie de son « activité judiciaire, pour lutter contre les trafics d'armes et d'êtres humains, le respect du droit de la guerre et des conventions internationales <sup>(10)</sup>. »

<sup>(7)</sup> DESPORTES Vincent, « Une urgence : reconstruire la défense opérationnelle du territoire », *RDN*, n° 853, octobre 2022, p. 110-116 (<https://www.defnat.com/e-RDN/vue-article.php?carticle=22990>).

<sup>(8)</sup> MORIN Céline (commandant), « Répondre présent pendant la crise », ministère de l'Intérieur et des Outre-mer, 24 avril 2020 (<https://www.Gendarmerie.interieur.gouv.fr/gendinfo/actualites/2020/repondre-present-pendant-la-crise>).

<sup>(9)</sup> GENDARMERIE NATIONALE, « Soldat de la loi », Sirpa Gendarmerie, 2022, p. 22.

Lutter contre les rétroactions sur le territoire national :  
quel rôle pour la Gendarmerie nationale ?

**Réinvestir les missions de défense militaire**

Capable de faire face aux menaces relevant de la défense civile, la Gendarmerie est également partie prenante de la défense militaire, qui vise à contrer une agression armée dans les espaces matériels et immatériels. Cette défense militaire comporte deux volets : la dissuasion et la défense du territoire, qui regroupe la Défense opérationnelle du territoire (DOT), la défense maritime, la défense aérienne et la cybergdéfense <sup>(11)</sup>. Comme les armées, la Gendarmerie tient, dès le temps de paix, une « Posture permanente de sûreté » (PPS) : protection des bases par les Gendarmeries maritime et de l'air, des emprises de la Direction générale de l'armement (DGA) par la Gendarmerie de l'armement, des palais nationaux par la Garde républicaine et contrôle gouvernemental par la Gendarmerie de la sécurité des armements nucléaires. Déclenchées par le Premier ministre (PM) en cas de menace armée <sup>(12)</sup>, les mesures non permanentes de la DOT sont confiées depuis 1984 <sup>(13)</sup> à la Gendarmerie. Dans ce cadre, elle « recherche, élabore et diffuse le renseignement de défense. Elle assure [...] la protection et la défense des points sensibles civils et des services communs indispensables, ainsi que l'intervention immédiate au profit des points sensibles menacés. Elle aide également à la montée en puissance et aux mouvements des forces militaires sur le TN dans le cadre de la circulation routière de défense, et participe, dans la mesure de la disponibilité de ses moyens, à des actions de combat visant à détruire ou à neutraliser des éléments ennemis » <sup>(14)</sup> jusqu'à la valeur d'un groupe. Au-delà, les actions traditionnelles de DOT relèvent plutôt des armées.

Or, en dehors des milieux maritimes et aériens où elle est portée par des organisations spécifiques, la défense militaire du territoire est tombée progressivement en désuétude après 1989 : les armées se sont concentrées sur les opérations extérieures et la Gendarmerie sur les missions de sécurité publique, notamment après son rattachement au MinInt en 2009. S'ils restent pertinents, les concepts issus de la guerre froide nécessitent d'être révisés pour prendre en compte les nouvelles menaces et actualiser la répartition des missions entre les forces, en intégrant l'évolution des moyens et des effectifs. Après avoir travaillé chacun de leur côté, le Centre de planification et de conduite des opérations (CPCO) de l'État-major des armées (EMA) et la DGGN mènent désormais des réflexions communes pour actualiser la doctrine de la DOT. Bien qu'elles ne soient pas concernées par la défense militaire, il conviendra d'associer à ces réflexions les autres forces du MinInt (Police, Direction générale de la sécurité intérieure [DGSI], Direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises [DGSCGC]) pour clarifier les seuils d'engagement, les zones de compétence, et éviter les effets de bords de la jonction entre défenses civile et militaire.

<sup>(10)</sup> KIM Olivier (général, directeur des opérations et de l'emploi de la Gendarmerie), colloque « Défendre les territoires : quels nouveaux défis pour la défense opérationnelle des territoires », École militaire, 22 novembre 2022, *MBA* de l'École des officiers de la Gendarmerie nationale (EOGN).

<sup>(11)</sup> Code de la défense, livre IV (<https://www.legifrance.gouv.fr/>).

<sup>(12)</sup> *Ibid.*, article R 1422-2 ([https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article\\_lc/LEGIARTI000030170119](https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000030170119)).

<sup>(13)</sup> Loi n° 83-606 du 8 juillet 1983 portant approbation de la programmation militaire pour les années 1984-1988 (<https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT00000880769>).

<sup>(14)</sup> « Définition des notions de défense du territoire et de DOT » (Question écrite n° 14722 - 11<sup>e</sup> législature), Réponse du ministère de la Défense à la question écrite n° 14722 de M. Hubert Haenel, mai 1999 (<https://www.senat.fr/>).

Lutter contre les rétroactions sur le territoire national :  
quel rôle pour la Gendarmerie nationale ?

**Des concepts issus de la guerre froide à réviser**

Dans la répartition des missions, il s'agira de mieux intégrer les effets produits par chaque force dans le cadre d'une DOT « rénovée »<sup>(15)</sup>. En effet, même si elle couvrirait l'hypothèse d'une « 5<sup>e</sup> colonne », la DOT visait avant tout à organiser la défense intégrale (civile et militaire) du territoire face à une invasion. Il faut désormais se préparer à lutter contre des rétroactions diffuses, la ligne de front se situant le plus vraisemblablement au-delà des frontières.

Capable d'agir en « multi-milieus », notamment grâce à ses gendarmeries spécialisées, ses moyens aériens et nautiques, ses plongeurs comme ses Pelotons de haute montagne (PHM), la Gendarmerie pourrait se voir confier de nouvelles missions. Elle renforcera la surveillance des zones frontalières (infiltration de groupes hostiles, arrivée de migrants) en lien avec la police aux frontières. Avec l'Agence nationale de sécurité des systèmes d'information (ANSSI) et le Commandement de la cyberdéfense des armées (ComCyber), elle luttera contre les cyberattaques<sup>(16)</sup> pour préserver les capacités essentielles de toutes les administrations de l'État, assurera la protection des flux stratégiques en surveillant et protégeant les infrastructures et interviendra dans la troisième dimension, notamment dans la Lutte anti-drones (LAD). La Gendarmerie participera à la lutte contre la menace NRBC – elle dispose pour cela d'une force nationale de 700 personnes – et contre les infiltrés « en tentant de les suivre, de les identifier, de les rechercher, de les interpeller, voire de les neutraliser »<sup>(17)</sup> et contribuera au renforcement du maintien de l'ordre face aux menaces émergentes. Dans le cas « d'ingérences étrangères [qui] pourraient se traduire par des émeutes et des mouvements de foule, l'entretien d'une force militaire responsable de missions de sécurité publique est évidemment un atout. Elle permettra de mettre en œuvre une DOT crédible dans le strict respect du droit et en coordination avec tous les autres acteurs de la sécurité »<sup>(18)</sup>.

Il conviendra de mener cette réflexion sur la répartition des missions à la lumière des moyens matériels et humains disponibles pour chacune des forces.

**Adapter les moyens à la lutte contre les rétroactions**

Seule force armée à couvrir l'ensemble du TN, la Gendarmerie sera en première ligne. Elle « a gardé de sa culture militaire l'ambition de se préparer à l'imprévisible »<sup>(19)</sup>, notamment à un engagement de plus haute intensité. Confrontée depuis plusieurs années à des adversaires dotés d'armements militaires ou quasi-militaires, elle a entamé des efforts capacitaires spécifiques qui doivent être poursuivis. Cette réflexion sur les moyens doit être large, à commencer par les équipements de protection (casques, gilets lourds, trousse de premier secours) qui doivent être disponibles en dotation

<sup>(15)</sup> « Une rénovation du concept de DOT sera également entreprise » in SGDSN, *Revue nationale stratégique 2022*, p. 32 (<https://www.sgdsn.gouv.fr/files/files/Revue%20nationale%20strat%C3%A9gique%20-%20Fran%C3%A7ais.pdf>).

<sup>(16)</sup> ComCyberGend et sections opérationnelles de lutte contre la cybercriminalité (1 par département) : 10 000 gendarmes.

<sup>(17)</sup> KIM Olivier, *op. cit.*

<sup>(18)</sup> *La préparation à la haute intensité, op. cit.*, p. 104.

<sup>(19)</sup> *Ibid.*

Lutter contre les rétroactions sur le territoire national :  
quel rôle pour la Gendarmerie nationale ?

individuelle. « L'armement doit lui aussi être interrogé. En Dordogne <sup>(20)</sup>, [il a été] constaté que le pistolet des brigades n'était pas suffisant » <sup>(21)</sup>. La Gendarmerie dispose de plus de 53 600 armes longues mais elles ne sont pas déployées dans l'ensemble des unités territoriales. Par ailleurs, la grande majorité des armes <sup>(22)</sup> a un calibre de 9 mm, inadapté aux missions de combat, et les stocks de munitions restent trop faibles. Dans le domaine des transmissions, si la Gendarmerie modernise actuellement ses moyens, ils doivent pouvoir être interopérables avec ceux des armées ; cette dimension semble aujourd'hui en retrait. Enfin, cette réflexion sur les équipements individuels doit concerner autant l'active que la réserve. Il conviendra de regarder les moyens de cette dernière, y compris en véhicules, afin qu'elle puisse disposer de moyens propres pour agir en complément et non en subsidiarité des unités d'active. Une réflexion doit être menée sur ces équipements afin d'en limiter les coûts.

La Loi d'orientation et de programmation du ministère de l'Intérieur (LOPMI), qui acte le passage progressif du budget ministériel à plus de 25,3 milliards d'euros en 2027 (contre 20,8 Md € en 2022), permettra de financer une partie du renforcement de la Gendarmerie dont le budget devrait s'élever à 32,79 Md € cumulés entre 2023 et 2027. Ainsi, dans le domaine de la mobilité, 90 blindés *Centaure* remplaceront prochainement les *Véhicules blindés à roues de la Gendarmerie (VBRG)*. Polyvalents, ils pourront servir en cas de violences urbaines comme dans les missions de défense militaire du territoire. Il conviendra toutefois de s'interroger sur la réelle adaptation de cette flotte à la DOT, son format qui semble aujourd'hui limité et sa capacité à être basculée rapidement en différents points du TN. La Gendarmerie sera également dotée de dix hélicoptères *H160*. Permettant de transporter jusqu'à 14 personnes équipées, ils renforceront les capacités de manœuvre et de projection. La Gendarmerie doit par ailleurs continuer à développer ses capacités drones et LAD. L'ensemble de ces moyens (blindés, hélicoptères, LAD), complété par les antennes du Groupe d'intervention de la Gendarmerie nationale (GIGN) <sup>(23)</sup> qui bénéficient d'un transfert de compétences sur le haut du spectre, sont regroupés au sein de Dispositifs d'intervention augmentés de la Gendarmerie (DIAG) qui, mis à la disposition des commandants territoriaux, accroissent sensiblement les capacités de réaction et d'intervention. Il faudrait à terme un DIAG par zone de défense et de sécurité, ces derniers ayant déjà prouvé leur efficacité : « aux Antilles, où le DIAG a été déployé, les gendarmes ont essuyé 78 tirs ; 68 ont été blessés mais un seul par balle. En face, il n'y a eu ni mort, ni blessé <sup>(24)</sup>. »

Au-delà des efforts, notamment financiers, entrepris pour adapter les équipements de la Gendarmerie, cette dernière pourra, dans la lutte contre les rétroactions, capitaliser sur sa militarité : « solide comme toute force militaire, elle est résiliente dans

<sup>(20)</sup> En mai 2021, 300 gendarmes sont déployés pour interpellier un homme armé caché dans une forêt après avoir fait feu à de multiples reprises sur eux.

<sup>(21)</sup> « Audition du général d'armée Christian Rodriguez, DGGN », *op. cit.*, p. 10.

<sup>(22)</sup> Sur les 226 000 armes à feu de la Gendarmerie, il n'y a que 33 000 fusils mitrailleurs (FM) de 5,56 mm (dont la plupart ne servent qu'aux cérémonies) et 2 000 FM de 7,62.

<sup>(23)</sup> 7 en France métropolitaine (Toulouse, Orange, Dijon, Nantes, Reims, Tours et Caen) et 7 outre-mer (Guadeloupe, Martinique, Guyane, La Réunion, Nouvelle-Calédonie, Polynésie française et Mayotte).

<sup>(24)</sup> *La préparation à la haute intensité, op. cit.*, p. 146.

Lutter contre les rétroactions sur le territoire national :  
quel rôle pour la Gendarmerie nationale ?

sa structure, robuste dans le comportement de son personnel et innovante dans son esprit et ses pratiques <sup>(25)</sup>. » Dans ce domaine, la formation initiale, « construite autour de l'acquisition de l'ADN militaire » <sup>(26)</sup>, revêt une importance particulière. La militarité des gendarmes se renforce également dans la formation continue. Ainsi, après le drame de Saint-Just (Puy-de-Dôme) <sup>(27)</sup>, le DGGN a demandé au Cémat de contribuer à la formation des Pelotons de surveillance et d'intervention de la Gendarmerie (PSIG) car, pour faire face en première intervention à des personnes lourdement armées, la Gendarmerie a besoin de militaires « capables de manœuvrer sous le feu, en situation de combat <sup>(28)</sup>. » Le « durcissement » des PSIG passe aussi par des transformations de postes. « Ils comprennent aujourd'hui 20 à 30 gendarmes, dont une moitié d'active et une moitié de volontaires, c'est-à-dire de jeunes sous contrat de six ans au maximum » rappelle le DGGN. « Nous avons obtenu la transformation en trois ans de ces postes de Gendarmes adjoints volontaires [GAV] en postes de gendarmes d'active <sup>(29)</sup>. » La formation des escadrons de Gendarmerie mobile (GM) a été également « durcie » pour les mêmes raisons et la formation au commandement opérationnel renforcée. Il conviendra de poursuivre l'adaptation des exercices à la lutte contre les rétroactions en coordination avec les armées.

**Optimiser des effectifs contraints pour faire face à la multiplication des missions**

En cas de fortes rétroactions sur le TN, les armées et les FSI seront rapidement confrontées à la question des effectifs. Armées et Gendarmerie pourront compter sur la pleine disponibilité des personnels, le statut militaire garantissant le principe constitutionnel de libre disposition de la force armée <sup>(30)</sup>. Elles sont donc capables d'agir lorsque les autres services publics ne fonctionnent plus. La Gendarmerie consacra la grande majorité de ses moyens à la protection du sanctuaire national <sup>(31)</sup>, alors que les armées seront confrontées à la question de leur épaisseur stratégique : « insuffisante, elle peut conduire à une paralysie stratégique : le chef de l'État n'aurait d'autres choix que d'arrêter le combat faute de moyens ou d'entrer dans le monde de la dissuasion, ce qui réduit d'autant la liberté d'action politique <sup>(32)</sup>. » En effet, deux solutions s'offriraient alors au chef des armées : « effectuer des prélèvements importants sur le corps expéditionnaire (d'ailleurs non entraîné à la défense du territoire, qui est un métier en lui-même) et, de ce fait, le rendre inapte à sa mission première, la bataille de haute intensité. Ou bien laisser tomber l'arrière, ce qui se traduirait à court terme par l'effondrement de l'avant <sup>(33)</sup>. » La question des forces disponibles est donc essentielle.

<sup>(25)</sup> GENDARMERIE NATIONALE, *op. cit.*, p. 9.

<sup>(26)</sup> « Audition du général d'armée Christian Rodriguez, DGGN », *op. cit.*, p. 5.

<sup>(27)</sup> Le 23 décembre 2020, 3 gendarmes sont abattus par un forcené alors qu'ils venaient sauver une femme victime de violence conjugale.

<sup>(28)</sup> « Audition du général d'armée Christian Rodriguez, DGGN », *op. cit.*, p. 5.

<sup>(29)</sup> *Ibid.*, p. 10.

<sup>(30)</sup> CONSEIL CONSTITUTIONNEL, Décisions 2014-432 QPC du 28 novembre 2014 (<https://www.conseil-constitutionnel.fr/>) et 2014-450 QPC du 27 février 2015 (<https://www.conseil-constitutionnel.fr/>).

<sup>(31)</sup> Sur l'engagement de la Gendarmerie à l'extérieur du TN, voir BISOGNIN Jérôme, « Contribution de la Gendarmerie nationale à un conflit de haute intensité », *Cahier de la RDN « Regards du CHEM 2021 »*, p. 29-42 (<https://www.defnat.com/e-RDN/vue-article-cahier.php?carticle=371&cidcahier=1264>).

<sup>(32)</sup> *La préparation à la haute intensité, op. cit.*, p. 35.

Lutter contre les rétroactions sur le territoire national :  
quel rôle pour la Gendarmerie nationale ?

Ouvrant 3 540 postes supplémentaires, la LOPMI permettra de créer sept escadrons <sup>(34)</sup> de Gendarmerie mobile supplémentaires et 200 nouvelles brigades qui viendront renforcer un maillage territorial particulièrement développé (3 831 implantations). En cas de crise, ce maillage représente un avantage majeur en termes de disponibilité, de réactivité et de capacité à durer. Toutefois, ces effectifs resteront insuffisants pour faire face aux rétroactions et, pour la Gendarmerie comme pour l'ensemble des acteurs, les premières marges de manœuvre viendront des réserves. Depuis le milieu des années 2000, la Gendarmerie s'est résolument tournée vers une réserve d'emploi se structurant jusqu'au niveau local pour autonomiser au maximum son action dans les missions de sécurité publique. « Le dispositif de la Gendarmerie est assez abouti : pour assurer les missions précitées, [elle] s'appuiera d'ailleurs sur sa réserve [...] Le président de la République a annoncé que les effectifs de la RO1 [NDLR : Réserve opérationnelle de premier niveau], c'est-à-dire des engagés volontaires, seraient portés à 50 000. Cette montée en puissance permettra de faire face aux nouvelles menaces et de répondre présent sans délai dans des situations de crise. » <sup>(35)</sup>. La Gendarmerie réfléchit par ailleurs à déployer des « réservistes patrouilleurs », qui sécuriseraient les territoires les plus reculés directement depuis leur domicile. Si, pour lutter contre les rétroactions, il est nécessaire de redonner à l'ensemble des réservistes de la Gendarmerie une formation militaire plus solide, ils participent à redonner corps à « la dissuasion populaire » <sup>(36)</sup>. De leur côté, les armées étudient leur propre modèle pour l'optimiser : des régiments de réserve territoriaux pourraient être remis sur pied <sup>(37)</sup>, l'ancrage territorial étant source d'attractivité, le modèle de Réserve opérationnelle de 2<sup>e</sup> niveau (RO2) <sup>(38)</sup> doit être revisité et rendu réellement opérationnel, et les dispositifs de convocation simplifiés tout en étant plus contraignants vis-à-vis des entreprises.

Cependant, quoiqu'indispensable, le volume apporté par les réserves reste insuffisant tant « les besoins sont énormes » <sup>(39)</sup>. Il convient donc d'identifier des alternatives pour retrouver la masse nécessaire à la liberté d'action. Avant tout, les obligations qui pèsent aujourd'hui sur les Opérateurs d'importance vitale (OIV), astreints à investir pour renforcer leur protection, libèrent des forces. L'Europe vient de valider deux directives en ce sens : les opérateurs identifiés doivent faire des investissements lourds de sécurisation de leurs systèmes d'information et de leur environnement pour soulager d'autant les FSI et les armées dans la protection de ces infrastructures <sup>(40)</sup>. La masse pourrait également provenir de la remise en place d'une forme de service national <sup>(41)</sup>, la relance du concept de mobilisation générale, tombé en désuétude depuis la suspension du Service national, ne semblant pour sa part pas adaptée.

<sup>(33)</sup> DESPORTES Vincent, *op. cit.*

<sup>(34)</sup> 15 escadrons avaient disparu avec la Révision générale des politiques publiques (RGPP).

<sup>(35)</sup> *La préparation à la haute intensité, op. cit.*, p. 147.

<sup>(36)</sup> Expression évoquée par André BEAUFRE dès 1959 et précisée notamment dans *Stratégie pour demain*, Plon, 1972, p. 136.

<sup>(37)</sup> À l'instar du 24<sup>e</sup> Régiment d'infanterie, unique régiment de réserve de l'armée de Terre.

<sup>(38)</sup> Anciens militaires ayant quitté le service depuis moins de 5 ans.

<sup>(39)</sup> *La préparation à la haute intensité, op. cit.*, p. 146.

<sup>(40)</sup> MAISTRE (DE) Nicolas (Préfet, Directeur de la protection et de la sécurité de l'État), colloque « Défendre les territoires », *op. cit.*

<sup>(41)</sup> Sur cette proposition, voir DESPORTES Vincent, *op. cit.*

Lutter contre les rétroactions sur le territoire national :  
quel rôle pour la Gendarmerie nationale ?

Faute de moyens supplémentaires, l'attrition des personnels et la multiplication des menaces poseront des difficultés majeures : il sera impératif d'adopter une posture plus dynamique, appuyée sur la manœuvre et la priorisation des missions, certaines pouvant être traitées en mode dégradé, voire provisoirement abandonnées, alors que d'autres sont identifiées comme prioritaires (interventions pour donner suite aux appels « 17 », maintien de l'ordre, prévention des pillages, police judiciaire). De telles réorientations missionnelles ont été largement réalisées lors des manifestations des Gilets jaunes ou de la crise Covid. Pour les armées, des adaptations de la mission « Sentinelle » vers une posture plus réactive (pas de déploiement « préventif » mais des sections d'alerte dans les unités) pourraient être utilement expérimentées puis déployées.

### **Optimiser la coordination et la gouvernance : un impératif d'efficacité**

Bascules missionnelles et manœuvre dynamique nécessitent un important travail de renseignement pour que les forces soient engagées à bon escient, face à la menace. Si le partage du renseignement d'ordre public est bien structuré, notamment dans le domaine du terrorisme, la lutte contre les rétroactions nécessite de penser en amont un dispositif adapté. Il doit permettre, en central comme en local, d'éclairer la décision des autorités politiques et des préfets, et de fournir aux forces armées les renseignements dont elles ont besoin pour planifier les opérations militaires et orienter efficacement des moyens contraints. La circulation du renseignement entre les acteurs doit être fluidifiée et intégrer pleinement les armées qui ne disposent pas aujourd'hui sur le TN des éléments nécessaires à la conduite de leurs missions. Pour cela, les attributions de la Coordination nationale du renseignement et de la lutte contre le terrorisme (CNRLT) pourraient intégrer la lutte contre les rétroactions.

De même, les réunions de sécurité zonales et départementales doivent permettre d'échanger du renseignement opérationnel sur cette thématique. La lutte contre les rétroactions imposera réactivité et partage de renseignement sur les menaces civiles comme militaires. Il s'agit donc d'anticiper ce besoin dans un domaine où la confiance entre les acteurs est primordiale en mettant en place sans délai les structures et en prenant les dispositions légales permettant de collecter, traiter et échanger les renseignements entre tous. De plus, des rétroactions généralisées généreront des besoins en renseignement immenses : face à des effectifs contraints, il conviendrait de réinterroger les notions de services des premier et second cercles <sup>(42)</sup> pour optimiser une ressource contrainte et élargir les capacités à mettre en œuvre des techniques particulières de renseignement. Toutes ces évolutions pourraient être abordées lors d'une réunion de la formation spécialisée « renseignement » du Conseil de défense et de sécurité nationale (CDSN) qui serait également l'occasion d'adapter le plan national d'orientation du renseignement, en y intégrant la lutte contre les rétroactions.

<sup>(42)</sup> En France, le cadre légal organise les services de renseignement en deux cercles : la DGSE (sécurité extérieure), la DRSD (contre-ingérence de la Défense), la DRM (renseignement militaire), la DGSI (sécurité intérieure), la DNRED (douanes) et Tracfin (circuits financiers clandestins) constituant le « premier cercle », les autres services le « second ».

Lutter contre les rétroactions sur le territoire national :  
quel rôle pour la Gendarmerie nationale ?

La meilleure coordination des acteurs doit dépasser le domaine du renseignement car les rétroactions sur le TN mettront à l'épreuve l'ensemble de la Nation. Chef des armées et « garant de l'intégrité du territoire »<sup>(43)</sup>, le PR sera par nature au cœur des décisions politico-militaires qu'appellera le traitement de ces menaces. Outre son état-major particulier (qui ne compte toutefois aucun gendarme), il dispose pour cela du CDSN<sup>(44)</sup> qui permet de prendre rapidement des décisions éclairées et opérationnelles en matière de direction politique et stratégique face aux crises majeures. Il sera nécessaire que, outre les participants les plus habituels, les directeurs généraux de la police et de la Gendarmerie y soient conviés autant que de besoin aux côtés du MinInt. Une fois les grandes orientations stratégiques de lutte contre les rétroactions définies sous l'autorité du PR, le PM, « responsable de la défense nationale »<sup>(45)</sup>, chargé de coordonner l'action des pouvoirs publics en cas de crise majeure et de diriger l'action du Gouvernement en matière de sécurité nationale, sera chargé de la mise en œuvre concrète des décisions, de la préparation et de la conduite supérieure des opérations<sup>(46)</sup>.

### **Un arsenal juridique à compléter**

Parmi les sujets d'attention pour le pouvoir exécutif, celui du cadre juridique sera particulièrement sensible. Plusieurs états d'exception pourraient être envisagés en cas de rétroactions. Les pouvoirs exceptionnels de l'article 16 de la Constitution, possibles « lorsque les institutions de la République, l'indépendance de la Nation, l'intégrité de son territoire ou l'exécution de ses engagements internationaux sont menacées d'une manière grave et immédiate, et que le fonctionnement régulier des pouvoirs publics constitutionnels est interrompu »<sup>(47)</sup>, ont été mis en œuvre une fois<sup>(48)</sup> : l'existence des deux conditions cumulatives ne les réserve qu'aux cas les plus extrêmes. L'état de siège<sup>(49)</sup> peut être déclaré en cas de « péril imminent résultant d'une guerre étrangère ou d'une insurrection armée »<sup>(50)</sup>. Il permet le transfert à l'autorité militaire des pouvoirs de maintien de l'ordre et de police dont l'autorité civile était investie, celle-ci continuant d'exercer ses autres attributions. Toutefois, il n'est pas certain que le pouvoir politique s'emparerait de cette disposition, jamais utilisée sous la V<sup>e</sup> République. C'est d'ailleurs pour éviter sa mise en œuvre qu'a été créé l'état d'urgence. Appliqué six fois entre 1955 et 2015<sup>(51)</sup>, celui-ci peut être déclaré « soit en cas de péril imminent résultant d'atteintes graves à l'ordre public, soit en cas de calamité publique »<sup>(52)</sup>. S'il renforce les pouvoirs du ministre de l'Intérieur et des préfets<sup>(53)</sup>, ce régime ne semble pas

(43) Constitution du 4 octobre 1958, art. 5 ([https://www.legifrance.gouv.fr/loda/article\\_lc/LEGIARTI000006527459](https://www.legifrance.gouv.fr/loda/article_lc/LEGIARTI000006527459)).

(44) *Ibidem*, art. 15 ([https://www.legifrance.gouv.fr/loda/article\\_lc/LEGIARTI000006527478](https://www.legifrance.gouv.fr/loda/article_lc/LEGIARTI000006527478)).

(45) *Ibid.*, art. 21 ([https://www.legifrance.gouv.fr/loda/article\\_lc/LEGIARTI000006527485](https://www.legifrance.gouv.fr/loda/article_lc/LEGIARTI000006527485)).

(46) Code de la défense, art. L 1131-1 ([https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article\\_lc/LEGIARTI000020932642](https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000020932642)).

(47) Constitution du 4 octobre 1958, art. 16 ([https://www.legifrance.gouv.fr/loda/article\\_lc/LEGIARTI000019241002](https://www.legifrance.gouv.fr/loda/article_lc/LEGIARTI000019241002)).

(48) Le général de Gaulle l'a utilisé du 23 avril au 29 septembre 1961, à la suite du *putsch* des généraux en Algérie.

(49) Constitution du 4 octobre 1958, art. 36 ([https://www.legifrance.gouv.fr/loda/article\\_lc/LEGIARTI000006527507](https://www.legifrance.gouv.fr/loda/article_lc/LEGIARTI000006527507))

et Code de la défense, art. L 2121-1 à 2121-8 (<https://www.legifrance.gouv.fr/>).

(50) Code de la défense, art. L 2121-1 (<https://www.legifrance.gouv.fr/>).

(51) Pendant la guerre d'Algérie, les événements en Nouvelle-Calédonie (1984), les violences urbaines de 2005 et après les attentats terroristes de novembre 2015.

(52) Loi 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'État d'urgence.

(53) *Ibid.*, art. 5 *sqq.*

Lutter contre les rétroactions sur le territoire national :  
quel rôle pour la Gendarmerie nationale ?

suffisant pour couvrir toutes les menaces des rétroactions. À l'instar de l'état d'urgence sanitaire <sup>(54)</sup>, il paraît pertinent d'envisager dès à présent un nouveau régime d'exception, en modernisant l'état de siège pour rendre son emploi plus réaliste : l'autorité militaire n'a plus aujourd'hui les capacités (moyens disponibles, compétences) d'exercer pleinement les pouvoirs qui lui seraient attribués, notamment dans le domaine de la police administrative. Le rôle des préfets en la matière doit donc rester prédominant.

**Anticiper et gérer une crise de manière réellement interministérielle :  
un véritable défi de coordination**

« Chaque ministre [étant] responsable, sous l'autorité du PM, de la préparation et de l'exécution des mesures de défense et de sécurité nationale incombant au département dont il a la charge » <sup>(55)</sup>, la coordination interministérielle sera primordiale pour limiter les impacts des rétroactions. Dirigeant l'action du gouvernement <sup>(56)</sup>, le PM « coordonne l'action des pouvoirs publics en cas de crise majeure » <sup>(57)</sup> et assure « la direction de la crise, dans sa dimension politique et stratégique [en s'appuyant] sur le ministère menant [et] sur le Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale (SGDSN) <sup>(58)</sup>. » Ce dernier a la charge d'assurer la préparation de la gestion interministérielle des rétroactions dans le cadre de la stratégie nationale de résilience qui vise à renforcer l'aptitude de la France à supporter les atteintes de toute nature à la vie normale du pays <sup>(59)</sup>. Pour assurer une meilleure coordination des actions interministérielles contribuant à la mise en œuvre de la stratégie de défense et garantir la bonne articulation entre défenses civile et militaire, le PM a décidé de (re)mettre sur pied une Commission interministérielle de défense nationale (CIDN) <sup>(60)</sup>. Elle devra examiner les problèmes de défense du territoire, formuler les avis et recommandations qui en résultent, suivre la préparation et veiller à l'harmonisation des mesures de défense incombant aux ministères, et consolider les enseignements des exercices interministériels de défense. Pour cela, la commission pourrait s'appuyer sur le réseau des Hauts fonctionnaires de défense et de sécurité (HFDS) qui assistent les ministres dans leurs responsabilités <sup>(61)</sup> : ils les « conseillent pour toutes les questions relatives à la défense et aux situations d'urgence affectant la défense, la sécurité et la vie de la Nation <sup>(62)</sup>. » Le SGDSN pourrait inciter à l'harmonisation de l'organisation de ces services et en renforcer l'animation pour promouvoir une vision partagée des enjeux de la lutte contre les rétroactions. Par ailleurs, sous l'impulsion du même SGDSN, l'ensemble des acteurs publics, au-delà des armées et des FSI, entre dans une logique de formation pour monter en compétence de gestion de crise <sup>(63)</sup>. On peut regretter toutefois que les

<sup>(54)</sup> Régime juridique spécial créé par la loi 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de Covid-19 (<https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000041746313>).

<sup>(55)</sup> Code de la défense, art. L 1141-1 ([https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article\\_lc/LEGIARTI000020932640](https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000020932640)).

<sup>(56)</sup> Constitution du 4 octobre 1958, art. 20 ([https://www.legifrance.gouv.fr/loda/article\\_lc/LEGIARTI000006527483](https://www.legifrance.gouv.fr/loda/article_lc/LEGIARTI000006527483)).

<sup>(57)</sup> Code de la défense, art. L 1131-1 ([https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article\\_lc/LEGIARTI000020932642](https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000020932642)).

<sup>(58)</sup> Circulaire n° 6095-SG du 1<sup>er</sup> juillet 2019 relative à l'organisation gouvernementale pour la gestion des crises majeures

<sup>(59)</sup> *RNS 2022, op. cit.*, p. 33.

<sup>(60)</sup> Anciennement Commission interministérielle de défense du territoire.

<sup>(61)</sup> Code de la défense, art. R 1143-1 *sqq.* ([https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article\\_lc/LEGIARTI000006574190](https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000006574190)).

<sup>(62)</sup> Circulaire n° 6095-SG du 1<sup>er</sup> juillet 2019, *op. cit.*

<sup>(63)</sup> MAISTRE (DE) Nicolas, *op. cit.*

Lutter contre les rétroactions sur le territoire national :  
quel rôle pour la Gendarmerie nationale ?

entraînements soient encore peu nombreux, très préparés ou ne sortent pas vraiment de la zone de confort des ministères, ce qui ne permet pas d'en tirer les meilleurs enseignements et que, faute de temps, les plus hautes autorités y participent rarement, ce qui pose clairement la question de leur préparation personnelle.

Si « le PM peut confier la conduite opérationnelle de la crise à un ministre qu'il désigne en fonction de la nature des événements »<sup>(64)</sup>, il est probable qu'il conserve la gestion d'une telle crise à son niveau. Il dispose pour cela de la Cellule interministérielle de crise (CIC) dont le fonctionnement repose sur la collégialité interministérielle. Elle permet de mettre en tension les ministères structurellement les moins habitués à la gestion de crise et offre aux autorités une vision consolidée de la situation pour décider. Toutefois, structure non permanente dont les membres se connaissent mal, elle reste insuffisante dans la conduite des opérations : les cellules ministérielles y sont embryonnaires, chacun gardant des capacités internes de conduite de crise, parfois « concurrentes » de la CIC. Par ailleurs, quoique pratique (proximité de l'Élysée), sa localisation place Beauvau donne l'impression qu'elle est la salle de crise du MinInt, ce qui peut pénaliser l'interministérialité.

***Intérieur-Défense : une articulation en bonne voie***

Au-delà de cette coordination interministérielle indispensable, l'efficacité de la lutte contre les rétroactions reposera sur la bonne articulation entre armées et FSI. Le premier défi sur le TN est celui de la qualité du dialogue civilo-militaire pour permettre une complémentarité efficace face à la variété des menaces<sup>(65)</sup>. En central, ce dialogue s'appuie sur la Cellule de coordination Intérieur-Défense, coprésidée par le CPCO et le Haut fonctionnaire de défense et de sécurité du MinInt. En période de paix, cette cellule procède aux arbitrages sur l'engagement sous réquisition des moyens des armées<sup>(66)</sup> lorsque les solutions n'ont pas été trouvées localement. En cas de rétroaction, ce dialogue sera d'autant plus important que les officiers généraux de Zone de défense et de sécurité (ZDS) pourraient se voir confier des responsabilités dans le domaine de l'ordre public, y compris en absence d'État de siège et sur simple réquisition sur le fondement des articles du Code de la défense relatifs à la « participation militaire à la défense et à la sécurité civiles<sup>(67)</sup>. » En effet, « dans les zones où se développent des opérations militaires et sur décision du Gouvernement, le commandement militaire désigné à cet effet devient responsable de l'ordre public et exerce la coordination des mesures de défense civile avec les opérations militaires. Des décrets en Conseil d'État défini[ront] les modalités d'application des dispositions du présent article<sup>(68)</sup>. »

<sup>(64)</sup> Circulaire n° 6095-SG du 1<sup>er</sup> juillet 2019, *op. cit.*

<sup>(65)</sup> Colonel BERT Bruno (J5 TN CPCO), colloque « Défendre les territoires », *op. cit.*

<sup>(66)</sup> « Instruction interministérielle 10100/SGDSN/PSE/PSN/NP du 14 novembre 2017 relative à l'engagement des armées sur le territoire national lorsqu'elles interviennent sur réquisition de l'autorité civile », 14 novembre 2017 (<https://www.legifrance.gouv.fr/circulaire/id/44386>).

<sup>(67)</sup> Code de la défense, Livre III (Mise en œuvre de la défense non militaire), Titre II (Défense civile), Chapitre I<sup>er</sup> (Participation militaire à la défense et à la sécurité civiles) (<https://www.legifrance.gouv.fr/>).

<sup>(68)</sup> *Ibid.*, art. L1321-2 ([https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article\\_lc/LEGIARTI000020932650](https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000020932650)).

Lutter contre les rétroactions sur le territoire national :  
quel rôle pour la Gendarmerie nationale ?

À ce jour, ces décrets n'ont pas été pris : ils doivent l'être dans les meilleurs délais pour anticiper une mise en œuvre de ces mesures.

Pour la conduite des opérations, la mise en place à l'été 2023 d'un commandement interarmées « TN » permettra d'assurer la synthèse des engagements dans l'espace terrestre et la coordination entre les ZDS ainsi que le lien avec le Centre national des opérations de la Gendarmerie avec lequel le CPCO coopère d'ores et déjà de manière habituelle (par exemple, dans la lutte contre l'orpaillage clandestin en Guyane). En lien avec les états-majors interministériels de ZDS, cette coordination devra se décliner au niveau local entre les Centres zonaux des opérations (CZO) de la Gendarmerie, les états-majors des ZDS et les futurs directeurs zonaux de la police nationale. Il est important que des contacts réguliers soient établis dès à présent entre ces entités. Les prochaines échéances majeures (Coupe du monde de Rugby en 2023 et Jeux olympiques et paralympiques de 2024) seront de bonnes occasions de renforcer les liens entre l'ensemble de ces structures et d'en tester l'efficacité.

Face aux menaces qui pèsent sur le TN en cas d'engagement des armées dans une confrontation de haute intensité contre une puissance étatique, la singularité de la Gendarmerie (militarité, maillage territorial, moyens humains et matériels) est un atout majeur pour répondre aux chocs des rétroactions et permettre aux autorités politiques de disposer, avec l'ensemble des acteurs de la crise, des moyens pour garder l'initiative face aux dilemmes stratégiques que voudra nous imposer l'adversaire. Si des points de vigilance demeurent, dans le domaine des équipements, des effectifs disponibles pour la mission, de la formation et de la coordination interministérielle, une dynamique positive est enclenchée. L'exercice *Orion* <sup>(69)</sup>, notamment dans sa troisième phase dédiée à la dimension interministérielle d'un conflit de haute intensité, a été l'occasion de faire un constat sans concession et de lancer les travaux pour combler le retard. Cette dynamique devra se maintenir dans la durée pour que la remontée en puissance ne s'essouffle pas, dans un domaine éloigné du quotidien de l'action de la Gendarmerie en temps de paix mais indispensable pour faire face aux menaces armées. Elle nécessitera une importante mobilisation politique pour maintenir dans le temps des efforts qui ont parfois pu sembler superflus.

6 juin 2023

---

<sup>(69)</sup> Exercice d'envergure mené par les armées début 2023.



■ **La désinhibition de l'ennemi :  
choisir les moyens**

RDN



# Histoire des Lois de programmation militaire (LPM)

Christophe DAVID

Commissaire en chef de 1<sup>re</sup> classe, auditeur de la  
72<sup>e</sup> session du CHEM et de la 75<sup>e</sup> session de l'IHEDN.

**P**rotéger la France et les Français, c'est planifier. Et planifier dans l'incertitude car l'environnement international est mouvant, les risques évoluent, les finances de l'État aussi. Ainsi, dresser l'histoire des lois de programmation militaire (LPM) sous la V<sup>e</sup> République, conduit inévitablement à s'interroger sur leur utilité, la comparaison entre la programmation et l'exécution montrant qu'elles ont rarement été respectées. Les LPM sont souvent bousculées par différents facteurs qui déstabilisent le modèle d'armée cible : surprises stratégiques, crises économiques, évolutions technologiques...

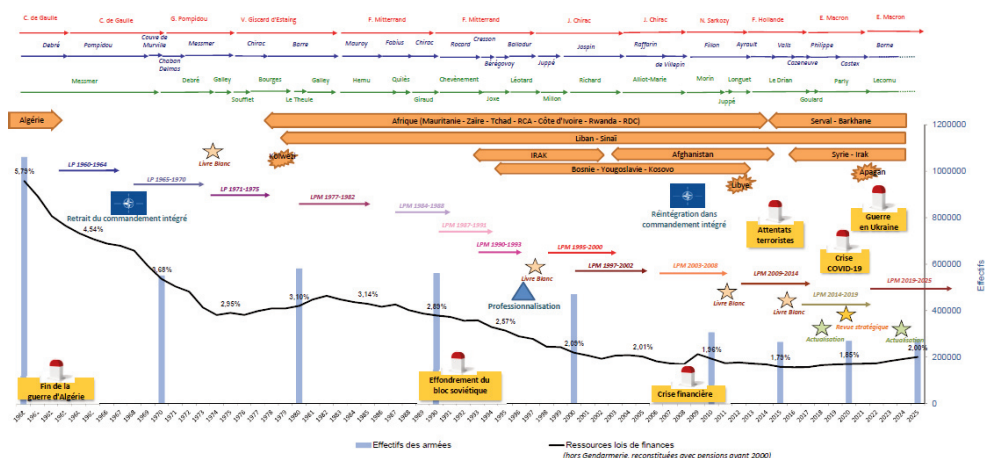
Pour autant, les LPM présentent l'avantage de fixer un cap. Elles sont un acte politique qui traduit en termes financiers des choix stratégiques découlant de l'analyse des menaces et des missions confiées aux armées. Elles envoient un message politique interne et vers l'international. Elles permettent de soumettre à la représentation nationale la question de l'avenir des armées. Le calibrage des investissements, de long terme, est complexe et les industriels ont besoin de perspectives. La défense impose de la continuité. C'est pour cette raison que le budget des armées est le premier à avoir fait l'objet d'une loi de programmation. Cette singularité militaire est progressivement devenue la norme sous la V<sup>e</sup> République (sécurité sociale, administrations publiques locales, assurance maladie...) <sup>(1)</sup>, même si cette pluri-annualité n'est pas de même nature : trois ans seulement, pour la loi de programmation des finances publiques.

En application du principe d'annualité budgétaire, seules les lois de finances (initiale, rectificative, de règlement) engagent l'exécutif. Une LPM est donc une loi d'intention souple, qui permet, justement, des adaptations face aux incertitudes. Une LPM n'en demeure pas moins un objet singulier en ce qu'elle invite à figer des crédits sur 5-6 ans, à les sanctuariser en quelque sorte, ce qui réduit les marges de manœuvre du gouvernement et de Bercy, pour un montant qui n'est pas négligeable et suscite la convoitise d'autres ministères. C'est aussi parce que les ressources budgétaires mobilisées sont importantes et engagent fortement l'avenir que l'impact des LPM, mais également de leur exécution, est crucial. L'enjeu réside dans la sincérité de leur exécution. À cet égard, lorsque l'acceptabilité politique dans la société et l'intention politique sont fortes, la trajectoire financière suit.

---

<sup>(1)</sup> La loi organique relative aux lois de finances et la constitutionnalisation (art. 34) de la programmation en 2009 imposent des documents pluriannuels à fournir chaque année.

## Histoire des Lois de programmation militaire (LPM)



**FIGURE 1 : Évolution de l'effort de défense depuis 1960 (source : ministère des Armées)**

Les LPM se sont densifiées avec le temps. La première, en 1960, compte cinq articles, tandis que la treizième, en 2019, contient 65 articles et 38 pages d'annexes <sup>(2)</sup>. En effet, les LPM ont progressivement inclus un volet normatif, qui n'est pas, à proprement parler, la LPM, mais qui l'utilise comme vecteur législatif. Il n'est donc pas possible ici de les résumer dans leur intégralité et leur complexité. Il est également délicat de les comparer précisément, car elles couvrent des champs d'application différents (nucléaire, investissement, fonctionnement, masse salariale), des périodes temporelles plus ou moins importantes et interrompues en fonction des crises économiques ou sécuritaires ou de décisions politiques, des besoins militaires qui évoluent en fonction des missions, du format des armées et des technologies. Le suivi de leur exécution est souvent complexe, le diable se cachant dans les détails. Néanmoins, l'évolution de la part du PIB consacrée à la défense permet de se faire une idée de la tendance globale durant la période, comme l'illustre la figure 1. Par ailleurs, la figure 2 retrace l'historique des finances exécutées par rapport aux LPM pour ce qui concerne les équipements.

Des articles et ouvrages, cités ci-après, ont étudié les LPM selon différents angles. L'objet est ici, sur la base des lectures et exploitations de chacune de ces LPM, de leurs annexes, des travaux parlementaires et de la Cour des comptes, de proposer au lecteur une synthèse pédagogique et chronologique, en suivant trois macrocycles : la priorité donnée au nucléaire ; les dividendes de la paix ; les attentats en France et le retour de la guerre en Europe. Ces macrocycles illustrent l'acceptabilité politico-sociale de l'effort de défense, lui-même lié au contexte international et économique du pays.

En effet, le contexte de la guerre froide facilite l'acceptabilité politique et sociale d'un effort tout particulier orienté vers la force de frappe nucléaire qui permet

<sup>(2)</sup> MORACCHINI Georges, « Les lois de programmation militaire sous le regard de la lexicométrie » in CONAN Matthieu, CARDONI Fabienne, DOUAT Étienne et VIESSANT Céline (dir.), *Singularité des finances de la défense et de la sécurité*, Édition Mare et Martin, 2021, p. 41-63.

## Histoire des Loïs de programmation militaire (LPM)

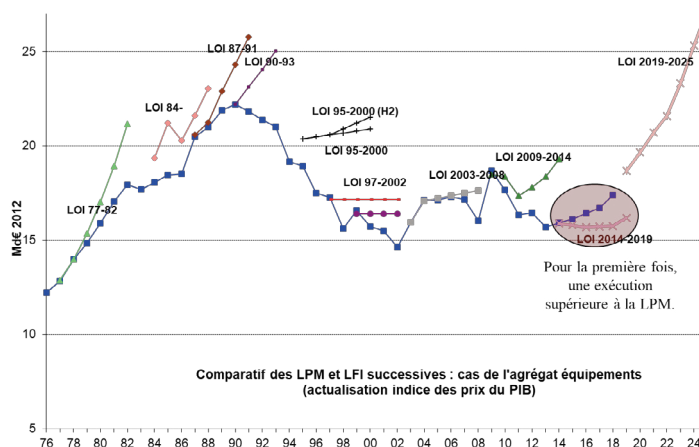


FIGURE 2 : Historique des finances exécutées par rapport aux LPM - équipements (source : ministère des Armées)

à la France, sous l'impulsion du général de Gaulle, initiée dès la IV<sup>e</sup> République, de préserver une autonomie face aux deux grands blocs. Ensuite, les dividendes de la paix amènent à s'interroger sur la nécessité de maintenir un effort de guerre alors que les finances publiques sont fragilisées ; ce contexte amoindrit sensiblement l'acceptabilité de cet effort. La société veut croire à la fin des antagonismes et le politique retrouve ainsi, à court terme, une marge de manœuvre par rapport aux crédits de défense. Enfin, le retour des menaces justifie un accroissement des dépenses même si celui-ci demeure contraint par les besoins essentiels d'autres départements ministériels (santé, intérieur, justice) tout aussi légitimes à bénéficier d'un effort de la nation et par l'inertie de la bascule du régalién vers les transferts sociaux héritée de la période précédente et socialement très délicate à remettre en cause, et même à enrayer. Le poids de la dette (sa charge est actuellement le deuxième poste du budget général de l'État, juste après le budget du ministère des Armées) et les enjeux de crédibilité et de souveraineté qu'il implique pèsent aussi sur les choix stratégiques.

### Guerre froide et sanctuarisation des budgets : priorité à la force de frappe nucléaire 1960-1990

La programmation militaire par voie législative est née en 1960 afin de construire l'arsenal nucléaire. Auparavant, le premier « plan à long terme interarmées », publié en 1954, avait été constamment remanié chaque année jusqu'en 1958, ne permettant pas d'atteindre les objectifs fixés <sup>(3)</sup>.

<sup>(3)</sup> CARDONI Fabien, *Le futur empêché, une histoire financière de la défense en France (1945-1974)*, Éditions de la Sorbonne, 2022, 265 pages.

### **Le développement de la dissuasion nucléaire 1960-1975**

« *Loi de programme du 8 décembre 1960 relative à certains équipements militaires* » :  
*l'entrée dans le club de la dissuasion*

Sous la mandature du général de Gaulle, aucune « loi de programme » n'est précédée d'un *Livre blanc*. Au départ, ces deux documents sont sans rapport <sup>(4)</sup>. La première loi de programme est ainsi la déclinaison du discours du Général prononcé à l'issue de son inspection de l'Enseignement militaire supérieur, le 3 novembre 1959, annonçant l'intention de doter la France d'une force de frappe nucléaire autonome, immédiate et permanente, pour garantir son indépendance.

Le Général a souhaité associer le Parlement pour conférer une plus grande légitimité aux orientations stratégiques prises pour le pays, ce débat n'ayant jamais eu lieu sous la IV<sup>e</sup> République. Face aux élus de gauche hostiles à l'adoption de l'arme nucléaire et à une partie de la droite regrettant qu'elle ne s'inscrive pas dans le cadre de l'Otan, le Gouvernement engage à deux reprises sa responsabilité et trois motions de censure sont rejetées.

Cette première loi ne concerne que les investissements (Titre V), et uniquement dans le domaine nucléaire (soit 40 % du Titre V). Elle est exprimée en Autorisations d'engagement (AE) <sup>(5)</sup>. Il s'agit d'un effort de plus de 50 % des investissements au profit des trois composantes de la dissuasion. C'est une loi fondatrice. Elle permet de mettre en place la force de dissuasion : usines, infrastructures, création en 1964 des Forces aériennes stratégiques (FAS), conception des missiles... Elle connaît un dépassement de 53,4 % en exécution, en raison de l'inflation et, surtout, de l'augmentation des coûts, relativement imprévisibles du fait du caractère novateur du nucléaire (le coût de l'usine de Pierrelatte a été multiplié par trois, et celui du Plateau d'Albion le sera par deux, par exemple). La nucléarisation des forces se fait au détriment de l'armée de Terre qui, pour la première fois de son histoire, n'a plus la priorité. Les effectifs des armées passent de 1 060 000 en 1960 à 675 000 en 1964. « *L'ultima ratio* des armées n'est plus un nombre important de divisions mais la dissuasion confiée à une poignée d'hommes <sup>(6)</sup>. » Cette dynamique appelle une concentration inédite des efforts et donc le dépassement des structures administratives et industrielles propres à chaque armée. Début avril 1961, l'unification du ministère est entérinée.

« *Loi de programme du 23 décembre 1964 relative à certains équipements militaires pour les années 1965-1970* » : *une LPM de continuité*

La préparation de cette 2<sup>e</sup> LPM commence dès 1961. Compte tenu du dépassement de la première, elle inclut des provisions pour aléas techniques et pour

<sup>(4)</sup> BUFFOTOT Patrice, « Les Livres blancs sur la défense nationale sous la V<sup>e</sup> République », *Paix et sécurité européenne et internationale (PSEI)* n° 2, novembre 2015, p. 255 et « Les lois de programmation militaire en France : un demi-siècle de programmation », *PSEI* n° 4, 2016.

<sup>(5)</sup> Ce n'est qu'à partir de 1976 que les montants sont exprimés en Crédits de paiement (CP) et que l'on utilise les termes « loi de programmation ».

<sup>(6)</sup> Entretien avec Philippe Vial, conseiller académique du CHEM, le 25 août 2022.

l'industrie. À l'Assemblée nationale, si le Gouvernement Pompidou possède une majorité absolue, le texte fait l'objet d'une opposition de la gauche et du centre, qui ont pris conscience des implications de l'arme nucléaire et s'opposent à la politique étrangère du général de Gaulle. Le Gouvernement n'engage pas sa responsabilité mais a tout de même besoin de recourir au vote bloqué.

Cette 2<sup>e</sup> LPM s'inscrit dans le prolongement de la précédente. Elle ne porte que sur le Titre V, tout en élargissant le champ des équipements couverts, passant de 40 % à 70 % de l'ensemble. Elle oriente ses efforts sur les composantes nucléaires terrestre et sous-marine : préparation de la construction de la base des *Sous-marins nucléaires lanceurs d'engins (SNLE)* de l'Île Longue, du premier SNLE, des missiles stratégiques du Plateau d'Albion. En parallèle, l'armée de Terre, marquée par la fin de la guerre d'Algérie, est réorganisée.

Si le dépassement de cette 2<sup>e</sup> LPM tombe à 6 % (compte tenu de l'inclusion de sommes pour imprévus), son exécution est tout aussi compliquée que la première. Outre les errements technologiques, l'accroissement du coût de programmes nucléaires ne peut plus être compensé qu'au détriment des matériels classiques. D'autant que des programmes sont ajoutés comme l'Arme nucléaire tactique (ANT) *Pluton*, sous enveloppe au détriment de l'armement conventionnel de l'armée de Terre. Sont aussi décidés des reports de programmation de matériels majeurs, des abandons de programme, des réductions de volume. Par ailleurs, pour contenir les dépenses de l'État et les hausses des prix, la LPM est remise en cause dès février 1965 par la direction du budget qui bloque les AE et demande des mesures d'économie. En outre, Mai 68 aura un impact financier sur les armées : hausse des soldes, hausse des prix des matériels d'armement, création de 15 escadrons de gendarmes mobiles.

« Loi de programme du 19 novembre 1970 relative aux équipements militaires de la période 1971-1975 » : une LPM d'achèvement

Cette 3<sup>e</sup> LPM est antérieure au premier *Livre blanc sur la défense* (juin 1972). Elle ne porte que sur les équipements et armements, mais cette fois-ci en les couvrant dans leur totalité. Elle prévoit un mécanisme qui permet de compenser une hausse d'un peu plus de 4 % des prix par an mais n'inclut pas de provision pour aléas. Tout en poursuivant l'effort d'amélioration et de diversification de la Force nucléaire stratégique (FNS) et le développement de l'ANT, elle vise à rattraper une partie du retard accumulé dans le domaine des armements classiques et l'entraînement des forces. Ses ambitions sont mesurées : en une page et trois articles, elle prévoit une augmentation des ressources allouées aux armées, en dépit d'une baisse de la part du budget de la défense dans le PIB. La part du nucléaire représente 33 %. Comme la réalisation des bases de la dissuasion nucléaire est en voie d'achèvement, cette loi sera adoptée en première lecture avec plus de facilité que les deux précédentes. Un consensus apparaît.

Néanmoins, son exécution s'est heurtée à des difficultés encore plus importantes. Chaque année, le ministère subit des réductions de crédits pour freiner l'accroissement des dépenses publiques. Des surcoûts non programmés (achat de 50 *Mirage V*, des mesures en faveur de la Gendarmerie...) obligent à exprimer un besoin supplémentaire

dès la fin 1971. L'année suivante, la hausse des prix grève le pouvoir d'achat des armées, qui revoient à la baisse des programmes d'armement. Les mesures en faveur du personnel d'active et celles améliorant les conditions matérielles des appelés, associées à l'arrêt dès 1973 de la déflation des effectifs, accroissent les coûts liés au personnel, au détriment de l'équipement et de l'activité des forces. À la fin de l'année, en raison de la hausse des prix du carburant et de la dégradation de la situation économique mondiale, l'exécution de la 3<sup>e</sup> LPM est suspendue.

La programmation n'est pas un échec pour autant, car la France est désormais dotée de l'arme nucléaire. Les trois premières lois de programmation représentent un effort d'investissement qui a d'abord servi ce projet. Le résultat de l'ambition de remodeler et de moderniser les forces classiques à compter de 1962 est plus mitigé <sup>(7)</sup>. Le temps est venu de consolider les forces conventionnelles.

#### **La poursuite de l'effort nucléaire et la consolidation des forces conventionnelles 1975-1991**

« Loi du 19 juin 1976 portant approbation de la programmation militaire pour les années 1977-1982 » : un rééquilibrage au profit des forces classiques

Lorsqu'il prend ses fonctions en mai 1974, le président Giscard d'Estaing constate que les réductions de crédits de fonctionnement nuisent à l'entraînement des forces conventionnelles et au moral des armées. En conséquence, cette LPM 1977-1982 (l'année 1976 est une année hors programmation qui sert à rattraper les retards pris dans l'amélioration de la condition militaire) est, pour la première fois, exprimée en Crédits de paiement (CP) et couvre le Titre V mais également le Titre III. Elle est rédigée sur la base d'une inflation estimée à 7 % (elle sera finalement de 10 %).

Cette 4<sup>e</sup> LPM contient un article unique qui approuve les objectifs relatifs aux dépenses militaires et aux équipements fixés dans un document annexé de 9 pages, ce qui suscite des interrogations <sup>(8)</sup>. L'annexe dresse un état de l'environnement international et fixe des objectifs dont celui de rechercher un meilleur équilibre entre les forces nucléaires et classiques (amélioration des équipements, des conditions de vie, de la préparation opérationnelle). Il est prévu de doter l'Armée de l'air d'une centaine de *Mirage F1* supplémentaires et d'avions d'entraînement *Alphajet*, de lancer le programme *Mirage 2000*. Les acquisitions de *Véhicules de l'avant blindé (VAB)*, *AMX-10RC* sont confirmées. La Marine nationale, qui crée la Force aérienne nucléaire (FAN) en 1978, lance d'importants programmes, comme celui des Sous-marins nucléaires d'attaque (SNA) *Rubis*.

Raymond Barre, qui succède à Jacques Chirac comme Premier ministre le 25 août 1976, confronté à la hausse du chômage et à l'inflation liées aux chocs pétroliers de 1973 et 1979, mène une politique d'austérité. En conséquence, la LPM n'est

<sup>(7)</sup> Annexe à la loi n° 76-531 du 19 juin 1976 portant approbation de la programmation militaire pour les années 1977-1982, *Journal officiel de la République française* du 20 juin 1976, p. 3700 (<https://www.legifrance.gouv.fr/>).

<sup>(8)</sup> La Commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation, dans son avis n° 325 du 1<sup>er</sup> juin 1976, s'interroge : « S'agissait-il d'une loi de programmation militaire ou d'objectifs militaires ? » ([https://www.senat.fr/rap/1975-1976/i1975\\_1976\\_0325.pdf](https://www.senat.fr/rap/1975-1976/i1975_1976_0325.pdf)).

## Histoire des Lois de programmation militaire (LPM)

pas exécutée dans sa totalité, le budget de la défense devenant la variable d'ajustement de la loi de finances. Cependant, sous ce septennat, l'armée de Terre retrouve des équipements, les conditions de vie sont améliorées, le moral se redresse. Après les élections présidentielles de 1981, le Gouvernement décide d'attendre l'achèvement de la LPM 1977-1982. L'année 1983 n'est donc pas couverte par une nouvelle LPM : après trois dévaluations et dans un contexte de crise économique, c'est une année de rattrapage.

*« Loi du 8 juillet 1983 portant approbation de la programmation militaire pour les années 1984-1988 » : l'impasse financière*

Constatant, dans son annexe, que l'environnement international est devenu plus incertain, cette LPM fixe deux priorités. La première est de maintenir la crédibilité des forces nucléaires, avec la délimitation, pour la première fois, de l'enveloppe financière consacrée au nucléaire et la liste des programmes à réaliser. La seconde priorité est de renforcer la mobilité et la puissance de feu des forces classiques *via* le renouvellement de l'armement comme le char *Leclerc*, le *Mirage 2000*, l'*AWACS* (*Système de détection et de commandement aéroporté*), le lancement du programme de satellite d'observation *Hélios*. Une nouvelle force conventionnelle est créée : la Force d'action rapide (FAR).

Cette LPM comprend la totalité des CP des Titres III et V, exprimés en francs courants avec un taux d'inflation calculé à 5 % à partir de 1986. Elle privilégie les équipements, les études et le maintien en condition des unités. Cette modernisation s'assortit d'une réduction d'effectif de 35 000 hommes (5 % du total du personnel, dont 22 000 appelés dans l'armée de Terre).

Inaugurant une pratique promise à un bel avenir, elle renvoie la plus grande partie des réalisations nouvelles aux derniers exercices budgétaires de la période couverte, voire après. Les budgets des trois dernières années représentent ainsi 84,62 % du total de la programmation. En 1987, aucun des programmes majeurs nouveaux n'a encore été lancé (renouvellement des *SNLE*, programme *M5* pour les *SNLE*...). En revanche, des programmes non prévus ont été démarrés tardivement, « en bourrage », comme celui du porte-avions à propulsion nucléaire. La programmation n'a donc pas été suivie et s'est déconnectée des réalités. Trois ans après avoir été votée, la LPM, « véritable impasse financière »<sup>(9)</sup>, est inopérante, ce qui conduit au vote d'une nouvelle LPM en 1987. C'est une première dans l'histoire. Un contre-exemple de LPM.

*« Loi de programmation du 22 mai 1987 relative à l'équipement militaire pour les années 1987-1991 » : une programmation de continuité, mal exécutée*

À la différence de la précédente, la 6<sup>e</sup> LPM ne porte que sur les crédits d'équipement, les crédits de fonctionnement, étant, eux fixés annuellement. Nouvelle illustration du périmètre variable, donc des masses budgétaires concernées, des LPM selon les époques.

<sup>(9)</sup> COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES, DE LA DÉFENSE ET DES FORCES ARMÉES (CAED), *Rapport sur le projet de loi de programmation, relative à l'équipement militaire pour les années 1987-1991*, 23 avril 1987, Sénat, p. 5 (<https://www.senat.fr/>).

Ses objectifs sont les mêmes que ceux de la loi précédente : modernisation des forces nucléaires, satellites d'observation, renforcement de la marine de surface pour la lutte anti-sous-marine (ASM). L'armée de Terre doit être dotée de 1 100 chars, 8 000 blindés, 500 hélicoptères et 500 canons. Concernant l'aviation, l'objectif est de 450 avions de combat et 100 avions de transport. Des crédits de fonds de concours doivent provenir de ventes d'immeubles et de terrains pour couvrir une partie des dépenses. C'est la première fois que le budget doit être bouclé grâce à des fonds de concours, ce qui fragilise son exécution.

Cette 6<sup>e</sup> LPM souffre de réductions, étalements et annulations de programmes. Les conséquences en sont amplifiées par cinq séries de facteurs <sup>(10)</sup> : une mauvaise réalisation des programmes d'équipements à la suite des tassements des crédits d'équipement entre 1983 et 1986, un défaut d'exécution de la programmation, un niveau de recettes inférieur aux prévisions espérées, l'apparition de surcoûts dans des programmes majeurs, des tensions dans les crédits de fonctionnement en lente déflation. Ainsi, cette LPM, qui a engagé les programmes d'avion polyvalent *Rafale*, du *Leclerc* et du porte-avions nucléaire, n'a jamais été appliquée par la majorité élue en 1988 : l'écart entre prévisions et exécution est de - 4,8 % dès 1989. Périmée par la fin de la guerre froide, son exécution est suspendue. Pour la deuxième fois, une LPM disjoncte.

### **Les dividendes de la paix et la précarité des finances publiques induisent une fragilisation de l'effort de défense : de la déprogrammation à la professionnalisation, 1990-2015**

#### ***1990-1997, années de déprogrammation***

Cette période souffre d'un manque de réalisme des objectifs affichés et d'un défaut d'arbitrage sur le modèle d'armée visé. La programmation militaire est régulièrement « déprogrammée » <sup>(11)</sup>.

*« Loi de programmation du 10 janvier 1990 relative à l'équipement militaire pour les années 1990-1993 » : obsolète en quelques mois*

Cette LPM met en œuvre le « Plan Armées 2000 ». Le document annexé (1 page seulement) dresse un état prudent de l'évolution du monde et des menaces alors que le mur de Berlin vient de tomber (1989). Comparée à ses alliés, la France se montre réticente à une baisse brutale de ses dépenses militaires et c'est la précarité des finances publiques qui va la pousser en 1992 à les contracter <sup>(12)</sup>.

Cette LPM est abandonnée au bout de quelques mois car ses prévisions sont en décalage avec les besoins constatés lors de la guerre du Golfe. De 1992 à 1993, le ministère de la Défense supporte un tiers des annulations budgétaires. L'actualisation

<sup>(10)</sup> CAED, *Le projet de LPM 1990-1993 (Rapport n° 33)*, 25 octobre 1989, Sénat, p. 91 (<https://www.senat.fr/>).

<sup>(11)</sup> GAUTIER Louis, *La défense de la France après la guerre froide*, PUF, 2009, p. 452.

<sup>(12)</sup> *Ibidem*, p. 443.

## Histoire des Lois de programmation militaire (LPM)

prévue en 1991 est ajournée. Pour la troisième fois de suite, une LPM est suspendue. Un projet de LPM 1992-1994 est élaboré, sans aboutir. La programmation est une méthode en échec. Et cela va continuer.

« *Loi du 23 juin 1994 relative à la programmation militaire pour les années 1995 à 2000* » : mort-née

Dès sa déclaration de politique générale, le nouveau Premier ministre Édouard Balladur annonce la rédaction d'un *Livre blanc sur la défense* dont les conclusions doivent servir de base à l'élaboration d'une LPM. Pour la première fois, une LPM traduit des choix effectués par un *Livre blanc*, publié le 23 février 1994. On peut y voir d'une part, une volonté de refondation, après les échecs successifs de la mise en œuvre de plusieurs LPM et, d'autre part, la volonté de transcender les limites de la cohabitation en particulier au regard de la LPM précédente marquée par des affrontements entre le président de la République et le Premier ministre néanmoins du même bord politique. C'est une LPM de consensus, fondée sur un *Libre blanc*.

Alors que l'annexe de cette LPM 1995-2000, conformément au *Livre blanc*, confirme que la conscription demeure l'une des bases du système de défense, Jacques Chirac, élu en 1995, décide en 1996 de suspendre le Service national et de professionnaliser les armées. Cette annonce présidentielle, à contre-courant du modèle d'armée fixé dans le *Livre blanc*, provoque la « mortalité infantile »<sup>(13)</sup> de la LPM qui le déclinait. Elle appelle un nouveau format pour les armées.

En effet, le plan « Horizon 2015 » adopté en juillet 1996 fait passer l'armée de Terre de 127 à 85 régiments. Une nouvelle LPM est dès lors indispensable. Le décrochage est devenu définitif entre les objectifs fixés par la programmation et la réalité des budgets militaires<sup>(14)</sup>. La crédibilité de l'exercice de programmation est mise en cause<sup>(15)</sup>, d'autant que les orientations retenues s'inscrivent à rebours de la réduction des déficits publics en vue du passage à l'euro. Malgré la volonté politique initiale de suivre une méthode *a priori* robuste (un *Livre blanc* fixant des orientations, une LPM les déclinant), c'est un nouvel échec. Quand bien même fondé sur un *Livre blanc*, le procédé n'est pas considéré comme suffisamment engageant politiquement pour traverser les alternances. Le modèle de LPM est donc toujours en crise. Les dysfonctionnements semblent s'accumuler au fil des LPM.

### **1997-2015 : la professionnalisation ou le changement de modèle d'armée**

« *Loi du 2 juillet 1996 relative à la programmation militaire pour les années 1997 à 2002* » : le passage à l'armée de métier

Le modèle d'armée 2015, décliné par cette LPM, correspond à une armée professionnelle, plus ramassée, mieux équipée, mieux adaptée aux actions hors du

<sup>(13)</sup> GAUTIER Louis, *Mitterrand et son armée 1990-1995*, Grasset, 1999.

<sup>(14)</sup> CAED, *Le projet de loi, relatif à la programmation militaire pour les années 1997 à 2002 (Rapport d'information n° 427)*, 12 juin 1996, Sénat, p. 17 (<https://www.senat.fr/rap/195-427/195-4271.pdf>).

<sup>(15)</sup> Voir, par exemple, l'analyse faite par Dominique DAVID de l'ouvrage précité de Louis GAUTIER dans *Politique étrangère*, n° 1/2000, p. 252-254 ([https://www.persee.fr/doc/polit\\_0032-342x\\_2000\\_num\\_65\\_1\\_4926\\_t1\\_0252\\_0000\\_1](https://www.persee.fr/doc/polit_0032-342x_2000_num_65_1_4926_t1_0252_0000_1)).

territoire national. Pour la première fois sous la V<sup>e</sup> République, tous les moyens sont couverts : équipements, effectifs (hors pensions), fonctionnement. Ces moyens sont programmés en CP et en AE, ce qui n'avait pas été fait depuis la 3<sup>e</sup> LPM. C'est une LPM de refondation dans ses principes. L'enveloppe diminue (- 20 Md francs par an par rapport à la précédente). À l'horizon 2015, les effectifs doivent être réduits de 36 % pour l'armée de Terre, de 19 % pour la Marine, de 24 % pour l'Armée de l'air. La réduction du format s'accompagne d'une réduction des parcs, d'une modernisation (satellites *Hélios II*, *Horus* et *Syracuse III*, *Leclerc*, *Rafale*, hélicoptères *Tigre* et *NH 90*, frégates *Horizon*, *SNLE-NG...*) et d'une prévision de baisse de 20 % des crédits de fonctionnement.

Cette LPM, l'une des rares à avoir été maintenues en vigueur jusqu'à leur terme, est néanmoins partiellement non exécutée. Dès 1998, le taux de couverture n'est que de 91 % et les prévisions conduisent à une révision des annuités de programmation qui aboutit à une baisse de financement. Les Lois de finances initiales (LFI) de 1999 à 2002, réduisent encore les montants reprogrammés. De 1997 à 2001, 7,9 Md € n'ont pas été dépensés, pour différentes raisons<sup>(16)</sup>. Des dépenses sont ajoutées sur les crédits d'équipement. Des ponctions sur les crédits d'investissement au profit du fonctionnement sont régulières, en raison de la sous-estimation du coût du passage à l'armée de métier. Des programmes sont annulés, d'autres réduits (*Leclerc*, *SNLE-NG...*) ou ralentis (*Rafale*). La disponibilité des matériels souffre. Les engagements en Opérations extérieures (Opex, notamment au Kosovo) grèvent les budgets, dans un contexte de maîtrise des déficits en vue du passage à l'euro. Au total, ce sont environ 13 Md € de crédits d'équipement qui manquent sur la période et un report de charge d'1Md € sur 2003.

« Loi du 27 janvier 2003 relative à la programmation militaire pour les années 2003 à 2008 » :  
la consolidation de la professionnalisation

Cette 10<sup>e</sup> LPM doit permettre de rattraper le retard pris lors de la précédente et d'atteindre le « modèle d'armée 2015 ». Le Premier ministre Jean-Pierre Raffarin indique vouloir rompre avec l'habitude de considérer le budget de la défense comme une variable d'ajustement. Le rapport annexé prend acte de l'évolution du contexte géostratégique : fin de la menace à l'Est, augmentation des conflits et crises, fragmentation des menaces, attentats du 11 septembre 2001, conflits intra-étatiques.

À la différence des précédentes LPM, les crédits de fonctionnement ne sont pas pris en compte (nouvelle variation du périmètre des LPM). Les crédits d'équipement (hors Gendarmerie, placée pour emploi auprès du ministre de l'Intérieur) sont en hausse (+ 1,4 Md € sur la période). Les effectifs militaires et civils augmentent, pour consolider la professionnalisation (437 069 en 2002, 446 653 en 2008) et répondre aux objectifs de projection de l'armée de Terre, à l'amélioration de la situation du Service de santé des armées (SSA) et au renforcement du renseignement.

<sup>(16)</sup> COMMISSION DE LA DÉFENSE NATIONALE ET DES FORCES ARMÉES (CDN), *Le projet de loi relatif à la programmation militaire pour les années 2003 à 2008 (Rapport d'information n° 383)*, 20 novembre 2002, Assemblée nationale (<https://www.assemblee-nationale.fr/12/pdf/rapports/r0383.pdf>).

## Histoire des Lois de programmation militaire (LPM)

Le contrat opérationnel de l'armée de Terre est légèrement abaissé tout en restant ambitieux (engager soit 50 000 h dans le cadre de l'Otan, soit 20 000 h simultanément sur plusieurs théâtres dans une opération nationale ou européenne). La Marine doit pouvoir engager notamment le Groupe aéronaval (GAN) ; l'Armée de l'air une centaine d'avions de chasse. Pour la première fois, le rapport fixe des normes quantitatives annuelles de préparation des forces. Il entre dans un niveau de détail inédit, probablement destiné à crédibiliser l'exercice, et à contrôler les dépenses à l'euro près, dans l'esprit de la loi organique relative aux lois de finances en développement au même moment et des critères de Maastricht.

Cette LPM n'est cependant pas parvenue à remplir les objectifs qu'elle s'était fixés. La CDN de l'Assemblée nationale porte un jugement « mitigé » sur son exécution <sup>(17)</sup>. Différentes difficultés sont relevées. Tout d'abord, malgré les efforts des lois de finances successives pour respecter les annuités programmées, le coût des nouveaux équipements (*VBCI*, *Tigre*), souvent mal évalué au départ, a provoqué des retards et le prolongement d'équipements usés par les Opex. Ensuite, des besoins capacitaires non programmés (*Fremm* et *Caesar* <sup>(18)</sup>) sont apparus indispensables aux forces et ont été financés en cours d'exécution. En outre, malgré la création, pour la première fois en LFI pour 2005, d'une ligne budgétaire spécifique aux Opex, et en dépit de l'augmentation tous les ans de cette dotation, le renforcement des interventions internationales de la France, essentiellement en Afghanistan, a généré des dépenses non prévues. Ainsi, le surcoût des Opex a augmenté durant la période imposant 2,1 Md € d'annulation de crédits pour le financer.

« Loi du 29 juillet 2009 relative à la programmation militaire pour les années 2009-2014 et portant diverses dispositions concernant la défense » : le plan social

Pour la seconde fois dans l'histoire, à la demande du président Sarkozy, un *Livre blanc* va précéder une LPM. Le *Livre blanc sur la Défense et la Sécurité nationale* du 17 juin 2008 fait le constat d'un monde plus instable et imprévisible (terrorisme djihadiste, développement de missiles balistiques de longue portée...).

Cette LPM couvre les équipements, la masse salariale et le fonctionnement. Des ressources exceptionnelles (3,7 Md €) sont prévues pour compléter cette enveloppe. La provision des surcoûts des Opex est augmentée, le dépassement étant financé sur la réserve interministérielle. Priorité est donnée à l'investissement dans les équipements (17 Md € contre 15,36 Md € en 2008). De nombreuses commandes et livraisons sont prévues (*Rafale*, *Fremm*, *A400M*, *SNA Barracuda*, *MRTT*, *VBCI* et système *Félin* <sup>(19)</sup>). Une priorité est aussi accordée à la dissuasion nucléaire (20,2 Md €). De nombreuses dispositions normatives sont par ailleurs insérées <sup>(20)</sup>.

<sup>(17)</sup> CDN, *Exécution de la loi de programmation militaire pour les années 2003 à 2008 (Rapport d'information n° 1378)*, 14 janvier 2009, Assemblée nationale (<https://www.assemblee-nationale.fr/13/pdf/rap-info/i1378.pdf>).

<sup>(18)</sup> *Frégates multimitions* et *Camion équipé d'un système d'artillerie*.

<sup>(19)</sup> *Fantassin à équipements et liaisons intégrés*.

<sup>(20)</sup> Ex : modification du Code de la défense pour décliner la stratégie de sécurité nationale.

## Histoire des Lois de programmation militaire (LPM)

Via cette LPM, le ministère de la Défense est le premier contributeur de l'État à la Révision générale des politiques publiques (RGPP). « La réduction des effectifs de 54 000 postes sur la mission défense, hors externalisation, portera principalement sur l'administration et le soutien des forces à hauteur de 75 % », précise l'annexe. Il s'agit d'un véritable plan social. La création des Bases de Défense (BdD), qui permet de générer ces réductions d'effectifs, engendre une profonde transformation de l'organisation et de la cartographie militaires, ainsi qu'1,7 Md € d'économies entre 2008 et 2013 <sup>(21)</sup>. Ces bouleversements sont vécus dans la douleur au sein du ministère. Chaque année, le sous-dimensionnement des « crédits d'administration générale et de soutien courant » oblige à réduire, de façon immédiatement perceptible, les dépenses de fonctionnement. Difficile, dans ces conditions, de rendre populaire une transformation majeure de l'organisation et du fonctionnement du ministère.

L'exécution de cette LPM se heurte à la crise financière de 2008 qui contraint à des annulations de crédits (200 M € en 2011, 500 M € en 2012). Fin 2011, l'écart entre l'exécution et la programmation s'élève à 1,3 Md € puis à 1 Md € fin 2012. Des difficultés ont porté préjudice à cette LPM : le *Rafale* ne s'est pas exporté, obligeant l'État à accélérer le rythme de ses propres commandes, le poids des Opex a continué de dépasser la provision, les ressources extrabudgétaires sont restées incertaines. « La trajectoire de la LPM n'est plus soutenable » <sup>(22)</sup>. La mauvaise exécution de cette LPM fait supporter à la prochaine un report de charges de 3,45 Md €, soit près du double de celui atteint fin 2008. Si les objectifs de suppression d'emplois sont atteints, les économies en termes de masse salariale ont été moindres que prévues en raison notamment de difficultés de pilotage <sup>(23)</sup>.

« Loi du 18 décembre 2013 relative à la programmation militaire pour les années 2014 à 2019 et portant diverses dispositions concernant la défense et la sécurité nationale » :  
les réductions continuent

Pour la troisième et dernière fois à ce stade, un *Livre blanc* va précéder une LPM. C'est un souhait de François Hollande, au lendemain de son élection. Le *Livre blanc sur la Défense et la Sécurité nationale* du 29 avril 2013 décrit un environnement stratégique modifié au plan économique (crise financière) et géopolitique (inflexion de la politique étrangère des États-Unis, révolutions dans le monde arabe, problématique sécuritaire en Afrique). Il définit un nouveau modèle d'armée à atteindre d'ici 2030, la LPM de 2013 étant une étape. Après des débats difficiles à l'Assemblée nationale, un consensus finit par être trouvé en Commission mixte paritaire le 15 juillet 2015.

Contenant 58 articles, dont de nombreuses dispositions normatives, la LPM de 2013 prévoit une stabilisation des crédits jusqu'en 2016, préalablement à une remontée progressive et modérée annoncée à partir de 2017, année d'élections

<sup>(21)</sup> CDN, *Le contrôle de l'exécution des crédits de la Défense pour les exercices 2011 et 2012 (Rapport d'information n° 1388)*, 18 septembre 2013, Assemblée nationale (<https://www.assemblee-nationale.fr/14/pdf/rap-info/i1388.pdf>).

<sup>(22)</sup> *Ibidem*.

<sup>(23)</sup> COUR DES COMPTES, *Le bilan à mi-parcours de la loi de programmation militaire*, juillet 2012 (<https://www.ccomptes.fr/fr/publications/le-bilan-mi-parcours-de-la-loi-de-programmation-militaire>).

présidentielles. Le financement des Opex est provisionné à hauteur de 450 M €, les surcoûts faisant l'objet d'un financement interministériel.

Pour la deuxième fois (après la LPM de 1990 devenue rapidement obsolète), une LPM prévoit une clause de rendez-vous pour actualiser la programmation durant la période couverte. La première actualisation est prévue avant la fin de l'année 2015. Cette disposition, introduite par le Sénat en première lecture, s'inscrit dans un ensemble plus large de mesures de contrôle et de clauses de sauvegarde destinées à s'assurer d'une bonne exécution de la LPM.

La diminution des effectifs durant la période 2014-2019 est fixée à 33 675 emplois dont 26 200 militaires. Les normes d'activité sont revues à la baisse pour l'armée de Terre. L'effort est axé sur la fonction renseignement (acquisition de drones, développement des moyens cyber...). Les armées doivent être en mesure de renforcer les forces de sécurité intérieure en impliquant jusqu'à 10 000 h et une chaîne opérationnelle de cyberdéfense est annoncée. Le contrat de projection diminue à nouveau. S'enclenche alors une modernisation de l'organisation du ministère (autorité fonctionnelle renforcée du Secrétariat général pour l'administration [SGA] en matière de ressources humaines et en matière financière, simplification de la fonction internationale, projet Balard...).

Les attentats sur le territoire national vont appeler une modification législative.

## **Des attentats en France au retour de la guerre en Europe : le retour des menaces dans un contexte économique contraint**

### ***La France attaquée***

*L'actualisation de la LPM 2014-2019 après les attentats de 2015*

Certes, la LPM prévoyait un exercice d'actualisation, mais il était indispensable de traduire les décisions prises par le président Hollande, en Conseil de défense, de ralentir les déflations d'effectifs, engager 10 000 soldats sur le territoire national, accélérer les actions offensives contre *Daech* en Irak et en Syrie.

C'est l'objet de la loi, qui intervient dans des conditions favorables <sup>(24)</sup> : le *Rafale* commence à s'exporter, les recettes exceptionnelles sont converties en crédits budgétaires, et la déflation des effectifs est atténuée de 18 750 agents (11 000 en faveur de la Force opérationnelle terrestre ; 7 500 pour le renforcement du renseignement, de la cyberdéfense et de la protection des emprises). Si la loi officialise ces atténuations, au bilan, de 2015 à 2019, les effectifs continuent néanmoins à suivre une trajectoire baissière (- 6 918 postes, article 4), avec une cible à 261 161 en 2019, car le ministère est encore en train de réaliser les baisses d'effectif prévues par la précédente LPM.

<sup>(24)</sup> CDN, *Le projet de loi actualisant la programmation militaire pour les années 2015 à 2019 (Rapport d'information n° 2816)*, 28 mai 2015, Assemblée nationale (<https://www.assemblee-nationale.fr/14/pdf/rapports/r2816.pdf>).

## Histoire des Lois de programmation militaire (LPM)

Sur le plan financier, cette loi comprend 3,8 Md € de crédits supplémentaires : le montant total des ressources s'élève désormais à 162,41 Md € courants (contre 158,61 Md € dans la LPM 2014-2019), et seulement 0,93 Md € de ressources exceptionnelles (contre 4,36 Md € dans la LPM 2014-2019). L'effort au profit de l'équipement est consolidé, avec une dépense moyenne de 17,55 Md € par an.

La loi inclut enfin diverses dispositions normatives (Associations professionnelles nationales militaires [APNM], service militaire volontaire...) et un rapport annexé qui modifie, en l'actualisant, celui de la LPM 2013-2019.

La LPM 2014-2019 a été relativement bien exécutée. La masse salariale est maîtrisée. L'actualisation de 2015 a accru de 2 Md € les ressources en faveur de l'équipement des forces. Les résultats obtenus sont les meilleurs depuis les années 1990<sup>(25)</sup>. Toutefois, entre les dispositions de la LPM et les crédits effectivement versés entre 2014 et 2017, on constate un déficit total de 2,1 Md €. L'annulation de 850 M € en juillet 2017, en faisant du programme 146 une variable d'ajustement, risque de compromettre les objectifs capacitaires fixés par la LPM. Outre la démission du Céma, le général de Villiers, cette annulation de crédits contraint par exemple l'armée de Terre à commander des véhicules *Griffon* sans tourelleau, c'est-à-dire sans mitrailleuse<sup>(26)</sup>. Par ailleurs, les réductions des cibles des programmes d'armement (*NH90*, *Félin*) et l'étalement des livraisons (*Fremm*, *Barracuda* et *A400M*) ont conduit à une augmentation parfois significative des coûts unitaires et, dans certains cas, à une augmentation du coût total du programme, ainsi qu'au versement d'intérêts moratoires. Enfin, les retards des programmes d'armement ont des conséquences opérationnelles, compensées par des achats sur étagère (ex : *C130-J*, *CASA CN-235*) et le maintien de solutions palliatives (ex : maintien en service des *C-160*), souvent coûteuses.

« Loi du 13 juillet 2018 relative à la programmation militaire pour les années 2019 à 2025 et portant diverses dispositions intéressant la défense » : une loi de réparation

Président de la République depuis le 14 mai 2017, Emmanuel Macron commande une *Revue stratégique de défense et de sécurité*, plus rapide à rédiger qu'un *Livre blanc*, afin de fixer le cadre stratégique de la future LPM. Présentée en conseil des ministres le 11 octobre 2017, elle préconise un modèle d'armée complet. Pour le président de la CAED, le sénateur Christian Cambon, ce diagnostic contraste singulièrement avec l'état des forces armées : un « sursaut budgétaire » devient nécessaire pour « réparer le passé »<sup>(27)</sup>. Le projet fait l'objet d'une forte opposition à l'Assemblée nationale<sup>(28)</sup> car deux tiers des efforts financiers sont programmés durant le quinquennat suivant. Ce cadencement de l'effort financier inquiète également au sein des armées, d'expérience peu habituées à ce que les LPM soient respectées. Un consensus est trouvé en Commission mixte paritaire qui prévoit notamment une révision en 2021 (art. 7).

<sup>(25)</sup> CDN, *Conclusion des travaux d'une mission d'information sur l'exécution de la loi de programmation militaire 2014-2019 (Rapport d'information n° 718)*, 22 février 2018, Assemblée nationale, p. 29 (<https://www.assemblee-nationale.fr/>).

<sup>(26)</sup> *Ibid.*, p. 39.

<sup>(27)</sup> CAMBON Christian, « De la revue stratégique à la loi de programmation militaire », *RDN*, n° 805, décembre 2017, p. 23.

<sup>(28)</sup> Cf. BUFFOTOT Patrice, « La loi de programmation militaire pour les années 2019-2025 », *PSEI*, 17 mai 2019.

## Histoire des Lois de programmation militaire (LPM)

Cette LPM est la plus dense de toutes : 65 articles, 38 pages de rapport annexé. Elle porte sur sept ans, période la plus longue de l'histoire des LPM, mais ne fixe des financements que pour cinq ans. L'article 3 prévoit 197,8 Md € en CP pour la période 2019-2023. Les crédits augmentent de 1,7 Md € par an de 2019 à 2022, puis de 3 Md € par an à compter de 2023. La provision annuelle pour les Opex et les missions intérieures inclut l'usure accélérée du matériel en opérations et est augmentée, les dépassements devant faire l'objet d'un financement interministériel (art. 4).

Après plus d'un quart de siècle de réduction de l'effort de défense, cette LPM entend porter la part des dépenses militaires à 2 % du PIB en 2025 (art. 2), et prévoit la création de 6 000 emplois (total de 274 936 en 2025). L'accent est mis sur les fonctions « connaissance et anticipation » (+ 1 500 équivalents temps plein pour le renseignement pour 2025) et « prévention » (+ 300). La dissuasion est modernisée dans ses deux composantes et les ambitions de projection sont abaissées : la participation à une coalition est fixée à 15 000 soldats et 45 avions de combat.

Qualifiée de LPM « à hauteur d'homme »<sup>(29)</sup>, elle met l'accent sur la formation, l'entraînement, la préparation opérationnelle, l'équipement individuel des soldats, l'amélioration du quotidien. Les crédits d'entretien programmé des matériels sont portés à 4,4 M € par an. LPM « de réparation », elle ambitionne de remettre à niveau l'équipement conventionnel des armées. L'ensemble des véhicules de combat de l'armée de Terre est remplacé. La flotte d'avions ravitailleurs (*A330 MRTT*) est totalement renouvelée et celle de combat verra la modernisation de 55 *Mirage 2000D* et recevra 28 *Rafale*. La Marine modernise 3 frégates de type *La Fayette* et recevra 5 nouvelles frégates, 9 patrouilleurs sont commandés...

Cette LPM contient enfin un « catalogue à la Prévert »<sup>(30)</sup> de dispositions normatives : participation des militaires aux élections locales, promotion de la réserve militaire, procédure de réparation des préjudices des militaires, cyberdéfense...

Dès 2018, la LPM fait l'objet d'inquiétudes car la loi de finances rectificatives du 12 novembre 2018 supprime le financement interministériel du dépassement des surcoûts des Opex<sup>(31)</sup>. 404 M € sont ainsi annulés sur le programme équipement des forces pour financer ces surcoûts. En outre, pour appliquer l'article 7 qui prévoit une actualisation de la programmation en 2021, le Gouvernement choisit de recourir, en application de l'article 50-1 de la Constitution, à une déclaration du Premier ministre suivie d'un vote, et non pas de déposer un projet de loi, ce que la LPM n'imposait pas explicitement. Cette méthode est contestée par le Sénat<sup>(32)</sup>, qui a voté la LPM en contrepartie de ce « point de contrôle en 2021 », et estimait que cette actualisation

<sup>(29)</sup> MINISTÈRE DES ARMÉES, « Le dossier de la Loi de programmation militaire 2019-2025 » (<https://www.defense.gouv.fr/>).

<sup>(30)</sup> VIDELIN Jean-Christophe, « La loi de programmation militaire 2019-2025 : une loi financière et juridique », *Actualité juridique Droit administratif (AJDA)*, 2018, p. 1894.

<sup>(31)</sup> Dans un article, Nathalie Guibert rappelle que c'est sur ce sujet qu'avait eu lieu la démission du général de Villiers : « Budget des armées françaises : la défense privée de la solidarité entre ministères », *Le Monde*, 8 novembre 2018 (<https://www.lemonde.fr/>).

<sup>(32)</sup> CAED, *L'actualisation de la loi de programmation militaire 2019-2025 (Rapport d'information n° 697)*, 16 juin 2021 (<https://www.senat.fr/rap/r20-697/r20-6971.pdf>).

s'imposait par le droit (art. 7 de la LPM) mais aussi par les faits (impact économique de la crise sanitaire, *Actualisation stratégique* de 2021).

Il n'en demeure pas moins que, s'agissant de son exécution, la Cour des comptes conclut en mai 2022 que : « Pour la première fois en deux décennies, la mise en œuvre de la LPM a été conforme à sa programmation <sup>(33)</sup>. » En 2023, celle-ci est également respectée puisque la « marche à 3 Md € » est confirmée par la loi de finances pour 2023. Ainsi, depuis 2017, la nouvelle trajectoire budgétaire a permis de faire passer les crédits des armées de 32,3 à 43,9 Md € et les 2 % de PIB dédiés au budget de défense sont presque atteints.

### **L'Europe menacée, projet de LPM 2024-2030**

Le 17 février 2022, juste avant l'invasion de l'Ukraine, la CDN estime que « l'hypothèse d'un conflit de haute intensité ne peut plus être exclue ». Elle interroge la pertinence d'une armée expéditionnaire « bonsaï », recommande d'accentuer la hausse de l'effort et d'élaborer un nouveau *Livre blanc* <sup>(34)</sup>. Le retour de la guerre en Europe va venir accélérer les réflexions et bouleverser la programmation. Pourtant, il n'y aura pas de nouveau *Livre blanc*, relevant d'une méthode jugée trop lourde, mais une nouvelle *Revue nationale stratégique* rédigée par le Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale (SGDSN) et publiée le 9 novembre 2022.

Lors de ses vœux aux armées au début de l'année suivante, le président de la République détaille les grandes orientations de la prochaine LPM : 400 Md € de crédits et 13 Md € de recettes exceptionnelles sont annoncés.

Au moment de rédiger ces lignes, les débats sont en cours sur ce projet de LPM. Pour ne pas préjuger du travail législatif, il est choisi ici de ne pas détailler davantage ce projet. De nombreux enjeux feront l'objet de débats : calendrier des marches budgétaires et état de la dette, prise en compte de l'inflation, interrogation sur le montant attendu des recettes exceptionnelles... Le champ du dialogue entre exécutif et représentation nationale demeure ouvert.

\*

\*\*

Cette historique synthétique des LPM nous conduit à formuler deux recommandations épliquées ci-après.

- **Continuer de recourir aux LPM, outil de mise en cohérence.**

Même si la programmation militaire n'est pas toujours strictement respectée et a parfois été en crise, en particulier durant les années 1990, elle n'en demeure pas moins un exercice utile. Car **les investissements de défense s'inscrivent dans le temps**

<sup>(33)</sup> COUR DES COMPTES, *La loi de programmation militaire 2019-2025 et les capacités des armées*, mai 2022 (<https://www.ccomptes.fr/fr/publications/la-loi-de-programmation-militaire-2019-2025-et-les-capacites-des-armees>).

<sup>(34)</sup> CDN, *Conclusion des travaux d'une mission d'information sur la préparation à la haute intensité (Rapport d'information n° 5054)*, 17 février 2022 (<https://www.assemblee-nationale.fr/>).

**long.** Le nucléaire, nécessitant de nombreux investissements dans chaque LPM depuis les années 1960, en est l'illustration absolue. Le programme de *Système de combat aérien du futur (Scaf)*, d'une durée de 80 ans, en est une autre (réalisation prévue en 2030, mise en service en 2040, durée de vie de 40 ans). On pourrait ainsi multiplier les exemples de programmes dont la conception, la réalisation, la mise en service et l'usage s'étalent dans le temps et nécessitent par voie de conséquence une visibilité industrielle et budgétaire adéquate, même conditionnée par le vote annuel des LFI. **Cette visibilité doit passer par la loi pour associer la représentation nationale**, ainsi que l'a souhaité le général de Gaulle afin de conférer une plus grande légitimité aux orientations stratégiques prises pour la France. Les LPM contribuent à donner cette visibilité et cette **légitimité. Elles fixent un point à atteindre, un objectif, en donnant les orientations majeures entre outils militaires et politiques de défense** <sup>(35)</sup>.

**Continuer de fixer une clause de rendez-vous pour adapter la programmation à mi LPM** en précisant que cet ajustement **prend la forme d'une loi**. Il s'agit ici d'associer encore mieux le Parlement dans un souci de consensus national. Il n'y a pas de réticence à avoir sur le sujet car, en tout état de cause, c'est bien le Parlement qui vote les LFI chaque année. Par ailleurs, afin de clarifier les contours des attributions du Parlement en matière de LPM, il pourrait être précisé, car le doute peut exister, si l'article 40 de la Constitution, qui interdit toute création ou aggravation d'une charge publique, s'applique aux amendements proposés aux LPM, lois d'intention, dont l'exécution reste soumise à leur transcription en LFI en vertu du principe d'annualité budgétaire.

Les LPM contiennent en outre **une importante partie normative**. Loin de constituer des cavaliers législatifs <sup>(36)</sup>, ces dispositions législatives sont essentielles pour le ministère des Armées, qui bénéficie en réalité de peu de vecteurs législatifs. Les LPM offrent ainsi l'occasion de mettre régulièrement à jour les textes de niveau législatif afin de répondre aux besoins stratégiques ou opérationnels, aux évolutions sociétales, technologiques et juridiques. Ainsi, en leur partie normative, les LPM constituent des **moyens de mise en cohérence juridique**, qui participent de la « cohérence capacitaire » au sens le plus large.

**Cependant, comme les LPM, pour leur partie financière, ont souvent été partiellement exécutées ou ont tendance à reporter sur le mandat présidentiel suivant l'essentiel de l'effort budgétaire annoncé, il apparaît souhaitable de chercher à renforcer leur poids politique.**

- **Renforcer le consensus et le poids des choix stratégiques en matière de défense.**

<sup>(35)</sup> À noter que la loi organique n° 2021-1836 du 28 décembre 2021 relative à la modernisation de la gestion des finances publiques, applicable depuis 2022, améliore le pilotage des finances publiques en consacrant la pluri-annualité de la programmation budgétaire. Un plafond pluriannuel encadre désormais le volume des dépenses des administrations publiques. Elle renforce également la transparence des finances publiques avec une nouvelle mission d'analyse des projets de loi de programmation sectoriels confiée au Haut conseil des finances publiques.

<sup>(36)</sup> Le Conseil d'État a eu plusieurs fois l'occasion de confirmer la constitutionnalité de l'insertion de ces dispositions normatives à l'occasion de ses avis rendus sur les projets de LPM.

**L'analyse stratégique précédant une LPM doit être brève, claire et partagée.** La vraie question n'est pas de savoir si, sur la forme, une LPM doit être précédée d'un *Livre blanc*, d'une *RNS* ou d'une actualisation de *RNS*. L'enjeu est de disposer d'un document synthétique qui, sans tenter de lister toutes les menaces possibles pour ne pas souffrir, ensuite, le reproche d'en avoir omis une, fixe des orientations stratégiques assumées. Des choix capacitaires cohérents doivent découler de scénarios classés en fonction de leur degré de probabilité. Cette analyse stratégique, dans son élaboration, doit être partagée avec la représentation nationale, pour **renforcer le consensus et l'esprit de coalition** au-delà des positions de principe des partis politiques. Le consensus sur la LPM n'en sera ensuite que plus facile à obtenir.

**Les travaux d'analyse stratégique et de préparation des LPM pourraient être alignés avec le nouveau cadencement politique issu du passage au quinquennat.** Ceci permettrait de **renforcer la confiance et la sincérité entre le politique et le militaire.** En effet, après les élections présidentielles et législatives suivies d'une analyse stratégique, une LPM fixerait un cadencement de l'effort budgétaire pour la durée du mandat présidentiel plus une année de transition, de passage de témoin, au nom de la continuité de l'État et de l'intérêt supérieur de la nation. Cet alignement des calendriers pourrait également permettre de mieux anticiper les échéances, ce qui sera bénéfique à la fois au pouvoir exécutif, chargé de préparer le projet, et au pouvoir législatif, qui pourrait disposer de plus de temps pour l'examiner et apporter des modifications. Cet **agenda partagé** améliorera la **qualité des travaux, la cohérence des besoins**, en veillant en particulier aux effectifs et à la masse salariale, afin de disposer de leviers financiers d'attractivité et de fidélisation, ainsi qu'aux besoins du soutien et de l'infrastructure. Une capacité est un tout, pas seulement un programme d'armement. ♦

# Quel rôle pour l'État face aux enjeux de financement de la Base industrielle et technologique de défense (BITD) ?

Jacqueline BURIN DES ROZIERES

Ingénieure en chef de l'armement (ICA), auditrice de la 72<sup>e</sup> session du CHEM et de la 75<sup>e</sup> session de l'IHEDN.

Il pourrait y avoir comme un paradoxe dans le fait de parler d'« enjeux » de financement de l'industrie de défense au moment où, en France, le président de la République a souhaité qu'un budget en forte hausse soit alloué à la Défense au titre de la Loi de programmation militaire (LPM) 2024-2030 <sup>(1)</sup>, et alors que, sur fond d'une guerre en Ukraine très consommatrice d'armements, et face à l'évolution des menaces, la plupart des pays européens <sup>(2)</sup> accroissent substantiellement leur effort de défense. Car même si le contexte économique inflationniste ainsi que l'extension des milieux et des champs d'intérêts conduisent à relativiser l'ampleur de ces efforts et surtout de leurs effets, le secteur de la défense semble mondialement et durablement en croissance.

Dans cette perspective, face aux enjeux de sécurité et de nécessaire souveraineté auxquels la France et l'Europe sont confrontées, comment s'assurer de moyens économiques suffisants pour notre Base industrielle et technologique de défense (BITD) ? Comment garantir notre capacité à faire émerger et croître des acteurs durables dans les domaines des technologies d'avenir ? Quel écosystème économique favoriser ou accompagner, quel rôle pour l'État client, pour l'État investisseur et pour l'État stratège face à une industrie dont la responsabilité serait accrue, dans le cadre de l'« économie de guerre » appelée de ses vœux par le président de la République <sup>(3)</sup> ?

<sup>(1)</sup> MACRON Emmanuel, « Déclaration du président de la République sur la politique de défense de la France », Base aérienne de Mont-de-Marsan, le 20 janvier 2023 (<https://www.vie-publique.fr/>). Lors ce discours, un effort budgétaire de 400 milliards d'euros est annoncé, permettant de couvrir un total de 413 Md € de besoins militaires (à comparer à la LPM 2019-2024 qui représentait un effort de 295 Md €). NDLR : à noter que la LPM 2019-2024 couvrait 6 ans, contre 7 pour la LPM 2024-2030 ; à rapporter également à la durée d'un quinquennat : 2027 verra l'élection d'un nouveau président. Voir dans ce *Cahier*, l'article du commissaire DAVID sur « L'histoire des LPM » sous la V<sup>e</sup> République, p. 191-208.

<sup>(2)</sup> Les annonces les plus marquantes concernent l'Allemagne (décision historique de débloquer une enveloppe de 100 Md €) et la Pologne (augmentation, dès 2023, des dépenses militaires à hauteur de 4 % de son PIB correspondant à l'effort de défense le plus conséquent d'Europe), mais nombre d'autres pays ont également annoncé une augmentation nette de leur budget de défense (notamment l'Autriche, la Belgique, le Danemark, l'Espagne, la Finlande, la Suède, la Roumanie et plus récemment le Royaume-Uni et la Norvège).

<sup>(3)</sup> MACRON Emmanuel, « Déclaration du président de la République, sur les industries d'armement française et européenne », inauguration du salon Eurosatory, Villepinte, le 13 juin 2022 (<https://www.vie-publique.fr/>).

## **Un paysage économique largement transformé et un poids de la puissance publique amoindri à la fin de la guerre froide**

« Lointaine héritière d'une longue tradition de développement, sous l'impulsion de l'État, du potentiel des sciences et de la technique au service de la puissance de celui-ci » <sup>(4)</sup>, la BITD s'est fortement transformée au cours du temps. Les grands arsenaux (de la Marine et des manufactures d'armes notamment), créés au XVI<sup>e</sup> siècle et développés jusqu'au XX<sup>e</sup> siècle, ont évolué en sociétés de droit privé à capitaux en partie publics à partir des années 1990, puis les secteurs industriels se sont concentrés par des fusions successives de sociétés dans les années 2000. De cet héritage persistent une relation très étroite entre l'État et les industries de défense, ainsi que le maintien de corps spécialisés d'ingénieurs militaires dont la formation est financée par l'État.

Mondialisation, ultra-financiarisation <sup>(5)</sup> et loi de marché constituent désormais la donne économique. Celle-ci inclut le secteur de la défense vis-à-vis duquel l'État a, dans le même temps, fait évoluer ses modes d'engagement comme client – en réduisant (en pourcentage du PIB) régulièrement et significativement ses commandes depuis les années 1990 – mais également comme actionnaire lors de la privatisation des grandes sociétés d'armement françaises, à la faveur notamment de la fin de la guerre froide et du recueil de ce qui a été appelé les « dividendes de la paix ».

### **Un modèle qui s'appuie désormais largement sur les acteurs privés**

La capacité de notre industrie de défense à exporter <sup>(6)</sup> et à créer des alliances au profit de projets en coopération est devenue un axe structurant de son modèle économique. Sa capacité à lever des fonds ou à emprunter pour accompagner, voire favoriser son développement, financer ses investissements (laboratoires de recherche, outil de production...), sa résilience (en particulier dans le domaine cyber et vis-à-vis de la criticité d'un certain nombre d'approvisionnements), son adaptation aux problématiques nouvelles telles que la transition énergétique ou ses projets d'exportation est désormais cruciale.

Face aux besoins d'accélération de production et de résilience vis-à-vis des nouvelles menaces et des nouveaux risques, dans un cadre de responsabilisation de

<sup>(4)</sup> RADEMACHER Benoit, « Les industries de défense françaises », *Cahiers français* n° 428, juillet-août 2022 (<https://www.vie-publique.fr/parole-dexpert/286199-les-industries-francaises-de-defense-par-benoit-rademacher>).

<sup>(5)</sup> La financiarisation accrue de l'économie mondiale se traduit par des activités économiques de plus en plus liées aux marchés financiers et par une influence croissante des flux de capitaux sur l'économie. Ainsi, le secteur financier a connu une croissance exponentielle ces dernières années, en particulier les institutions financières non bancaires telles que les fonds d'investissement, les *hedge funds*, les sociétés de capital-investissement et les fonds de pension qui gèrent des montants de plus en plus importants d'actifs dans le monde (le montant des fonds levés entre 2015 et 2020 par les cinq premiers fonds de capital-investissements dans le monde représente près de 300 Md de dollars et a été multiplié par 2 par rapport à la période 2017-2012. Plus globalement, le montant des actifs sous gestion des fonds de capital-investissement s'élevait à 9 700 Md \$ en 2021). Parallèlement, les marchés financiers ont connu ces dernières années une expansion rapide avec l'augmentation du nombre d'actions cotées en bourse, l'expansion des marchés des produits dérivés tels que les contrats à terme ainsi que la croissance des marchés de la dette, notamment les obligations d'entreprises.

<sup>(6)</sup> La part de la production d'armement exportée est passée de 8 % dans les années 1960 à près de 30 % en 2021. 80,4 % des entreprises du secteur de la défense exportent contre 52,6 % en moyenne pour les autres industries. Dans l'industrie de défense terrestre, 50 % du chiffre d'affaires était, jusqu'en 2022, conditionné par l'export.

## Quel rôle pour l'État face aux enjeux de financement de la Base industrielle et technologique de défense (BITD) ?

l'industrie, la problématique de l'accès aux financements privés devient de plus en plus prégnante. Le développement de nouvelles sources d'approvisionnement, la constitution de stocks stratégiques, la réinternalisation ou relocalisation de certaines activités critiques, la modernisation des outils de production (passage à l'usine 4.0) en sont des exemples significatifs <sup>(7)</sup>. L'export – et de fait la capacité de l'industrie de défense à exporter en étant accompagnée financièrement – joue également un rôle majeur puisqu'en dehors des ressources financières qu'il génère (et qui peuvent être réinvesties), il peut permettre de mutualiser des moyens et être une variable d'ajustement en cas de besoin, par exemple de montée en puissance de la production nationale <sup>(8)</sup>. Les difficultés rencontrées lors de la fourniture d'aide à l'Ukraine, notamment dans le domaine des munitions (artillerie, missiles...), démontrent la nécessité d'anticiper la réduction des chemins critiques (délais d'approvisionnements, optimisation de l'outil de production, mobilisation des ressources humaines...).

Il s'agit bien d'un des principaux enjeux des travaux sur l'« économie de guerre » dont l'accès aux financements privés est un des volets. Thomas Gomard, directeur de l'Institut français des relations internationales (Ifri), rappelle à ce titre le constat effectué par Robert Frankenstein dans sa thèse sur le prix du réarmement français de 1935 à 1939 durant le Front populaire : celui de l'échec industriel qu'a constitué ce réarmement, principalement du fait de l'incapacité de l'industrie à augmenter rapidement sa production, et de résultats industriels – qui furent toutefois réels – intervenus (trop) tardivement. L'impact de la faible propension de l'industrie à l'investissement <sup>(9)</sup>, en particulier dans les outillages, est notamment souligné, de même que le rôle des établissements de crédit <sup>(10)</sup>, restés méfiants et peu enclins à favoriser ces investissements, malgré l'augmentation continue des commandes de l'État à partir de 1935. Même si le contexte international et notamment la perception de la menace, le paysage industriel ainsi que la situation économique ne sont pas directement transposables à l'époque actuelle, l'exemple du réarmement qui a précédé la Seconde Guerre mondiale illustre bien, déjà, la difficulté que constitue une « montée en puissance » industrielle rapide et non anticipée. L'ajustement délicat du rôle de l'État, entre interventionnisme et libéralisme <sup>(11)</sup>, pour « pallier les défaillances de l'initiative privée » et « améliorer le fonctionnement de l'économie » apparaît également comme un facteur clé de gestion de la situation.

---

<sup>(7)</sup> La société Eurengo, spécialiste de la fabrication de charges explosives militaires, a annoncé le 22 février 2022 investir de l'ordre de 50 millions € sur fonds propres (complétés par un financement de l'ordre de 10 M € de l'État) pour relocaliser en France, à Bergerac, sa fabrication de poudres (jusqu'ici confectionnée dans une usine suédoise du groupe), afin de disposer d'un outil industriel entièrement souverain à même de produire les charges destinées à l'artillerie de 155 mm. La société Nexter a également annoncé début mars 2023 engager 120 M € de trésorerie pour reconstituer ses stocks de matières premières et commander de nouvelles machines, notamment un second robot pour le ceinturage des obus.

<sup>(8)</sup> À cet égard, il convient de travailler, en amont (et donc dès les phases de préparation des programmes d'armement nationaux), sur des configurations export et nationale proches ou dérivables l'une de l'autre.

<sup>(9)</sup> FRANKENSTEIN Robert, *Le prix du réarmement français de 1935 à 1939*, Publication de La Sorbonne, 1982, p. 242 : « [Les industriels] avaient peur d'engager des capitaux dans l'acquisition d'équipements spécifiques aux fabrications militaires ».

<sup>(10)</sup> *Ibid.*, p. 244 : « Il ne fait aucun doute que les établissements de crédit, en général, jouèrent un rôle négatif face aux problèmes financiers du réarmement ».

<sup>(11)</sup> En août 1936, le gouvernement de Léon Blum fit voter une loi permettant la nationalisation d'un certain nombre d'entreprises du secteur de l'armement. Dans ce cadre, le contrôle direct de l'État fut circonscrit aux seules entreprises dont étaient attendus les investissements le plus lourds et les moins rentables. Il s'agissait de concilier nationalisation et libéralisme pour favoriser la mobilisation industrielle dans un contexte économique devenu durablement capitaliste.

## Quel rôle pour l'État face aux enjeux de financement de la Base industrielle et technologique de défense (BITD) ?

Sur le plan technologique, les équilibres public-privé et militaire-civil ont également largement évolué. Le secteur de la défense est passé, en matière d'innovation et de nouveaux développements, d'une position de *leader* dominant dans les années 1950 (avec de l'ordre de 60 % des nouvelles technologies montées en maturité à son actif – technologies purement militaires mais aussi de nature duale, comme les télécommunications, les radars, les capacités spatiales, les capacités de puissance de calcul...) à une position désormais largement minoritaire face au monde civil. Sa part ne représente plus que de l'ordre de 20 % de la Recherche et développement (R&D) financée. L'avènement de la transition numérique et la démocratisation des hautes technologies dans le monde civil, devenu l'acteur majeur du développement de technologies duales comme les drones, les minisatellites ou l'Intelligence artificielle (IA), en sont les principaux facteurs. Le défi porte désormais sur la captation puis l'adaptation de ces innovations civiles aux spécificités de la défense, signe d'« une forme de bascule du temps des *spin-off* (extensions à un usage civil d'innovations conçues pour un usage militaire) vers celui des *spin-in* (captation des innovations civiles pour les intégrer à un système de défense) »<sup>(12)</sup> qu'il est nécessaire d'accompagner. C'est pour répondre à ce besoin croissant que l'Agence de l'innovation de Défense (AID), dont le rôle est de favoriser ce lien entre les acteurs civils de l'innovation et le monde de la Défense, a été créée en 2018 par la ministre des Armées, Florence Parly, sous la tutelle de la Direction générale de l'armement (DGA).

### **Une inflexion vers un rôle de l'État redéfini, ciblé sur les enjeux stratégiques**

Si l'État a transféré au secteur privé la plupart de sa production industrielle de défense tout en gardant quelques moyens d'essais d'ampleur au sein de la DGA, il continue à jouer un rôle important auprès d'une industrie de défense jugée stratégique pour sa souveraineté.

L'État est avant tout client, l'industrie de défense étant la première bénéficiaire de la commande publique malgré un contexte budgétaire qui reste contraint, mais également actionnaire et stratège (régulateur, impulsor). Il dispose de l'ensemble de ces leviers pour influencer dans les champs économique et de politique industrielle, au profit de sa stratégie de défense. Depuis une dizaine d'années et particulièrement depuis les crises récentes qui ont impacté le tissu économique français et généré une prise de conscience des enjeux de souveraineté, l'action de l'État vise à se renforcer par la mise en œuvre d'instruments variés. Ces instruments lui permettent de cibler ses effets dans le cadre de marges de manœuvre financières limitées et de trouver un équilibre entre juste interventionnisme et nécessaire libéralisme.

### **L'État client**

Vis-à-vis des investisseurs privés, la dépendance de l'industrie de défense à la commande publique est à double tranchant. Elle représente une sécurité, en particulier dans le contexte actuel de croissance du secteur ou dans un contexte de crise comme

<sup>(12)</sup> RADEMACHER Benoît, *op. cit.*

## Quel rôle pour l'État face aux enjeux de financement de la Base industrielle et technologique de défense (BITD) ?

celui de la pandémie de Covid-19 et un risque : la fiabilité de l'État n'est pas toujours garantie, pour des raisons politiques comme économiques, comme l'ont montré le blocage de la vente des *Bâtiments de projection et de commandement (BPC) Mistral* à la Russie (2014-2015) <sup>(13)</sup> ou l'étalement d'un certain nombre de commandes <sup>(14)</sup> au cours des actualisations de programmation. La « visibilité » attendue de l'État, comme appelée de ses vœux par le ministre des Armées dans une *interview* <sup>(15)</sup>, afin de permettre à l'industrie de « prendre des risques », c'est-à-dire en pratique d'utiliser des fonds propres ou d'accroître sa dette pour anticiper des approvisionnements, faire des stocks ou investir dans l'optimisation ou la résilience de son outil industriel, n'a de réalité économique que dans le cadre de commandes fermes ou de mécanismes de commandes optionnelles assorties d'indemnités de dédit <sup>(16)</sup>. Elle ne peut notamment être garantie par la seule programmation budgétaire pluriannuelle compte tenu de son infériorité normative par rapport aux lois de finances annuelles.

### **L'État investisseur**

L'Agence des participations de l'État (APE), la Caisse des dépôts et consignations (CDC) et la Banque publique d'investissements (Bpifrance) constituent les trois principaux acteurs qui œuvrent pour le compte de l'État dans la gestion des capitaux publics.

L'investissement de l'État peut être direct, au travers de l'APE : c'est le cas de la participation de l'État au capital de la plupart des grandes sociétés de défense (Naval Group à hauteur de 62 %, Airbus et Safran à hauteur de 11 %, Thales à hauteur de 26 % par exemple), ou indirect au travers d'une part de Bpifrance dont l'État est actionnaire à parité avec la CDC, et d'autre part de la CDC qui investit les ressources qui lui sont confiées (dépôts des professions juridiques et centralisation d'une partie de l'épargne réglementée <sup>(17)</sup>).

Deuxième secteur (à hauteur de près de 30 %) après l'énergie dans la valeur du portefeuille de l'APE, le secteur de l'aéronautique et de la défense est bien considéré comme stratégique par l'État qui veut rester capable d'assurer un contrôle et une influence. De façon plus générale, depuis les années 1990, l'État utilise de façon ciblée sa capacité d'investissement en capital pour garder dans son giron ou soutenir des entreprises jugées stratégiques. Cela a été le cas d'Areva (nucléaire), de Peugeot et d'Alstom, plus récemment également d'EDF, lorsque ces sociétés ont rencontré des difficultés financières, ou de STX en 2017 sur lequel l'État a exercé son droit de

<sup>(13)</sup> Voir le fil info « La vente de Mistral à la Russie annulée » par *L'Express* (<https://www.lexpress.fr/>).

<sup>(14)</sup> Le cas des *Frégates multimiions (Fremm)* en est emblématique : envisagées initialement au nombre de 17, seules 8 ont été *in fine* commandées selon un calendrier très étalé en comparaison avec ce qui était initialement prévu et un coût unitaire renchéri.

<sup>(15)</sup> MEDDAH Hassan, « Les entreprises de la défense doivent prendre davantage de risques », juge Sébastien Lecornu, ministre des Armées », *L'Usine nouvelle*, 23 janvier 2023 (<https://www.usinenouvelle.com/>).

<sup>(16)</sup> Les indemnités de dédit permettent, si la commande n'est *in fine* pas affirmée par l'État, de compenser les coûts fixes supportés par l'industrie.

<sup>(17)</sup> Environ 60 % de l'encours du Livret A et du Livret de développement durable et solidaire (LDDS) et 50 % de celui du Livret d'épargne populaire (LEP).

## Quel rôle pour l'État face aux enjeux de financement de la Base industrielle et technologique de défense (BITD) ?

préemption afin de ne pas laisser les chantiers de l'Atlantique tomber entre les mains d'un concurrent, l'Italien Fincantieri. En parallèle, afin de retrouver des marges de manœuvre au profit notamment de l'investissement dans l'innovation, l'État a procédé à d'importantes cessions d'actifs à partir de 2017 (Engie, et Française des Jeux <sup>(18)</sup> notamment), dans le cadre d'un recentrage de son portefeuille, démontrant sa volonté d'utiliser ses capacités d'investissement au profit de ses objectifs stratégiques.

Bpifrance privilégie les prises de participation minoritaires, en partenariat avec des investisseurs privés, essentiellement dans les TPE (Très petites entreprises), les PME (Petites et moyennes entreprises) et les ETI (Entreprises de taille intermédiaire), avec une perspective de sortie au terme d'une étape de leur développement, de leur croissance internationale ou de leur consolidation. Créé il y a tout juste 10 ans (par une loi de fin 2012), il s'agit d'un outil dynamique permettant à l'État, souvent critiqué pour son manque de réactivité, d'adapter plus rapidement son action et de générer un effet de levier vis-à-vis de l'investissement privé. C'est dans ce cadre que le fonds d'investissement souverain Definvest, géré par Bpifrance et doté de 100 M € sur 5 ans, a été créé en 2018 afin de prendre des participations minoritaires dans des entreprises de la BITD jugées critiques ou innovantes <sup>(19)</sup>. Les investissements restent toutefois limités et n'ont pas vocation à accompagner les phases avancées de développement des *start-up*, lorsque celles-ci deviennent par exemple des « licornes » <sup>(20)</sup>.

L'État peut également être initiateur de fonds d'investissement public-privé destinés à accompagner et à soutenir des filières industrielles en renforçant les fonds propres des PME et ETI stratégiques pour la filière et en accompagnant la consolidation du secteur. C'est le cas par exemple, pour l'aéronautique, du fonds d'investissement Ace Aéro Partenaires, géré par Ace Management, filiale de la société de gestion d'actifs et d'investissement Tikehau Capital, créé en 2020 dans le cadre du plan aéronautique mis en place par l'État au moment de la crise Covid. Aux côtés de l'État, et notamment de Bpifrance, ainsi que de Tikehau Capital, ce fonds <sup>(21)</sup> rassemble les 4 grands donneurs d'ordre industriels de la filière : Airbus, Safran, Dassault Aviation et Thales. Si ce fonds n'est pas spécifique au secteur de la défense, en cohérence avec sa stratégie assumée de n'investir que dans des entreprises dont l'activité est duale, il a le mérite de développer une expertise sectorielle avec une vraie vision industrielle et non uniquement financière, de consolider un écosystème et de bénéficier à l'ensemble de la filière.

<sup>(18)</sup> DEHARO Ambre, « Privatisation : Macron acte le désengagement de l'État chez Engie, ADP et la FDJ », *Capital*, 13 juin 2018 (<https://www.capital.fr/>). NDLR : L'État a cédé 52 % de la FDJ (et conserve 20,5 % *via* l'ADE), mais la vente des 50,6 % d'ADP est au point mort depuis la crise sanitaire. « Le projet de privatisation d'ADP est au point-mort, confirme le PDG du groupe », *Boursorama*, 30 septembre 2022 (<https://www.boursorama.com/>).

<sup>(19)</sup> Tethys (solutions pyrotechniques), Kalray (microprocesseurs), Fichou (optique de haute précision) et Preligens (intelligence artificielle pour l'analyse d'images satellites) font partie des sociétés qui ont bénéficié de financements du fonds Definvest.

<sup>(20)</sup> Une licorne est une *start-up* valorisée à plus d'un milliard de dollars, non cotée en bourse et non filiale d'un grand groupe, dont le modèle économique est basé sur une croissance rapide financée par des fonds extérieurs.

<sup>(21)</sup> L'encours à investir du fonds d'investissement Ace Aéro Partenaires s'élève à 630 M € répartis en 200 M € en provenance de l'État (dont 50 M € issus de Bpifrance), 200 M € en provenance de l'industrie, et 230 M € issus des fonds propres de Tikehau Capital Investissement. Cf. MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE, DES FINANCES, ET DE LA SOUVERAINETÉ INDUSTRIELLE ET NUMÉRIQUE, « Nouveau fonds d'investissement aéronautique pour soutenir les PME et les ETI de la filière » (<https://www.economie.gouv.fr/>).

## Quel rôle pour l'État face aux enjeux de financement de la Base industrielle et technologique de défense (BITD) ?

Ce type d'initiative permet d'irriguer le secteur de la défense mais reste trop rare et limité aux secteurs duaux (Ace Management gère également un fonds dual dans le domaine cyber). Toutefois, avec le lancement d'un fonds d'investissement dédié aux minerais et métaux critiques <sup>(22)</sup> et visant une levée conséquente de deux milliards d'euros, l'État vient de démontrer sa capacité à mobiliser les acteurs, notamment privés, au profit du financement de secteurs jugés désormais stratégiques comme celui des mines. Le secteur minier a pourtant longtemps souffert d'un défaut d'attractivité mais son rôle clé dans la transition énergétique et dans la souveraineté industrielle le replace au centre des préoccupations et des politiques de l'État. Ce cas d'école, s'il était couronné de succès, pourrait être applicable au domaine de la défense.

### **L'État régulateur et l'État stratège**

Outre sa capacité à mettre en œuvre des mesures fiscales susceptibles d'infléchir le comportement des investisseurs ou des entreprises (comme ce fut le cas en 1939 <sup>(23)</sup>), l'État intervient sur le plan législatif et réglementaire dans deux domaines particulièrement sensibles pour la BITD et son financement : le commerce des armes (l'« export ») et les investissements étrangers.

Le contrôle export relève principalement d'une précaution de politique internationale permettant de préserver les intérêts de la France, en particulier en cas de dégradation de sa relation stratégique avec un client potentiel. Ce contrôle doit s'articuler avec le nécessaire développement économique des entreprises de la BITD qui s'effectue au travers de prises de commandes à l'export et d'éventuels offset <sup>(24)</sup> associés.

Concernant les investissements étrangers, l'État utilise son contrôle comme un instrument de souveraineté dans les domaines sensibles prévus par la réglementation. Ce contrôle ne doit pas obérer l'attractivité générale des entreprises de la BITD vis-à-vis des investisseurs. Il s'inscrit depuis 1966 dans un cadre législatif qui a récemment évolué <sup>(25)</sup> pour tenir compte de l'évolution des menaces et du contexte géostratégique, en étendant notamment le champ des secteurs contrôlés. Le principe du contrôle réglementé n'est pas nécessairement pénalisant pour les entreprises puisqu'il permet, si la réglementation est explicite et transparente, de donner une certaine forme de prévisibilité et de sécurité aux investisseurs. Il convient de disposer d'une capacité d'évolution souple de la réglementation pour rester agile et préserver un contrôle au juste niveau, en cohérence avec l'évolution des risques et les tendances d'investissement.

---

<sup>(22)</sup> Géré par la société InfraVia, ce fonds sera abondé par l'État à hauteur de 500 M € mais a surtout vocation à être investi par des partenaires privés (industriels et financiers). CDC, « Souveraineté : un fonds d'investissement dédié aux minerais et métaux critiques », 11 mai 2023 (<https://www.caissedesdepots.fr/>).

<sup>(23)</sup> FRANKENSTEIN Robert, *op. cit.*, p. 274 : « Le décret du 13 février 1939 facilitait en effet sur le plan fiscal l'amortissement industriel. Le décret du 31 mars 1939 de « détente fiscale » accordait des exonérations d'impôts aux fournisseurs des machines-outils pour le compte de la Défense nationale ».

<sup>(24)</sup> Compensations souhaitées par certains pays clients qui peuvent se traduire par des transferts de technologies ou de production mais qui peuvent aussi être l'occasion d'accéder à des nouvelles technologies ou capacités

<sup>(25)</sup> La loi PACTE, promulguée le 22 mai 2019, relative à la croissance et à la transformation des entreprises (<https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000038496102/>), vise à renforcer la protection des intérêts publics lors d'investissements dans les entreprises sensibles et procède à un durcissement du régime des investissements étrangers en France.

## Quel rôle pour l'État face aux enjeux de financement de la Base industrielle et technologique de défense (BITD) ?

C'est toute la difficulté du rôle de l'État qui a développé une capacité à agir en « gestionnaire de crise », comme lors de la crise sanitaire <sup>(26)</sup> ou en réaction face aux déficiences du marché, dans un tempo politique court, mais dont l'action doit également s'envisager en profondeur au travers d'une stratégie de temps long. Les travaux menés sur l'économie de guerre, qui englobent le volet financier, devraient être destinés à engager cette démarche de long terme.

À titre d'exemple, si les investissements étrangers dans le domaine de la défense sont avant tout perçus comme un risque d'évaporation de pépites émergentes et plus largement de perte de souveraineté dans des domaines technologiques jugés porteurs, ils pourraient être encouragés de manière spécifique pour les chaînes de production, à l'image de ce qui est fait actuellement pour les batteries dans le cadre du projet de loi Industrie verte <sup>(27)</sup>. En effet, ces chaînes de production et les savoir-faire ainsi développés pourraient alors être naturellement mobilisables à certains stades de la mise en place d'une économie de guerre.

### **Le cas particulier de l'innovation, au cœur des enjeux de souveraineté**

La recherche et la technologie ont toujours constitué un instrument privilégié de la puissance militaire <sup>(28)</sup>. Néanmoins, la révolution numérique couplée au durcissement de l'environnement géostratégique a mené à une prise de conscience de plus en plus accrue par les États de la contribution de l'innovation, et plus globalement de l'appropriation et de la sécurisation des nouvelles technologies, à leur souveraineté et à leur sécurité. À cette prise de conscience est associé le terme de « technologies critiques », apparu dès les années 1990 dans les textes de l'administration américaine et adopté en 2019 <sup>(29)</sup>, d'une part par la France dans la loi PACTE et d'autre part par la Commission européenne, dans le but de définir les technologies <sup>(30)</sup> devant être maîtrisées de façon souveraine.

Dans la continuité des initiatives menées par le gouvernement français depuis le début des années 2010 <sup>(31)</sup>, le président Emmanuel Macron a fait de l'accès aux

<sup>(26)</sup> À titre d'exemple, mise en place d'un plan de soutien à la filière aéronautique de plus de 15 Md € d'aides, d'investissements et de prêts et garanties.

<sup>(27)</sup> Mesure 6 du projet de loi : Soutenir les technologies vertes grâce au crédit d'impôt « investissements industries vertes ».

<sup>(28)</sup> Selon toutefois une priorité et des investissements ayant évolué au cours du temps (la fin de la guerre froide a notamment été marquée par une baisse des investissements publics en matière d'innovation de défense dans de nombreux pays européens – dont la France – alors que les efforts de recherche des États-Unis n'ont pas subi de réduction financière comparable).

<sup>(29)</sup> Le concept de « technologies-clés » apparaît en France dès 1995 pour désigner les technologies pour lesquelles l'État doit effectuer un « pilotage stratégique » de la recherche et déterminer les axes prioritaires.

<sup>(30)</sup> Les technologies critiques de la loi française portent sur la cyber-sécurité, l'IA, la robotique, la fabrication additive, les semi-conducteurs, les technologies quantiques et le stockage de l'énergie. En 2022, la liste fut élargie afin d'y inclure les biotechnologies et les technologies impliquées dans la production d'énergies renouvelables.

<sup>(31)</sup> Dès 2012, tout un écosystème institutionnel favorable à l'entrepreneuriat est mis en place, notamment par la création de la BPI qui devient un outil permettant à l'État de financer massivement des *start-up*. Le label *French Tech*, subventionné en partie par la BPI, est lancé en 2013 par la ministre déléguée chargée des PME, de l'Innovation et de l'Économie numérique. En 2015, sont lancés le *French Tech Ticket* puis, en 2017, le *French Tech Visa*. Plus tard, à la faveur de la guerre en Ukraine, un *plan Tech* de soutien public conjoncturel destiné aux entreprises technologiques de la *French Tech* sera financé. Il comprendra la création d'un fonds « *French Tech Souveraineté* » géré par Bpifrance et initialement doté de 150 M €, ayant pour objectif de soutenir les entreprises technologiques françaises développant des technologies d'avenir.

## Quel rôle pour l'État face aux enjeux de financement de la Base industrielle et technologique de défense (BITD) ?

nouvelles technologies un de ses axes de campagne en 2017, souhaitant mettre en place une stratégie économique qui favorise l'entrepreneuriat et l'innovation, à l'image d'Israël, parangon de la *start-up nation* dont le secteur de l'innovation représente 10 % de son PIB et près de la moitié de ses exportations.

Les États disposent en effet de leviers d'intervention plus directs pour financer, orienter et encadrer la recherche que pour influencer sur le développement de technologies plus matures relevant déjà de l'industrie.

Dans le domaine de la défense, une politique de soutien à l'innovation et à l'écosystème industriel associé a été mise en place par un certain nombre de dispositifs et outils, à l'instar des Rapid (Régime d'appui aux PME pour l'innovation duale) et Astrid (Accompagnement spécifique des travaux de recherches et d'innovation Défense) ou du Fonds innovation Défense (FID). Doté initialement de 200 M €, ce dernier permet à l'État d'investir dans des *start-up* d'intérêt dans les phases très amont de leur développement (et de créer un effet de levier vis-à-vis des investisseurs privés, à l'instar du fonds Definvest). Certaines technologies d'intérêt, comme le quantique, font également l'objet de stratégies dédiées.

L'effort particulier mené depuis 2017 par l'État se matérialise tout particulièrement dans la création de l'AID et dans le budget plancher « emblématique » d'un milliard d'euros consacré à l'innovation de défense depuis 2022 et destiné à augmenter dans la LPM à venir. Grâce à son « guichet unique », l'AID permet de centraliser le processus de « captation » de l'innovation dans le but de le rendre plus efficient. Au-delà de la réelle dynamique insufflée, les enjeux portent d'une part sur le juste équilibre entre une centralisation nécessaire et une subsidiarité maintenue (en particulier dans l'utilisation des moyens financiers), au sein notamment des armées<sup>(32)</sup>, et d'autre part sur le « passage à l'échelle »<sup>(33)</sup>, c'est-à-dire la diffusion des innovations au sein de programmes d'armement.

Les outils mis en place par l'État sont donc nombreux pour soutenir l'innovation au profit du secteur de la défense et pour initier une dynamique.

Sur le plan financier, les initiatives de l'État permettent de générer un effet de levier mais n'ont pas vocation à couvrir les phases de consolidation où seuls les investissements privés sont à même de prendre le relais. Or, ce relais est mal assuré par les investisseurs privés français, faute d'outils suffisamment capitalisés dédiés au secteur de la défense. Ainsi, sur 16 *start-up* qui ont levé plus de 100 M € en 2021, une seule avait pour principal investisseur un investisseur français. Cet état de fait constitue une singularité majeure au regard des pratiques anglo-saxonnes et notamment américaines<sup>(34)</sup>. Il traduit une absence d'appétence des acteurs français du financement pour le secteur

<sup>(32)</sup> Les forces spéciales (mises à l'honneur lors du salon Sofins) disposent par nature d'un vrai potentiel d'innovation. Il serait paradoxal qu'une agence créée pour capter l'innovation – et notamment l'innovation d'usage – en bride la possibilité au sein des structures organiques ou opérationnelles de base, dans les armées.

<sup>(33)</sup> Cet axe de progrès fait l'objet d'actions mise en place par l'AID (comité de suivi, indicateurs...)

<sup>(34)</sup> À titre d'exemple, la *start-up* américaine Anduril, spécialisée dans les systèmes de détection de drones et plus globalement les technologies d'IA pour applications militaires a réussi une levée de fonds de 1,48 Md \$ fin 2022. Une telle levée de fonds serait impossible en France, faute d'acteurs financiers.

## Quel rôle pour l'État face aux enjeux de financement de la Base industrielle et technologique de défense (BITD) ?

de la défense. Si la création en février 2023 par la société d'investissement Weinberg Capital Partners du fonds Eiréné exclusivement dédié au secteur de la défense française et européen a été saluée, ce fonds reste d'une ampleur limitée <sup>(35)</sup> pour accompagner les *start-up* dans leur croissance rapide.

### Face au rôle indispensable des acteurs privés, quels enjeux ?

#### *Faire face à la « frilosité » des acteurs du financement privé à l'égard du secteur*

Les difficultés d'accès aux financements privés des industriels du secteur de la défense ont fait l'objet d'alertes répétées de plusieurs acteurs <sup>(36)</sup> depuis la crise générée par la pandémie de Covid-19 qui en a exacerbé l'impact. Le risque d'accroissement de ces difficultés, sous l'effet des négociations menées à Bruxelles sur les projets de taxonomie européenne de la finance durable et de création d'un écolabel, a également été dénoncé <sup>(37)</sup>, soulignant le poids croissant de l'investissement autoproclamé « responsable » et le risque d'exclusion qu'il représente pour le secteur de la défense. L'accès de la BITD aux financements privés fait par ailleurs l'objet du cinquième « chantier » de la feuille de route ministérielle <sup>(38)</sup> mise en place dans le cadre des travaux menés depuis le déclenchement de la guerre en Ukraine sur l'« économie de guerre ». Si cette formulation est objectivement excessive au regard de sa signification historique (celle du remplacement de l'économie de marché du temps de paix par une économie entièrement prise en mains par l'État et tournée exclusivement vers l'effort de guerre <sup>(39)</sup>), elle vise à impulser une dynamique, en particulier au sein de l'appareil d'État et de l'industrie.

La prégnance récente de la problématique de l'accès au financement privé rend compte de son importance au regard des nouveaux enjeux, de la nécessaire complémentarité du financement privé avec les efforts financiers de la puissance publique afin d'en démultiplier les effets. Toutefois, elle met également en exergue les spécificités du secteur qui, au regard des critères privilégiés par les investisseurs, freinent l'accès à ces financements.

Ainsi, trois principaux types de difficultés sont à souligner.

En premier lieu, le modèle de notre industrie de défense fait structurellement face à un problème général de marché. La longueur de ses cycles de production et les

<sup>(35)</sup> Quelque 100 M € ont été confiés par des investisseurs qui semblent avoir été longs à mobiliser, malgré la notoriété de l'homme d'affaires et président du conseil d'administration de Sanofi, Serge Weinberg.

<sup>(36)</sup> Une mission « flash » sur le financement de l'industrie de défense a été menée début 2021 par la Commission de la défense nationale et des forces armées de l'Assemblée nationale (<https://www2.assemblee-nationale.fr/>), en réponse au cri d'alarme des industriels de défense formalisé par le Gicat le 19 octobre 2020 : « Comment les nouvelles contraintes du système bancaire français mettent en péril notre industrie de défense et de sécurité ». Le DGA, Joël Barre, auditionné quelques jours plus tard par les sénateurs, utilise le terme de « frilosité bancaire » pour évoquer le phénomène auquel l'industrie de défense est de plus en plus confrontée.

<sup>(37)</sup> COMMISSION DES AFFAIRES EUROPÉENNES, *La proposition de résolution européenne visant à protéger la base industrielle et technologique de défense et de sécurité européenne des effets de la taxonomie européenne de la finance durable* (Rapport n° 4792), 9 décembre 2021, Assemblée nationale (<https://www.assemblee-nationale.fr/>).

<sup>(38)</sup> Bilan des actions menées en faveur de l'économie de guerre effectué par le chef du service des affaires industrielles et de l'intelligence économique de la DGA lors du point presse du ministère des Armées du 9 février 2023 (<https://www.youtube.com/watch?v=RXDuj2JnCL0>). NDLR : son intervention commence au bout de 13 min.

<sup>(39)</sup> QUINET Alain, *Économie de la guerre*, Économica, 2023, p. 258.

## Quel rôle pour l'État face aux enjeux de financement de la Base industrielle et technologique de défense (BITD) ?

besoins en fonds de roulement importants générés par le décalage entre les paiements de ses clients et ceux à effectuer auprès de ses fournisseurs, ainsi que le rôle que peut être amené à jouer l'État, notamment en termes de contrôle des investissements étrangers, font de la défense un secteur dont la liquidité à la revente est perçue par les investisseurs privés comme présentant des contraintes et donc des risques.

La deuxième difficulté porte sur une exposition forte du secteur (notamment ses activités menées à l'export) aux exigences croissantes de « conformité » en matière de lutte contre la corruption <sup>(40)</sup> et aux mécanismes de contrôle interne des banques qui en découlent. Au poids de la conformité s'ajoute également une tendance accrue <sup>(41)</sup> à la « sur-conformité » vis-à-vis du droit américain et du risque d'extraterritorialité associé, pouvant mener certaines banques à exclure par précaution certaines opérations de financement.

Enfin, l'industrie de défense se heurte à un « mouvement général de responsabilisation de la finance amorcé depuis le milieu des années 2000 » <sup>(42)</sup> qui vise à orienter les flux financiers et notamment les capitaux privés vers des investissements « à impact » ou « durables », au moyen notamment de critères de notation dans les domaines environnementaux, sociaux et de gouvernance (critères ESG). La création au printemps 2021 d'un nouvel indice boursier, le CAC 40 ESG, rassemblant les 40 sociétés cotées à la Bourse de Paris affichant les meilleures pratiques, en est emblématique. Cette tendance est particulièrement visible et mesurable en Europe puisque plus de 50 % des actifs sous gestion sont désormais gérés selon des critères ESG, contre moins de 10 % il y a quelques années. Si elle répond de façon certaine à une attente de la société, elle relève également d'une politique européenne visant à recourir à des outils normatifs pour favoriser ses objectifs, et en particulier l'atteinte de la neutralité carbone en 2050. C'est dans ce cadre que les taxonomies environnementale et sociale ainsi que l'écolabel ont été prévus et qu'est apparu le risque d'exclusion, ou tout du moins de non priorisation, de l'industrie de défense.

Les difficultés rencontrées par l'industrie de défense pour accéder aux financements privés relèvent surtout de deux phénomènes allant en partie de pair et contre lesquels des actions ciblées pourraient être poursuivies dans l'objectif d'infléchir la tendance, à la faveur du contexte favorable généré par la guerre en Ukraine. D'une part, un risque réputationnel, alimenté par des actions d'Organisations non gouvernementales (ONG) pratiquant le *Naming and Shaming* <sup>(43)</sup> particulièrement préjudiciables aux acteurs financiers soucieux de rester attractifs auprès de leur clientèle. D'autre part,

<sup>(40)</sup> Loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique, dite loi Sapin 2 (<https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000033558528>).

<sup>(41)</sup> L'amende de 9 Md \$ infligée à BNP Paribas pour avoir violé les embargos américains, notamment vis-à-vis de l'Iran, a généré une vigilance accrue du secteur bancaire, notamment au regard du risque d'évolution, avec effet rétroactif, de la jurisprudence américaine de l'*OFAC* (*Office of Foreign Assets Control*).

<sup>(42)</sup> FERÉY Amélie et ROUCY-ROCHEGONDE Laure, « *Don't bank on the bombs* ». *L'industrie de défense face aux nouvelles normes européennes*, *Briefing de l'Ifri*, 22 septembre 2022 (<https://www.ifri.org/>).

<sup>(43)</sup> Publication depuis 2012 par l'ONG PAX d'un rapport annuel intitulé « *Don't bank on the Bomb* » dénonçant les acteurs liés à la production et au financement des armes nucléaires. Publication de rapports par l'ONG Amnesty International mettant en cause des exportations d'armes en Égypte. Plaintes déposées en 2019 par l'ONG ECCHR auprès de la Cour pénale internationale (CPI) contre plusieurs industriels de l'armement.

## Quel rôle pour l'État face aux enjeux de financement de la Base industrielle et technologique de défense (BITD) ?

une méconnaissance générale du secteur de la défense et de ses spécificités – que ce soit par les acteurs du monde de la finance <sup>(44)</sup> ou par les experts de Bruxelles –, couplée à une faible connaissance réciproque des règles et pratiques de la finance par les acteurs industriels.

### **Améliorer l'image du secteur privé de la défense**

Vis-à-vis du problème d'image qui constitue le cœur de la problématique de l'accès au financement privé, il convient de « valoriser les activités de souveraineté et de défense afin que le risque à l'image s'inverse » <sup>(45)</sup>. Soulignant le rôle des armées dans la gestion, à long terme, des conséquences du changement climatique (immigration, raréfaction des ressources, intensité des catastrophes naturelles et plus globalement accroissement de la conflictualité), le PDG de Thales, Patrice Caine, conclut dans une de ses tribunes : « Il devient donc urgent d'affirmer sans ambiguïté que les entreprises européennes de défense sont des acteurs clés pour bâtir un avenir durable <sup>(46)</sup>. »

La guerre en Ukraine est une opportunité à saisir pour faire valoir la participation de l'industrie de défense à un monde durable. Participer à l'industrie de la défense, c'est, d'une certaine manière, œuvrer pour le développement durable... de la paix dans le monde car rien de durable sans sécurité. Si cette guerre nous montre bien une chose, c'est que, plus que de découler du changement climatique, la sécurité dépend de facteurs à plus court terme et écrase cette préoccupation sous l'effet de l'urgence et au détriment du long terme. À ce titre, du « contre-naming and shaming » pourrait être mené à l'encontre des *lobbies* et ONG qui se sont lourdement trompés et nous auraient plus encore placés en dépendance stratégique de la Russie ou dans l'incapacité d'aider l'Ukraine que nous ne l'étions au début de la guerre. De façon plus générale, une stratégie d'influence offensive au profit de l'amélioration de l'image de l'industrie de défense pourrait être imaginée : *lobbying*, développement d'éléments de langage basés sur un argumentaire et un nouveau vocabulaire centrés sur le caractère durable des activités de défense. Cette démarche pourrait notamment s'appuyer sur la définition de l'Objectif de développement durable n° 16 de l'ONU : « Paix, justice et institutions efficaces » qui reconnaît que « les conflits, l'insécurité, les institutions faibles et l'accès limité à la justice portent atteinte au développement durable » <sup>(47)</sup>. Pourquoi, afin de marquer les esprits, ne pas remplacer le terme « défense » par le terme « développement durable de la paix » ?

Dans la continuité de l'initiative que vient de mettre en place l'Institut des hautes études de défense nationale (IHEDN) <sup>(48)</sup> avec la création d'un cycle « Banques

<sup>(44)</sup> Contrairement à d'autres domaines (agricole et maritime notamment), il n'existe pas de banques spécialisées dans le domaine de la défense et pas d'équipes spécialisées au sein des banques généralistes, comme pour le domaine aéronautique par exemple.

<sup>(45)</sup> COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES, DE LA DÉFENSE ET DES FORCES ARMÉES, *Ukraine : un an de guerre. Quels enseignements pour la France ? (Rapport d'information n° 334)*, 8 février 2023, Sénat, p. 11 (<https://www.senat.fr/>).

<sup>(46)</sup> CAINE Patrice, « Paix et développement durable sont-ils compatibles ? », *Les Échos*, 28 septembre 2022.

<sup>(47)</sup> ONU, ODD n° 16, Paix, justice et institutions efficaces (<https://www.un.org/>)

<sup>(48)</sup> En association avec le Gicat (Groupement des industries françaises de défense et de sécurité terrestres et aéroterrestres) et la FBF (Fédération bancaire française).

## Quel rôle pour l'État face aux enjeux de financement de la Base industrielle et technologique de défense (BITD) ?

et Industries de Défense », cette stratégie d'influence pourrait s'accompagner d'un rapprochement, en amont, des mondes de la finance et de l'industrie de défense, par la généralisation de cycles de formation sur la défense, son industrie et son financement dans les différentes écoles de commerce et d'ingénieurs. Plus largement, des réflexions pourraient être menées pour augmenter la surface d'échanges entre ces deux mondes, par exemple *via* le dispositif de réserve citoyenne et de la place accordée dans les banques aux nouveaux référents « défense ». Pour convaincre les acteurs du financement de l'importance et de l'intérêt de financer l'industrie de défense, les armées, utilisatrices finales et garantes de la défense de tous les citoyens, ont aussi un rôle à jouer. Des échanges pourraient être encouragés et les acteurs du financement pourraient, à titre d'exemple, être conviés à la présentation annuelle des capacités de chaque armée. Les armées doivent en effet intégrer dans leur sphère d'influence ces acteurs devenus stratégiques.

Par ailleurs, cette stratégie nécessiterait en particulier d'investir les instances européennes. En créant un Fonds européen de défense (FED ou FEDef) doté de 7 Md € et en adoptant une *Boussole stratégique* <sup>(49)</sup> en matière de sécurité qui fixe dans ses objectifs la consolidation d'une BITD européenne, l'Union européenne démontre sa prise de conscience des enjeux de défense et de souveraineté. Dans cette perspective, quels « outils » mettre en œuvre pour réconcilier les objectifs de défense et de développement durable, et rassurer les acteurs financiers ? Car au niveau européen, le risque d'exclusion de la taxonomie sociale (dont les discussions ont été gelées avec la guerre en Ukraine) plane toujours sur l'industrie de défense, et la Banque européenne d'investissements (BEI) continue d'exclure la défense de ses investissements. Pourtant, les outils de financement se multiplient au niveau européen, notamment avec la création récente, en février 2023, du fonds ICTE <sup>(50)</sup> doté de 3,75 Md € auquel participe la BEI, dont l'objectif est d'investir dans les *start-up* européennes les plus prometteuses se situant déjà à un stade avancé de leur développement. Or, les signaux donnés par Bruxelles influent sur les investisseurs qui anticipent la réglementation. À ce titre, il serait utile que la BEI donne le signal au marché que financer l'industrie de défense n'est pas incompatible avec les objectifs d'investissement responsable. Le ministère de l'Économie, des Finances et de la Souveraineté industrielle et numérique français, qui est un des gouverneurs de la BEI, pourrait investir davantage le sujet et lancer, par exemple, un club de partenaires et experts à même de traiter cette problématique.

S'agissant des outils, l'idée de créer une taxonomie ou un label spécifique de type « souveraineté et résilience » portés par l'UE a été développée au sein de groupes de réflexion <sup>(51)</sup> puis reprise par des députés de la Commission de défense et des forces

<sup>(49)</sup> CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE, *Une boussole stratégique en matière de sécurité et de défense*, 24 mars 2022 (<https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7371-2022-INIT/fr/pdf>).

<sup>(50)</sup> Initiative champions technologiques européens.

<sup>(51)</sup> ASSOCIATION DES AUDITEURS ET CADRES DES SESSIONS NATIONALES « ARMEMENT ET ÉCONOMIE DE DÉFENSE » DE L'IHEDN ET DU CENTRE DES HAUTES ÉTUDES DE L'ARMEMENT (CHEAR), « XV<sup>e</sup> Entretiens armement et souveraineté – Un monde en crises : en quête de nouvelles coopérations », 2022 (<https://aed-ihedn.fr/>) et *Un monde en crises : en quête de nouvelles coopérations – ESG (Environmental, Social, and Governance), Souveraineté et résilience, quelle place pour l'investissement privé ?*, 80 pages (<https://aed-ihedn.fr/>).

## Quel rôle pour l'État face aux enjeux de financement de la Base industrielle et technologique de défense (BITD) ?

armées <sup>(52)</sup> d'une part et de la Commission des finances <sup>(53)</sup> d'autre part. L'extension des outils existants au domaine de la défense pourrait être aussi une piste à étudier, comme celui d'augmenter le champ des critères ESG en y incluant les notions de souveraineté et de résilience, voire plus directement de sécurité. Sur le plan environnemental, la résilience vis-à-vis des conséquences du changement climatique fait déjà partie des critères valorisés dans les notations. Cela montre la pertinence de ce critère qui pourrait être plus largement étendu aux problématiques de défense et de sécurité.

Cette démarche nécessite toutefois d'embarquer tout un écosystème d'acteurs (dont les agences de notation, les acteurs bancaires, les experts de Bruxelles...). Elle est couplée à la mise en place de la stratégie d'influence précitée.

### **Capitaliser sur les grands donneurs d'ordre industriels du secteur et sur l'implication citoyenne croissante**

Comme précisé dans le rapport parlementaire de la mission flash sur le financement de la BITD et confirmé auprès de l'industrie, en dehors de cas particuliers liés notamment à l'export <sup>(54)</sup>, la difficulté d'accès aux financements privés concerne principalement les PME et ETI, les grands groupes étant davantage épargnés du fait de leur assise commerciale. Ces grands groupes qui représentent autour de 80 % de l'activité des 2 000 entreprises du cœur de la BITD et 84 % de son chiffre d'affaires à l'exportation jouent toutefois un rôle incontournable dans la structuration de la BITD et l'animation des filières dont ils connaissent bien l'écosystème. Ils disposent également de capacités d'investissement et le plus souvent d'équipes dédiées à cette activité. Si la création de fonds de « *corporate venture* », à l'image de ce qui est fait dans les grandes entreprises civiles en Europe <sup>(55)</sup>, peut faire débat, notamment au sein même de ces entreprises (en dehors de MBDA, aucun grand donneur d'ordre industriel n'a encore créé un tel fonds dédié au secteur de la défense), ils sont en mesure d'investir dans des fonds tiers ou des fonds de fonds sectoriels qui leur permettent de s'en remettre à la stratégie d'investisseurs avisés et de générer un effet de levier. Au-delà de l'investissement en capital, des mesures pourraient être également imaginées pour inciter ces grands groupes à aider leurs sous-traitants les plus fragiles dans l'acquisition de leurs grosses immobilisations (machines-outils...).

Par ailleurs, la perception par la société civile des notions de souveraineté et de résilience change et laisse désormais une place aux initiatives citoyennes comme celle

<sup>(52)</sup> Député Jean-Louis Thiériot lors de l'examen de la LPM 2024-2030 par la commission de Défense de l'Assemblée nationale, 10 mai 2023, Compte rendu n° 78, p. 24 (<https://www.assemblee-nationale.fr/>).

<sup>(53)</sup> COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE, *L'économie de guerre (Rapport d'information n° 1023)*, 29 mars 2023, Assemblée nationale (<https://www.assemblee-nationale.fr/>).

<sup>(54)</sup> Arqus s'est vu, par exemple, refuser l'encaissement d'un paiement client lors d'une vente de camions militaires aux États du G5 Sahel, ce refus bloquant le processus d'exportation pendant de longues semaines.

<sup>(55)</sup> D'après une étude de Pitchbook, les fonds d'investissement des grandes entreprises ont participé à un cinquième des levées de fonds européennes en 2022. Au total, ces fonds de « *corporate venture* » ont injecté plus de 42,6 Md €. Parmi les opérations les plus emblématiques, Porsche Venture a, dans le domaine des véhicules électriques, participé à la levée de 500 M € de Rimac.

## Quel rôle pour l'État face aux enjeux de financement de la Base industrielle et technologique de défense (BITD) ?

de devenir un *Defense Angel* <sup>(56)</sup> en investissant en tant que particulier dans les futures pépites du domaine de la défense et de sécurité au stade d'amorçage. Cette tendance traduit l'émergence d'acteurs complémentaires aux acteurs économiques classiques et participe au relais d'influence au profit de l'industrie de défense. Elle pourrait être encouragée fiscalement au-delà de ce qui est fait aujourd'hui et s'étendre à d'autres communautés, comme les fonds d'investissement créés dans certaines grandes écoles comme Polytechnique pour drainer les capacités d'investissements et d'influence des *alumni*. Par ailleurs, le fléchage de l'épargne des Français vers l'industrie de défense au travers des livrets A et de développement durable, à l'image de ce qui est étudié pour la relance du nucléaire <sup>(57)</sup>, fait l'objet de discussions dans le cadre de l'examen de la prochaine LPM, un amendement ayant été déposé sur le sujet. Ces discussions dépassent le simple ministère des Armées et nécessitent notamment que le ministère des Finances se saisisse de la problématique du financement de l'industrie de défense.

Plus généralement, une *task force* « investissements défense » rassemblant un panel d'acteurs variés disposant des compétences techniques nécessaires pourrait être créée afin d'émettre des recommandations sur les outils financiers les plus pertinents à envisager et la façon de les mettre en œuvre.

Sous un angle plus politique enfin, un grand forum annuel sur l'investissement dans le domaine de la défense et de la sécurité (organisé par exemple lors d'un salon d'armement), parrainé à bon niveau et rassemblant les PDG des grands groupes industriels, les acteurs de l'innovation, les dirigeants du monde du financement (banques, fonds d'investissement...), les acteurs publics concernés (ministères, directeurs de l'APE et de Bpifrance...), etc. aurait le mérite de donner de la visibilité au sujet et de favoriser les avancées.

\*\*

Face aux enjeux d'une « économie de guerre », le sujet des investissements dans l'outil industriel de défense paraît central et pose la question du rôle de l'État. Au regard de la situation économique et sociale ainsi que de la perception de la menace, l'État n'est pas en mesure d'opérer un réel virage en prenant à sa seule charge ces investissements et les risques associés. Il se doit donc de favoriser et d'accompagner les efforts industriels en « améliorant le fonctionnement de l'économie » <sup>(58)</sup> dans le cadre d'une financiarisation tardive mais indispensable du secteur de la défense.

Dans ce contexte, et au regard notamment de l'importance que représentent pour notre souveraineté l'émergence et la croissance en France de pépites technologiques, les difficultés d'accès de notre industrie de défense aux financements privés ne peuvent plus être occultées et doivent devenir l'affaire de tous.

---

<sup>(56)</sup> *Defense Angel* est le premier réseau français de *Business Angels* dédié au financement de la défense et de la sécurité. Créé fin 2021, il compte désormais une soixantaine d'investisseurs (<https://defenseangels.org/>).

<sup>(57)</sup> Interview d'Éric Lombard, directeur général de la CDC, sur *BFM Business* le 15 février 2023 (<https://www.bfmtv.com/>).

<sup>(58)</sup> FRANKENSTEIN Robert, *op. cit.*, p. 288

Quel rôle pour l'État face aux enjeux de financement  
de la Base industrielle et technologique de défense (BITD) ?

Faire évoluer la tendance repose sur un changement durable de perception collective de la défense, et donc sur une compréhension par l'opinion publique, les instances européennes et les acteurs du financement, des spécificités du secteur et de ses apports pour notre société. Cela s'accompagne, par l'intermédiaire d'un épaulement public, d'une démarche d'adaptation nécessaire de l'industrie de défense aux tendances de long terme et aux attentes de la société, notamment en termes de responsabilité sociale et environnementale. Le retour de la guerre aux portes de l'Europe a permis de commencer à inscrire ces problématiques dans le débat public, notamment grâce à la représentation nationale, et d'engager de premières actions. Il convient désormais de lancer une démarche de long terme en priorisant parmi les nombreux outils identifiés. ♦

# 99 Luftballons : réévaluer l'équilibre entre masse et technologie dans les conflits futurs

Aaron HOFF

Capitaine de vaisseau (*US Navy*), auditeur de la 72<sup>e</sup> session du CHEM et de la 75<sup>e</sup> session de l'IHEDN.

« En découvrant les dispositions de l'ennemi et en restant nous-mêmes invisibles, nous pouvons maintenir nos forces concentrées, alors que celles de l'ennemi doivent être divisées. Nous pouvons former un seul corps uni, alors que l'ennemi doit se diviser en fractions. Il y aura donc un tout opposé à des parties séparées d'un tout, ce qui signifie que nous serons nombreux face au petit nombre de l'ennemi. Et si nous sommes ainsi capables d'attaquer une force inférieure avec une force supérieure, nos adversaires seront dans une situation désespérée ».

SUN TZU <sup>(1)</sup>

**N**ous sommes en 2030. Après des années de contestations des deux côtés de l'océan Pacifique, le renforcement des capacités militaires de part et d'autre a encore accentué les tensions entre la Chine et les États-Unis. Les deux parties ont anticipé une prochaine guerre et se sont préparées à un engagement majeur de haute technologie.

Pourtant, le début effectif de la guerre passe presque inaperçu. Il ne s'agit pas d'une cyberattaque massive plongeant les villes américaines dans l'obscurité, ni d'un assaut amphibie sanglant sur les plages de Taïwan, encore moins d'une vague de missiles se dirigeant vers la base militaire de Guam. Au large des ports commerciaux de Seattle, de Los Angeles et d'Honolulu, sur trois cargos, les portes de conteneurs de 40 pieds s'ouvrent en grinçant dans la nuit. En sortent 99 « ballons météo », chacun coûtant moins de mille dollars. Certains sont équipés d'appareils photos et de dispositifs *GPS* de base, tandis que d'autres disposent de moyens de surveillance électronique et d'une capacité de brouillage plus sophistiquées ; plusieurs d'entre eux éclatent lors de leur déploiement et tombent dans l'océan.

Lorsque le soleil se lève, l'espace aérien au-dessus de l'Ouest américain est fermé et les chasseurs furtifs de l'*US Air Force*, qui coûtent plusieurs millions de dollars pièce, patrouillent dans le ciel, décochant de temps à autre un missile *AIM-9X Sidewinder* à quatre cent mille dollars pour détruire la « menace ». Le Pentagone est choqué, la Maison-Blanche paralysée, mais quelle ligne rouge a été franchie et quelle réponse proportionnelle apporter ? Et c'est alors que les véritables attaques commencent...

<sup>(1)</sup> SUN TZU, *The Art of War*, Capstone Publishing, 2010, p. 40.

## La masse : de Sun Tzu à la Seconde Guerre mondiale

Dans *L'art de la guerre*, le général chinois du VI<sup>e</sup> siècle av. J.-C. Sun Tzu a écrit sur l'importance, dans la guerre, de regrouper ses forces et ses ressources pour remporter la victoire. Il insiste sur la nécessité de concentrer ses forces sur un point décisif du champ de bataille et d'éviter de les disperser. Rédigée aux alentours de 500 avant J.-C., cette œuvre stratégique et révolutionnaire pour l'époque a eu une profonde influence sur la pensée militaire orientale. Cependant, elle est restée relativement méconnue des stratèges occidentaux jusqu'au XX<sup>e</sup> siècle. Il est aussi intéressant de noter que Sun Tzu aborde le concept de « masse » en le corrélant à l'utilisation d'espions et à la collecte de renseignements, élargissant ainsi la définition commune qu'utilisent de nombreux penseurs militaires occidentaux qui le considèrent comme une simple quantité de soldats et d'armes. Ainsi conseillait-il de recueillir une masse de renseignements auprès de multiples sources et de les analyser soigneusement afin de dresser un tableau complet des capacités et des intentions de l'ennemi pour utiliser ensuite plus efficacement sa propre masse militaire.

Plus de deux millénaires plus tard, Carl von Clausewitz, général prussien, a beaucoup écrit sur les principes de la guerre dans son ouvrage fondamental *De la guerre*, publié un an après sa mort en 1832. Dans cet ouvrage, Clausewitz soulignait à nouveau l'importance du principe de masse dans la guerre. Pour lui, la masse désigne la concentration de la puissance de combat, et non uniquement de force, en un point décisif du champ de bataille. Il affirmait que le camp capable de concentrer ses forces et ses ressources en un point critique disposait d'un avantage significatif sur son adversaire. Clausewitz pensait que la masse était essentielle pour remporter la victoire dans une bataille, car elle permet de disposer d'une force écrasante capable de percer les défenses ennemies. Il a également reconnu que la masse pouvait être atteinte, non seulement par la supériorité numérique, mais aussi par d'autres facteurs tels qu'un meilleur entraînement, de meilleurs équipements et une meilleure coordination. On parlerait aujourd'hui de « masse capacitaire ». Dans l'ensemble, Clausewitz considérait donc « la masse » comme un principe fondamental de la guerre, et il croyait que le camp qui pourrait le mieux l'appliquer aurait un avantage significatif sur le champ de bataille <sup>(2)</sup>.

Avec leurs nombreuses batailles dans lesquelles s'affrontent des millions de soldats mobilisés sur de multiples théâtres, les Première et Seconde guerres mondiales représentent le « point culminant » de l'emploi massif de force. Elles reflètent la croyance répandue à l'époque que la victoire peut être obtenue par une force écrasante et la capacité de soutenir des offensives à grande échelle. Au cours de la Grande Guerre, des belligérants se sont affrontés dans une série de batailles majeures, comme la Marne (1914), Verdun et la Somme (1916). Ces batailles ont vu le déploiement de centaines de milliers de soldats, appuyés par l'artillerie, dans le but de percer les lignes ennemies et de remporter une victoire décisive. Toutefois, cet emploi massif de forces a également

---

<sup>(2)</sup> CLAUSEWITZ (VON) Carl, *On War*, Wordsworth Editions, 1997, p. 101.

causé des pertes très élevées <sup>(3)</sup>. Pendant la Seconde Guerre mondiale, l'utilisation en masse de forces armées s'est encore accentuée car le conflit s'étendait sur plusieurs continents et impliquait un nombre encore plus important de soldats et d'équipements. Des batailles majeures telles que Stalingrad (1942-1943) et la Normandie (1944) ont nécessité le déploiement de millions de soldats, de chars et d'avions, dans le but d'obtenir des avantages stratégiques et de sécuriser des objectifs clés. Cependant, l'emploi massif de forces a aussi causé de lourdes pertes militaires et civiles.

Dans son introduction à *La masse dans les armées françaises : un défi pour la haute intensité*, Élie Tenenbaum, directeur du Centre des études de sécurité de l'Ifri, observe que « si la masse est un facteur de supériorité opérationnelle constant de l'art de la guerre, sa composition a évolué au cours de l'histoire militaire, notamment dans la part dédiée à la quantité et à celle de la qualité matérielle. Il apparaît par exemple qu'entre 1870 et 1945, la quantité a bien souvent été plébiscitée au niveau stratégique pour dominer le « haut du spectre » : l'armée la plus puissante était alors celle aux effectifs les plus pléthoriques, avec le plus grand nombre de chars, d'avions, de porte-avions, etc. Même s'il existait toujours des différentiels de qualité entre les systèmes d'armes, ceux-ci ne permettaient que rarement de compenser la quantité de l'adversaire <sup>(4)</sup>. »

### **Technologie militaire : de la poudre à canon aux missiles balistiques intercontinentaux**

Depuis que la guerre existe, chaque adversaire cherche à prendre l'avantage sur l'autre, en offensive et en défensive. Cela a souvent pris la forme d'avancées technologiques. Des fusils aux fusées, des cartes au *GPS*, du radar à la furtivité, les armées innovent constamment pour développer de nouveaux équipements et de nouvelles manières de combattre afin d'imposer leur volonté à l'ennemi. C'est le dilemme « du glaive et du bouclier ». La masse et la technologie ont toutes deux joué un rôle clé pour obtenir une supériorité opérationnelle et stratégique, mais c'est sûrement l'utilisation des armes nucléaires à la fin de la Seconde Guerre mondiale – où deux armes nucléaires ont infligé plus de dégâts que des milliers de bombes conventionnelles – qui a montré de la manière la plus spectaculaire que la capacité technologique pouvait désormais triompher de la masse.

La doctrine d'emploi de l'arme nucléaire comme moyen dissuasif pour éviter un engagement massif de forces armées est une idée controversée qui est débattue par les stratèges militaires et les dirigeants politiques. Cette idée suggère que l'utilisation d'armes nucléaires peut être une alternative crédible à l'approche traditionnelle de la mobilisation massive des armées en période de conflit. Les partisans de cette idée soutiennent que leur utilisation peut apporter une fin décisive et rapide à un conflit, évitant ainsi la nécessité d'un engagement militaire prolongé et coûteux. Ils affirment

<sup>(3)</sup> La bataille de Verdun (21 février-18 décembre 1916), par exemple, a causé plus de 300 000 morts et 400 000 blessés, Français et Allemands confondus.

<sup>(4)</sup> BRIANT Raphaël, FLORANT Jean-Baptiste et PESQUEUR Michel, « La masse dans les armées françaises : un défi pour la haute intensité », *Focus stratégique*, n° 105, Ifri, juin 2021, p. 9 (<https://www.ifri.org/>).

également que la menace des armes nucléaires sert de moyen de dissuasion qui empêcherait les adversaires potentiels de s'engager dans des opérations trop agressives, et qu'elle permet donc de limiter la taille des forces conventionnelles. Il convient de noter que l'emploi des armes nucléaires est régi par le droit international, notamment par des principes de proportionnalité, de discrimination et de nécessité. Ces principes exigent que le recours à la force soit proportionnel à la menace et nécessaire pour atteindre un objectif militaire légitime, ainsi que soient discriminés les combattants et les non-combattants. Depuis la Seconde Guerre mondiale, aucun pays n'a, à nouveau, franchi le seuil nucléaire. Le développement de nouvelles technologies militaires conventionnelles s'est donc poursuivi et les forces conventionnelles ont continué d'être fortement engagées dans divers conflits, qualifiés de « sous le seuil ».

Ceci nous amène à la guerre du Golfe – opération *Tempête du désert* – qui s'est déroulée en 1990-1991 et qui s'est caractérisée par l'emploi à la fois de volume conséquent de forces militaires et de moyens de haute technologie. La guerre a opposé une coalition dirigée par les États-Unis à l'Irak, suite à l'invasion par ce dernier du Koweït. Les forces de la coalition ont déployé un grand nombre de troupes, dont plus de 500 000 soldats américains, ainsi que d'importantes forces aériennes et navales. Ces forces ont pu se positionner rapidement et se coordonner grâce à l'emploi de capacités avancées en matière de logistique, de communication et de renseignement. *Tempête du désert* a vu l'utilisation de technologies modernes, telles que les munitions à guidage de précision et les avions furtifs, qui ont permis de frapper des cibles avec une plus grande précision et avec moins de risques pour les forces de la coalition. L'utilisation de ces nouvelles technologies a même été mise en scène par des télévisions qui montraient des missiles guidés atteignant leurs cibles avec une précision extrême. Dans l'ensemble, la guerre du Golfe a été une opération militaire de haute technologie qui s'est largement appuyée sur « la masse » pour atteindre ses objectifs stratégiques. Le succès de cette approche « masse et technologie » a été la source de nombreuses analyses et réflexions dans les années qui ont suivi la guerre. En particulier, après la guerre du Golfe, les États-Unis ont poursuivi ce que l'on appelle la Révolution dans les affaires militaires (*RMA*) et les Opérations basées sur les effets (*EBO*), deux concepts connexes qui ont influencé la manière dont l'armée américaine planifie et mène aujourd'hui ses opérations.

La *RMA* est un concept qui a vu le jour dans les années 1990 et qui s'inscrit dans une période d'innovation technologique rapide et de transformation militaire au sein de l'armée américaine. Cette période a été caractérisée par le développement de nouvelles technologies, telles que les munitions à guidage de précision, les drones et les systèmes de guerre réseau-centrés, qui ont donné à l'armée américaine un avantage significatif d'efficacité au travers du recueil et de la diffusion du renseignement et de la précision des frappes. Les *EBO* sont un concept connexe qui a émergé à la fin des années 1990. Il s'agit de concevoir des opérations militaires à partir des effets à obtenir, plutôt que de simplement détruire les forces ennemies ou de s'emparer d'une zone. L'idée est d'utiliser une combinaison de moyens militaires et non-militaires pour créer l'effet désiré, qui peut être l'attrition progressive des capacités d'un ennemi, la dissuasion d'une agression ou l'influence sur le comportement d'une population. Les *EBO* reposent

sur l'idée que l'atteinte des effets mesure l'efficacité d'une opération militaire, plus que le nombre de forces ennemies tuées ou l'étendue de la zone saisie. En se concentrant sur les effets, l'armée américaine peut utiliser ses capacités technologiques avancées et ses moyens de collecte d'informations pour atteindre des objectifs spécifiques avec plus de précision et d'efficacité. Ces concepts ont conduit au développement de nouvelles tactiques, techniques et procédures conçues pour obtenir des effets spécifiques sur le champ de bataille, plutôt que de simplement écraser l'ennemi avec une puissance de feu supérieure.

### Reconsidérer la masse

« Au XIX<sup>e</sup> siècle, le développement du rail rendait possible de déployer et de soutenir des armées de masse. La réalité observée confirmait cette capacité. À la fin du XX<sup>e</sup> siècle, de nouvelles avancées technologiques rendaient possible de projeter de la puissance explosive à des distances et avec une précision inédite. Les armées de masse en deviendraient moins désirables <sup>(5)</sup>. »

Au fil du temps, l'armée américaine a développé et affiné plusieurs principes de la guerre qui ont guidé ses opérations et ses processus décisionnels. En s'orientant vers le développement technologique, elle a progressivement abandonné le concept occidental traditionnel de « la masse » – défini par le nombre de soldats et d'armes déployés – au profit d'un concept holistique qui se concentre davantage sur les fins. S'appuyant sur les leçons tirées de la guerre du Golfe et sur l'expérience de l'application des *EBO* en Irak et en Afghanistan, l'armée américaine a ainsi redéfini la masse :

« (1) L'objectif de la masse est de concentrer les effets de la puissance de combat à l'endroit et au moment les plus avantageux pour produire des résultats décisifs.

(2) Pour atteindre la masse, les capacités nécessaires à une force interarmées sont intégrées et synchronisées là où elles auront un effet décisif dans un court laps de temps. La masse doit souvent être maintenue pour avoir l'effet désiré. Le regroupement des effets de la puissance de combat, plutôt que la concentration des forces, peut permettre à des forces numériquement inférieures de produire des résultats décisifs et de minimiser les pertes humaines et le gaspillage des ressources <sup>(6)</sup>. »

Faisant écho à Sun Tzu, le principe de « masse » dans la doctrine américaine met l'accent désormais sur la concentration de la puissance de combat à un endroit et à un moment décisif, pour obtenir l'effet souhaité. Il s'agit de rassembler des volumes de forces, une puissance de feu et d'autres ressources pour submerger l'ennemi et remporter une victoire rapide et décisive. Le principe de masse est souvent utilisé en conjonction avec d'autres principes de la guerre, tels que la manœuvre et l'unité de commandement. La masse peut être obtenue de différentes façons, par exemple en concentrant un volume de force en un point précis, en attaquant avec une puissance de feu écrasante ou en utilisant la ruse et la surprise pour concentrer des forces sur une

<sup>(5)</sup> ONORATO Massimiliano, SCHEVE Kenneth et STASAVAGE David, « Technology and the Era of the Mass Army », *The Journal of Economic History*, vol. 74, n° 2, juin 2014, p. 449.

<sup>(6)</sup> US JOINT CHIEFS OF STAFF, *Joint Publication 3-0, « Joint Operations »*, 17 janvier 2017, p. A-2.

position ennemie vulnérable. L'objectif est d'obtenir un avantage sur l'ennemi, en étant capable d'appliquer rapidement et efficacement la masse sur un point critique.

## Équilibrer la masse et la technologie

« Je n'oppose donc pas la haute technicité à la masse, ni la technicité d'une armée à la rusticité d'une autre ; il faut les deux ».

Général François LECOINTRE, Chef d'état-major des armées françaises, 2020 <sup>(7)</sup>

Traditionnellement, la masse apparaissait comme un facteur de supériorité opérationnelle des armées. Il était commun de penser qu'un grand volume de forces et d'armes pouvait submerger l'ennemi par son seul nombre et sa puissance de feu. Cette approche a bien fonctionné dans de nombreux conflits historiques, comme la Seconde Guerre mondiale. Cependant, la masse seule n'est pas toujours efficace dans la guerre moderne, où la précision et la rapidité sont de plus en plus importantes. La technologie est donc devenue un autre facteur crucial de supériorité opérationnelle des armées modernes. Les systèmes d'armes sophistiqués et les technologies de communication peuvent offrir des avantages considérables sur le champ de bataille. Ces technologies peuvent améliorer la précision et la portée des armes, fournir une meilleure connaissance de la situation et permettre des temps de réaction plus rapides. Leur utilisation permet également de réduire le besoin d'avoir un volume de forces conséquent sur le champ de bataille. Les technologies avancées, telles que les drones, les munitions à guidage de précision ou les capacités de cyberguerre, ont permis à des forces réduites d'infliger des dommages importants à des adversaires plus nombreux. Cela peut être particulièrement utile dans les situations où les ressources sont limitées ou lorsqu'une approche plus ciblée et plus précise s'avère nécessaire. Dans les modèles d'armées d'aujourd'hui, un équilibre entre la masse et la technologie devient essentiel.

Une autre façon d'envisager les compromis entre la masse et la technologie est de reformuler la question en termes de potentiel et de capacité. La capacité militaire désigne l'aptitude d'un pays à mener des opérations militaires et à atteindre ses objectifs. Cela intègre aussi des facteurs tels que la qualité du personnel militaire, l'efficacité de ses équipements et de sa technologie militaire, ainsi que la capacité à planifier et à exécuter des opérations militaires. Le potentiel militaire, quant à lui, fait référence au volume et aux ressources militaires globales d'un pays, y compris la taille de son armée, les quantités théorique et réelle d'équipements, son niveau technologique et son budget militaire. En d'autres termes, la capacité militaire mesure l'efficacité opérationnelle, tandis que le potentiel militaire mesure la potentialité opérationnelle. Pour illustrer cela, considérons deux pays dont les forces militaires sont conçues différemment. Le pays A dispose d'un budget militaire important et d'un volume de force conséquent, mais ses équipements et sa technologie militaires sont dépassés et son personnel est mal formé. Le pays B, quant à lui, dispose d'un budget militaire moindre et de moins de troupes, mais ses équipements et sa technologie militaires sont avancés et son personnel

<sup>(7)</sup> COMMISSION DE LA DÉFENSE NATIONALE ET DES FORCES ARMÉES, « Audition, à huis clos, du général François Lecointre, chef d'état-major des armées sur "l'analyse des conséquences stratégiques et militaires de la crise Covid, vision des perspectives qu'elle dessine" », 16 juillet 2020, Assemblée nationale (<https://www.assemblee-nationale.fr/>).

hautement qualifié. Dans ce scénario, le pays B peut avoir un potentiel militaire inférieur à celui du pays A, mais il a une capacité militaire supérieure en raison de ses équipements avancés et de son personnel bien formé.

L'utilisation des munitions à guidage de précision par l'armée américaine lors des opérations récentes <sup>(8)</sup> montre ce changement de paradigme :

	Total des munitions employées	Pourcentage de munitions guidées de précision
<i>Desert Storm</i> 1991	227 822	7 %
<i>Deliberate Force</i> 1995 (Bosnie-Herzégovine)	1 000	69 %
<i>Allied Force</i> 1999 (Serbie)	23 300	29 %
<i>Enduring Freedom</i> oct.-déc. 2001 (Afghanistan)	17 500	57 %
<i>Iraqi Freedom</i> mars-avril 2003	29 199	68 %
<i>Odyssey Dawn</i> 2011 (Libye)	7 642	100 %
<i>Inherent Resolve</i> 2014-2019 (Irak et Syrie)	115 983	L'analyse suggère que la grande majorité des munitions étaient des munitions guidées de précision

Toutefois, il convient de noter que si la technologie peut donner à une armée un avantage au combat, elle n'est pas la solution miracle. En fin de compte, le succès militaire dépend toujours d'une série de facteurs, notamment la stratégie, le *leadership*, l'entraînement et la force morale. Une armée technologiquement avancée qui ne possède pas ces autres qualités peut être désavantagée par rapport à un adversaire plus cohésif et motivé, même si elle dispose d'un volume de forces plus important.

### Haute technologie = coût élevé

« Pour les grandes armées, le cercle vicieux du paradoxe de l'équipement est bien connu, il s'inscrit dans une spirale décroissante depuis les années 1950 jusqu'à aujourd'hui :

- les armes coûtent cher, on en acquiert donc peu ;
- les armes sont peu nombreuses, on en exige donc des performances supérieures ;
- d'où des macro- et micro-innovations coûteuses ;
- et un nouveau renchérissement des armes, qui fait qu'on en acquiert encore moins... »

Edward LUTTWAK <sup>(9)</sup>

Plusieurs facteurs associés à une armée de haute technologie ont pour effet de limiter la taille des forces armées. Tout d'abord, les équipements militaires de haute technologie nécessitent souvent des investissements coûteux en Recherche et développement (R&D). Plus la technologie est avancée, plus l'investissement nécessaire pour la développer et la produire est important. Cela limite, par conséquent, le nombre total

<sup>(8)</sup> PETTYJOHN Stacie et DENNIS Hannah, « The Rise of Precision Strike » in *Precision and Posture: Defense Spending Trends and the FY23 Budget Request*, Center for a New American Security (CNAS), novembre 2022, p. 4 (<https://s3.us-east-1.amazonaws.com/>).

<sup>(9)</sup> LUTTWAK Edward, « Les armements peuvent-ils devenir « abordables » ? », *Politique étrangère*, Hiver 2007, Institut français des relations internationales (Ifri), p. 777 (<https://www.ifri.org/>).

d'exemplaires qui peuvent être achetés à budget constant. Deuxièmement, les équipements militaires avancés nécessitent souvent une formation spécialisée et une expertise technique pour les faire fonctionner et les entretenir. Cela entraîne des coûts supplémentaires liés au recrutement, à la formation et au maintien à poste de personnel possédant les compétences et les qualifications rares pour manipuler ces systèmes. Troisièmement, de par leur complexité, les systèmes avancés nécessitent des ressources importantes pour être soutenus, comme des pièces de rechange souvent très coûteuses. Globalement, ces facteurs limitent, *de facto*, le volume des forces armées hautement technologique pouvant être soutenu à budget constant. Les gouvernements doivent ainsi peser les avantages et les inconvénients d'une force militaire réduite et très avancée par rapport à une force plus importante et moins avancée technologiquement.

En étudiant la guerre entre Israël et le *Hezbollah* au Liban en 2006, le lieutenant-colonel Michel Goya, rédacteur au Centre de doctrine d'emploi des forces (CDEC), a fait le constat suivant : « Une heure de vol d'un chasseur-bombardier moderne coûte plusieurs dizaines de milliers de dollars (50 000 pour un *Rafale*), et les projectiles qu'il emporte en représentent plusieurs dizaines de milliers. Dans la guerre de l'été 2006, les Israéliens ont réalisé plus de 10 000 missions de chasseurs-bombardiers, 9 000 missions d'autres types (drones, transport, etc.) et largué environ 10 000 bombes et 7 000 missiles. La campagne aérienne a donc coûté au total entre un et deux milliards de dollars. La facture aurait pu être encore plus lourde si le *Hezbollah* avait disposé d'un arsenal anti-aérien efficace. Israël a perdu presque 10 millions de dollars par ennemi tué <sup>(10)</sup>. »

Poussant cette idée à l'extrême, Norman Augustine, le président de Lockheed Martin, a fait la plaisanterie suivante dans les années 1970 : « En 2054, l'ensemble du budget de la défense permettra d'acheter un seul avion tactique. Cet avion devra être partagé par l'*Air Force* et la *Navy* 3½ jours chacun par semaine, à l'exception des années bissextiles, où il sera mis à la disposition des *Marines* pour la journée supplémentaire <sup>(11)</sup>. »

## Impact sur le modèle des armées françaises

« Toutes choses étant égales par ailleurs, la première conséquence de cette augmentation des coûts est la réduction des parcs disponibles. Le nombre de chars dans l'armée de Terre française passe ainsi de 2 150 en 1976 à 400 actuellement [2007] ».

Michel GOYA <sup>(12)</sup>

Écrivant en 2013 dans *Toujours plus chers ? Complexité des armements et inflations des coûts militaires*, la chercheuse Sophie Lefeez a partagé les données comparatives de coûts d'équipement ci-dessous et noté que, malgré le maintien d'un niveau constant de dépenses militaires au cours de la dernière décennie, l'armée française a connu une baisse drastique de sa production d'équipements militaires. Ce déclin peut être attribué au coût élevé des équipements modernes, comprenant les dépenses liées à

<sup>(10)</sup> GOYA Michel, « Dix millions de dollars le milicien : La crise du modèle occidental de guerre limitée de haute technologie », *Politique étrangère*, Printemps 2007, Ifri, p. 196 (<https://www.ifri.org/>).

<sup>(11)</sup> AUGUSTINE Norman, *Augustine's Laws*, 1984, p. 117.

<sup>(12)</sup> GOYA Michel, « Dix millions de dollars le milicien », *op. cit.*, p. 197.

*99 Luftballons* : réévaluer l'équilibre  
entre masse et technologie dans les conflits futurs

leur achat et à leur maintien en condition opérationnelle. Dans le but de réduire les coûts, des efforts ont été réalisés pour optimiser le domaine organisationnel. Cependant, cela n'a pas permis de résoudre entièrement le problème. En outre, la nature incertaine des scénarios de combat futurs impose aux acteurs militaires de créer des équipements de pointe, polyvalents et susceptibles de dépasser les exigences opérationnelles initiales. Il devient donc crucial de définir clairement les besoins des militaires et de les mettre en adéquation avec les avancées technologiques.

Comparaison intergénérationnelle à l'achat <sup>(13)</sup> (coût unitaire en euros constants, selon les estimations de 2013)			
Matériel précédent	Coût d'achat	Matériel nouveau	Coût d'achat
Char <i>AMX-30</i>	1-2 M €	Char <i>Leclerc</i>	16 M €
Véhicule de combat <i>AMX-10P</i>	1-2 M €	Véhicule blindé <i>VBCI</i>	4,50 M €
Porte-avions <i>Charles-de-Gaulle</i>	3 Md €	Porte-avions PA2 *	3,2 Md €
Hélicoptère <i>HAP</i>	25,50 M €	Hélicoptère de combat <i>Tigre</i>	75 M €
Hélicoptère <i>TTH</i>	24,70 M €	Hélicoptère de manœuvre <i>NH90</i>	50 M €
Avion <i>Mirage 2000</i> monoplace	9,40 M €	Avion <i>Rafale</i> monoplace	50 M €

\* Dans la Loi de programmation militaire (LPM) pour 2024-2030, une première somme de 5 Md € sera consacrée au *Porte-avions de nouvelle génération (PANG)*.

En 2021, des chercheurs de l'armée française sont parvenus à des conclusions similaires dans *La masse dans les armées françaises : un défi pour la haute intensité*. Depuis 1990, les armées françaises ont amélioré leur niveau technologique au prix d'une réduction de leurs effectifs et de leurs ressources. Cela n'a pas affecté de manière significative leur capacité à obtenir des succès opérationnels <sup>(14)</sup>. Cependant, avec la récente résurgence de la concurrence stratégique entre les grandes puissances et le risque de conflits de haute intensité, la validité du compromis entre quantité et qualité est désormais remise en question. Les implications d'une telle réduction capacitaire pour intervenir dans des conflits majeurs appellent un nouvel examen du modèle d'armée et des ressources nécessaires pour y faire face.

Évolution du nombre de plateformes en dotations dans les armées françaises				
	1991	2001	2021	2030
Chars de bataille	1 349	809	222	200
Avions de combat (Air + Marine)	686	374	254	225
Grands bâtiments de surface	41	35	19	19
Effectif militaire (et réservistes)	453 000 (420 000)	273 000 (420 000)	203 000 (41 000)	-

<sup>(13)</sup> LEFEEZ Sophie, « Toujours plus chers ? Complexité des armements et inflation des coûts militaires », *Focus stratégique*, n° 42, février 2013, Ifri, p. 8 (<https://www.ifri.org/>).

<sup>(14)</sup> SHURKIN Michael, *France's War in Mali: Lessons for an Expeditionary Army*, RAND Corporation, 2014, 65 pages ([https://www.rand.org/pubs/research\\_reports/RR770.html](https://www.rand.org/pubs/research_reports/RR770.html)).

Ces chercheurs concluent que « pour éviter que la prédiction de Norman Augustine ne se réalise, l'armée de Terre doit distinguer les équipements dont la sophistication justifie la rareté, et ceux dont le besoin de masse explique des spécifications moins ambitieuses. En termes d'artillerie, un mélange d'obus conventionnels destinés à la saturation, et d'obus de précision (guidage terminal *GPS* ou autre) pour neutraliser les cibles prioritaires dans les enclaves, est une voie prometteuse. À l'inverse, il faut assumer le choix de la rusticité sur certains segments, au profit de la masse <sup>(15)</sup>. »

### Les leçons de l'Ukraine : les drones et les « frappes en profondeur »

« Bien qu'elle soit souvent justifiée comme favorisant la qualité de la haute technologie par rapport à la quantité, la réduction de la "masse" opérationnelle reste préoccupante. Par exemple, la guerre en Ukraine suggère que les plateformes de combat restent vulnérables dans une guerre de haute intensité. La Russie elle-même pourrait en témoigner : selon les forces armées ukrainiennes, l'armée russe pourrait avoir perdu 1 500 chars, 3 600 véhicules blindés, 750 pièces d'artillerie et 210 avions entre le début de l'invasion et la fin du mois de juin [2022] <sup>(16)</sup>. »

Le conflit en cours en Ukraine – le retour de la guerre en Europe – a bien sûr suscité de nombreuses réflexions et débats. De nombreux enseignements initiaux se sont polarisés sur les taux élevés de consommation d'armes et de munitions, sur les faibles taux de production industrielle et sur l'épuisement des stocks, ainsi que sur la nécessité de passer à une « économie de guerre » pour faire face à ces problèmes. Néanmoins, plutôt que de se contenter de dépenser plus pour fabriquer plus, il serait judicieux d'évaluer préalablement les systèmes d'armes qui ont été les plus efficaces, pour juger de leurs forces et de leurs faiblesses. L'évaluation des effets de ces systèmes d'armes dans les futurs engagements majeurs devrait être le point de référence initial pour savoir s'il convient de les développer et les produire.

Les drones sont des systèmes d'armes particuliers qui jouent un rôle majeur en Ukraine et qui font l'objet d'une grande attention. L'Ukraine les a utilisés pour exécuter divers types de missions dans la guerre combinée, comprenant l'identification de cibles pour l'artillerie et les avions, la conduite de frappes, l'amélioration de la connaissance du champ de bataille et l'engagement dans des opérations d'information. Par exemple, les forces ukrainiennes ont utilisé des drones pour repérer des unités d'infanterie russes et transmettre cette information à des centres de commandement, qui la diffusent ensuite à d'autres unités ukrainiennes utilisant des systèmes d'armes tels que des pièces d'artillerie. De plus, les drones ont été utilisés pour frapper différents types de cibles, y compris des actifs terrestres, aériens et maritimes tels que les chars de combat principaux, les systèmes de défense aérienne et les dépôts logistiques. Ils ont également été utilisés pour recueillir des renseignements et effectuer des reconnaissances afin de surveiller l'activité russe, ainsi que pour évaluer les dommages causés par les combats. Enfin, les drones ont été utilisés dans des opérations d'information pour filmer les frappes

<sup>(15)</sup> BRIANT Raphaël, FLORANT Jean-Baptiste et PESQUEUR Michel, *op. cit.*, p. 77.

<sup>(16)</sup> BERGMANN Max, WALL Colin, MONAGHAN Sean et MORCOS Pierre, « Transforming European Defense », *Center for Strategic & International Studies (CSIS)*, 18 août 2022, p. 3 (<https://www.csis.org/>).

réussies et les partager sur des plateformes de médias sociaux telles que *Twitter*, *Telegram* et *TikTok* <sup>(17)</sup>.

Il est important de ne pas considérer les drones comme la panacée, en particulier ceux qui sont peu coûteux et d'une portée relativement courte. Comme ils sont fréquemment abattus en vol, il faut en acheter davantage pour assurer la réalisation de la mission. Les chercheurs du groupe de réflexion britannique *RUSI* ont noté que « l'espérance de vie moyenne d'un quadricoptère restait d'environ trois vols, [celle] d'un drone à voilure fixe était d'environ six vols » et que « dans l'ensemble, seul un tiers environ des missions de drone peuvent être considérées comme réussies » <sup>(18)</sup>. Et s'ils peuvent être utiles pour fournir des informations de ciblage afin d'améliorer l'efficacité des tirs d'artillerie, ils ne sont pas appropriés pour appuyer des missions de « frappe dans la profondeur ». Anthony Cordesman, analyste renommé du groupe de réflexion américain *CSIS*, réfléchit aux tactiques russes et à la réponse occidentale : « La Russie a fait un usage intensif de missiles de croisière conventionnels à longue portée, de missiles balistiques et de missiles lancés par des avions de chasse, ainsi que de missiles surface-air. Ces menaces produisent des effets à longue portée et souvent à l'échelle du théâtre. Elles peuvent être utilisées pour frapper en profondeur sur le territoire de l'Otan – même contre des États très éloignés de la frontière russe, tel le Royaume-Uni. Comme l'Ukraine l'a démontré, on ne peut pas y faire face en déployant des systèmes de défense aérienne à plus courte portée, des missiles antichars et des véhicules de combat sans pilote comme les drones <sup>(19)</sup>. »

### Une solution possible : le « *High-Low Mix* »

Compte tenu de ces enseignements, des principes de Sun Tzu et de l'évolution des doctrines occidentales vis-à-vis de l'équilibre entre la masse et la technologie, plusieurs options se dessinent, dont le « *High-Low Mix* ». L'armée américaine utilise depuis longtemps un mélange d'équipements de haute et de faible technologie dans ses opérations. Cette approche lui permet de tirer profit des forces de chaque type de technologie, tout en minimisant leurs faiblesses.

Les solutions de haute technologie, telles que les drones, les satellites et les systèmes d'information, fournissent aux militaires des capacités avancées dans des domaines tels que la surveillance, la communication et le ciblage de précision. Ces technologies permettent aux militaires de recueillir du renseignement en temps réel, de surveiller les mouvements de l'ennemi et de cibler des endroits spécifiques avec une précision extrême. Toutefois, l'armée américaine reconnaît également l'avantage de disposer de capacités de faible technologie, comme des systèmes de communication simples, des

<sup>(17)</sup> JONES Seth G., MCCABE Riley et PALMER Alexander, « Ukrainian Innovation in a War of Attrition », *CSIS*, 27 février 2023, p. 8 (<https://www.csis.org/analysis/ukrainian-innovation-war-attrition>).

<sup>(18)</sup> ZABRODSKYI Mykhaylo, WATLING Jack, DANYLYUK Oleksandr V. et REYNOLDS Nick, « Preliminary Lessons in Conventional Warfighting from Russia's Invasion of Ukraine: February–July 2022 », *RUSI*, 30 novembre 2022, p. 2 (<https://rusi.org/>).

<sup>(19)</sup> CORDESMAN Anthony H. et HWANG Grace, « The Ukraine War: Preparing for the Longer-term Outcome », *CSIS*, 14 avril 2022, p. 10 (<https://www.csis.org/analysis/ukraine-war-preparing-longer-term-outcome>).

outils de navigation basiques et des équipements robustes qui peuvent résister dans des environnements difficiles. Les équipements peu technologiques sont souvent plus fiables et plus faciles à entretenir que les solutions de haute technologie, et ils peuvent être déployés dans des zones où les infrastructures de soutien sont limitées, voire inexistantes.

Par exemple, dans les premiers temps de la « guerre mondiale contre le terrorisme », les forces spéciales américaines en Afghanistan se sont largement appuyées sur des équipements de faible technicité, tels que des chevaux et des mules, pour se déplacer sur ces terrains accidentés et transporter leurs fardeaux. Ces animaux étaient capables de traverser des zones inaccessibles aux véhicules et ne nécessitaient pas un soutien logistique sophistiqué. De même, l'armée américaine a également fait appel à des technologies de communication simples, telles que des radios HF et des fusées de signalisation, dans des situations où les systèmes de transmission modernes n'étaient plus disponibles ou trop vulnérables aux brouillages ennemis.

Envisageant la possibilité d'un conflit de haute intensité avec un adversaire proche, comme la Russie ou la Chine, un rapport du groupe de réflexion *RAND* propose de concentrer ses efforts sur la collecte et l'analyse du renseignement, à l'instar de Sun Tzu. L'utilisation d'un grand nombre de capteurs à faible coût pour acquérir et partager une connaissance fine du dispositif ennemi facilitera ensuite l'utilisation d'armes coûteuses et de haute technologie <sup>(20)</sup>.

Il existe un domaine dans lequel des équipements relativement peu coûteux pourraient être mis en œuvre pour améliorer l'efficacité du combat : le Commandement et le contrôle (*C2*) dans le cadre d'opérations en coalition. Il ne s'agit pas ici d'acquérir de nouveaux chars ou de nouveaux chasseurs, mais seulement de pouvoir travailler ensemble en utilisant plus efficacement ce que nous possédons. En établissant des procédés tactiques, des moyens techniques et des processus communs, les partenaires d'une coalition seront plus à même de se comprendre et de s'appuyer mutuellement. Notamment au travers d'architectures de communication interopérables, ils pourront partager les informations, les renseignements, les plans et les ordres, à tout moment pour gagner en cohérence.

En 2020, l'adjoint du chef d'état-major interarmées, le général Hyten a décrit ainsi ce nouveau concept de combat interarmées : « Lorsque nous parlons des alliés et des partenaires, nous disons toujours qu'ils sont notre plus grand avantage par rapport à nos compétiteurs, et ils le sont, car lorsque nous nous retrouvons dans une situation difficile, nous sommes contents d'avoir beaucoup d'amis qui nous accompagnent. C'est probablement là notre plus grand avantage dans le monde d'aujourd'hui et ce le sera encore longtemps. Mais pour travailler avec nos alliés, nous devons développer une interopérabilité interalliée. Nous voulons nous assurer que lorsque nos alliés nous accompagnent, que ce soit dans les airs, en mer ou sur terre, ils disposent de capacités qui leur permettent d'interopérer avec les unités tactiques avec lesquelles ils travaillent.

---

<sup>(20)</sup> OCHMANEK David A., « Determining the Military Capabilities Most Needed to Counter China and Russia: A Strategy-Driven Approach », *RAND*, 2022, p. 7-8 (<https://www.rand.org/pubs/perspectives/PEA1984-1.html>).

Donc, s'ils pilotent un chasseur, vous voulez vous assurer que les chasseurs peuvent communiquer, entre eux. S'ils sont au sol, vous voulez vous assurer que ce peloton peut parler à cet autre peloton et que vous n'avez pas besoin de créer de structure particulière, mais ce que nous prévoyons, c'est que le vrai défi de l'interopérabilité sera l'intégration de forces au-dessus du niveau tactique, au niveau opérationnel et voire stratégique.

Ainsi, lorsque nous, en tant que force interarmées et interalliée, donnons des ordres, l'ensemble de la force doit les comprendre, afin de pouvoir réagir rapidement. C'est en fait l'un des principes de base du fonctionnement d'une armée : un contrôle centralisé et une exécution décentralisée.

À bien des égards, il s'agit d'un retour aux sources de combat, mais d'un retour aux sources avec de nouvelles capacités technologiques qui modifient complètement le champ de bataille. Nos alliés doivent maintenant être capables de partager et de combattre au niveau opérationnel ensemble. Ainsi, cette relation partagée de commandement et de contrôle sera d'une importance vitale qu'il faudra construire à mesure que nous avançons <sup>(21)</sup>. »

### Les conflits futurs : profiter d'une masse de technologies

« Et il y aurait un nombre incomparablement plus élevé de systèmes sans pilote (certains pilotés à distance, d'autres fonctionnant selon des algorithmes) dans tous les domaines – pas seulement dans les airs, mais aussi en mer, sous la mer, au sol, dans l'Espace et dans le cyberspace, et fonctionnant en essaims, et non pas seulement individuellement » !

Général David PETRAEUS <sup>(22)</sup>

Dans une *interview* sur la façon dont il envisage la fin de la guerre en Ukraine, le général américain Petraeus, à la retraite et ancien directeur de la *CIA* (2011-2012), a extrapolé les leçons apprises pour la guerre de haute intensité de demain, en ajoutant : « Et chaque capacité de renseignement et de frappe sera intégrée et connectée par des systèmes avancés de commandement, de contrôle, de communication et d'informatique ». Il est intéressant de noter que c'est le général qui est souvent crédité d'avoir dirigé la transformation de l'armée américaine vers des opérations anti-insurrectionnelles de faible intensité au Moyen-Orient (2008-2010) qui fait cette prédiction.

Cela ne veut pas dire qu'il n'y a pas de place pour la masse dans l'armée, parce que comme l'a si bien dit le général Cavoli, Commandant suprême allié en Europe (*SACEUR*, Otan), « si l'autre se présente avec un char... vous feriez mieux d'avoir un char » <sup>(23)</sup>. Il s'agit plutôt de réévaluer l'équilibre de ce qui est nécessaire en quantité et en qualité. Cette question semble être abordée dans la future Loi de programmation militaire (LPM) qui va consacrer 5 milliards d'euros pour doter les forces françaises de

<sup>(21)</sup> CORDESMAN Anthony H. et HWANG Grace, « The Biden Transition and U.S. Competition with China and Russia: The Crisis-Driven Need to Change U.S. Strategy », *CSIS*, 6 janvier 2021, p. 20 (<https://www.csis.org/>).

<sup>(22)</sup> BERGEN Peter, « Gen. David Petraeus: How the war in Ukraine will end », *CNN*, 14 février 2023 (<https://edition.cnn.com/2023/02/14/opinions/petraeus-how-ukraine-war-ends-bergen-ctpr/index.html>).

<sup>(23)</sup> CAVOLI Christopher, « SACEUR Cavoli—Remarks at Rikskonferensen, Sälen, Sweden », Otan, 9 janvier 2023 (<https://shape.nato.int/saceur/saceur-cavoli-remarks-at-rikskonferensen—salen—sweden>).

drones tactiques et de « plusieurs milliers » de munitions télé-opérées à horizon 2030<sup>(24)</sup>. Dans un rapport parlementaire<sup>(25)</sup>, deux députés présentent dix propositions visant à reconstituer les stocks de l'armée, en notant « l'éternel débat entre la masse et la technologie. » Il existe un risque d'« asymétrie entre la cible et les moyens utilisés pour la traiter » lorsque des munitions intelligentes sont utilisées pour neutraliser un char, un avion ou un navire ainsi que de simples véhicules blindés ou des drones, et « cela n'est pas viable dans un contexte de haute intensité<sup>(26)</sup> ».

Aux États-Unis, la réflexion continue également d'évoluer, adossée notamment aux *Wargames* simulant un conflit avec la Chine. Une nouvelle commission spéciale de la Chambre des représentants sur la Chine a tenu une audition intitulée « L'avenir de la guerre : le Pentagone est-il prêt à dissuader et à vaincre les adversaires de l'Amérique ? », qui a proposé plusieurs domaines d'action, dont les suivants :

- acquérir une nouvelle génération de systèmes sans pilote, mais éviter les drones qui se contentent de reproduire les systèmes pilotés coûteux qu'ils remplacent ;
- élaborer de nouvelles doctrines pour tirer parti des attributs uniques de la robotique, permettant l'essaimage et les utilisations bon marché et à haut risque ;
- se préparer à l'utilisation d'essaims de drones par l'adversaire, en acquérant de nouveaux systèmes de contre-drones<sup>(27)</sup>.

\*

\*\*

En fin de compte, 99 nouveaux chars ou avions de combat peuvent ne pas faire de différence dans la masse que nous pouvons opposer à un ennemi. Mais, pour le prix de quelques-unes de ces machines exquises, nous pouvons imaginer le développement d'une large gamme de petits drones et de capteurs à faible coût capables d'accomplir les mêmes tâches, permettant aux chefs de réagir rapidement et de produire des effets de masse là où il est nécessaire. Déployons 99 drones aériens pour larguer 99 capteurs terrestres en territoire ennemi. Lançons 99 drones armés pour cibler l'artillerie adverse et empêcher les frappes en profondeur, tout en nous protégeant à l'aide de 99 drones défensifs. Protégeons nos bastions maritimes avec 99 capteurs sans pilote et soyons prêts à envoyer des véhicules sous-marins sans pilote pour déployer 99 mines si nécessaire. Et par-dessus le tout, pour permettre une communication robuste et sécurisée avec tous ces capteurs et drones, avec un réseau de 99 *luftballons* à haute altitude. ♦

<sup>(24)</sup> MALLÉTROIT Victor, « Les plans de Sébastien Lecornu pour rattraper le retard sur les drones tactiques », *La Lettre A*, 26 janvier 2023, p. 6-7.

<sup>(25)</sup> COMMISSION DE LA DÉFENSE NATIONALE ET DES FORCES ARMÉES, *Les stocks de munitions* (Rapport d'information n° 865), 15 février 2013 (<https://www.assemblee-nationale.fr/>).

<sup>(26)</sup> CABIROL Michel, « Les dix propositions pour remettre à niveau les stocks des armées (rapport parlementaire) », *La Tribune*, 15 février 2023 (<https://www.latribune.fr/>).

<sup>(27)</sup> SINGER Peter, « 20 Ways to Win the Future of War, and Not One Is a Balloon », *Military.com*, 24 février 2023 (<https://www.military.com/daily-news/opinions/2023/02/24/20-ways-win-future-of-war-and-not-one-balloon.html>).

# Les essaims de drones, graal ou chimère ?

Thomas NOIZET

Colonel, il a passé la majeure partie de sa carrière au sein des troupes de montagne. Il a commandé le 13<sup>e</sup> Bataillon de chasseurs alpins de Chambéry de 2018 à 2021. Il est auditeur de la 72<sup>e</sup> session du Centre des hautes études militaires (CHEM) et de la 75<sup>e</sup> session de l'Institut des hautes études de défense nationale (IHEDN).

« **L**e *destroyer* à missiles guidés n'avait pas "vu" l'essaim qui arrivait parce qu'il n'avait pas reconnu que ses systèmes faisaient l'objet d'une cyberattaque avant que la situation ne devienne cinétique. [...] Les frappes cinétiques ont eu lieu par vagues, sous la forme d'un essaim complexe. L'attaque semblait être menée par un nuage de systèmes autonomes qui semblaient se déplacer ensemble dans un but précis, réagissant les uns par rapport aux autres et au navire. La vitesse de l'attaque a rapidement submergé la quasi-totalité des systèmes de combat du navire ». C'est avec ce scénario futuriste que débute un article prospectif intitulé « On Hyperware »<sup>(1)</sup> – sur l'hyper-guerre –, publié en 2017 sur le site de l'*US Naval Institute*.

La dronisation des conflits et le développement de l'Intelligence artificielle (IA) sont des phénomènes qui ont déjà quelques années. Cependant ils convergent aujourd'hui de plus en plus, laissant entrevoir, à l'instar de ce scénario imaginaire, la naissance d'une capacité nouvelle : menace saturante, foudroyante, imprévisible, létale par la somme des « piqûres » qu'elle est à même de porter ; mais aussi espoir de pouvoir dépasser ses propres blocages tactiques et opératifs. L'essaim, graal offensif ? graal défensif ? levier stratégique ? Il est certain que l'objet qui naît présente, tel Janus, un double visage. Doué d'un haut niveau d'autonomie, d'aucuns le voient déjà échapper à son créateur<sup>(2)</sup> au point de devenir le monstre du docteur Frankenstein... alors que d'autres imaginent assez naturellement l'usage pacifique qui pourrait en être fait afin d'accroître, par exemple, le maillage d'une zone lors d'une mission de secours. Pour autant, n'est-ce pas une chimère ?

La littérature relative aux essaims est particulièrement abondante. Elle conduit vers les travaux de plusieurs grands pays. Elle aborde des points de droit ou les questions d'autonomie, d'IA et de « robots-tueurs ». Elle renvoie vers l'emploi, réel ou supposé, de tels systèmes... Il semble cependant qu'à l'instar des drones armés, nous éprouvions

<sup>(1)</sup> ALLEN John R. (général US) et HUSAIN Amir, « On Hyperwar », *Proceedings*, vol. 143/7/1,373, juillet 2017 (<https://www.usni.org/magazines/proceedings/2017/july/hyperwar>).

<sup>(2)</sup> LAGNEAU Laurent, « Un drone contrôlé par une intelligence artificielle se serait retourné contre son opérateur lors d'une simulation », *Opex 360-Zone militaire*, 2 juin 2023 (<https://www.opex360.com/>).

quelques difficultés – probablement pour des raisons éthiques respectables – à réfléchir à l’emploi de ces systèmes en devenir dans toutes les dimensions, qu’elles soient non-létales ou létales, tactiques, opératives ou stratégiques. Ces quelques lignes n’ont alors d’autre ambition que de contribuer modestement aux choix de demain. En effet, face à l’hyper-guerre qui vient peut-être, faut-il une hyper-réponse ? Les essaims en constituent-ils une brique ? Faut-il poursuivre résolument dans la voie du développement de ces nouveaux systèmes ? Ne risque-t-on pas, à défaut, un déclassement stratégique ?

## De quoi s’agit-il ?

### *L’essaim*

Chercheurs, industriels et centres militaires de doctrine cherchent depuis plus d’une décennie à définir précisément ce qu’est un essaim militaire. Tentons une approche par l’observation de l’étrange ballet d’un essaim d’abeilles en formation ou d’un vol d’étourneaux. Chacun s’étonnera devant l’apparent paradoxe entre le maintien d’une compacité réelle et les brusques changements de cap ou d’altitude. Il se demandera si cette formation poursuit un objectif particulier. S’il raisonne avec une approche militaire, il verra apparaître les caractères d’un « essaim » de drones ou de robots <sup>(3)</sup> : combinaison orchestrée de systèmes multiples, « intelligence » collective, imprévisibilité... Il imaginera alors facilement le potentiel de saturation par la masse d’un « essaim militaire », constitué par l’agrégation de très nombreux drones et/ou robots.

Ces essaims <sup>(4)</sup> pourront parfois être appelés « meute » – si les systèmes qui le composent sont hiérarchisés – ou « salve manœuvrante <sup>(5)</sup> » – sorte d’intermédiaire entre le drone du présent et l’essaim du futur.

Le point commun à ces trois notions, à l’inverse d’un drone considéré individuellement, réside dans le fait qu’il s’agit d’un ensemble de mobiles, avec un contrôle humain limité, qui coopèrent et optimisent leurs actions grâce à l’IA afin de mener collectivement une mission, quel que soit leur milieu d’évolution. C’est ainsi que cet article considérera la notion d’essaim, indépendamment par ailleurs de la taille des mobiles.

### *Considérations technico-opérationnelles*

Du point de vue technico-opérationnel, le défi est alors de faire en sorte que ces mobiles se déplacent dans l’espace de manière coordonnée, sans être individuellement

<sup>(3)</sup> L’usage emploie plutôt le terme de drone pour un système aérien ou naval, et de robot pour un système terrestre. Cet article emploiera le terme générique de drone pour tout système.

<sup>(4)</sup> Pour une définition possible, et alors que des travaux d’actualisation sont en cours, voir Centre interarmées de concepts, de doctrines et d’expérimentations (CICDE), *Emploi de l’intelligence artificielle et des systèmes automatisés, Concept exploratoire interarmées*, CEIA-3.0.2\_I.A.&SYST-AUT(2018), N° 75/ARM/CICDE/NP du 19 juillet 2018, § 434 et 435 (<https://www.defense.gouv.fr/>).

<sup>(5)</sup> « Ensemble de machines communicantes non habitées agissant collectivement sous supervision humaine : drones, missiles et munitions dotés de capacités de vols et de manœuvre automatique de longue durée, tirés contre une zone suspecte et capable de remplir les fonctions d’une flotte d’attaque habitée (mouvement, brouillage, leurrage, reconnaissance et identification de cibles, destruction et évaluation des dommages) ». PATRY Jean-Jacques (général 2S), « La “salve manœuvrante” : une avancée décisive dans les combats des 20 prochaines années en attendant l’ère des essaims autonomes », *Défense & Industrie*, n° 15, avril 2021 (<https://www.frstrategie.org/>).

télé-opérés, pour remplir une mission, elle-même éventuellement divisée en une succession de tâches allouées. Le professeur Moschetta, dont les travaux <sup>(6)</sup> permettent de mieux appréhender la nature des essais sur le plan technico-opérationnel, résume ainsi ce qui peut les caractériser, en en soulignant les implications :

– « Un fonctionnement de type “*edge computing*”, c’est-à-dire dans lequel les calculs nécessaires à la compréhension de la situation et de la prise de décision sont déportés et non effectués au sol [...] », ce qui impliquera d’après lui que « la justesse des calculs et leur traçabilité ne [soit] pas garantie ».

– Une efficacité qui provient des « relations entre individus et non pas des performances individuelles » sans que « la vérification des règles d’engagement appliquées à chaque individu ne [garantisse] que l’essaim suivra, dans son ensemble, ces mêmes règles individuelles ».

– La combinaison de communications « à haut débit et courte distance » entre mobiles, et « à bas débit et grande distance vers la station sol », ce qui pourra impliquer de « [...] consentir à faire le deuil d’un archivage des données brutes recueillies par l’essaim [...] <sup>(7)</sup> ».

La notion d’autonomie, au sens étymologique du terme – capacité à se fixer sa propre règle –, apparaît donc naturellement présente dans le concept d’essaim. Le professeur Moschetta considère même que « les prises de décision autonomes seront la règle dans l’usage des essais parce que cela représente une nécessité technique <sup>(8)</sup> ». **Le développement d’essais implique donc de consentir par principe à une forme ou à un niveau d’autonomie, en considérant que l’efficacité de l’essaim y est *a priori* largement – bien que non exclusivement – corrélée. Ce consentement impose par-là-même de relever les défis que sont, notamment, la fiabilisation et la traçabilité de « l’intelligence » de ces éventuels futurs essais.**

## À la recherche du *Swarm Advantage* <sup>(9)</sup>

### *Des occurrences d’emploi qui soulignent un réel potentiel*

Le développement de l’usage des drones dans les conflits récents permet d’entrevoir ce qu’il est possible d’attendre de futurs essais.

*Libye, 2020, l’emploi évoqué de « systèmes létaux autonomes » ou l’effet psychologique*

Considérant le conflit libyen, un rapport des Nations unies évoque la prise à partie des troupes du maréchal Haftar par des drones *Kargu-2*, qualifiés de « systèmes

<sup>(6)</sup> MOSCHETTA Jean-Marc, « Essais de drones : l’intelligence collective comme révolution des usages », in *Les enjeux de l’autonomie des systèmes d’armes létaux*, actes du colloque du 9 novembre 2021, Éd. A. Pedone, 2022. Cet article particulièrement complet présente aussi, entre autres, les enjeux éthiques liés aux essais.

<sup>(7)</sup> *Ibidem*, p. 49-51.

<sup>(8)</sup> *Ibid.*, p. 50.

<sup>(9)</sup> SHERRIN Sam (commandant), « Looking to 2040: the Swarm Advantage », Australian Army Research Centre, 26 mars 2021 (<https://researchcentre.army.gov.au/library/land-power-forum/looking-2040-swarm-advantage>).

Les essais de drones,  
graal ou chimère ?

d'armes létaux autonomes <sup>(10)</sup> » (Sala). Au-delà des divergences d'appréciation sur la nature de ces drones, ce rapport souligne l'impact opérationnel et psychologique des drones avec des fonctions létales, employés en grand nombre pour mener un harcèlement constant, transformant une retraite en déroute <sup>(11)</sup>.

*Syrie et Haut-Karabagh en 2020, les notions d'intégration, de trame et de masse*

L'opération turque en Syrie, *Spring Shield*, au printemps 2020, et le conflit du Haut-Karabagh fin 2020, révèlent l'intégration massive de l'appui-feu terrestre et des drones dans la manœuvre. Ces derniers sont employés en Syrie pour des missions au profit de l'artillerie <sup>(12)</sup>. Le conflit du Haut-Karabagh confirme cette tendance. Il se caractérise par « l'emploi massif de drones de taille modeste, à usage tactique et intégrés dans la manœuvre terrestre », auquel s'ajoute l'emploi massif de « drones suicides » <sup>(13)</sup>. Ces conflits illustrent la nécessité de penser l'usage des drones en termes de trame, combinaison de différents moyens complémentaires pour parvenir à l'effet recherché. Cela pourra se décliner à l'intérieur d'un essaim et dans le concept d'emploi des essaims, lesquels concourraient, par leurs effets, à l'atteinte d'un objectif plus général.

*Gaza, 2021, quand IA et essaims se rencontrent*

Pour prévenir les multiples attaques indirectes qui visaient son territoire depuis la bande de Gaza, *Tsahal*, l'armée israélienne, aurait utilisé en mai 2021 des essais de petits drones <sup>(14)</sup>. Ceux-ci, opérant sur des zones déterminées par une analyse à base d'IA, devaient détecter la présence de lance-roquettes dissimulés et faciliter l'exploitation du renseignement par d'autres effecteurs. Il demeure difficile de mesurer le degré d'autonomie et d'intégration de ces drones, mais la densité du maillage conjuguée à la préparation des zones de recherches appuyée par de l'IA manifeste un changement d'échelle. La conjonction de l'IA et d'essaims favorise une forme de transparence du champ de bataille, et illustre l'effet multiplicateur de tels systèmes.

*Ukraine, 2022, ou l'innovation tactique et technique comme facteur de supériorité*

Les drones sont devenus des moyens indispensables dans le conflit ukrainien. Ils permettent d'opérer des frappes optimisées en relative sécurité. Les systèmes conventionnels, même à « bas coût », demeurent très coûteux <sup>(15)</sup> et vulnérables – leur coût ne serait pas un réel inconvénient sans cela. De ce fait, les systèmes civils offrent des solutions au rapport coût/efficacité inégalable, qu'ils soient employés directement

<sup>(10)</sup> MAJUMDAR ROY CHOUDHURY Lipika (dir.), *Rapport final du Groupe d'experts sur la Libye créé par la résolution 1973 (2011) du Conseil de sécurité*, 8 mars 2021, p. 20 (<https://www.un.org/>).

<sup>(11)</sup> *Ibid.*, p. 20.

<sup>(12)</sup> KASAPOGLU Can (Docteur), « Analysis—Five Key Military Takeaways from Azerbaijani-Armenian War », 30 octobre 2020 (<https://www.aa.com.tr/>).

<sup>(13)</sup> LUBIN-VITOX Tamara et GOJON Céline, *Haut-Karabagh, une massification par les drones, Note de recherche prospective*, CDEC, septembre 2021, 6 pages (<https://www.c-dec.terre.defense.gouv.fr/>).

<sup>(14)</sup> ARI GROSS Judah, « Des essais de drones utilisés pendant le conflit à Gaza », *The Times of Israël*, 11 juillet 2021 (<https://fr.timesofisrael.com/>). HAMLING David, « Israel used World's First AI-guided Combat Drone Swarm in Gaza Attacks », *New Scientist*, 30 juin 2021 (<https://www.newscientist.com/>).

<sup>(15)</sup> 5 millions de dollars pour un *Bayraktar TB2*, la même somme pour l'unité de contrôle.

## Les essais de drones, graal ou chimère ?

ou adaptés aux besoins militaires. C'est ainsi le cas des systèmes utilisés pour les courses de drones. Le télé-pilote porte des lunettes connectées à la caméra du drone, ce qui rend le pilotage plus rapide et le ciblage plus précis <sup>(16)</sup>.

Ces exemples soulignent les opportunités offertes et les menaces induites par des systèmes de plus en plus autonomes. Le développement technologique et l'IA favoriseront un emploi optimisé ; l'utilisation et l'adaptation de systèmes potentiellement commercialisés pour des usages civils – et donc à coût relativement bas – permettront une massification d'emploi ; la nécessité et l'ingéniosité des belligérants nourriront le développement ; enfin, les effets de tels systèmes seront aussi bien physiques que psychologiques. Il semble que le *Swarm Advantage* puisse être une réalité.

### **La voie des essais, une voie largement empruntée**

C'est bien pour cette raison que plusieurs pays avancent sur la voie des essais, soit que ceux-ci constituent un objectif assumé, soit par l'acquisition de briques qui permettront, à terme, de développer de telles capacités <sup>(17)</sup>.

Ainsi des États-Unis dont l'ambition est, à l'horizon 2040-2050, de conduire des missions entièrement réalisées par des systèmes automatisés, y compris létaux. Les programmes, particulièrement nombreux, explorent toutes les briques nécessaires au développement du *Swarming* – de l'action militaire à base d'essaims. La Chine cherche aussi à maîtriser le *Swarming* pour mener vers 2040 de telles opérations. Elle estime que « l'IA constitue l'avenir des opérations et l'instrument décisif de la guerre future » <sup>(18)</sup>. Israël dispose d'une Base industrielle et technologique de défense (BITD) reconnue, et maîtrise les briques qui permettraient de constituer des salves manœuvrantes, et à terme de réels essaims, pour accroître la létalité et la rapidité de ses forces. La Turquie dispose aussi d'une filière drone qui a fait ses preuves. Enfin, la Russie avait communiqué précocement sur le développement de systèmes automatisés terrestres. Son objectif demeure de développer des systèmes permettant un emploi de masse. Corée du Sud et Inde ne sont pas en reste. Ces États développent tous des systèmes ou des briques se rapprochant de ce que serait l'essaim de demain.

Certes, les systèmes complexes ou très intégrés demeurent l'apanage de quelques-uns, et la réalité des avancées technologiques est soigneusement dissimulée. Cependant, il est permis de supposer que la miniaturisation des systèmes, la réduction des coûts, la facilité de mise en œuvre, la limitation du nombre d'opérateurs <sup>(19)</sup>, le développement des systèmes de lancement et – le cas échéant – de récupération, vont accélérer le développement de systèmes de plus en plus « autonomes ». L'utilisation

<sup>(16)</sup> GAULT Matthew, « Ukraine is now strapping RPGs to racing drones to bomb invading Russians », *Vice*, 2 février 2023 (<https://www.vice.com/>).

<sup>(17)</sup> Panorama des avancées dans FOUILLET Thibault, LASSALLE Bruno, avec le concours de PATRY Jean-Jacques, *Les systèmes automatisés vont-ils redéfinir la nature du combat terrestre ?*, Note 03 T3, Fondation pour la recherche stratégique (FRS)/Eurocrise, 4 février 2020 (<https://orbilu.uni.lu/>). DUCOURTIEUX Laëticia (lieutenant-colonel), *Essaim de drones, quel défi pour nos armées ?* (mémoire), École de Guerre, 2022.

<sup>(18)</sup> FOUILLET Thibault et al., *op. cit.*, p. 5.

<sup>(19)</sup> MOSCHETTA Jean-Marc, *op. cit.*, p. 41.

## Les essaims de drones, graal ou chimère ?

militaire de systèmes d'essaims civils, lorsqu'ils se trouveront dans le commerce, sera alors davantage un effort d'imagination de cas d'usage que d'acquisition de technologies.

La démarche française se veut pragmatique. Bénéficiant de « pépites »<sup>(20)</sup> dans le domaine des drones et de la robotique, complétées par une BITD solide, la France prend acte du potentiel de la robotisation à grande échelle. Elle s'organise<sup>(21)</sup> pour améliorer significativement ses capacités en exploitant le potentiel des systèmes automatisés qu'elle souhaite inscrire dans une trame cohérente à horizon visible. Elle prend parallèlement acte de la menace que peuvent représenter les essaims et, bien que moins explicitement, du potentiel qu'ils contiennent. C'est ce dernier point qui peut constituer une fragilité. Une démarche pragmatique et incrémentale est vertueuse. Elle peut aussi conduire à une forme d'inhibition ou à des difficultés à saisir une opportunité en termes de *Swarming*. Ce fut l'une des causes du retard de l'armement des drones et des munitions télé-opérées<sup>(22)</sup>.

### À moyen terme, des essaims prometteurs au niveau tactico-opératif

Les exemples précédents et les orientations prises par les pays les plus avancés permettent de penser que les essaims pourraient améliorer la production des effets physiques et psychologiques sur le champ de bataille, notamment par leur pouvoir de saturation et de sidération. Il est probable qu'apparaissent aussi de nouveaux modes d'action et des opportunités. En effet, si d'aucuns évoquent la fin du « confort opératif »<sup>(23)</sup>, le champ de bataille sera indubitablement plus complexe et plus exigeant pour une armée conventionnelle qu'il a pu l'être ces dernières décennies. Nous identifions cinq phénomènes, qui sont autant de défis. Les essaims constituent une partie de la menace et une partie de la réponse.

#### **Transparence du champ de bataille : une contribution non négligeable, tant pour l'accroître que pour s'en protéger**

Le premier défi est lié à la transparence du champ de bataille, qui comprend deux dimensions : masquer ses moyens et détecter les moyens adverses, masquer ses intentions et percer celles de l'ennemi.

Masquer ses moyens, dans le domaine visible, mais aussi thermique ou électromagnétique paraît de plus en plus difficile – sauf peut-être sous la mer –, du fait des moyens de surveillance et de renseignement, notamment spatiaux. Il est cependant possible, par exemple, d'imaginer « diluer » un raid d'hélicoptères dans un essaim. Masquer ses intentions semble plus atteignable. Sans doute est-ce là le moyen de

<sup>(20)</sup> COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES, DE LA DÉFENSE ET DES FORCES ARMÉES, *Les drones dans les forces armées (Rapport d'information n° 711)*, 23 juin 2021, p. 55 (<https://www.senat.fr/rap/r20-711/r20-7111.pdf>).

<sup>(21)</sup> Ainsi du projet *Vulcain* pour l'armée de Terre. OFFICE NATIONAL D'ÉTUDES ET DE RECHERCHES AÉROSPATIALES (ONÉRA), « Robotique aéroterrestre : l'Onéra aux côtés de l'Armée de Terre », 15 juin 2021 (<https://www.onera.fr/>).

<sup>(22)</sup> *Les drones dans les forces armées, op. cit.*, p. 49.

<sup>(23)</sup> ÉTAT-MAJOR DE L'ARMÉE DE TERRE (EMAT), *Action terrestre future*, septembre 2016, p. 15 (<https://archives.defense.gouv.fr/content/download/487834/7804552/file/2016AdT-ActionTerrestreFuture.pdf>).

chercher à conserver à sa manœuvre un caractère imprévisible et un effet de surprise. Camouflage, leurrage et déception seront au cœur de la manœuvre future. L'engagement d'essaims pour ce type d'actions constitue une voie à explorer. S'ils permettront de masquer, les essaims faciliteront aussi la détection, *via* des systèmes d'alerte avancée et de senseurs permettant de prévenir au plus tôt d'une attaque ou de mouvements adverses. Intégrés dans une manœuvre de renseignement de masse, ils permettront, par la collecte de données dont l'analyse sera appuyée par des systèmes d'IA, de cerner une partie des intentions ennemies.

**Accès, anti-accès et interdiction de zone : un avantage à l'entité dotée d'essaims**

Le deuxième défi est celui du retour d'un champ de bataille disputé, avec des stratégies de déni d'accès ou d'interdiction de zone (*A2/AD*). Ces stratégies ne sont pas nouvelles, mais les employer ou les contrer nécessite des capacités particulières et adaptées. Il ne suffit pas d'avoir la volonté de porter le fer, il faut pouvoir. Or, l'émergence du milieu spatial, le développement du champ électromagnétique, les problèmes de positionnement-navigation-temps et l'accroissement des portées compliquent la tâche de celui qui ne dispose pas des capacités requises. L'avantage sera à qui en disposera, pour attaquer ou pour défendre.

En termes de déni d'accès, l'effet de l'essaim peut être comparé à celui de la défense contre avions : il s'agit de saturer l'espace, terrestre, maritime ou aérien, pour interdire physiquement une pénétration, de manière permanente ou temporaire. Le caractère consommable des drones favorise un emploi en ce sens. Protection de site, d'aéroport ou d'installations portuaires, minage à distance pré-déployé ou en réaction, activable ou désactivable... il s'agit de contrer la volonté de pénétration adverse et d'interdire la manœuvre.

En termes offensifs, il s'agit de pénétrer le système de défense adverse. Si nos capacités de *Suppression of Enemy Air Defenses (SEAD)* sont mises à mal par l'efficacité et la mobilité des défenses adverses, l'essaim permettra peut-être d'épuiser par saturation les systèmes ennemis et/ou de multiplier la probabilité de leur destruction par une répartition optimisée des cibles au sein de l'essaim. À un niveau plus tactique, mais toujours dans les premiers temps d'une opération, il est possible d'imaginer affaiblir les unités en charge de la défense – brouillage des communications, neutralisation des positions ennemies – avant de débiter une manœuvre offensive, les unités assaillantes étant protégées par une sorte de voûte formée d'essaims.

**Maintenir le rythme ou briser le rythme adverse : l'essaim en tant que facilitateur**

Le troisième défi est celui de l'accélération du tempo opérationnel. Cette accélération est recherchée pour elle-même car elle permet un effet de surprise et de sidération sur l'adversaire. Elle est aussi la conséquence de la transparence croissante du champ de bataille et de la réduction des frictions permise notamment par la géolocalisation et le partage de situation.

Assaillants comme défenseurs, chacun devra saisir toute opportunité de frappe, profitant d'un moment de vulnérabilité adverse, en concentrant pour un court moment ses forces avant de se re-diluer pour éviter d'être lui-même frappé – s'il n'est pas détecté avant d'avoir pu mener son action. Cela implique une boucle OODA (Observation-Orientation-Décision-Action) particulièrement rapide pour un ciblage précis, réactif et optimisé, un combat connecté pour concentrer et diluer ses unités, un système de commandement adapté et résistant. C'est donc la masse de l'essaim qui semble intéressante :

- pour un renseignement optimisé couvrant de larges surfaces ;
- en ce qu'elle offre une forme de redondance pour d'éventuels relais de communications ou actions de guerre électronique ;
- parce que le volume de systèmes peut sidérer l'assaillant en limitant et paralysant ses réactions ;
- puisqu'elle permet d'envisager des actions d'encercllement ou de prise à revers, interdisant à l'ennemi de disposer d'une juste perception de la situation.

La défense implique soit de détecter et frapper au plus loin, soit de reprendre l'initiative en rééquilibrant le rapport de force ou en déstabilisant l'assaillant. En ce qu'il peut accroître la transparence, l'essaim offre quelques chances au défenseur de percevoir le dispositif ennemi avant qu'il ne soit trop tard, puis de le frapper alors que l'assaillant a concentré ses efforts. Il reprendra l'initiative et pourra briser l'attaque adverse. Il s'agit donc d'opposer à des mobiles d'autres mobiles en nombre suffisant et/ou d'optimiser les actions de feu. L'essaim – et à strictement parler la meute ou la salve manœuvrante –, par son « intelligence », son volume et son inscription dans une trame plus large, est une piste à explorer.

En offensive ou en défensive, l'essaim contribuera à accroître le rythme de la manœuvre et à briser le tempo opérationnel adverse. Le parti équipé disposera d'un avantage certain.

### **À la recherche de la létalité**

Le quatrième défi est celui de la létalité du champ de bataille, objectif et menace. En termes de létalité, les drones manifestent déjà un potentiel important, qu'ils soient armés ou inclus dans la boucle conduisant à l'action létale. À condition de maîtriser le traitement d'information de masse, l'emploi d'essaims permet *a priori* d'accroître encore les effets d'un simple système télé-opéré. Car la multiplicité des systèmes, leur relative autonomie et leur capacité à interagir pour optimiser la conduite de leur mission permet de penser que l'efficacité de tels systèmes sera en théorie supérieure. Qui plus est, leur efficacité en termes de neutralisation s'accompagnera probablement d'un effet psychologique – au moins temporaire – sur les unités ou le commandement des unités ciblées. Parallèlement, la difficulté à masquer ses moyens, la capacité à agir dans la profondeur du fait de l'allongement des portées – qui fragilisera l'architecture du commandement –, l'exploitation du champ électromagnétique et le développement croissant des drones aériens, navals, puis terrestres, feront peser sur

Les essaims de drones,  
graal ou chimère ?

le combattant et les unités une menace létale dont il conviendra de se protéger de manière quasi-permanente.

**Un étalon différent pour mesurer la violence**

En guerre, l'emploi de la violence vise à faire fléchir la volonté adverse – c'est un truisme que de le dire. La ressource humaine est aussi souvent ce qui permet de durer plus longtemps que l'adversaire. La recherche d'attrition pour affaiblir l'autre – sans s'exposer ou le moins possible – est ainsi constitutive de la guerre. Néanmoins, tous les États – et *a fortiori* les proto-États ou les organisations non étatiques – n'ont pas nécessairement le même regard sur la létalité et l'usage ou la compréhension du droit international humanitaire. Au-delà de la recherche d'attrition maximale chez l'ennemi, il pourra naître la tentation d'employer de manière délibérée une violence désinhibée à l'égard des combattants, voire de non-combattants. L'essaim peut être, hélas, aussi pensé comme un instrument de terreur.

Les défis évoqués paraissent nouveaux, mais le sont-ils vraiment ? Il semble simplement que l'âge du confort opératif soit révolu, et que les armées et les États occidentaux doivent de nouveau penser la guerre dans un sens plus classique bien qu'actualisé. Les développements doctrinaux modernes évoquent les notions de saturation, de submersion, de recherche d'effondrement psychologique, moral, tactique<sup>(24)</sup> ou opératif. Les développements tactiques valorisent la concentration des forces puis leur dilution, physique et/ou électromagnétique, voire l'ubiquité. Les essaims seront intégrés dans l'équation de la guerre et contribueront à relever les défis du champ de bataille futur à la place que leur réservera leur caractère propre – « *small, smart, cheap and many* »<sup>(25)</sup> –, exploitée par l'imagination et l'intelligence des combattants. Produits potentiellement par milliers, les essaims nourriront les facteurs de supériorité opérationnelle que sont compréhension, masse et foudroyance<sup>(26)</sup>.

À ce stade, il paraît important de retenir :

- que l'intégration d'essaims et de systèmes apparentés procurera un avantage certain à celui qui en sera doté, car il lui permettra d'envisager prendre l'ascendant, au moins temporaire, sur son adversaire ;
- que le développement de la lutte anti-drones et anti-essaims est par conséquent un impératif absolu.

<sup>(24)</sup> Voir en particulier les travaux du Centre de recherche de l'Académie militaire de Saint-Cyr Coëtquidan sur les performances de l'emploi de drones et ses enseignements tactiques [diffusion restreinte].

<sup>(25)</sup> SHERRIN Sam, *op. cit.*

<sup>(26)</sup> ANTHONIOZ Régis (colonel), « La guerre des clones aura-t-elle lieu ? Les systèmes autonomes dans le milieu aéro-terrestre », *Cahier de la RDN*, « Regards du CHEM » 2022, p. 416-429 (<https://www.defnat.com/>).

## À plus long terme, des essaims à penser au niveau stratégique

### *Une place intermédiaire entre conventionnel et nucléaire ?*

« [Les futures armes de rupture <sup>(27)</sup>] pourraient avoir une place particulière dans notre modèle capacitaire entre les armements « plus classiques » et l'arsenal nucléaire. Leur emploi ou menace d'emploi, permettrait de compléter la gradation des effets et apporterait d'autres options dans le découragement stratégique <sup>(28)</sup>. » Cette formule, qui pourrait être étendue aux armes hypervéloces et à l'investissement de l'Espace, peut-elle aussi être étendue aux essaims, meutes et salves manœuvrantes, lesquels acquerraient alors un caractère plus stratégique ?

La manière dont l'armée de terre australienne envisagerait de faire face à un agresseur est intéressante pour réfléchir à la nature des essaims. Cette armée se place dans l'hypothèse d'une action du faible au fort et réfléchit à l'emploi de multiples systèmes d'essaims opérant dans les trois milieux pour « dissuader ou vaincre les attaques [...] contre l'Australie ou ses intérêts en menaçant d'imposer, ou en imposant réellement, des coûts qui dépassent tout avantage perçu <sup>(29)</sup> ». En première approche, le parallèle avec le concept français de dissuasion se fait naturellement. Il s'agirait d'imposer des dommages disproportionnés pour dissuader un éventuel agresseur et, si ce dernier décidait malgré tout d'attaquer le pays « ou ses intérêts », de neutraliser ses capacités. Pourtant, une étude un peu plus approfondie fait apparaître quelques différences. En effet, il ne s'agit pas ici de dommages « inacceptables » au sens français, mais de dommages plutôt trop importants pour qu'une attaque soit intéressante. De même, il ne s'agit pas d'intérêts vitaux, mais d'intérêts « simples » – *i.e.* non qualifiés. Enfin, la question de l'emploi de tels systèmes ne se pose pas dans les mêmes termes. Il s'agit ici de « dissuader ou [de] vaincre ». L'emploi est une alternative de même nature que la menace d'utilisation. Ainsi, cette approche n'est pas du même pied que l'approche stratégique française. Certes, ses enjeux sont bien stratégiques, car il s'agit de l'aptitude australienne à dissuader et, le cas échéant, arrêter un agresseur. Toutefois, il s'agit surtout de porter des coups aux agresseurs, c'est-à-dire à ses forces armées exclusivement. Le nucléaire cible autre chose, des dommages inacceptables chez l'ennemi lui-même, au cœur de son pays et de sa population.

Ainsi, si les systèmes d'essaims présentent potentiellement un caractère stratégique pour certains États non dotés <sup>(30)</sup>, ce caractère n'est pas différent du caractère stratégique de bombardements massifs ou de missiles de croisière. Les essaims demeurent des instruments de combat. Ils ne s'inscrivent pas en position intermédiaire dans un éventuel *continuum* conventionnel–nucléaire – lequel n'existe d'ailleurs pas dans la doctrine française. Tout au plus pourraient-ils s'articuler entre conventionnel et nucléaire tactique, pour des pays qui auraient encore cette capacité dans leur doctrine.

<sup>(27)</sup> Armes laser, micro-ondes, à effet dirigé, canons à son, à impulsion électromagnétique...

<sup>(28)</sup> MICHEL Stanislas (colonel), « Les futures "armes de rupture" et leur emploi possible dans les armées françaises », *Cahier de la RDN*, « Regards du CHEM » 2022, p. 400-415 (<https://www.defnat.com/>).

<sup>(29)</sup> « Deter or defeat [...] attacks on Australia or its interests by threatening to, or actually imposing, costs that exceed any perceived advantage », in SHERRIN Sam, *op. cit.*

<sup>(30)</sup> Au sens du Traité de non-prolifération (TNP).

Les essaims de drones,  
graal ou chimère ?

En revanche, en tant qu'instrument de combat, ils viennent compléter les capacités conventionnelles pour épauler la dissuasion et éviter un contournement par le bas.

**Des essaims « autonomes » et « tueurs », une certitude à long terme**

Le général Allen et A. Husain développent un nouveau concept <sup>(31)</sup>, celui d'*hyperwar* : « en termes militaires, l'hyper-guerre peut être redéfinie comme un type de conflit où la prise de décision humaine est presque entièrement absente de la boucle observation-orientation-décision-action <sup>(32)</sup> ». Ils décrivent un combat où des systèmes d'essaims complexes et largement autonomes conduisent des frappes cinétiques coordonnées, imposant des réactions quasi-instantanées automatisées. Cette vision du combat peut paraître futuriste. Mais si l'on considère que plusieurs pays se sont engagés résolument dans la voie des essaims, et que ces systèmes – valorisés par de l'IA et intégrés dans une trame plus large – présentent indubitablement un intérêt opérationnel, il est hautement probable que des essaims, coordonnés et manœuvrants, éventuellement hypervéloces, analysant leur environnement, ajustant leur manœuvre et frappant de manière optimisée voient le jour. L'homme y aura probablement une place réduite, car il ne pourra plus faire face à la vitesse du combat. Aide à l'analyse et à la décision de l'homme à moyen terme, l'IA se substituera probablement ensuite à celui-ci, lequel se bornera – si tant est qu'il en ait le temps – à autoriser l'emploi de systèmes à base d'IA, qui agiront dans un cadre défini... ou non.

Dans un court métrage intitulé *Slaughterbots* <sup>(33)</sup> – robots bouchers –, un essaim est employé pour cibler et assassiner de paisibles étudiants. Il est à souhaiter que ces systèmes ne soient jamais développés pour de telles fins. Néanmoins, il serait hasardeux de clamer qu'ils ne seront pas développés pour cibler et détruire des objectifs militaires, fantassins du champ de bataille, escadres ou aéronefs...

Penser les essaims au niveau stratégique ne leur confère pas pour autant un caractère stratégique spécifique. Certes, des systèmes d'essaims intégrant de l'IA et doués d'un fort pouvoir destructeur auront nécessairement un effet sur la conduite de la guerre lorsqu'ils seront employés pour les premières fois. Cependant, les essaims demeurent des systèmes de combat.

Pour autant, du fait même de leur fort potentiel destructeur et de l'intégration avancée d'IA, leur développement est en soi une forme de signalement stratégique. Développe-t-on des systèmes complets, incluant des capacités létales ? Développe-t-on simplement des systèmes très avancés sans intégrer de module létal – traité par des systèmes plus traditionnels ? Faut-il conduire un développement jusqu'au seuil de ces capacités, en se tenant prêt à le franchir si le contexte l'impose ? De tels travaux doivent-ils être conduits en toute discrétion, doit-on les déclarer ou simplement les laisser supposer ? Il appartient à d'autres forums que celui-ci de répondre à ces questions.

<sup>(31)</sup> ALLEN John R. et HUSAIN Amir, *op. cit.*

<sup>(32)</sup> *Ibid.*

<sup>(33)</sup> TURUBAN Pauline, « Un court-métrage choc imagine l'avenir terrifiant des robots tueurs », *RTS*, 22 novembre 2017 (<https://www.rts.ch/info/monde/9103928-un-courtmetrage-choc-imagine-lavenir-terrifiant-des-robots-tueurs.html>).

Il convient de garder à l'esprit deux éléments :

- Dans un rapport de force asymétrique, l'essaim est une capacité nivelante ; il implique donc *a minima* de s'engager dans des systèmes anti-essaims.
- Dans un rapport de force symétrique, le belligérant non doté d'essaims encourt un risque de paralysie face à celui qui compte de tels systèmes dans ses capacités. Cette paralysie sera d'autant plus complète que les essaims adverses seront intégrés dans un système plus complet.

L'intérêt opérationnel des essaims est donc avéré. Leur développement amène pourtant des réserves.

### Des réserves

Les essaims sont partie intégrante des systèmes automatisés – les « robots » –. Ceux-ci suscitent depuis longtemps des réflexions sur leur emploi et des réserves<sup>(34)</sup>. La médiatisation dès 2013 de la présence d'un « robot-tueur » déployé par la Corée du Sud à la frontière entre les deux Corée a en outre largement contribué à faire émerger la problématique de l'emploi légal d'un système doué d'une certaine « autonomie », point de cristallisation et d'achoppement des débats.

La **première réserve** à considérer est liée au **caractère déshumanisant de tels systèmes**. Une machine qui ne laisserait « aucune chance » à l'ennemi peut-elle en effet être utilisée ? Mais si les *Slaughterbots*, cités précédemment, ne frappaient pas des étudiants mais des fantassins, leur efficacité tactique ne serait pas contestée. Ils permettraient, par ailleurs, de préserver la vie de ses propres soldats tout en garantissant le succès de la mission. Auraient-ils alors réellement un caractère déshumanisant ? Rien n'est moins sûr. En effet, toute l'histoire de l'armement a consisté à pouvoir agir et frapper hors de portée de l'ennemi. L'essaim ne semble par conséquent ni plus ni moins déshumanisant que la bombe guidée tirée d'un avion ou le tir d'artillerie superficielle. Cette première réserve paraît donc peu fondée.

La **seconde réserve** est liée à « l'autonomie » du système : dans le cas d'essaims létaux, une machine peut-elle décider, seule, de tuer un être humain ? Là encore, revenons au court métrage « *slaughterbots* » : il frappe l'imaginaire en rendant quasi-réel le « robot-tueur ». Pourtant, ce système a été conçu par une intelligence humaine. Même s'il a perfectionné l'acquisition de ses cibles par auto-apprentissage, les paramètres initiaux – y compris les limites infranchissables – ont été saisis par des humains. Si l'on transpose moyens et cadre, en imaginant par exemple un ensemble de plusieurs missiles coordonnés et suffisamment « intelligents » pour détecter et abattre une patrouille de chasseurs ennemis, alors, là encore, un tel essaim peut paraître plus acceptable.

Cette seconde réserve renvoie en réalité à la question des Sala – Systèmes d'armes létaux autonomes –, eux-mêmes objets de débats quant à leur définition – il

<sup>(34)</sup> Voir BERNANOS Georges, *La France contre les robots*, 1947.

## Les essais de drones, graal ou chimère ?

n'en existe pas d'universellement reconnue –, à leur périmètre et à leur régulation éventuelle <sup>(35)</sup>.

La France s'est saisie de cette question depuis 2013 <sup>(36)</sup>. Conduisant des réflexions au sein du ministère, elle a mis en place en 2019-2020 un Comité d'éthique de la Défense, « structure de réflexion permanente sur les enjeux éthiques des nouvelles technologies dans le domaine de la défense <sup>(37)</sup> ». Dans un avis rendu en 2021 <sup>(38)</sup>, ce comité propose une réponse à la question de l'intégration de l'autonomie dans les systèmes d'armes létaux. Après avoir souligné le fait qu'une « machine autonome ne se fixe pas ses propres règles » et les dangers de l'utilisation du « champ lexical de l'anthropomorphisme <sup>(39)</sup> », le comité procède à la distinction entre Sala et Salia (« Systèmes d'armes létaux intégrant de l'autonomie mais demeurant sous la maîtrise de l'humain <sup>(40)</sup> »). Il estime que « le refus des Sala ne doit pas [...] concerner davantage les Salia comportant des fonctions automatisées de plus haut niveau ou des fonctions d'autonomie décisionnelle, dès lors que le rôle du commandement humain est [...] préservé, dans des conditions garantissant le respect du principe constitutionnel de nécessaire libre disposition de la force armée, du principe de continuité de la chaîne de commandement et des principes du [Droit international humanitaire] DIH <sup>(41)</sup> ». Cet avis nourrira l'approche défendue par la France avec d'autres États sur la scène internationale, qui « vise à veiller à ce que le développement et l'usage de potentiels [Sala] demeurent pleinement conformes au DIH en distinguant d'une part les systèmes devant être rejetés et les systèmes devant être encadrés [...] <sup>(42)</sup>. » Pour la France, ne peuvent être utilisés « les systèmes agissant en dehors de toute forme de supervision humaine et de subordination à une chaîne de commandement <sup>(43)</sup> ». En d'autres termes, la France ne s'interdit pas d'utiliser des systèmes automatisés létaux. Elle entend cependant le faire de manière responsable et équilibrée, ainsi que le démontrent les recommandations accompagnant l'avis du comité d'éthique. Cette seconde réserve paraît ainsi prise en compte.

### **So what? Une hyper-réponse à une hyper-guerre ?**

Les essais feront partie demain des capacités militaires, amies et ennemies. Néanmoins, leur développement dans notre pays sera guidé – parfois contraint – par notre vision de l'éthique d'emploi des essais et des armes dites « autonomes », qui se

<sup>(35)</sup> COMMISSION DE LA DÉFENSE NATIONALE ET DES FORCES ARMÉES, *Les systèmes d'armes létaux autonomes (Rapport d'information n° 3248)*, 22 juillet 2020 (<https://www.assemblee-nationale.fr/>).

<sup>(36)</sup> La France est largement impliquée, depuis l'origine (2013) dans les travaux menés à Genève à la Convention sur certaines armes classiques (<https://cd-geneve.delegfrance.org/-Armes-classiques->).

<sup>(37)</sup> PARLY Florence, « Discours de lancement du comité d'éthique de la Défense », Paris, 10 janvier 2020 (<https://www.vie-publique.fr/discours/272741-florence-parly-10012020-comite-dethique-de-la-defense>).

<sup>(38)</sup> COMITÉ D'ÉTHIQUE DE LA DÉFENSE, *Avis sur l'intégration de l'autonomie dans les systèmes d'armes létaux*, 29 avril 2021 (<https://www.defense.gouv.fr/>).

<sup>(39)</sup> *Ibid.*, p. 3.

<sup>(40)</sup> *Ibid.*, p. 4.

<sup>(41)</sup> *Ibid.*, p. 4.

<sup>(42)</sup> « Déclaration générale de la France au Groupe d'experts gouvernementaux (GGE) sur les Sala », Genève, 25 juillet 2022 (<https://cd-geneve.delegfrance.org/>).

<sup>(43)</sup> *Ibid.*

manifeste dans les positions prises par la France sur la scène internationale. Notre pays avance donc sur un chemin de crête étroit dont l'horizon se dérobe sans cesse. Sur la voie ardue de la construction de cette capacité, il convient de concilier pragmatisme et ambition, satisfaction des besoins opérationnels et maîtrise des armements, autonomie et éthique. Il convient surtout de ne pas insulter l'avenir. Au moins huit pistes complémentaires apparaissent alors.

***Ne pas négliger, au niveau individuel, la réflexion philosophique et morale***

La mise en place d'un comité pour traiter des problématiques éthiques liées aux nouvelles technologies vient répondre à un besoin évident. Ses avis offrent des réponses éthiques et techniques qui nourrissent les décisions de haut niveau. Elles sont satisfaisantes, et doivent être pleinement intégrées. Pour autant, elles sont potentiellement incomplètes. Car la guerre, phénomène humain et politique par excellence, invite les chefs de tout niveau à réfléchir à la place de l'homme, aux moyens du combat, à la finalité d'un affrontement, aux voies de sortie d'un conflit. « Une situation radicalement nouvelle a été créée par l'apparition des armes modernes [...]. La guerre a acquis désormais un pouvoir destructif tel qu'elle fait, à bien des égards, voler en éclat ses critères traditionnels de justification <sup>(44)</sup> ». Cette réflexion de Mgr Antoine de Romanet, l'évêque aux armées françaises, invite à la réflexion personnelle, utilement nourrie par ailleurs des avis du comité d'éthique.

***Faire preuve de vigilance sémantique***

La question sémantique est d'une grande importance pour celui qui réfléchit à l'emploi des essaims. Les termes employés peuvent en effet être mal compris. Il est ainsi fréquent de lire qu'un système qui définit ses propres règles n'a aucun intérêt opérationnel et ne saurait être utile au chef militaire. Mais de quoi parle-t-on réellement ? Veut-on laisser penser qu'un système doué de capacités d'auto-apprentissage n'aurait pas d'intérêt opérationnel, par exemple face à des menaces évolutives ou douées des mêmes aptitudes ? Ne parle-t-on pas d'ailleurs plutôt de modes d'action, eux-mêmes soumis aux lois de la programmation ? Enfin, une machine peut-elle se fixer ses propres règles ? Le comité d'éthique émet un avis assez net à ce sujet : « une machine "autonome" ne se fixe pas ses propres règles. Derrière l'autonomie, il y a des automatismes ; derrière les automatismes, il y a des programmes ; derrière les programmes, il y a des humains qui fixent les règles de la machine, y compris celles autorisant cette machine à s'affranchir de ces mêmes règles <sup>(45)</sup> ». De la même manière, l'expression « homme dans la boucle » paraît plutôt inappropriée : à strictement parler, l'homme n'est plus dans la boucle lorsque l'obus est sur trajectoire. L'armée de Terre lui préfère celle « d'homme dans la décision », et les Anglo-Saxons en sont venus à distinguer « *in the loop* », « *on the loop* » et « *over the loop* ».

<sup>(44)</sup> ROMANET (de) Antoine (Mgr), « "Guerre juste" et injustice de la guerre en *Fratelli tutti* (n° 258) », Diocèse aux armées françaises, 14 octobre 2020 (<https://dioceseauxarmees.fr/>).

<sup>(45)</sup> Avis du comité d'éthique, *op. cit.*, p. 3.

Par conséquent, si les formules simples apportent un semblant de clarté, elles ont l'inconvénient de constituer parfois des raccourcis peu subtils et périssables. Autant être vigilant, eu égard au potentiel de l'IA.

### ***Faire preuve de prudence prospective***

Dans le domaine prospectif, il existe au moins trois inconnues. La première a trait au niveau d'intégration, à terme, de l'IA dans les systèmes de défense. Tout porte à croire qu'il sera important. Selon le général Allen, « la guerre de haute intensité du futur se jouera selon le niveau d'hyperréactivité et d'hyper-adaptation des moyens technologiques déployés. Cette *hyperwar* positionnera le chef militaire dans le rôle d'un chef de mission, qui coordonnera les différents systèmes robotisés [...], tout en leur déléguant une certaine forme d'autonomie pour une réactivité en temps réel <sup>(46)</sup> ». La deuxième inconnue a trait à la faculté d'un système d'adapter ses modes d'action. Une unité au combat apprend des tactiques et techniques ennemies. Elle adapte alors ses propres modes d'action. De même, un essaim fera face à des systèmes de lutte anti-essaim, à des « prédateurs ». Le défi pour cet essaim sera de leur échapper ou de les détruire. Il conviendra donc qu'il dispose, pour maximiser sa survivabilité, d'une aptitude à s'adapter à un environnement changeant <sup>(47)</sup>. La troisième inconnue concerne le développement de l'IA elle-même. Une IA sera-t-elle capable de raisonner, « de manipuler l'abstraction, les concepts et les preuves par une interprétation du sens <sup>(48)</sup> » ? Il est communément admis que ce ne peut être le cas. Pourtant, comme le développe Olivier Bartheys, maître de conférences au Centre de recherche de l'École de l'air (CREA), la recherche n'a pas dit son dernier mot « pour construire vraiment des machines intelligentes [en leur apprenant] la cause et l'effet <sup>(49)</sup>. » En d'autres termes, ce qui paraît impossible aujourd'hui ne le sera pas nécessairement après-demain.

### ***Ne pas tenir pour définitives les difficultés juridiques***

La question de la licéité des « robots-tueurs », des « essais autonomes », des « munitions intelligentes » est objet de débats. Il est courant d'entendre qu'une machine ne peut pas discriminer sans risque d'erreur un combattant d'un non-combattant. C'est vrai pour l'instant, mais demain ? N'est-il pas hasardeux de présumer aujourd'hui que de futurs essais ne satisferaient pas à l'examen de licéité prévu par les conventions de Genève <sup>(50)</sup>, et qu'en ce sens, ils ne pourraient être conformes au

<sup>(46)</sup> Général (US) John R. Allen, cité par BOISBOISSEL (DE) Gérard, « Les opportunités d'usage qu'offre l'autonomie en robotique militaire », actes du colloque, *op. cit.*, p. 24.

<sup>(47)</sup> Voir en particulier les travaux du professeur Fernando PERUANI sur l'intelligence collective et les stratégies collectives à partir de modèles bio-inspirés.

<sup>(48)</sup> BARTHEYS Olivier, « Le défi du codage d'une autonomie décisionnelle dans les systèmes embarqués », actes du colloque, *op. cit.*, p. 65.

<sup>(49)</sup> PEARL Judea et MACKENZIE Dana, *The Book of Why: the New Science of Cause and Effect*, Basic Books, 2018, cité par BARTHEYS Olivier, *ibid.*, p. 66.

<sup>(50)</sup> « L'article 36 du Protocole I de 1977 additionnel aux Conventions de Genève de 1949 fait obligation à chaque État partie de veiller à ce que l'emploi de toute nouvelle arme ainsi que tout nouveau moyen ou toute nouvelle méthode de guerre qu'il étudie, met au point, acquiert ou adopte soit conforme aux règles du droit international humanitaire. » CICR, « L'examen de la licéité des nouvelles armes », 30 novembre 2011 (<https://www.icrc.org/>).

droit international humanitaire ? Nous postulons au contraire que des essaims létaux, parce qu'ils intègrent une capacité de calcul et de traitement de données, pourraient être capables, à terme, de distinguer les combattants des non-combattants, de mener une action létale proportionnée et d'éviter de causer des dommages superflus. Leur emploi pourrait en outre être réfléchi en transposant les méthodes d'analyse des risques de dommages collatéraux déjà employées.

Il ressort des premières recommandations qu'il convient de ne pas tenir pour acquis les convictions d'aujourd'hui. Cela ne signifie pas pour autant que tout soit possible. Mais, pour dépasser les difficultés et guider la réflexion, le plus petit dénominateur commun à garder à l'esprit est probablement la responsabilité humaine, non seulement comme principe juridique, mais aussi et d'abord en tant que principe éthique.

### ***Continuer d'être actif dans les discussions internationales et l'action réglementaire***

Les discussions internationales sont une voie à poursuivre. Le sujet des essaims n'est, à ce stade, pas traité en tant que tel par la communauté internationale. Nous l'avons vu cependant, la question des développements autour de l'IA et le sujet des Sala sont liés ; l'ensemble des États n'a pas la même approche. La France a fait le choix, dès 2013, de participer activement à ces discussions dans le cadre de la Convention sur certaines armes classiques (CCAC). Elle participe à la définition du cadre d'emploi et des règles. Or, l'absence de règles profite généralement à celui qui domine. À l'inverse, si les règles peuvent contraindre celui qui les applique – si tant est qu'il ne les ait pas définies comme il le souhaitait –, elles maintiennent celui qui décide de ne pas les appliquer dans une position plus inconfortable. L'exploitation du potentiel des essaims ne paraît donc pas contradictoire avec le traitement des sujets IA et autonomie dans les instances internationales.

### ***Poursuivre sans relâche les efforts engagés, en ne négligeant pas le benchmarking***

La France avance dans le domaine des essaims de manière pragmatique et équilibrée. Pragmatique, car elle construit progressivement cette capacité ; équilibrée, car elle est consciente du fait que les essaims ne sont pas le graal des combats de demain, et qu'ils contiennent autant d'opportunités que de menaces. Les efforts entrepris sont à poursuivre :

– au niveau international, en conservant un rôle actif dans l'enceinte de la CCAC ;

– au niveau national, en favorisant les travaux parlementaires, les colloques et travaux de recherche, en favorisant – en lien avec la Direction générale de l'armement (DGA) – les « pépites » nationales développant des briques d'autonomie ;

– au niveau des Armées et de la DGA, en poursuivant la réflexion doctrinale (travaux du CICDE et de chaque armée) et les réflexions prospectives (organisation, intégration des capacités, formation RH, expérimentation robotique...) ; en maintenant les ressources engagées pour la construction progressive de futures capacités (études

amont, expérimentations...) <sup>(51)</sup> ; en structurant une filière d'excellence dans le domaine des essaims et systèmes assimilés ; en maintenant, ainsi que le préconisent la stratégie relative à l'intelligence artificielle de défense, le Comité d'éthique de la Défense et la Mission d'information parlementaire, les efforts en termes de recherche sur l'autonomie dans les systèmes d'armes ou de travaux relatifs à l'IA de défense <sup>(52)</sup> ; en poursuivant les efforts visant à réduire les vulnérabilités des essaims (sensibilité aux agressions électromagnétiques, acoustiques ou cybernétiques ; sensibilité aux phénomènes météorologiques et aérologiques ; limites en termes d'élongation et d'endurance...).

Ces efforts peuvent être encouragés mais aussi complétés. Plusieurs États avancent de manière plus résolue et imaginent des systèmes d'essaims en tant que capacité clef. Ainsi, par exemple, Israël avec le système *Legion X*, « solution de combat » en réseau intégrant des drones hétérogènes, mis en œuvre par un nombre réduit d'opérateurs appuyé par de l'IA et donc doué d'un niveau élevé d'autonomie <sup>(53)</sup>. Quels que soient le niveau réel de maturité de ce système et la réalité de son engagement opérationnel, il semble intéressant à étudier en termes d'emploi et, pourquoi pas, en termes de rétro-ingénierie. S'il est estimé que ces capacités sont essentielles pour le combat futur, il convient de faire feu de tout bois dans le respect de nos lignes éthiques.

#### **Occuper davantage le domaine offensif**

L'intégration d'essaims et de systèmes apparentés procure un avantage certain à celui qui en est doté, contribuant à l'acquisition de la supériorité opérationnelle. Ces systèmes ont un potentiel avéré en termes de létalité, laquelle demeure l'équation principale sur nombre de champs de bataille. Partant de ce double constat, peut-être faut-il développer une réflexion avec un regard encore plus offensif :

- Non, la létalité n'est pas un gros mot, pas plus que l'autonomie, si le principe de responsabilité demeure.
- Non, les essaims ne sont pas à exclure *a priori*.
- Oui, les essaims participent à la recherche de masse et à la foudroyance, à la saturation physique et psychologique de l'adversaire, à la désorganisation générale des unités ennemies.

En France, l'armement des drones a longtemps été un sujet tabou, de même que les munitions dites « rôdeuses ». À l'inverse, les Turcs ont très tôt structuré une filière et développé de réelles capacités dans ces domaines. La France arme dorénavant ses drones, et développe des munitions télé-opérées. Armer des essaims à l'avenir, est-ce si transgressif ? Quoiqu'il en soit, il semble raisonnable d'aller jusqu'au seuil de l'essaim légal et, si les armées le jugent nécessaire, de le faire savoir par les canaux appropriés.

<sup>(51)</sup> C'est tout le sens de la démarche portée par l'armée de Terre avec le projet capacitaire Vulcain.

<sup>(52)</sup> COMITÉ D'ÉTHIQUE DE LA DÉFENSE, « Avis sur l'intégration de l'autonomie dans les systèmes d'armes létaux », 29 avril 2021, p. 6-7 ; *Rapport d'information* n° 3248, *op. cit.*, p. 76-78 ; *L'intelligence artificielle au service de la défense*, rapport de la *Task Force* IA, septembre 2019.

<sup>(53)</sup> Cf. Elbit Systems, « Legion-X », *Youtube*, 19 octobre 2022 (<https://www.youtube.com/>) et « Legion-X AM-PM – Autonomous management system for unmanned heterogeneous swarms » (<https://elbitsystems.com/>).

Les essaims de drones,  
graal ou chimère ?

**Un corollaire à prendre en compte, la lutte anti-essaims**

La question de la lutte anti-essaims transparait en filigrane. Elle se nourrira des développements de la lutte anti-drones, peut-être même aussi de la lutte NRBC (Nucléaire, radiologique, biologique, chimique) – avec le concept de zones polluées par des essaims. Elle constitue cependant un défi à part entière. En effet, il s'agira de lutter contre une IA qui met en œuvre des systèmes auto-coordonnés, adaptatifs et saturants. Il conviendra donc de chercher à leurrer cette IA en fonction de ce qui est connu ou supposé de sa programmation et de ses capacités d'adaptation. L'acquisition d'une capacité anti-essaims paraît ainsi impérative à terme.

\*

\*\*

Au terme de cette réflexion, trois éléments paraissent devoir être soulignés.

Il semble que les essaims ne soient ni le graal, ni une chimère : ils seront, car généralement, ce qui est possible devient inévitable, au moins chez ceux qui sont peu scrupuleux.

Cette capacité en devenir présente une tension importante entre espérances opérationnelles et questions éthiques. Si, pour des penseurs chinois, « l'idée que la fin justifie les moyens reste le plus important héritage spirituel de [Machiavel] <sup>(54)</sup> », nos sociétés accordent une importance fondamentale à la nature « humaine » de la guerre, et par conséquent aux réflexions éthiques. L'équilibre est subtil, et la ligne de crête étroite. Or, la vision effrayante des *Slaughterbots* imprègne l'imaginaire et conduit à perturber un équilibre délicat.

Toutefois, les caractéristiques du champ de bataille futur, l'évolution de la conflictualité, les problèmes de masse, de foudroyance et de survivabilité – éternels défis du chef militaire –, et le potentiel des essaims invitent à aller plus loin. L'autonomie ne doit pas être crainte, la pensée doit être offensive. Car si la rupture est possible un jour, c'est avec cet état d'esprit qu'elle se préparera.

En regardant un horizon qui se dérobe, les penseurs doivent plus que jamais penser en hommes de guerre avec les hommes de guerre, et les hommes de guerre ont à faire la guerre en étant pénétrés de l'idée que le sens ultime de leur action est de contribuer à construire la paix après la guerre. ♦

---

<sup>(54)</sup> LANG Quiao et XIANGSUI Wang, *La guerre hors limites*, Payot, 1999, p. 254.

# Frappe dans la profondeur terrestre : quel rôle dans les opérations futures françaises ?

Stéphane SPET

Colonel (Air et Espace), auditeur de la 72<sup>e</sup> session du  
CHEM et de la 75<sup>e</sup> session de l'IHEDN.

Interrogé sur les enseignements tirés du conflit ukrainien, le ministre des Armées Sébastien Lecornu a exposé quelques orientations de la prochaine Loi de programmation militaire (LPM 2024-2030) <sup>(1)</sup> : « Un engagement majeur comme en Ukraine nous montre l'importance de renforcer le renseignement, la capacité des états-majors à bien fonctionner ensemble, le rôle des frappes en profondeur, de la défense sol-air, etc. Autant de priorités de notre prochaine [LPM]. »

La notion de « frappe dans la profondeur » peut interroger. Alors que nos ressources sont comptées, et qu'il convient de disposer de moyens et de modes d'actions adaptés aux conflits présents et futurs, la frappe dans la profondeur apparaît offrir un avantage compétitif sous réserve de pouvoir durer, faire preuve de complémentarité entre les différents effecteurs et surtout de cohérence avec nos chaînes d'engagement. Ainsi, après en avoir proposé une définition, nous analyserons ses finalités, son cadre conceptuel puis les moyens contribuant à la réalisation de ces frappes afin de proposer une solution à base d'un mixte capacitaire au coût maîtrisé.

## Définition de la frappe dans la profondeur terrestre

Selon la doctrine interarmées française <sup>(2)</sup>, une frappe dans la profondeur consiste :

1) **Au niveau stratégique**, en une action de force qui vise les points décisifs et les centres de gravité de niveau stratégique. Les cibles visées ont un lien immédiat avec l'objectif politique poursuivi et l'État final recherché (EFR). Ces attaques sont de nature à avoir un impact majeur sur la volonté de l'adversaire et sa capacité à poursuivre son action.

<sup>(1)</sup> FALCO Élodie, « Loi de programmation militaire : Sébastien Lecornu annonce allouer 5 milliards d'euros aux drones », *Journal du Dimanche*, 19 février 2023 (<https://www.lejdd.fr/>).

<sup>(2)</sup> CICDE, « DC004 Glossaire interarmées de terminologie opérationnelle (GIATO) » N° 212/DEF/CICDE/NP, 16 décembre 2013, amendé le 1<sup>er</sup> juin 2015 [accès intradef].

Frappe dans la profondeur terrestre :  
quel rôle dans les opérations futures françaises ?

2) **Au niveau opératif**, en une action de force qui recherche la neutralisation ou la destruction de la cohérence du dispositif adverse, qu'il soit aérien ou terrestre, le cloisonnement du terrain, l'isolement des unités, ainsi que l'affaiblissement des points décisifs et du centre de gravité.

Cette notion de « frappe dans la profondeur » exprime donc une dualité qui s'exerce à des niveaux différents. Alors que le champ de bataille s'entend dans sa dimension géographique, il paraît normal de s'interroger tout particulièrement sur la signification de cette notion de profondeur afin de la clarifier. En outre, cette notion exclut implicitement la frappe nucléaire qu'elle soit tactique, préstratégique ou stratégique. En effet, il s'avère que tenter d'associer une notion de profondeur à l'arme nucléaire n'aura jamais été bien convaincant, alors que son emploi fait rentrer la guerre dans une tout autre dimension, et cela, où qu'elle soit réalisée sur le territoire ennemi.

Dans le champ stratégique, les frappes par *Kalibr* russes réalisées contre les infrastructures énergétiques ou les centres de commandement ukrainiens contribuent à une stratégie de coercition par essence stratégique qui vise à démoraliser la nation ukrainienne et à réduire ses capacités militaires afin de la dissuader de poursuivre la lutte <sup>(3)</sup>. Comme lors de l'opération *Hamilton* <sup>(4)</sup> en Syrie et en raison de l'absence de supériorité aérienne au-dessus du territoire de l'adversaire, chaque camp, pour atteindre le cœur de son adversaire, va employer quasi exclusivement des missiles de croisière.

Par ailleurs, au niveau opératif, cette notion paraît également adaptée car elle s'avère liée à un théâtre d'opérations et à la portée des armes en présence. Au début de « l'opération militaire spéciale » russe, alors qu'il y avait plusieurs axes de pénétrations (ou fronts), certaines frappes réalisées sur des colonnes logistiques russes par les Ukrainiens à proximité de Kiev dans le Nord du pays (qui n'avaient pas d'impact sur le front Sud) pouvaient être considérées comme opératives.

Dans le cas d'une guerre sur le théâtre Pacifique, cette différenciation de niveau serait toujours adaptée mais les portées des effecteurs seraient probablement différentes en raison de la géographie avec notamment sa dimension archipélisée. En effet, les distances séparant les objectifs des plateformes de tir approchent plutôt du millier de kilomètres. Ainsi, en se limitant à une nomenclature liée à la portée, la même portée pourrait être vue comme stratégique sur un théâtre et opérative sur un autre. La limite courte de cette profondeur apparaît donc évolutive et liée à un théâtre d'opérations et au niveau de l'articulation de la guerre (stratégique, opératif, tactique) auquel on se place. Mais comment la caractériser sur un théâtre donné ?

La doctrine terrestre mentionne la notion de profondeur par la définition de la « zone d'influence » d'une unité qui constitue sa zone planifiée d'efficacité tactique. L'influence consiste ici à produire des effets continus ou discontinus sur l'adversaire et à mettre à jour la connaissance de l'environnement opérationnel au-delà de la zone

<sup>(3)</sup> PIETRALUNGA Cédric, « La Russie n'a pas atteint ses objectifs en bombardant les infrastructures énergétiques de l'Ukraine », *Le Monde*, 13 avril 2023.

<sup>(4)</sup> MOYAL Éric, « L'opération *Hamilton* ... démonstration stratégique et puissance aérienne », *Cahier de la RDN* « Salon du Bourget 2019 – Enjeux de souveraineté et de la liberté d'action de la France », p. 58-64 (<https://www.defnat.com/>).

Frappe dans la profondeur terrestre :  
quel rôle dans les opérations futures françaises ?

d'occupation du pion de manœuvre. Au sein de cette zone d'influence, les portées techniques de ses effecteurs et de ses capteurs s'échelonnent dans la profondeur tactique. Ainsi la profondeur serait la zone qui débute au-delà de celle qu'occupe physiquement le pion de manœuvre mais où il peut toutefois produire des effets ou générer de la connaissance.

Historiquement, la portée maximale des pièces d'artillerie, à savoir environ 100 km, était retenue <sup>(5)</sup> pour séparer les zones tactiques et opératives car elle correspondait à la notion de *FSCL* <sup>(6)</sup> (*Fire Support Coordination Line*). Cette ligne, déterminée par le commandant d'une force terrestre ou amphibie, s'applique à des fins de coordination avec les moyens aériens, terrestres ou navals tirant n'importe quel type de munitions contre des objectifs de surface. Au-delà de cette frontière généralement située à la limite de portée de l'artillerie de nos forces, il n'existe donc plus de risque de tirs fratricides ni de besoin de coordination avec les forces terrestres au contact. En outre, les capacités de détection des radars de contrebatterie sont limitées en raison de la rotondité de la Terre et des obstacles naturels, celles des drones tactiques par leur autonomie <sup>(7)</sup>.

Ainsi, il était cohérent de retenir cette notion de *FSCL* pour définir le début de la profondeur, et la valeur de 100 km apparaissait adaptée au théâtre Centre Europe durant la guerre froide. Cette zone des 100 km laissait déjà un nombre important de cibles à traiter pour la composante terrestre, tant avec ses capacités d'engagement direct qu'avec ses moyens d'artillerie ou d'aérocombat. Ce défi nécessitait de pouvoir rapidement identifier puis engager des cibles qui, se sachant vulnérables, ne perdaient pas de temps à se déplacer. Toutefois, avec l'accroissement de la portée des pièces d'artillerie, il paraît plus adapté aujourd'hui de retenir la valeur de 300 km au-delà de la *FLOT* <sup>(8)</sup> (*Forward Line of Own Troops*) pour définir la position de la *FSCL* qui constitue désormais cette frontière, c'est-à-dire le début de la profondeur. C'est à cette distance de la ligne de contact qu'il est communément admis que les grandes unités terrestres, se considérant en sécurité, se regroupent avant de débiter une manœuvre. En effet, cette valeur correspond à la portée de l'*ATACMS* (*Army Tactical Missile System*) américain qui constitue à ce jour le champion de la frappe sol-sol dans la profondeur <sup>(9)</sup>. Cette valeur n'est toutefois qu'informatrice et liée au théâtre Europe.

Bien que l'on puisse voir la frappe dans la profondeur comme une extension de la puissance aérienne à d'autres vecteurs (artillerie longue portée notamment) et même si la grande majorité des munitions transitent par le milieu aérien, il ne faut pas limiter cette notion à des effecteurs cinétiques aérobie. En effet, un effet de destruction

<sup>(5)</sup> « *The optimum placement of the FSCL varies with specific Area of Operations circumstances, but considerations include the ground force positions and anticipated scheme of maneuver during the effective time period of the FSCL and their indirect fire support systems' range limits where typically the preponderance of lethal effects on the AO shifts from the ground component to the air component* », JOINT CHIEF OF STAFF, *Joint Publication 3-03*, 9 septembre 2016, p. 77 (<https://www.jcs.mil/>).

<sup>(6)</sup> Ou « ligne de coordination des feux d'appui ». OTAN, *AAP6 Glossaire Otan des Termes et définitions*, 2021, p. 54 ([https://www.jcs.mil/Portals/36/Documents/Doctrine/Other\\_Pubs/aap6.pdf](https://www.jcs.mil/Portals/36/Documents/Doctrine/Other_Pubs/aap6.pdf)).

<sup>(7)</sup> Le drone tactique Safran *Patroller*, élément de la boucle de ciblage de l'armée de Terre, offrira un rayon d'action de 180 km.

<sup>(8)</sup> Ou « ligne avant des forces amies ». OTAN, *op. cit.*, p. 57

<sup>(9)</sup> 70 km de portée pour un *Lance-roquettes unitaire (LRU)* français.

Frappe dans la profondeur terrestre :  
quel rôle dans les opérations futures françaises ?

sur un système situé dans la profondeur ennemie peut très bien être atteint par une attaque cyber voire un raid de forces spéciales. Une action de brouillage ou d'aveuglement peut être obtenue depuis la haute atmosphère ou l'Espace. Ainsi, il convient bien de raisonner selon une conception Multi-milieux multi-champs <sup>(10)</sup> (M2MC).

Enfin, on peut penser que cette notion de profondeur n'est pas adaptée à des opérations de contre-insurrection ou à des combats dits de basse intensité car la notion de profondeur géographique ne s'applique pas à un champ de bataille lacunaire. Toutefois, du point de vue systémique, la profondeur ne sera plus géographique mais fonctionnelle, le système ennemi pouvant être frappé en son cœur (*leadership*) ou sur un des cercles extérieurs selon le colonel John A. Warden <sup>(11)</sup> (soutien logistique des combattants par exemple).

Aussi, nous pouvons donc proposer comme définition de la frappe dans la profondeur, une action cinétique ou non, qui s'intègre pleinement dans la conflictualité M2MC, réalisée avec un armement conventionnel, et qui vise à produire soit :

- des effets de niveau stratégique en visant les points décisifs et les centres de gravité (les cibles visées ayant un lien immédiat avec l'objectif politique poursuivi et l'EFR) ;
- des effets au niveau opératif ou tactique, neutralisant ou détruisant la cohérence du dispositif adverse pour le fragiliser.

Cette frappe est conduite au-delà de la zone d'influence terrestre, où une coordination est nécessaire avec les opérations conduites depuis les autres milieux. Dans le cas où un front est clairement établi, et sur le théâtre Europe, il est proposé de retenir la valeur de 300 km au-delà de la ligne de contact (*FLOT*) pour délimiter le début de la profondeur car c'est la portée maximale obtenue avec un système d'artillerie allié.

## Finalités de la frappe dans la profondeur terrestre

### *La paralysie stratégique*

Elle constitue la première finalité de la frappe de nature stratégique effectuée dans la profondeur. Elle trouve son origine dans les travaux conduits par le colonel Warden <sup>(12)</sup>, le concept d'*Effect Based Operations* théorisé par le général David A. Deptula <sup>(13)</sup>, ou celui de la *Comprehensive approach*, qui conduit à penser l'ennemi comme un système composé de plusieurs sous-systèmes interagissant entre eux et présentant des éléments essentiels et des vulnérabilités. Ces approches préconisent de cibler principalement la dimension physique du système ennemi en lui imposant des

<sup>(10)</sup> CICDE, *Concept d'emploi des forces CIA-01* (édition 2020), p. 28 (<https://www.defense.gouv.fr/>). « L'intégration multimilieux et multichamps vise à agir simultanément dans tous ou plusieurs milieux et champs, ou à partir de l'un vers l'autre, en jouant sur toute la gamme possible des effets, éventuellement délivrés par des effecteurs non prioritairement dédiés au milieu dans lequel ils produisent in fine un effet. »

<sup>(11)</sup> WARDEN John, *The Air Campaign; Planning for Combat*, iUniverse, 1998.

<sup>(12)</sup> *Ibidem*.

<sup>(13)</sup> DEPTULA David A., *Effects-Based Operations: Change in the Nature of Warfare*, février 2001 ([https://www.airandspaceforces.com/PDF/DocumentFile/Documents/2005/EBO\\_deptula\\_020101.pdf](https://www.airandspaceforces.com/PDF/DocumentFile/Documents/2005/EBO_deptula_020101.pdf)).

Frappe dans la profondeur terrestre :  
quel rôle dans les opérations futures françaises ?

changements d'état à tel point qu'il se voit contraint d'agir comme nous le souhaitons, ou en le rendant physiquement incapable de s'opposer à notre bon vouloir.

Dans l'analyse de Warden, qui fut initialement développée lors de la première guerre du Golfe (1990-1991), ce dernier décrit le système ennemi en cinq sous-systèmes concentriques : au centre, le *leadership*, puis les fonctions essentielles d'un État, les infrastructures, la population et enfin, à la périphérie, les forces combattantes. En agissant sur le système global, et non uniquement sur ses forces armées, la guerre est gagnée en imposant notre volonté à notre ennemi. Dans cette vision systémique, Warden explique que le mode d'action préférentiel pour une victoire rapide est l'attaque simultanée de toutes les vulnérabilités ennemies afin d'obtenir un effet de sidération et de blocage (*Shock and Awe*). Cette simultanéité est rendue possible par l'évolution technique des armements (précision, puissance explosive, portée) alors que par le passé seule une partie du système pouvait être ciblée et à un moment donné seulement.

Le politologue américain Robert A. Pape prolonge cette analyse en développant la notion de coercition dans son ouvrage *Bombing to Win*<sup>(14)</sup> : la coercition fonctionne soit en retirant à son ennemi la capacité d'agir (dénier), soit par châtement, mode d'action (punitif) qui s'avère moralement discutable, voire parfois inefficace (la population ayant une plus forte résilience qu'escomptée).

C'est donc bien dans ce cadre conceptuel coercitif que se conduit une frappe dans la profondeur dans sa dimension stratégique.

### **Contre la manœuvre ennemie**

La deuxième finalité qu'offre la frappe dans la profondeur dans le champ opératif cette fois, consiste à **contrer la manœuvre ennemie**, voire à affaiblir ses forces jusqu'à ce qu'elles ne puissent plus soutenir une offensive (finale).

Développé afin de contrer la manœuvre opérative soviétique, qui consistait à s'appuyer sur sa masse et ses réserves afin de percer la ligne de front à un point de vulnérabilité puis encercler les forces otaniennes, le concept américain d'*Air Land Battle* visait à contrer ce débouché massif, soit en interdisant son mouvement (contre-mobilité), soit en empêchant son regroupement, soit tout simplement en détruisant les forces avant leur arrivée dans la zone de contact. Ce concept a reposé initialement sur l'emploi de l'arme nucléaire tactique sur les deuxièmes échelons lors de leur regroupement avant la rejointe de la zone avant. Face à cette menace, les forces du Pacte de Varsovie, qui étaient à l'époque bien supérieures en nombre à celles de l'Otan, se voyaient contraintes à ne s'engager sur le front qu'à hauteur de 15 % de leur effectif total<sup>(15)</sup>, ce qui restait gérable pour les forces de l'Otan. On recherchait donc un combat sur deux fronts : le premier sur la ligne de front, et le second dans la profondeur contre les réserves. Avec l'arrivée d'une capacité de frappe conventionnelle dans la profondeur,

<sup>(14)</sup> PAPE Robert A., *Bombing to Win: Air Power and Coercion in War*. Cornell University Press, 1996, 408 pages.

<sup>(15)</sup> MEACHAM James, « NaTO: a two-step approach to Deep Strike », *The World Today*, vol. 40, n° 7, 7 juillet 1984, p. 286-291.

Frappe dans la profondeur terrestre :  
quel rôle dans les opérations futures françaises ?

l'Otan pouvait cibler ces renforts en s'évitant l'emploi de l'arme nucléaire, ce qui constituait une stratégie défensive plus crédible. Une variante de ce concept, que privilégiaient plusieurs nations européennes, fut d'envisager une frappe sur les bases aériennes soviétiques qui, contrairement aux forces terrestres, offraient l'avantage d'être statiques, facilitant donc significativement leur engagement.

Ce concept d'*Air Land Battle* repris dans l'Otan sous le nom de *FOFA* pour *Follow-on Forces Attack* est toujours d'actualité et repose bien sur la capacité de frapper dans la profondeur tout en portant une offensive terrestre interarmées, de sorte que l'ennemi groggy ait, en plus du coup porté à distance, à encaisser une offensive terrestre.

### **Contre-déni d'accès**

Rendue possible par les évolutions technologiques, une **troisième finalité de la frappe dans la profondeur, également dans le champ opératif, pourrait être qualifiée de contre-déni d'accès.**

Nos adversaires, conscients de leur vulnérabilité, ont développé des capacités de déni d'accès (*A2/AD*) aérien reposant sur des systèmes sol-air performants, ainsi que maritime à base de batteries de défense côtières longue portée ou terrestre *via* une interdiction du terrain qui est battu sous les feux ennemis depuis une position de tir distante de plusieurs centaines de kilomètres.

Une réponse possible à ce déni d'accès consiste à cibler ces systèmes ennemis. Pour ce faire, à l'ère du M2MC, ces frappes peuvent être réalisées selon une logique trans-milieu (*cross-domain*) : un aéronef pouvant détruire à distance une pièce d'artillerie, une attaque cyber voire un tir d'artillerie pouvant rendre inopérant un système sol-air.

### **Protéger nos combattants**

Une **quatrième finalité** de la frappe dans la profondeur est à trouver dans l'avantage qu'elle offre en matière de risques. En effet, à modes d'actions équivalents en termes d'atteinte de l'effet militaire, la frappe dans la profondeur offre l'avantage de **ne pas exposer nos combattants** comme le ferait un raid de bombardiers ou l'emploi d'un système sol-sol à portée de tirs de contrebatterie par exemple.

Quelle que puisse être la finalité d'une frappe dans la profondeur, sa réalisation, comme toute opération de ciblage, passe par une évaluation *a priori* des effets à produire au regard des risques potentiels de l'action.

Un point de vigilance lié à l'accroissement de la capacité de frappe dans la profondeur repose sur la dualité potentielle des porteurs, source d'ambiguïté, entre la nature conventionnelle ou nucléaire de la frappe, qui peut accroître le risque d'instabilité stratégique par escalade résultant d'un mauvais calcul (*miscalculation*). Ainsi, la position historique française s'appuie sur la ségrégation technologique entre les missiles à capacité nucléaire et les vecteurs conventionnels. Ceci est d'autant plus justifié que notre doctrine d'emploi nucléaire n'exclut pas la frappe en premier, quelle

Frappe dans la profondeur terrestre :  
quel rôle dans les opérations futures françaises ?

que soit la nature de l'attaque contre nos intérêts vitaux, y compris comme ultime avertissement pour signifier l'approche du seuil nucléaire et rétablir la dissuasion.

Cette position n'est toutefois pas partagée par la Russie qui dispose en majorité de porteurs et vecteurs duaux (*Kb101/102, Kb55/555*).

✱

Quant aux cibles à traiter dans ces quatre finalités, elles peuvent être fixes (infrastructures stratégiques notamment) ou mobiles (poste de commandement d'une division ou encore système sol-air par exemple). Lorsqu'il convient de frapper des systèmes mobiles, deux options sont offertes : soit disposer d'un armement particulièrement précis et manœuvrant pour porter un coup au but, coup qui n'est pas forcément physique mais peut être un déni d'accès sur une adresse IP par exemple, soit employer un effecteur qui dispose d'effets larges (faute de connaître cette adresse IP, on peut détruire tout le serveur) qu'il conviendra d'évaluer voire de minimiser en raison des risques collatéraux existants.

### **Le processus constitutif de la frappe dans la profondeur**

Malgré une plus grande transparence du champ de bataille rendue possible par des moyens satellitaires géostationnaires ou une observation indirecte (par un flux vidéo *via* réseaux sociaux par exemple), un objectif à traiter dans la profondeur est généralement hors de la vue directe. En conséquence, la clé du succès réside avant tout dans l'architecture décisionnelle globale plus connue sous l'acronyme *C4ISR* pour *Command, Control, Communications, Computers, Intelligence, Surveillance, Reconnaissance*.

La récente résurgence du conflit Arménie-Azerbaïdjan offre un exemple intéressant d'application de ce concept de frappes dans la profondeur. Lors de l'assaut azerbaïdjanais de septembre 2022, les forces arméniennes du Haut-Karabagh sont surprises et deux bastions tombent rapidement. Cependant, c'est l'attaque par des drones suicides des renforts arméniens dépêchés en camion qui va s'avérer décisive. En outre, après avoir détruit des sites de *SA-8* repérés avant la guerre, l'Azerbaïdjan va recourir à la ruse, en employant d'anciens biplans *An-2* pilotés à distance, pour faire gaspiller de précieux missiles sol-air arméniens, diluant au milieu de ces cibles sans valeur ses drones suicides israéliens IAI *Harop* ou ses drones tactiques turcs Baykar *Bayraktar TB2* guidant des tirs de roquette longue portée sur les *S-300*. Outre ces missions de destruction des moyens de défense aérienne, les attaques de Bakou se sont portées sur les *SCUD* et les lance-roquettes multiple *BM-30* arméniens. Dès lors, sans feu ni défense sol-air, les forces arméniennes n'avaient aucune chance de s'opposer à la progression des forces de Bakou.

Par cet exemple, nous pouvons mesurer l'impact des frappes réalisées sur le système de défense sol-air intégré arménien, sur ses renforts opérationnels ainsi que sur ses capacités de déni d'accès. Les trois missions ont été conduites avec succès.

Frappe dans la profondeur terrestre :  
quel rôle dans les opérations futures françaises ?

Un processus méthodique de ciblage prend sa source au niveau interarmées à travers la réunion de validation et de coordination du ciblage interarmées (*Joint Targetting Coordination Board*) qui permet de planifier des actions liées au processus de ciblage en respect de la notion de *kill chain F2T2EA* (*Find-Fix-Track-Target-Engage-Assess* <sup>(16)</sup>). En effet, pour frapper il faut analyser le système ennemi et ses vulnérabilités afin de savoir ce qu'il faut frapper, le localiser avant d'évaluer l'opportunité d'une frappe, notamment en considérant les risques de dommages collatéraux et en définissant le moment propice. Après cette frappe, il faut évaluer les effets obtenus. Ce processus dans sa partie initiale (*F2T2*) est conduit par des cibleurs au sein des cellules ciblage des composantes terrestre, aérienne ou navale puis aux niveaux supérieurs interarmées (*JFC* voire état-major stratégique – *CPCO* <sup>(17)</sup> ou *COCOM* [*Combattant Command*] pour les États-Unis).

### **Raisonnement en effet avec une logique M2MC : la complémentarité de l'interarmées**

Chaque composante porte ses spécificités et, avec elles, ses forces et faiblesses. En effet, le milieu terrestre et la composante navale offrent la permanence que ne peut offrir la composante aérienne.

Chaque composante subit le déni d'accès mais certaines plus que d'autres. Ainsi, un navire de surface ne se risquera que temporairement dans la zone d'engagement des batteries côtières, tout comme un avion de combat ou un drone cherchera à larguer son missile de croisière avant de rentrer à portée des sites sol-air ennemis. Quant à une pièce d'artillerie, elle sait qu'elle devra faire rapidement mouvement après son tir afin d'éviter un tir de contrebatterie. Le sous-marin constitue, lui, sous réserve de n'être pas pisté, une option de quasi-invulnérabilité avant le tir.

L'aspect soutien est un élément discriminant qui impose une manœuvre *ad hoc* dans la zone d'action terrestre pour une pièce d'artillerie lors de son complètement après un tir, alors qu'un navire dispose de sa dotation en munitions jusqu'à son retour à terre, tout comme un aéronef.

En outre, un avion est limité par sa capacité d'emport alors qu'une frégate dispose d'une capacité d'emport plus significative mais également finie. Les pièces d'artillerie, quant à elles, ne touchent leur limite d'emport qu'avec la notion de mobilité notamment lorsque le terrain est peu praticable.

Assigner par facilité ou simplicité à une composante les cibles qui la concernent apparaît parfois peu efficient, voire risqué, comme lors d'un tir de contrebatterie contre une pièce ennemie qui serait réalisé par une pièce d'artillerie déjà ciblée (et donc vulnérable) alors qu'une frappe depuis les airs apparaît plus aisée et moins risquée.

Dans un souci d'optimisation de la manœuvre et d'efficacité des moyens, une cible d'intérêt pour la composante terrestre (ou aérienne) pourra ne pas être traitée par cette dernière. Elle sera idéalement traitée par une combinaison d'effecteurs pouvant

<sup>(16)</sup> Chaîne de destruction à six éléments : détection, localisation, poursuite, désignation d'objectif, attaque et évaluation.

<sup>(17)</sup> Centre de planification et de conduite des opérations, de l'État-major des armées (EMA), France.

Frappe dans la profondeur terrestre :  
quel rôle dans les opérations futures françaises ?

provenir de plusieurs composantes. Ainsi, on pourra, par exemple, localiser un regroupement de pièces d'artillerie avec un satellite optique, puis confirmer la présence d'un radar de contrebatterie (qui constitue la vulnérabilité d'un système d'artillerie) avec un moyen d'écoute électromagnétique terrestre voire une information en source ouverte pour employer une munition rôdeuse ou propulsée tirée depuis un avion de chasse à partir de l'espace aérien allié. S'appuyant sur une liaison de données satellitaire, la munition propulsée pourrait être réorientée, en cas de mouvement de la cible, sur sa nouvelle coordonnée obtenue avec précision par un dispositif d'observation commando à proximité. Sans envisager systématiquement un tel dispositif, c'est bien ce type d'opération interarmées qui s'avère aujourd'hui possible.

Cependant, pour assigner une cible ou plutôt construire la manœuvre en M2MC, il est essentiel de disposer d'une capacité *C4ISR* robuste et centralisée, si possible distribuée sur le terrain, dans un souci de résilience.

**Le Game Changer = un C4ISR robuste**

Alors que le champ de bataille est aujourd'hui de plus en plus transparent grâce notamment à l'observation satellitaire, à l'écoute électromagnétique ou encore *via* des observations en source ouverte, il est de plus en plus facile de détecter une cible même mobile. Toutefois, le maintien de son identification en tant que cible légitime nécessite un suivi quasi permanent jusqu'à l'atteinte de l'effet ; sauf à accepter le risque d'une frappe « pour rien » et d'un dommage collatéral. Une fois obtenue cette identification et vérifiée que cette cible s'inscrit bien dans le plan de frappe, la décision d'engager le moyen le plus efficace sera prise par un décideur qui dispose au minimum de capacités de communication pour ordonner la frappe. Puis, en fonction des risques évalués, on pourra même se préparer à réorienter l'effecteur afin d'éviter des dommages collatéraux. Ceci nécessite donc de disposer d'une capacité de réversibilité dont tous les effecteurs ne disposent pas. Enfin, l'évaluation des effets produits s'avère impérative afin de décider du besoin d'une réattaque éventuelle.

Il s'agit ainsi de disposer d'un processus robuste capable de conduire un ciblage dynamique. Pour ce faire, plusieurs capacités sont essentielles : observer la cible, la localiser, transmettre sa position avec précision puis au besoin, et idéalement, actualiser les données vers l'effecteur alors qu'il est en vol.

On peut évaluer, compte tenu de la technologie déjà disponible, que les vulnérabilités critiques de l'architecture *C4ISR* sont à trouver dans ses capacités d'une part, de surveillance permanente d'une cible (capteur satellitaire ou aérien de type *ISR* ou *SAR/MTI*<sup>(18)</sup>, voire observation depuis le sol) et d'autre part, de transmission des coordonnées de cette dernière (au moins grossière dans le cas d'une munition rôdeuse) à l'effecteur. Le segment satellitaire est alors un élément clé car il permet à longue distance de diffuser les détections puis de transmettre les réactualisations de la position ciblée à l'effecteur qui serait en route vers sa cible. Notons que l'effecteur devra également,

<sup>(18)</sup> *ISR* : Renseignement, surveillance et reconnaissance. *SAR/MTI* : *Synthetic Aperture Radar/Moving Target Indicator* (en français, Radar à synthèse d'ouverture ou *RSO/Visualisation des cibles mobiles* ou *VCM*).

Frappe dans la profondeur terrestre :  
quel rôle dans les opérations futures françaises ?

pour atteindre sa cible, disposer d'un système de positionnement précis à base de Géo-positionnement par satellite (*GPS*), *Galiléo* ou d'une centrale inertielle à très faible dérive voire d'une capacité de reconnaissance en phase finale (imageur infrarouge avec comparaison de forme par exemple). Plus le temps de ralliement de la cible sera long, plus cette problématique sera prégnante.

Toujours en rapport avec cette architecture *CAISR*, l'opération *Hamilton* a démontré combien il était nécessaire de penser la déconfliction potentielle des vecteurs employés dans une manœuvre de frappe dans la profondeur alors que plusieurs dizaines de missiles évoluent simultanément en vol à des fins de saturation des défenses ennemies et vont impacter dans une fenêtre temporelle très resserrée. Ceci passe inmanquablement par une centralisation de la manœuvre sous la responsabilité de l'autorité en charge de la coordination de l'espace aérien (*Airspace Control Authority* <sup>(19)</sup>), qui est en général également en charge de la coordination de la défense aérienne (*Air Defence Commander*).

#### **Décider selon l'effet recherché avec efficience**

Dans le processus décisionnel de frappe dans la profondeur, le principe stratégique d'économie des moyens reste essentiel. Lors de la prise de décision, plusieurs modes d'action seront souvent départagés par cet impératif sous réserve qu'ils réalisent bien l'effet recherché. En effet, en raison de leur coût, voire du délai nécessaire à leur production, certaines ressources rares doivent être économisées.

L'outil de la conduite de ce processus de ciblage en M2MC et en temps réel pourrait reposer sur une équipe d'experts que sont les cibleurs qui doivent être formés à la bonne connaissance des capacités de tous les effecteurs ainsi qu'à leurs contraintes. À l'instar de ce que réalise un Contrôleur aérien avancé (*FAC*) en intégrant l'appui de la composante aérienne à la manœuvre de la composante terrestre dans la zone de contact, des cibleurs experts de la frappe en M2MC pourraient porter la décentralisation de la décision au niveau opératif sous réserve de disposer au moins des éléments constitutifs essentiels au processus de ciblage *F2T2EA* (ce qui s'avère aujourd'hui encore délicat alors que ces éléments sont centralisés au niveau stratégique en raison de leur rareté, de leur coût ou de l'impératif du secret). Cela passerait par la capacité à assigner prioritairement une cible à tout effecteur.

Notons que l'avion américain Northrop Grumman *E-8 JSTARS (Joint Surveillance Target Attack Radar System)*, développé sur un Boeing 707, qui aura contribué à la Révolution dans les affaires militaires (*RMA*), pourrait constituer le modèle d'une plateforme intégratrice des capacités offertes en M2MC au niveau de l'opération. Ce type de plateforme constitue un modèle intéressant, de par sa position centrale dans le réseau d'effecteurs, car il permet au décideur d'orienter la recherche, de récupérer

<sup>(19)</sup> CICDE, *Doctrine interarmées DIA-3.3.5\_CEO-ASC* (2020) N° 99/ARM/CICDE/NP du 27 juillet 2020 « La défense aérienne (DA) et le contrôle de l'espace aérien étant intimement liés, les fonctions d'*ACA* et d'*Air Defence Commander (ADC)* sont généralement déléguées par le *COMANFOR* au même commandant de composante, habituellement le commandant de la composante aérienne (*COM JFAC*) », p. 8 (<http://portail-cicde.intradedf.gouv.fr/>).

Frappe dans la profondeur terrestre :  
quel rôle dans les opérations futures françaises ?

l'observation et l'analyse associée (éventuellement *via* une Intelligence artificielle, IA), puis d'assigner la mission *via* un réseau tactique ou de communication. La même fonction peut également être tenue au sol ou sur un navire sous réserve de disposer des différents réseaux de communication.

Ainsi, l'équipe de cibleurs M2MC pourrait être ce point nodal qui conduirait efficacement la manœuvre de frappe dans la profondeur.

### **Quelles capacités pour les armées françaises ?**

Le 18 mars 2022 aura vu le premier tir au combat d'un missile *Kh-47M2 Kinjal* par un *MiG-31 Foxhound* russe sur une cible en Ukraine. Missile aérobalistique hypersonique d'une portée annoncée de 2 000 km, il avait été présenté en mars 2018<sup>(20)</sup> comme l'une des nouvelles armes stratégiques russes. Ainsi, la diversité grandissante des vecteurs pouvant frapper dans la profondeur s'avère impressionnante : planeurs hypersoniques, missiles balistiques intercontinentaux, missiles de croisière de subsonique à hypervélocité, drones, bombes propulsées, munitions rôdeuses, ogives manœuvrantes et certains systèmes à base d'obus ou de roquettes d'artillerie longue portée. On pourrait également y ajouter des modes d'action à base de forces spéciales ou cyberattaques, qui seront immanquablement parmi les options envisageables lors de la décision qu'il conviendra de prendre au sein de la cellule ciblage en M2MC.

#### **Missiles de croisière et/ou bombes propulsées contre les infrastructures ennemies**

Face à un ennemi doté, la ségrégation (qui évite toute ambiguïté) entre vecteurs conventionnels et nucléaires apparaît sage. Lorsque l'ambiguïté avec une frappe nucléaire existe, il convient donc d'exclure une frappe par missile hypersonique (car assimilable à l'*ASN4G*) ou balistique (car similaire au *M51*). *A contrario* dans un scénario où cette ambiguïté est écartée ou si, dans l'avenir, la logique de ségrégation n'était plus pertinente, le développement de ces capacités n'est pas inintéressant.

À moindre coût, nous pourrions envisager d'employer d'anciens vecteurs dédiés autrefois au nucléaire (*ASMP*) dont la tête nucléaire serait remplacée par un explosif conventionnel. Concernant le missile balistique *M51*, cette option de recyclage qui repose sur l'emploi des Sous-marins nucléaires lanceurs d'engins (SNLE) n'apparaît pas adaptée, ces derniers devant rester prêt à ne tirer qu'en ultime nécessité leurs armes nucléaires afin de ne pas exposer notre *ultima ratio*. À noter que l'on dispose cependant d'une capacité sur Sous-marin nucléaire d'attaque (SNA) classe *Suffren* ou sur *Frégate multimissions (Fremm)* avec le *Missile de croisière naval (MdCN)*.

Une autre option haut du spectre (et à coût unitaire élevé) serait à rechercher en s'appuyant sur le démonstrateur *VMaX (Véhicule manœuvrant expérimental)*<sup>(21)</sup>. Ce

<sup>(20)</sup> POUTINE Vladimir, « Presidential Address to the Federal Assembly », Manezh Central Exhibition Hall [discours dit « du Manège »], 1<sup>er</sup> mars 2018 (<http://www.en.kremlin.ru/events/president/transcripts/messages/56957>).

<sup>(21)</sup> LAGNEAU Laurent, « Le ministère des Armées va financer un second démonstrateur de planeur hypersonique, le *VMaX-2* », *Opex360-Zone militaire*, 4 mai 2023 (<https://www.opex360.com/>).

Frappe dans la profondeur terrestre :  
quel rôle dans les opérations futures françaises ?

planeur hypersonique offrirait une solution qui apparaît quasi invulnérable au stade de la recherche antimissile actuelle. Idéalement, il larguerait plusieurs projectiles vers différentes cibles dans le cadre d'une attaque sur plusieurs infrastructures critiques du système ennemi visé. Toutefois, ces options de haut du spectre sont (en raison notamment de leur coût) à réserver pour les cibles de type infrastructure à très forte valeur pour notre ennemi.

Notre chaîne *C4ISR* nationale est encore tout à fait adaptée pour le ciblage d'infrastructures ; aussi, ce sont bien le coût financier, la portée et la survivabilité qu'il conviendra de considérer pour choisir un effecteur capable de frapper une infrastructure dans la profondeur terrestre. Une vitesse élevée de l'effecteur, un profil de vol épousant le relief pour utiliser les masques du terrain ainsi qu'une manœuvrabilité en phase finale sont bien évidemment un gage de survie face à des systèmes *A2/AD*. Il s'agit donc de développer une capacité à coût mesuré – *i.e.* coût effecteur proche de celui de la cible traité – pouvant traverser les défenses sol-air ennemies à base d'un missile supersonique ou d'un missile subsonique furtif adaptés de missiles existants et capables de voler à très basse altitude. Le coût maîtrisé offrirait des options de saturation probablement déterminantes.

Un complément pourrait être l'emploi de bombes propulsées et planantes à guidage terminal ou rôdeuses car l'excellente capacité d'emport de nos chasseurs et le faible coût de ces armements (comparé à un missile de croisière) permettraient une option saturante à la probabilité de succès élevée malgré un risque d'interception réel. Dans la même catégorie, on pourrait également envisager des munitions similaires tirées depuis le sol par une pièce d'artillerie. En raison de leur portée plus élevée, les moyens aériens apparaissent cependant plus efficaces que les capacités terrestres, dont la permanence n'apparaît pas nécessaire face à une cible fixe qui peut donc être frappée à temps.

***Munitions téléopérées ou guidées à longue portée contre les cibles mobiles ?***

Pour des cibles mobiles, comme un radar de défense sol-air, c'est bien la capacité de suivi en temps réel et de correction éventuelle du point visé qui devient le facteur crucial.

Il s'agit donc de disposer d'un système *C4ISR* complet afin de localiser la cible, de l'identifier puis de la suivre en cas de mouvement. Quand bien même nous disposerions d'un système de guidage terminal de type électromagnétique ou à base d'imageur infrarouge par exemple, la première difficulté consiste à localiser la cible « en champ large », c'est-à-dire avec une précision permettant ce guidage terminal. Outre des capacités satellitaires, rarement permanentes, il s'agit de disposer de moyens aéroportés de suivi en temps réel du dispositif ennemi en profondeur. Des systèmes aéroportés disposant de radar *MTI* (détectant les mouvements d'unités terrestres ou maritimes) comme l'*E8 J-STARS*, certains drones évoluant à haute altitude (comme le Northrop Grumman *RQ-4 Global Hawk*), ou encore des moyens de reconnaissance furtifs ou de guerre électronique permettent de réaliser cette fonction. Le système américain de détection de tir balistique qui opère dans la grande profondeur apporte également une capacité de renseignement « champ large » intéressante.

Frappe dans la profondeur terrestre :  
quel rôle dans les opérations futures françaises ?

Les carences françaises dans ce type de capacités *C4ISR* restreignent de fait l'accès au club des nations capables de traiter des cibles fugaces.

Sous réserve de disposer de capacité *C4ISR* en propre (peu réaliste) ou de reposer sur celle de l'allié américain, nous pourrions développer une capacité de frappe air-sol ou sol-sol afin de frapper le système *A2/AD* ennemi et réduire le risque d'interception de nos aéronefs ou de nos missiles de croisière. Le développement de moyens de ciblage des systèmes *A2/AD* apparaît accessible car ces derniers se découvrent avec leurs émissions électromagnétiques.

En revanche, dans un environnement non permissif, le ciblage en temps réel des deuxièmes échelons ou autres renforts apparaît plus complexe. Il s'agira donc de consentir une dépendance à notre allié américain tant la capacité est à construire.

Dans ces deux types de missions (contre-*A2/AD* et antiforces), il apparaît intéressant de s'appuyer pleinement sur la complémentarité entre les composantes par une capacité reposant sur des vecteurs peu coûteux (obus ou roquettes voire munitions rôdeuses propulsées depuis le sol – système *Smartglider*<sup>(22)</sup> qui pourrait être intégré également dans un conteneur porteur ; ou système équivalent à base d'une munition *AASM – Armement air-sol modulaire* – propulsée depuis le sol à l'image des systèmes *M26* ou *M27 MLRS*<sup>(23)</sup> d'une portée dans la gamme des 300 km) et qui bénéficierait d'un effet d'éclat adapté aux cibles visées.

La piste particulièrement intéressante consisterait bien en l'emploi de munitions rôdeuses propulsées à longue distance depuis un canon ou *via* un drone conteneur, et qui s'activeraient à proximité de la cible visée.

Dans un environnement évolutif par essence et où la présence de civils n'est pas à exclure, la préoccupation éthique associée à une munition rôdeuse pourra être levée par un contrôle final *via* éventuellement une liaison satellitaire afin de valider la cible et conserver « l'homme dans la décision ». On préférera donc la notion de munitions téléopérées à celle de rôdeuses, cette dernière étant associée à une autonomie en phase finale.

On pourrait ainsi affecter aux effecteurs terrestres, qui offrent la permanence des feux, les cibles fugaces dans la zone des 300 km, voire plus raisonnablement dans les 100 km. Au-delà de cette « limite de contrôle des munitions sol-sol » qui s'avère inférieure à la limite de la profondeur, les aéronefs pourraient engager à leur tour les cibles fugaces, la problématique de dialogue avec la munition se posant bien moins pour eux. Cette complémentarité permettrait à l'aide des capacités terrestres de supprimer les menaces sol-air (dans la bande des 300 km) pour permettre les frappes dans la profondeur depuis les airs. Il ne s'agit pas non plus d'omettre les capacités de frappe offertes par les autres champs de confrontation (cyber notamment).

<sup>(22)</sup> MBDA, *Smartglider* (<https://www.mbda-systems.com/product/smartglider/>).

<sup>(23)</sup> NDLR : un type de lance-roquettes multiple que la France possède sous le nom de *LRU* mais dont la portée est bien plus élevée.

Frappe dans la profondeur terrestre :  
quel rôle dans les opérations futures françaises ?

**De quel mixte peut-on et doit-on disposer ?**

En une année de combat sur le front ukrainien, les forces armées russes ont perdu environ 2 000 chars, 600 véhicules blindés, 1 800 véhicules d'infanterie et transports de troupes, 500 pièces d'artillerie, 150 lance-roquettes multiple, 2 000 camions/*jeeps* et une centaine de systèmes sol-air <sup>(24)</sup>. Malgré ces pertes, les armées russes disposent d'une capacité de combat encore suffisante pour tenir. Il faudrait donc leur infliger bien plus de pertes.

À l'aide de ces données, et en considérant un cas similaire d'engagement régional majeur de haute intensité, si notre pays devait assumer 20 % de l'effort de guerre conventionnelle d'une coalition en s'appuyant sur un stock initial nous permettant de durer six mois (avant recombler), il nous faudrait disposer au départ du conflit de la capacité de détruire au moins 10 % des forces ennemies initiales avec nos munitions de frappe dans la profondeur. En effet, en raison de nos capacités de combat direct terrestre et du risque d'une attrition significative et potentiellement paralysante, nous pouvons raisonnablement penser que l'emploi de capacités de frappe à distance, idéalement dans la profondeur, serait privilégié. C'est ainsi plus d'un millier de cibles mobiles que nous devrions être capables de traiter avec notre stock initial. La dernière approximation (probablement optimiste) consiste à partir du postulat qu'il faudrait environ 2 munitions pour une cible. C'est donc d'environ 2 000 munitions intelligentes qu'il faudrait disposer uniquement pour les cibles mobiles.

En complément, il faudrait également conduire une campagne de ciblage planifié contre les infrastructures ennemies afin de l'affaiblir. À titre d'illustration, le nombre de cibles de type infrastructure assignées à la France (10 %) serait lui de l'ordre de 5 000 si l'on extrapolait sur 6 mois les 78 jours de la campagne de ciblage d'*Allied Force* conduite contre la Serbie de Milosevic en 1999. Ces frappes seraient probablement réalisées à l'aide des moyens de frappe dans la profondeur tant que la supériorité aérienne ne pourrait être obtenue, les pertes de moyens aériens précieux ne pouvant être assumées en raison notamment de la tenue de la posture de dissuasion nucléaire.

Sur le plan financier, il convient de noter le fort différentiel dans les coûts d'acquisition des munitions envisagées : un missile de croisière hypersonique ou supersonique (plusieurs millions d'euros), subsonique (environ 2 M € pour un *MdCN* et 850 000 € pour un *Scalp*), une bombe propulsée *AASM* (165 000 €), une munition de *HIMARS* (150 000 €), une munition téléopérée (*Smartglider* entre 40 000 et 150 000 €) ou encore un obus guidé *GPS* (*Excalibur* 112 000 €) <sup>(25)</sup>. Un calcul rapide établirait le besoin autour de 7 000 munitions pour traiter principalement les cibles mobiles et les cibles fixes.

Ainsi, compte tenu de nos moyens financiers, nous ne pourrions disposer que d'un bouquet qui se composerait majoritairement de munitions à faible coût mais à la

<sup>(24)</sup> ORYX, « Attack on Europe: Documenting Russian Equipment Losses During the 2022 Russian Invasion on Ukraine », 24 février 2022 (<https://www.oryxspioenkop.com/>).

<sup>(25)</sup> Selon les données disponibles sur *Internet*.

Frappe dans la profondeur terrestre :  
quel rôle dans les opérations futures françaises ?

capacité de frappe dans la profondeur reconnue. C'est bien la raison qui milite pour disposer d'un nombre important de munitions planantes et téléopérées ainsi que d'un missile subsonique furtif évoluant à basse altitude (*Scalp* furtif *low cost*). Le coût envisageable pour acquérir toutes ces munitions serait ainsi dans la gamme du milliard d'euros.

**Aussi, un « mixte » composé de quelques missiles hypersoniques, quelques dizaines de missiles supersoniques, quelques centaines de missiles subsoniques *low cost* et surtout plusieurs milliers de munitions téléopérées et/ou planantes semble nécessaire à notre outil militaire.**

\*

\*\*

La frappe dans la profondeur apparaît dans le contexte géostratégique actuel comme particulièrement adaptée pour des forces armées prêtes à s'engager dans un conflit de haute intensité. Puisque les missiles de croisière actuellement employés par nos forces armées arriveront en fin de vie à échéance de 2030, il s'agit d'envisager leur remplacement en faisant preuve de réalisme technologique et financier tout en les intégrant dans une manœuvre d'ensemble en M2MC.

Dans le cadre d'un engagement majeur otanien en Europe, et compte tenu des limitations de nos capacités *C4ISR* qui ne pourront couvrir tout le spectre d'opérations, les choix devront être réalisés en pleine complémentarité avec nos alliés, sans oublier nos capacités industrielles existantes. Notre modèle d'armée qui combine une force continentale et une capacité expéditionnaire apparaît bien singulier. Il s'agira donc de choisir un modèle cohérent adapté à nos capacités *C4ISR* futures afin de réaliser cette mission essentielle de frappe dans la profondeur avec des effecteurs complémentaires entre les différents domaines. Ainsi, un modèle réaliste pourrait se composer d'un bouquet de quelques missiles hypersoniques (utilisables dans un scénario où le risque d'ambiguïté nucléaire est absent), de dizaines de missiles supersoniques tirés depuis des navires ou des avions pour frapper les infrastructures, de bombes propulsées et téléopérées larguées contre des cibles mobiles par des avions qui verraient dégager la voie par des capacités terrestres de contre déni d'accès reposant sur des obus d'artillerie précis et des munitions téléopérées propulsées depuis la zone d'influence. Il pourrait être nécessaire dans un premier temps de faire un effort sur certaines capacités (munitions téléopérées planantes et missiles de croisière *low cost*) qui ne dépendraient pas du soutien *ISR* de notre allié historique. En adoptant ce mixte capacitaire, nous disposerions alors de la masse par les armements. Ainsi, cet arsenal cohérent couplé à un *C4ISR* moderne nous permettrait d'agir plus rapidement que notre adversaire afin de conserver l'initiative, économiser nos moyens de frapper et concentrer nos efforts pour gagner les combats futurs. ♦

# « Je t'aime... moi non plus » : pour un dialogue rénové entre le commandement et les soutiens

Thomas GAUTHIER et Éric LAFONTAINE

Respectivement Commissaire en chef de 1<sup>re</sup> classe (CRC1), colonel (Terre), auditeurs de la 72<sup>e</sup> promotion du CHEM.

« L'expérience est le nom que nous donnons à nos erreurs passées, la réforme celui que nous donnons à nos erreurs futures » Henri WALLICH <sup>(1)</sup>

Les conflits entre la « plume » et l'« épée » ne sont pas nouveaux. Ils traduisent une relation complexe et ambiguë que le titre de cet article résume de façon provocatrice. De la fin du XVII<sup>e</sup> au début du XX<sup>e</sup> siècle, les heurts ont été nombreux. Ces confrontations trouvent initialement leur origine dans le rapport entre civils responsables de l'administration et militaires en charge de la guerre selon une dichotomie souvent plus théorique que réelle. Étonnamment, les mesures adoptées pour faire face à ces incompréhensions ne seront jamais durables, les liens entre armées et soutiens prenant tantôt la forme d'une plus grande autonomie jusqu'à l'existence même d'un « ministère de l'administration de la guerre » de 1802 à 1815, tantôt celle d'une subordination réaffirmée. Claude Carré, Saint-Cyrien et directeur des études au Service historique de l'armée de Terre (SHAT), estime d'ailleurs, dans *L'Histoire du ministère de la Défense* <sup>(2)</sup>, que seules les lois promulguées en 1882 et 1902 subordonnant l'administration aux responsables opérationnels apporteront une première solution de long terme. Pour autant, force est de constater qu'aujourd'hui encore, les frictions demeurent...

Jeunes officiers au début des années 2000, nous n'avions certainement pas conscience de cette relation tumultueuse. Officiers des armes et des soutiens servaient alors tous en régiment et leur engagement était totalement dédié à la réussite d'une mission commune, sous les ordres d'un même chef de corps. Nos rapports étaient plus simples. Naïvement, il nous semblait que la professionnalisation, évolution majeure des armées, serait l'unique réforme que nous aurions à conduire au cours de notre carrière.

<sup>(1)</sup> Économiste germano-américain, membre du conseil des gouverneurs de la réserve fédérale (1974-1986), professeur d'économie à l'Université de Yale.

<sup>(2)</sup> CARRE Claude, *Histoire du ministère de la Défense*, Lavauzelle, 2001, 582 pages.

« Je t'aime... moi non plus » :  
pour un dialogue rénové entre le commandement et les soutiens

À mieux connaître l'histoire militaire, nous aurions dû savoir que la transformation des armées avait une généalogie déjà nourrie et un bel avenir devant elle <sup>(3)</sup>. Depuis la professionnalisation, les réformes de nos armées se sont ainsi enchaînées à un rythme effréné : le *Livre blanc de la défense* de 1994 a développé une approche capacitaire tandis que le *Livre blanc de la défense et de la sécurité nationale* de 2008 introduisait le concept de modularité ; en 2005, dénouement provisoire d'une histoire souterraine complexe <sup>(4)</sup>, le Chef d'état-major des armées (Céma) devenait l'interlocuteur unique du pouvoir politique, ayant autorité sur les chefs d'état-major d'armées ; la Loi organique relative aux lois de finances (Lolf, 2001) et la Révision générale des politiques publiques (RGPP, 2007) débouchaient sur les Bases de Défense (BdD) et l'interarmisation de nouvelles fonctions.

Écrire sur la relation entre les armées et les services de soutien n'est donc pas s'aventurer en *terra incognita*. Remis en valeur, un temps, par la crise sanitaire, ce sujet reste d'une acuité saisissante. Après presque quinze ans d'exercice, la dernière série de réformes majeures vécue par les armées n'est toujours pas digérée malgré tous les ajustements paramétriques effectués <sup>(5)</sup>. La défiance persiste, les services rendus par les soutiens sont régulièrement considérés comme insuffisants alors même que la situation internationale nécessite, davantage qu'hier, d'être prêt à des engagements plus exigeants.

Le regard croisé de deux officiers ayant connu ce grand bouleversement nous est apparu pertinent parce qu'il combine deux visions : celle d'un officier des armes, ayant servi pour l'essentiel au sein de l'armée de Terre et celle d'un commissaire d'ancrage terre, dont le parcours l'a conduit notamment à exercer des responsabilités en régiment, au Secrétariat général pour l'administration (SGA) et dans les forces de présence. Auditeurs, ils s'expriment en s'affranchissant du politiquement correct, adoptant un ton direct voire parfois familier. Ils prennent le parti de confronter une vision conceptuelle à une perception de terrain, sans doute plus subjective mais partagée. En partageant des points de vue différents, ils cherchent à progresser dans la compréhension des irritants qui perdurent dans nos armées. Leur travail repose sur leur expérience propre, sur les convictions qu'ils se sont forgées durant leur carrière et sur de nombreux entretiens conduits, ensemble, au cours de leur scolarité, auprès de l'État-major des armées (EMA), des armées et des services de soutien. Leur regard et leurs réflexions portent plus particulièrement sur l'armée de Terre, qu'ils connaissent mieux. Pour un dialogue plus incarné, ils répondent, successivement d'abord, à quelques questions posées par la *Revue Défense Nationale*, essayant finalement de converger vers des recommandations concrètes et communes. Ce faisant, ils poursuivent une réflexion engagée dans cette même revue en 2019 <sup>(6)</sup>, également dans le cadre du CHEM.

<sup>(3)</sup> VIAL Philippe, « 1932-1961. Unifier la Défense » et BACHELET Jean-René, « 1962-2022, l'armée de terre en quête de cohérence », *Inflexions* n° 21 « La réforme perpétuelle », 2012 (<https://inflexions.net/la-revue/21/>).

<sup>(4)</sup> VIAL Philippe, « La genèse du poste de chef d'état-major des armées », *Revue historique des armées*, n° 248, 2007, p. 29-41 (<https://journals.openedition.org/rha/1573>).

<sup>(5)</sup> Modifications de la réglementation sur le fonctionnement des BdD ou sur la gouvernance des services.

<sup>(6)</sup> LE ROCH Jean, « Le rapport Bouchardeau peut-il encore nous inspirer ? », *Cahier de la RDN* « Regards du CHEM 2019 », p. 283-296 (<https://www.defnat.com/e-RDN/vue-article-cahier.php?carticle=156&cidcahier=1188>).

« Je t'aime... moi non plus » :  
pour un dialogue rénové entre le commandement et les soutiens

Réfléchir à cette relation n'est pas aussi anodin qu'il y paraît. C'est aussi se positionner sur notre modèle d'armées et l'organisation de notre ministère. En effet, ce lien entre le commandement et les soutiens est le « marqueur » de la place que nous entendons donner aux principes d'autonomie et de modularité, le témoin d'un niveau de maturité de l'interarmées et le signal de nouvelles transformations souhaitables ou inévitables.

## **Pouvez-vous nous brosser un tableau de la relation actuelle entre le commandement et les soutiens ?**

**CRC1 Thomas Gauthier :**

Trois remarques préliminaires avant d'essayer de fixer le cadre de la situation actuelle. D'abord, parler du soutien, c'est comme parler de l'Afrique et de ses 55 pays, cela n'a pas vraiment de sens. Il y a des Afriques comme il y a des soutiens. Chaque service est ainsi conditionné par son histoire et par la nature même du soutien qu'il apporte aux armées. Difficile de comprendre le Service de santé des armées (SSA) par exemple si on fait abstraction de ses trois siècles d'histoire marqués par la volonté continue d'avoir autorité sur ses propres ressources <sup>(7)</sup>. Son autonomisation de l'Intendance, obtenue en 1889 après de longs débats, en est le symbole et explique aujourd'hui la volonté des médecins militaires de conserver la totale maîtrise de leur administration.

De même qu'il n'y a pas un soutien, il n'y a pas un « commandement », abstrait et générique, mais trois armées qui, façonnées par le milieu dans lequel elles opèrent, disposent d'une identité, d'un style de commandement et d'un rapport au soutien qui leur est propre. Par simplicité, nous reprendrons la distinction établie par Serge Caplain <sup>(8)</sup> : l'armée de Terre (AdT) est marquée par la subsidiarité et un commandement de l'avant, tandis que la Marine se caractérise par la conjugaison permanente des responsabilités tactiques, opératives, stratégiques et interministérielles, et que l'Armée de l'air et de l'Espace (AAE) privilégie au contraire la concentration et le resserrement des moyens. Cette essentialisation de chaque armée est naturellement réductrice. À bien y réfléchir, elle explique pourtant des styles de commandement comme des réflexes logistiques différenciés, auxquels un service interarmées doit répondre avec la même agilité.

Enfin, il me semble nécessaire de dissiper l'idée répandue qui voudrait que « les soutiens ne sont plus commandés ». Il suffit de lire le Code de la défense <sup>(9)</sup>. L'article D3121-15 désigne le Céma comme responsable des soutiens et l'article R3231-2 précise que les services sont subordonnés au commandement. L'article R3231-8, quant à lui, introduit le principe d'une autorité absolue du commandement sur les soutiens

<sup>(7)</sup> DEMOULIN Raphaël, CHARTOIS Cyprien et LE VOT Jacques, « Le Service de santé des armées ou trois siècles d'histoire », *La revue du praticien*, vol. 70 n° 7, septembre 2020, p. 805-810 (<https://www.larevuedupraticien.fr/>).

<sup>(8)</sup> CAPLAIN Serge, « La fourmière du général : le commandement opérationnel face aux enjeux de la haute intensité », *Focus stratégique* n° 89, juin 2019, Ifri (<https://www.ifri.org/>). Le lieutenant-colonel (Terre) Caplain est chercheur au sein du Laboratoire de recherche sur la défense (LRD).

<sup>(9)</sup> DE COSTER Antoine, « Pourquoi la réforme du SCA va-t-elle réussir ? », *RDN* n° 798, mars 2017, p. 101-105.

« Je t'aime... moi non plus » :  
pour un dialogue rénové entre le commandement et les soutiens

en cas de « circonstances exceptionnelles »<sup>(10)</sup>. Le principe de subordination des soutiens au commandement, issu du fameux rapport Bouchard (1874), n'a donc pas disparu. En fait, le commandement des soutiens subsiste, mais il s'est déplacé ; il a migré des armées vers une nouvelle chaîne de commandement. Il n'est plus dans les formations administratives mais au niveau du Commandant de la base de défense (ComBdD), il n'est plus dans les états-majors d'armées mais au sein du Centre inter-armées de coordination du soutien (CICOS) et de l'EMA, dont il dépend.

S'agissant de caractériser la situation actuelle, cinq constats principaux se dégagent :

- **Des soutiens « visibilisés »** – Ce qui est le plus frappant aujourd'hui c'est la visibilité et la place qui sont données aux soutiens depuis qu'ils ont quitté le périmètre des armées. Au niveau local comme stratégique, ils sont devenus des acteurs à part entière, placés au même niveau que les armées, ce que souligne bien l'acronyme d'ADS (Armées, directions et services). Cette émergence des soutiens a conduit à inventer de nouveaux processus et modes d'action qui ne sont pas familiers aux armées. Le ComBdD est devenu un « coordonnateur » des soutiens qui « prescrit des effets à obtenir ». L'Officier général de zone de défense et de sécurité (OGZDS) est quant à lui un « facilitateur »<sup>(11)</sup>.

- **Un modèle qui n'est pas d'un seul tenant** – Force est de constater que ce nouveau modèle forgé autour de la BdD et des services interarmées n'est pas totalement homogène. La chaîne de commandement est plus intégrée au sein de la Marine qui, historiquement et naturellement concentrée dans ses grands ports, n'a pas été bouleversée au sein des BdD qu'on y a constituées. Certains soutiens, à l'image de la Direction interarmées des réseaux d'infrastructure et des systèmes d'information (Dirisi) dont de nombreux moyens sont de compétence nationale, ont structurellement du mal à rentrer parfaitement dans le cadre d'une mutualisation organisée sur le périmètre de la BdD. De même, la maturité de cette nouvelle organisation des soutiens diffère selon les niveaux. Avancée au niveau local, elle semble se chercher encore au niveau zonal et reste à consolider au niveau stratégique.

- **Un modèle critiquable mais qui a permis, en quelque sorte, de « sauver le soldat Ryan »**, pour reprendre en le détournant le titre d'un célèbre film – À la différence du mouvement d'interarmisation qui a suivi la guerre du Golfe et qui avait une visée opérationnelle, l'interarmisation des soutiens et la mutualisation au sein de la BdD ont principalement répondu à une logique de réduction des ressources financières et humaines. La vocation principale de cette réforme des soutiens a été une préservation relative des forces. La situation actuelle tient donc d'un « Yalta des soutiens » qui a permis de préserver notre modèle d'armée et, à l'occasion, de développer des « cultures métier », d'améliorer la professionnalisation des soutiens en se rapprochant des standards de la société civile et de créer des mécanismes concrets d'intégration de ces derniers.

<sup>(10)</sup> L'instruction n° 144/ARM/CAB du 28 février 2019 relative aux missions et responsabilités du commandant de base de défense le désigne pour exercer cette « autorité absolue » en cas de circonstances exceptionnelles (§ 1.3).

<sup>(11)</sup> Instruction n° 101/ARM/CAB du 15 décembre 2021 relative au commandement zonal et territorial des armes.

« Je t'aime... moi non plus » :  
pour un dialogue rénové entre le commandement et les soutiens

- **Des soutiens dont la performance globale est en fait difficile à apprécier** – Si la qualité des soutiens mérite d'être interrogée, il s'avère difficile de juger la performance réelle de services qui ne maîtrisent pas totalement leurs principaux leviers d'action à savoir leurs budgets, leurs infrastructures et leurs effectifs. L'absence de maîtrise des Ressources humaines (RH) est la plus criante. « Employeurs », les services de soutien dépendent pour une large part des Directions des ressources humaines (DRH) des armées, « gestionnaires », s'agissant de leurs effectifs militaires. Le dialogue entre les uns et les autres prend la forme d'un contrat d'objectif par lequel les gestionnaires s'engagent à fournir, chaque année, un niveau d'effectifs. Comme le font remarquer mi-figue mi-raisin certains employeurs, ce dialogue prend d'abord la forme d'une « promesse de dons » mais se finit généralement en « roue de la fortune ». Ce ne sont naturellement pas les gestionnaires qui sont à blâmer mais un processus qui, en l'absence de véritable arbitre et dans un contexte de fortes tensions RH, fait mécaniquement beaucoup de déçus.

- **Le « bout en bout » ou la nécessité de maîtriser l'ensemble d'un processus de soutien pour en garantir la professionnalisation et le fonctionnement sous contrainte de moyens** – L'interarmisation des soutiens a pris la forme du « bout en bout », c'est-à-dire que les services se sont vus confier la maîtrise de l'ensemble d'une chaîne de soutien, de la conception jusqu'à la mise en œuvre au niveau local. Ce choix du « bout en bout » s'explique par deux raisons principales. D'abord, parce que transformer un service de soutien à coups de règlements, sans en maîtriser l'application locale, aurait été illusoire. Ensuite, « le bout en bout » permet une réallocation des efforts et des moyens en fonction du plan de charge. Le « bout en bout » s'est imposé comme la solution *a priori* la plus efficace dans le contexte d'une ressource comptée et donc nécessairement « circulante ».

**Col. Éric Lafontaine :**

Avant de broser le tableau de cette relation, trois remarques préalables complètent celles qui précèdent. Elles permettent de mieux comprendre l'ampleur, souvent sous-estimée, de cette réforme.

Les armées françaises se sont construites, depuis des siècles, sur des structures à taille humaine, marquées par une forte identité de milieu, ayant des capacités à s'auto-soutenir et propices à délivrer, par l'instruction et l'entraînement qu'elles conduisent, les effets opérationnels essentiels à la victoire. Ce sont nos régiments, nos bâtiments à la mer et leurs arsenaux à terre ainsi que nos bases aériennes. Aujourd'hui encore, ces organisations forment le « cœur battant » de nos armées. Pour la majorité, elles sont reconnues par le Code de la défense <sup>(12)</sup> comme formations administratives du ministère, éléments de base de l'administration au sein des armées. Jusqu'en 2015, ce texte précisait d'ailleurs que les commandants de formation administrative étaient responsables de l'administration intérieure de leur formation. **En premier lieu, force est de constater que la dernière réforme des soutiens a profondément bouleversé l'administration de ces formations.** Impactant tout particulièrement l'AdT, cette

<sup>(12)</sup> Article R3231-10 ([https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article\\_lc/LEGIARTI000030293264](https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000030293264)).

« Je t'aime... moi non plus » :  
pour un dialogue rénové entre le commandement et les soutiens

transformation a déstructuré massivement et durablement ses régiments. Les chefs de corps se sont vus déposséder, au quotidien, d'une partie des leviers leur permettant d'exercer directement leurs responsabilités. La Marine a été plus légèrement concernée (l'organisation du bâtiment de guerre restant inchangée et le regroupement de l'essentiel des forces de la Marine en deux grands ports réduisant fortement les effets d'une telle réforme). Quant à l'AAE, elle se positionne dans l'intervalle, son organisation en bases aériennes limitant les facteurs irritants. Il est à noter que les unités de la Sécurité civile, mises pour emploi au ministère de l'Intérieur, n'ont pas été intégrées à cette réforme. La forte réactivité essentielle à ces organismes et leur positionnement hors ministère en sont certainement les raisons principales. Plus étonnamment, jusqu'à aujourd'hui, la Direction générale de l'armement (DGA) n'a pas été non plus concernée par l'embalement alors même que les contraintes opérationnelles qui s'exercent sur cette direction sont de nature différente.

Ensuite, s'appuyant sur l'organisation d'un EMA structuré autour du Centre de planification et de conduite des opérations (CPCO), **cette réforme retient des principes de fonctionnement des soutiens différents pour le quotidien, l'entraînement et les opérations. Impactant principalement l'AdT, la continuité de service n'est donc plus toujours assurée alors même qu'elle était considérée jusqu'alors comme une garantie fondamentale de la résilience de nos formations.** Pour la base, à l'échelon local, les frictions sont régulières. Elles sont les conséquences d'une définition floue et non partagée des périmètres de responsabilité qui complexifient l'élaboration de solutions face aux problèmes de soutien rencontrés.

**Par sa nature enfin, telle qu'elle est perçue, cette réforme tend à placer les soutiens au même niveau que les armées,** alors même que ces services sont par essence « au service ». L'acronyme ADS, désormais couramment utilisé, illustre bien ce relativisme. En leur donnant une place qui ne leur revient pas, les relations ont été biaisées et les processus de décision adoptés, en tuyau d'orgue, ont pu fragiliser le fonctionnement des armées : moindre réactivité, divergence dans les priorités et difficultés pour le chef à rassembler les moyens nécessaires à sa mission.

**Le constat dressé de la relation entre armées et soutiens est assez sévère :** la réforme, conduite il y a 15 ans, est toujours critiquée ; la défiance semble gravée durablement dans les esprits et la distance entre les armées et les services reste tangible malgré les efforts notables de rapprochement (à l'image du dispositif Atlas).

**Cette récente réforme des soutiens, conduite sous contrainte budgétaire, demeure tout d'abord, mal acceptée. Elle a dénaturé l'exercice des responsabilités du chef opérationnel, n'offrant, par ailleurs, pour les services, plus d'identité aussi structurante que par le passé.**

Certes, alors même qu'avant il n'existait pas d'outils permettant la mesure de la performance des services de soutien, la réforme présente aujourd'hui le mérite de services trimestriellement évalués (*via* le processus de la Qualité du service rendu [QSR] notamment). Pour autant, les résultats locaux sont hétérogènes, même s'il faut reconnaître que les soutiens intégrés n'étaient pas non plus une garantie d'homogénéité.

« Je t'aime... moi non plus » :  
pour un dialogue rénové entre le commandement et les soutiens

Le sentiment d'insatisfaction est plus ou moins marqué. Il est accompagné d'un phénomène de résignation générale qui, par fatalisme, conduit à une moindre exigence de la part des organismes soutenus.

Les critiques se situent à deux niveaux. À Paris, malgré l'existence de textes réglementaires, les incompréhensions reposent sur une délimitation trop compliquée des responsabilités de chacun et un arbitrage précaire, voire inexistant, à l'échelon ministériel ou interarmées. Cependant, les frictions se situent surtout au niveau local. Les incohérences se cristallisent autour des problématiques de périmètre budgétaire (les procédures définies en central n'offrant localement pas de fongibilité) et des tensions RH fortes.

Les principes structurant la réforme ont, en effet, fragilisé ce qui fait l'essence même de l'efficacité opérationnelle : **une nécessaire cohérence au niveau des formations entre autorité, mission et moyens dévolus**. Ce que résumait, l'adage précieux et cher à toute autorité militaire : « un chef, une mission, des moyens ». Conscient qu'il peut ne pas disposer de tous les moyens, le chef restait néanmoins, dans ce cadre, le seul arbitre. Il était donc à même de produire de l'efficacité au nom du principe « unité de temps, de lieu, d'action » qui ne vaut pas seulement au théâtre classique.

Par ailleurs, **l'identité militaire au sein des soutiens s'est trouvée diminuée**. Sans solides références, ayant quitté le giron des armées qui puisent leur force de leurs insignes et drapeaux, symboles d'une histoire plus visible, le personnel des soutiens manque d'ancrages. À titre d'illustration, les élèves médecins de l'École de santé de Lyon réclament aujourd'hui le droit de pouvoir d'emblée porter les tenues militaires de leur armée de rattachement. Malgré les efforts portés par leurs autorités pour s'arrimer à quelques références – fanion ou appellations –, l'intérêt du service apparaît moins évident : la fidélisation est un réel défi (le Service d'infrastructure de la Défense [SID] souffre d'un déficit durable de 600 effectifs) et le recrutement initial extrêmement ardu, un jeune s'engageant dans nos armées plus volontiers comme timonier à la passerelle d'un bâtiment de la Marine, tireur char *Leclerc* ou commando de l'Air que comme commis aux cuisines d'un groupement de soutien.

**Une défiance s'est ainsi installée, elle s'accroît sur fond de problématique RH insoluble.**

Les déflations imposées au Minarm ont conduit chaque armée à réduire son recrutement. Les départs des plus anciens ont été encouragés. Traditionnellement, ils étaient pourtant ceux qui occupaient la majorité des postes du soutien. Pour cette raison notamment, les contrats d'objectifs fixés aux armées pour satisfaire les besoins des services et directions sont aujourd'hui difficilement respectés : plus ou moins au rendez-vous quantitativement, pour les raisons évoquées *supra*, les armées n'y sont pas qualitativement. Bien naturellement, elles servent en premier lieu leurs propres organismes avant d'abonder les services.

De leur côté, comme le font les armées dans leurs « commandes » auprès des services, les soutiens expriment, en clients, des besoins RH quantitatifs et qualitatifs supérieurs à la ressource disponible. En retour, chaque armée définit ses propres règles

« Je t'aime... moi non plus » :  
pour un dialogue rénové entre le commandement et les soutiens

administratives de dialogue. Les soutiens font ainsi face à une multiplicité de procédures. Dans ce dialogue RH compliqué, ni l'EMA, ni la DRH-MD ne jouent le rôle d'arbitre en dernier ressort. La satisfaction des besoins RH dépend, *in fine*, du bon vouloir des armées. Peu enclines à transférer leurs bons éléments, ces dernières peinent aussi souvent à réorienter leurs soldats les plus anciens ; les soutiens, largement critiqués dans les armées, n'attirant pas outre mesure.

Notamment pour ces aspects RH, les services de soutien n'ont donc pas les moyens de leurs ambitions. Les armées estiment, malgré tout, faire des efforts substantiels pour une qualité de service rendu qui n'est pas à la hauteur. Échaudées par la situation, elles sont aujourd'hui moins bénévoles.

**Pour faire face à ces tensions, les soutiens s'adaptent, provoquant un éloignement entre soutenant et soutenu.**

Les services de soutien proposent, tout d'abord, externalisation et civilianisation. Sans garantie d'économies financières sur le long terme <sup>(13)</sup> à prestation égale, les contraintes humaines qu'ils connaissent les obligent néanmoins à recourir à de tels procédés, à l'exemple de la fonction restauration <sup>(14)</sup>. Ils procèdent parallèlement à des regroupements de compétences ou de fonctions entraînant généralement l'éloignement des responsables hiérarchiques du domaine et laissant les organismes locaux sans interlocuteurs de proximité.

Au-delà de l'éloignement géographique, cette distance s'installe également dans les esprits. Cette réforme a, en effet, engendré des soldats plus mono-tâches, chacun restant dans son « couloir de nage ». Pour les soutiens, moins encadrés que les armées, les soldats sont aussi moins sollicités militairement : la rudesse du métier est plus relative et les contraintes imposées aux services sont perçues comme moins nombreuses. Ainsi, inévitablement au sein de ces structures, la procédure prend souvent le pas sur l'efficacité. Le syndrome du guichetier est souvent décrié. Un état d'esprit général différent s'installe. La période Covid en a été globalement un bon révélateur, même si la Dirisi s'est montrée plutôt réactive.

**La situation que vous décrivez l'un et l'autre est effectivement complexe et alarmante... Comment en est-on arrivé là ?**

**CRC1 Thomas Gauthier :**

Pour bien comprendre la situation actuelle, il me semble effectivement important d'essayer de cerner les mouvements de fond qui sont à l'œuvre dans l'organisation de notre ministère. Pour cela, voici quelques hypothèses, ou intuitions, qui sont naturellement discutables et mériteraient d'être étudiées plus avant.

<sup>(13)</sup> COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES, DE LA DÉFENSE ET DES FORCES ARMÉES, *La mise en place de la réforme des bases de défense (Rapport d'information n° 660)*, 11 juillet 2012, Sénat (<https://www.senat.fr/rap/r11-660/r11-6601.pdf>).

<sup>(14)</sup> 73 points de restauration d'organismes du ministère en cours d'externalisation.

« Je t'aime... moi non plus » :  
pour un dialogue rénové entre le commandement et les soutiens

Les armées ont toujours considéré le soutien et la logistique, comme une contrainte. C'est la démonstration du livre fondateur de la logistique opérationnelle publié par Martin van Creveld sous le titre : *Supplying War: Logistics from Wallenstein to Patton* <sup>(15)</sup>. **Ma première hypothèse est que les armées ont, *ab initio*, pris en compte cette contrainte de manière différente.** Plutôt que de chercher à comprendre et associer ses soutiens, dont elle s'est longtemps passée en vivant « sur le pays », le réflexe de l'AdT a plutôt été de les commander, contrôler, cantonner. Ce rapport aux soutiens se traduit aujourd'hui par une « empreinte logistique faible » qui fait que « l'intendance suivra ». La Marine, de son côté, a nativement intégré cette contrainte, en considérant les soutiens comme une partie d'un tout, ce qui a été incarné par l'Arsenal et par des fonctions logistiques et de soutien irréductiblement intégrées aux équipages. La relation au soutien est donc fondamentalement différente.

Pour l'AdT, le modèle idéal est celui de la III<sup>e</sup> République. Au niveau du régiment, cet idéal-type se traduit par un corps de troupe qui devient « organique » en fusionnant une structure-mère (moyens de soutien) et une structure-combat (capacités opérationnelles) <sup>(16)</sup>. Or, on a souvent tendance à faire de la fin de la subordination des soutiens à l'AdT la raison de la disparition de ce « modèle idéal ». **En fait, et ce serait ma deuxième hypothèse, si les soutiens ont quitté les armées, c'est parce que le modèle *post*-1871 avait déjà perdu toute sa substance et nécessitait une nouvelle organisation.** En effet, les deux premiers piliers fondateurs de ce modèle étaient déjà abattus : la conscription avait été remplacée par la professionnalisation, et la cohérence territoriale avait été perdue au gré des différentes réformes laissant apparaître des déserts militaires.

Comme le relate très bien Michel Goya dans son article « La victoire en changeant, deux siècles de transformations militaires » <sup>(17)</sup>, en près de 200 ans, l'armée française aura connu sept grandes transformations, sans déterminisme apparent. S'il n'y a pas de déterminisme, il y a bien une permanence, celle de la transformation. Et cette transformation pousse de manière continue, et **c'est ma troisième hypothèse, une dynamique d'intégration fonctionnelle par souci d'efficacité opérationnelle, de gestion de la rareté et d'adaptation à la complexification des moyens.**

C'est cette même intégration toujours à l'œuvre qui sous-tend aujourd'hui toute la réflexion sur les *Multi Domain Operations (MDO)* <sup>(18)</sup>. Le renforcement de l'interarmées à travers la reconnaissance des responsabilités du Céma par les décrets de 2005, 2009 et 2013 est une illustration de cette dynamique d'intégration. Par ces trois textes, certains ont voulu voir l'avènement de l'interarmées même si le décret de 2013

<sup>(15)</sup> Cité par Lasconjaras Guillaume, « La logistique au regard de l'histoire » dans KEMPF Olivier (dir.), *La logistique, une fonction opérationnelle oubliée*, L'Harmattan, 2012.

<sup>(16)</sup> GOYA Michel, « Le régiment demeure-t-il un modèle pertinent pour aborder les défis et les opportunités de demain », Observatoire Armée de terre 2035, 18 avril 2018, FRS (<https://www.frstrategie.org/>).

<sup>(17)</sup> GOYA Michel, « La victoire en changeant, deux siècles de transformation militaire », *Inflexions* n° 21 « La réforme perpétuelle », 2012 (<https://inflexions.net/la-revue/21/dossier/goya-michel-la-victoire-en-changeant>).

<sup>(18)</sup> BOUHET Patrick, « *Libres propos* – Interrogations tactiques, opératives et stratégiques sur l'application de l'intégration M2MC », *Vortex – Études sur la puissance aérienne et spatiale*, n° 1 « Opérations multi-milieu/multi-champs », Armée de l'air, juin 2021, p. 106-112 (<https://www.calameo.com/cesa/read/0069402882a40c6518aa2>).

« Je t'aime... moi non plus » :  
pour un dialogue rénové entre le commandement et les soutiens

a marqué un rééquilibrage en faveur du ministre. Or, il ne s'agit que d'une facette de l'interarmées, celle tournée « vers le haut » qui a consacré le Céma comme le conseiller du gouvernement, sous les ordres du ministre <sup>(19)</sup>. Force est de constater que l'autre facette de l'interarmées, celle tournée « vers le bas », n'a pas connu la même consécration <sup>(20)</sup>.

**Quatrième hypothèse : l'interarmées s'est imposé à travers la personne du Céma, et non de l'EMA qui reste aujourd'hui structurellement faible au regard des prérogatives conférées au chef d'état-major.** En d'autres termes, l'interarmisation a été une transformation « individualiste », portée par la personne du Céma, plutôt qu'« holistique », portée par l'EMA <sup>(21)</sup>.

**Dernière hypothèse : le mouvement de mutualisation a profondément changé la matrice du ministère.** Historiquement fondée selon une logique divisionnelle (les armées disposent de tous les moyens), la mutualisation a fait émerger des structures fonctionnelles (les services rassemblent des moyens par nature). Associant ces deux paradigmes, le ministère est désormais une structure matricielle qui s'éloigne de l'unicité du commandement et nécessite beaucoup de collaboration, de communication et de négociation <sup>(22)</sup>.

#### **Col. Éric Lafontaine :**

La situation que nous connaissons est à la fois le fruit d'une histoire ancienne et la conséquence des réformes conduites depuis 2013 dont l'objectif visait la réduction du format des armées et le renforcement des prérogatives ministérielles au détriment de celles du Céma.

- **Historiquement, un désintérêt des hommes de guerre pour les sujets administratifs et logistiques.**

L'indifférence du chef militaire pour les sujets d'administration et de logistique ne date pas d'aujourd'hui. Historiquement considérés comme moins nobles, les soutiens ont toujours fait l'objet d'une faible attention du commandement : « l'intendance suivra ».

Ce constat est particulièrement vrai au sein de l'AdT, les commissaires de cet ancrage, surnommés autrefois les « riz-pain-sel » ayant, plus que dans les autres armées, souffert de l'image « qui leur collait à la peau » et du peu de considération qui leur était accordé. L'appellation « commissaire », adoptée derrière celle « d'intendant », a d'ailleurs été empruntée à la Marine, qui reconnaissait au moins ces derniers pour leur plume.

<sup>(19)</sup> DURAND Franck, « Les rapports entre le CEMA et le ministre de la défense : subordination ou dyarchie ? »

<sup>(20)</sup> Il n'y a qu'à lire les quelques articles descriptifs et somme toute assez creux qui définissent le rôle de l'EMA et du major général des armées aux ordres duquel il est placé (Art. D3121-21 et suivants).

<sup>(21)</sup> PIERRE Hervé, « Temps et contretemps », *Inflexions* n° 21 « La réforme perpétuelle », 2012 (<https://inflexions.net/>).

<sup>(22)</sup> AIM Roger, *L'essentiel de la théorie des organisations* (13<sup>e</sup> édition), Éditions Gualino, 2022.

« Je t'aime... moi non plus » :  
pour un dialogue rénové entre le commandement et les soutiens

L'appréhension de « l'autre » est donc, *de facto*, toujours restée parcellaire particulièrement dans l'AdT. La réforme récente des soutiens exacerbe plus encore cette incompréhension réciproque.

Par ailleurs, cette indifférence est amplifiée aujourd'hui par l'émergence d'une complexité technologique qui accompagne les nouveaux métiers du soutien. Ardues et pas toujours efficacement conçus (exemple du *Logiciel unique à vocation interarmées de la solde, Louvois*), les outils numériques rebutent encore, alors même qu'ils façonnent aujourd'hui notre quotidien. Ils sont, pourtant, la solution à certaines économies d'échelle.

- **Une dernière réforme subie aux conséquences mal anticipées.**

Le besoin de rationalisation, d'économie de ressources humaines et financières a été le leitmotiv de cette ambition <sup>(23)</sup>, encouragée par le monde de l'entreprise qui se restructurait sur ce modèle. Portée par des personnalités fortes (ère Coffin), les soutiens y ont vu l'opportunité d'une plus grande visibilité, une manière aussi de combler un manque profond de reconnaissance, voire l'occasion d'une revanche.

Ces projets n'étaient pas nécessairement en cohérence avec le besoin des armées qui, par frilosité et sans avoir correctement défini leurs lignes rouges, n'ont pas su résister à la pression technocratique d'un modèle différent ; pour l'AdT, la Politique d'emploi et de gestion des parcs (PEGP) abandonnée aujourd'hui, en est un autre exemple. Malgré la pression politique – visant la réduction du format et la diminution des responsabilités confiées aux militaires –, les armées auraient dû s'opposer à un tel démembrement en proposant des alternatives. À ne pas avoir su suffisamment marteler l'exigence opérationnelle « un chef, une mission, des moyens », les armées ont subi une réforme profondément déstructurante.

Parallèlement, les espoirs fondés dans la capacité d'arbitrage et de coordination de l'interarmées peinent à se concrétiser. Laborieux dans sa réorganisation, challengé par des armées à l'identité forte et des services ministériels qui montent en puissance, l'EMA est aujourd'hui affaibli et peine à définir son rôle en la matière.

**Comme dans le monde de l'entreprise, l'écosystème des soutiens a progressivement évolué vers un millefeuille administratif, reconnu aujourd'hui comme d'une complexité forte.**

Sans gouvernance solide, recherchant des solutions pour faire face aux fragilités générées par cette réforme, les relations entre les armées et les soutiens évoluent au gré d'adaptations souvent mineures, fruit d'un consensus ne froissant aucun protagoniste. L'expérimentation conduite au sein de l'AdT <sup>(24)</sup> sur la fonction Général-Relais-Terre (GRT) en est une illustration. Visant à renforcer une convergence trop fragile des chaînes opérationnelles, organiques et de soutien, sans remettre en cause ni le principe général, ni le mode de fonctionnement des chaînes de soutiens interarmées, l'AdT

<sup>(23)</sup> DOARE Ronan, « La mutualisation au cœur de la réforme des armées », *Inflexions* n° 21, 2012 (<https://inflexions.net/>).

<sup>(24)</sup> Note n° 508466/ARM/EMAT/SCPS/BES/NP du 24 septembre 2021.

« Je t'aime... moi non plus » :  
pour un dialogue rénové entre le commandement et les soutiens

expérimente un nouvel échelon de commandement intermédiaire, qui complexifiera un écosystème déjà dense.

Le découpage territorial de chaque service – et ses évolutions – n'est déjà pas homogène. Les périmètres géographiques de responsabilité des différents soutiens ne sont pas superposables. Leur prise en compte par les échelons opérationnels locaux est d'une complexité croissante : multiplicité d'acteurs, incohérences géographiques. La volonté parisienne d'uniformiser les services de soutien sur un même modèle et sous des responsabilités zonales qui se superposent (la BdD comme unique repère) s'oppose à la réalité de soutiens à l'organisation très spécifique, aux compétences qui ne peuvent pas toujours se partager territorialement et parfois aux ressources insuffisantes pour s'aligner sur des maillages plus fins.

Comme évoqué *supra*, cette complexité s'accroît enfin avec une montée en puissance difficile du numérique au sein du ministère. Porteur d'une plus grande efficacité opérationnelle, sa prise en compte est néanmoins ardue ; difficulté qui repose sur un manque de ressources, une obligation de réactivité à rebours des processus administratifs inhérents au « bout en bout », mais aussi un nombre d'acteurs élevé dont le périmètre de chacun, malgré les textes réglementaires, reste, pour un non initié, très flou : entre la Direction générale du numérique et des systèmes d'information et de communication (DGNUM), l'Agence du numérique de Défense (AND) dépendant du ministère, et la Dirisi dépendant de l'EMA, difficile pour l'utilisateur de savoir « qui fait quoi » !

## **Dans la situation telle que vous la décrivez, quels sont les risques et peut-être les opportunités que vous identifiez ?**

### ***CRC1 Thomas Gauthier :***

Les risques inhérents aux dernières transformations du ministère ont été très tôt identifiés, par ceux-là mêmes qui ont pensé ces réformes. Par un article publié dans la *RDN* en 2015 <sup>(25)</sup>, le CGA Rebmeister appelait ainsi à la vigilance sur deux points principaux : la déresponsabilisation du commandement et l'affaiblissement des cultures d'armées qui participent à l'efficacité opérationnelle. D'autres fragilités ont été identifiées depuis et notamment la fragmentation des soutiens, apparaissant désormais en silos <sup>(26)</sup> alors qu'un des principes de la logistique repose justement sur l'unicité de l'organisation <sup>(27)</sup>.

Je retiendrai pour ma part trois principaux risques et une opportunité.

**Le risque qui semble prépondérant, parce qu'existential, est celui d'une « désinstitutionnalisation » aboutie des armées et particulièrement de l'AdT. L'hypothèse**

<sup>(25)</sup> REBMEISTER Jean-Robert, « La transformation du ministère : entre cohérence et vigilance », *RDN* n° 778, mars 2015, p. 38-41.

<sup>(26)</sup> BACQUET Jean-Marc, « La redécouverte du défi logistique militaire », *Briefing de l'Ifri*, 26 mai 2021 ([https://www.ifri.org/sites/default/files/atoms/files/bacquet\\_defi\\_logistique\\_militaire\\_2021.pdf](https://www.ifri.org/sites/default/files/atoms/files/bacquet_defi_logistique_militaire_2021.pdf)).

<sup>(27)</sup> CLAIN Geoffroy, *Histoire de la logistique militaire*, Éditions Lavauzelle, 2020, 176 pages.

« Je t'aime... moi non plus » :  
pour un dialogue rénové entre le commandement et les soutiens

développée dans sa thèse par Sébastien Jakubowski <sup>(28)</sup> est en effet que la professionnalisation avait déjà fragilisé l'AdT, la transformant en une simple organisation, un simple « outil de défense », affaiblissant par là même le rapport au métier singulier des armes et sapant l'autorité. La création des BdD, l'interarmisation des soutiens et leur éloignement des armées pourraient, si l'on y prend garde, achever cette « désinstitutionnalisation » mortifère. Or, avec le retour de la guerre en Europe, il faut absolument garder à l'esprit cette conclusion à laquelle était parvenue le théoricien militaire Ardant du Picq dans ses *Études sur le combat* <sup>(29)</sup> : « l'esprit de corps se forme avec la guerre ; la guerre devient de plus en plus courte et violente ; formez d'avance l'esprit de corps ».

**Un autre risque majeur me semble être celui de l'éloignement des soutiens.** Éloignement du sens opérationnel d'abord, dont la fameuse « culture du ticket » illustre bien la tentation. Éloignement des armées ensuite, qui pourrait conduire à un défaut de réactivité dans le cas d'un conflit subi. Ce risque opérationnel a été pris en compte par le plan stratégique du Céma et traduit par la Direction centrale du SCA (DCSCA) comme celle du SSA (DCSSA) par leur feuille de route.

**Enfin, le dernier risque important dont la probabilité est désormais non nulle, est celui de l'implosion d'un service compte tenu de la trop grande fragilité de sa RH.** Il manque plus de 700 personnels au SCA et le SSA connaît un déficit de son schéma d'emploi de 400 ETP (équivalents temps plein). Toutes choses égales par ailleurs, il semble que la situation, loin de se stabiliser, s'aggrave et qu'une spirale infernale soit à l'œuvre dans les services : sous-effectif, pression accrue sur les soutiens, dégradation de la qualité du service rendu, armées qui privilégient la récréation d'un soutien de proximité au titre de la synergie souteneurs/soutenus, nouvelle diminution des effectifs affectés dans les services, etc.

**S'il y a une opportunité à saisir pour changer quelque peu la donne, c'est probablement celle de la numérisation de nos administrations centrales.** Car après tout qu'est-ce qu'une administration centrale si ce n'est un système d'information, de conception et de décision ? Pour rendre possible la subsidiarité et participer à l'intégration réelle des ADS, la numérisation <sup>(30)</sup> de l'administration centrale et des états-majors est un prérequis. Centrée sur la donnée, cette numérisation devrait éviter que les plus de 9 000 militaires et civils de Balard échangent comme aujourd'hui plus de 25 millions de courriels par an. En partageant la donnée, la numérisation contribuera à réduire la défiance qui existe entre les différents échelons et entre les ADS. Elle ne résoudra pas toutes les frictions entre armées et services mais elle constituera une « révolution copernicienne » qui permettra d'aligner les différentes entités du ministère.

**Col. Éric Lafontaine :**

Deux risques majeurs sont à appréhender.

<sup>(28)</sup> JAKUBOWSKI Sébastien, *D'une institution d'État à une organisation : le cas de l'armée de terre professionnalisée : contribution à une sociologie de l'autorité et des processus de transformation* (thèse de doctorat).

<sup>(29)</sup> ARDANT DU PICQ Charles, *Études sur le combat*, Librairie Hachette, 1880.

<sup>(30)</sup> NDLR : sur ce sujet, voir dans ce *Cahier*, l'article du colonel (*Bundeswehr*) Harald LAMATSCH, p. 77-90.

« Je t'aime... moi non plus » :  
pour un dialogue rénové entre le commandement et les soutiens

- **Un risque opérationnel d'abord.**

**La réorganisation des soutiens a fragilisé, en premier lieu, la cohérence de l'échelon local et donc amoindri la réactivité dans l'engagement.** Les ressources sont difficiles à mobiliser, la continuité « opérationnelle » n'est pas assurée. Face à l'instabilité du contexte sécuritaire, **le risque de ne pas être au rendez-vous attendu est fort.** Il est redouté et intériorisé par les armées. Il conduit ainsi à une augmentation des crispations dans les rapports avec les soutiens, SCA et SSA tout particulièrement.

Les responsabilités étant disséminées entre armées, directions et services, la cohérence opérationnelle dans les actions entreprises est aussi plus difficile à garantir. Malgré l'attention portée par chacune des chaînes de commandement, en l'absence de responsables nommément identifiés, des défaillances graves peuvent sournoisement émerger. Le vol de détonateurs sur le dépôt de munitions de Miramas en 2015 <sup>(31)</sup> illustre ce risque. *A posteriori*, la définition des responsabilités, partagées entre plusieurs acteurs, reste objectivement complexe.

**L'altération de la confiance au sein des unités opérationnelles est un deuxième argument.** Dans ces organismes, le chef est reconnu parce qu'il est estimé en capacité d'apporter la solution aux problèmes quotidiens de ses soldats. Cette confiance est aujourd'hui fragilisée chez une troupe qui constate que seuls de maigres leviers restent en possession des commandants de formation.

**Enfin, cette réforme des soutiens tend à restreindre le potentiel des chefs.** Leur périmètre étant réduit, ils sont intellectuellement moins stimulés et nécessairement plus attentistes. Cette évolution est porteuse de risques, la vivacité d'esprit du chef restant un facteur important de supériorité opérationnelle. L'expérience de 1940 en est une triste illustration.

Aujourd'hui, force est de constater que nos commandants d'organisme font preuve d'une attitude souvent attentiste voire de passivité vis-à-vis du pourvoyeur de service. Par ailleurs, une grande partie des moyens n'étant plus à leur main et une certaine forme de fatalisme les ayant gagnés, la médiocrité subie est acceptée au quotidien dans la réalisation des missions. Enfin, l'ingéniosité, la volonté et les énergies sont bridées par une architecture organisationnelle qui a retiré à l'échelon opérationnel local les leviers lui permettant de démultiplier son efficacité. Dans un autre contexte, cette situation est parfaitement analysée par deux dirigeants du *Boston Consulting Group*, Yves Morieux <sup>(32)</sup> et Peter Tollman <sup>(33)</sup>. Dans leur étude <sup>(34)</sup>, ils relèvent le même risque : « les solutions utilisées par l'entreprise pour répondre à des exigences de performance devenues plus complexes ont, en fait, créé des labyrinthes organisationnels qui brident la productivité et les capacités d'innovation, tout en démotivait les individus avec toujours plus de souffrance au travail ».

<sup>(31)</sup> NDLR : LAGNEAU Laurent, « La DPSD avait inspecté le dépôt de munitions de Miramas plus de 8 ans avant le vol d'explosifs », *Opex360-Zone militaire*, 8 octobre 2015 (<https://www.opex360.com/>).

<sup>(32)</sup> Directeur Associé Senior au bureau de Washington du Boston Consulting Group.

<sup>(33)</sup> Directeur Associé Senior au bureau de Boston du Boston Consulting Group.

<sup>(34)</sup> *Smart Simplicity*, éditions Manitoba/Les Belles Lettres, 2018.

« Je t'aime... moi non plus » :  
pour un dialogue rénové entre le commandement et les soutiens

- **Un risque existentiel à court ou moyen terme ensuite.**

Au sein du ministère, l'attractivité pour l'administration, le médical, l'infrastructure ou les systèmes d'information pourrait ne pas nécessairement reposer sur la volonté première de « servir » mais plutôt sur l'idée d'acquérir prioritairement des compétences utiles et facilement transposables dans le monde civil, en ne servant que quelques années au sein des armées. Les soldes n'étant pas toujours à la hauteur de ce qui peut être proposé dans le secteur privé, la résignation étant prégnante face au manque de moyens et l'image des services concernés étant, en interne, altérée, le risque d'attrition est d'autant plus fort. Ces tensions portées par des services structurellement fragiles pourraient conduire à un délitement progressif pouvant aller jusqu'à l'implosion (exemple des médecins ou ingénieurs militaires d'infrastructure qui quittent aujourd'hui prématurément le ministère pour rejoindre le secteur civil).

Enfin, face aux atermoiements des armées sur le sujet des soutiens, le risque de voir partir nos services sous la coupe d'autres entités du ministère est important. Cette évolution, qui peut, par certains aspects, s'avérer séduisante est une impasse : elle conduirait sans doute à une accélération de l'externalisation, éloignant encore davantage l'opérationnel de ses soutiens. Tôt ou tard, l'état militaire de nos services, garantie d'une relative résilience en temps de guerre, serait dans ce cas remis en cause.

### **Quelles évolutions vous semblent aujourd'hui possibles, quels modèles pourrait-on adopter pour réinventer la relation commandement/soutien ?**

#### **Les auteurs :**

Dans la perspective de la prochaine LPM et de la transformation, d'ores et déjà annoncée par le ministre des Armées, il semble effectivement utile de lister les leviers que l'on peut mobiliser et d'envisager comment les agencer pour obtenir un modèle cohérent. C'est ce que vise le projet *STENTOR* à travers 12 déclinaisons <sup>(35)</sup>. L'Institut Montaigne, probablement conseillé par certains militaires, s'y était déjà essayé dès 2021 <sup>(36)</sup> en proposant de « remettre les soutiens dans la main des chefs de terrain ». Ces évolutions devront nécessairement prendre en compte le Retour d'expérience (Retex) de la guerre en Ukraine, trop partiel à ce stade pour en tirer des conclusions définitives. En première approche, le maître-mot de cette guerre semble néanmoins être l'agilité. « Le modèle fermé, centralisé, vertical est dépassé. Les bonnes idées peuvent venir du sommet ou de la base, du monde militaire ou du monde civil » <sup>(37)</sup>.

3 modèles se dessinent pour redéfinir la relation entre commandement et soutiens.

<sup>(35)</sup> GDI NICOL Franck, « Définition et mise en place du C2IA », note du 27 juin 2022 [diffusion restreinte].

<sup>(36)</sup> INSTITUT MONTAIGNE, *Repenser la Défense face aux crises du 21<sup>e</sup> siècle*, février 2021 (<https://www.institutmontaigne.org/publications/repenser-la-defense-face-aux-crisis-du-21e-siecle>).

<sup>(37)</sup> COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES, DE LA DÉFENSE ET DES FORCES ARMÉES, *Ukraine, 1 an de guerre (Rapport d'information n° 334)*, 8 février 2023, Sénat (<https://www.senat.fr/rap/r22-334/r22-3341.pdf>).

« Je t'aime... moi non plus » :  
pour un dialogue rénové entre le commandement et les soutiens

**1<sup>er</sup> modèle : Renforcer l'imbrication commandement/soutiens en adaptant « le bout en bout ».** L'objectif serait de favoriser le rapprochement entre les soutiens et les armées avec, au niveau central, des chaînes soutien dédiées à la conception et l'innovation et, au niveau local, des unités qui redeviendraient des « structures-mères » dont l'autonomie garantirait réactivité et résilience, rendant la plénitude du commandement au chef de terrain. Pour ce faire, l'interarmisation des soutiens serait maintenue au niveau stratégique (conception) et territorial (déconfliction), mais le niveau local serait, autant que possible, réinternalisé dans les armées.

Ce nouveau modèle devrait aussi conduire à repenser l'équilibre actuel entre modularité et autonomie en redonnant de nouvelles marges de manœuvre à l'échelon local. C'est probablement le sens qu'il faut donner aux récentes interventions du Céma appelant à la fin du modèle d'armée « Légo »<sup>(38)</sup>, faisant d'ailleurs écho aux propositions du colonel (CR) Michel Goya qui invitait à donner priorité à la brigade, en recréant par exemple des régiments de commandement et de soutien (RCS)<sup>(39)</sup>.

**2<sup>e</sup> modèle : Aller au bout de la logique interarmées.** Il s'agirait ici de poursuivre la logique d'intégration engagée depuis des décennies en renforçant le rôle de l'EMA et notamment sa capacité à arbitrer. C'est en effet sur ce dernier champ que l'EMA apparaît aujourd'hui le plus fragile. Cet approfondissement pourrait prendre trois voies. Une voie minimaliste qui viserait à améliorer la gouvernance de l'EMA<sup>(40)</sup> en identifiant clairement dans le Code de la défense les responsabilités propres du Major général des armées (MGA), le mettant dès lors en situation d'arbitrer entre les armées, directions et services à l'image de ce que fait le cabinet du Premier ministre à travers les Réunions interministérielles (RIM)<sup>(41)</sup>.

Une voie intermédiaire conduirait à changer en plus la donne en matière de RH en interarmisant partiellement cette fonction. La responsabilité des parcours professionnels et de carrière du personnel militaire ainsi que la gestion des effectifs, des emplois et des compétences pourraient ainsi être confiées au Céma et exercées par le MGA.

La solution maximaliste serait de supprimer les armées en tant que commandements organiques et de les transformer en composantes. C'est le sens de la réforme menée au Canada dans les années 1970, avec des résultats extrêmement mitigés<sup>(42)</sup>. L'expérience interarmées des États-Unis constitue aussi une piste intéressante. Les mesures du *Goldwater-Nichols Defense Reorganisation Act* de 1986<sup>(43)</sup>, notamment la création d'une filière interarmées, mériteraient d'être étudiées.

<sup>(38)</sup> MERCHET Jean-Dominique, « Pourquoi l'armée de terre veut moins jouer au “Légo” », *L'Opinion*, 14 février 2023.

<sup>(39)</sup> GOYA Michel, « Le régiment demeure-t-il un modèle pertinent pour aborder les défis et les opportunités de demain », *op. cit.*

<sup>(40)</sup> On notera que cette gouvernance est en cours de renforcement à travers l'Ordre aux armées, directions et services (OADS) et la mise en place d'un comité des soutiens.

<sup>(41)</sup> Les services du Premier ministre conduisent près de 1 500 réunions interministérielles par an qui font l'objet de compte rendu d'arbitrage communément appelé « bleu ».

<sup>(42)</sup> GOSSELIN Daniel, « Les fantômes de Hellyer : l'unification des forces armées canadiennes à 40 ans », *Revue militaire canadienne*, vol. 9 n° 2, 1<sup>re</sup> (<http://www.journal.forces.gc.ca/>) et 2<sup>e</sup> partie (<http://www.journal.forces.gc.ca/>).

<sup>(43)</sup> DURAND (DE) Étienne, « L'interarmées aux États-Unis – Rivalités bureaucratiques, enjeux opérationnels et idéologie de la *jointness* », *Focus stratégique* n° 3, novembre 2007, Ifri (<https://www.ifri.org/>).

« Je t'aime... moi non plus » :  
pour un dialogue rénové entre le commandement et les soutiens

**3<sup>e</sup> modèle : Réduire le périmètre des soutiens pour simplifier la donne.**  
L'objectif de ce scénario serait de simplifier l'écosystème des soutiens en externalisant ceux qui n'ont pas un lien direct avec l'engagement des forces, voire à civilianiser les soutiens opérationnels. Ce serait par exemple la bascule de l'investissement immobilier au sein d'un établissement public, tel que le pratique la Suède. Ainsi, la *Swedish Fortifications Agency*, créée en 1994 et qui dépend du ministère des Finances, est l'agence chargée de gérer le patrimoine immobilier des armées suédoises et de les soutenir en opération. Pour améliorer le coût-efficacité des opérations d'infrastructure, cette agence fonctionne selon un schéma économique original. En effet, c'est une foncière qui met des infrastructures à disposition des armées, lesquelles lui paient un loyer dont le montant est calculé pour équilibrer la gestion du patrimoine. Les investissements initiaux sont financés par un établissement qui, sans équivalent en France, s'approche de notre Caisse des dépôts<sup>(44)</sup>. Le parangonnage a ses limites, et il faut naturellement prendre en compte les spécificités du modèle français, notamment avec ses implantations Outre-mer et à l'étranger (OME) et sa dissuasion nucléaire.

Un 4<sup>e</sup> modèle existe, c'est celui de la « marche arrière » et de la réinternalisation complète des soutiens. Ce modèle est tentant car il a été éprouvé. Il représente un coût humain, financier, managérial et politique qui mériterait d'être précisément évalué pour l'envisager ou définitivement l'écarter.

Tous ces modèles peuvent être articulés entre eux. Chacun, en fonction de sa sensibilité et de son expérience sera plus enclin à adopter telle ou telle réforme.

**Au final, vous semble-t-il nécessaire de modifier les rapports entre commandement et soutien et, dans l'affirmative, quelles actions vous semblent devoir être engagées en priorité ?**

**Les auteurs :**

Aucun doute que la relation commandement/soutiens continuera d'évoluer, comme cela a toujours été le cas au cours de notre histoire militaire. Au gré des entretiens réalisés pour cet article, au fil de nos échanges, nous nous sommes forgé cinq convictions sur l'avenir de cette relation.

- **Établissons d'abord un diagnostic partagé et dépassionné des forces et faiblesses de cette relation armées/soutiens avant d'engager toute nouvelle réforme.** La LPM 2019-2025, en cours, est une loi de réparation, le ministère en avait besoin. La prochaine LPM (2024-2030) est annoncée comme une loi de transformation. Souhaitons que cette transformation évite trois écueils : la « réformite » qui réforme les moyens, sans interroger les fins ; le « réformisme », posture intellectuelle consistant à vouloir tout remettre en question systématiquement et la « réforme inaboutie, celle qui peut

<sup>(44)</sup> Cité dans CONTRÔLE GÉNÉRAL DES ARMÉES/CONSEIL GÉNÉRAL DE L'ENVIRONNEMENT ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE (CGA/CGED), « Le SID et la LPM 2019-2025 », septembre 2019 [diffusion restreinte].

« Je t'aime... moi non plus » :  
pour un dialogue rénové entre le commandement et les soutiens

ne jamais aboutir soit qu'elle ne parvienne pas à donner les résultats escomptés, soit qu'une autre réforme vienne la percuter de plein fouet avant terme » <sup>(45)</sup>.

- **Dans l'immédiat, osons accélérer la révolution numérique.** Si chacun se plaint de boîtes de réception surchargées, ne nous trompons pas sur la cause. Le problème ne vient pas d'un besoin inconsidéré d'informations, le problème vient du fait que nous ne nous sommes toujours pas organisé pour traiter l'information correctement. Alors que nous avons désormais les moyens d'interroger directement la donnée (*Big Data*), nous continuons à la faire circuler par courriers, même s'ils sont électroniques. Par ailleurs, nous nous appuyons sur un nombre de réseaux excessif. À quand la possibilité de consulter nos données, qu'elles soient ou non classifiées, sur un même ordinateur ou à distance ? Cette révolution numérique est un prérequis pour commencer une déconcentration des responsabilités et participer à la confiance retrouvée entre commandement et soutiens.

- **Engageons parallèlement au sein du ministère une réflexion sur la réduction de la norme.** Cette dernière participe, en effet, de la complexité croissante de notre fonctionnement. La simplification et l'allègement des normes permettraient, par ailleurs, de retrouver des marges budgétaires tout en libérant les énergies et en favorisant la prise de risque. La tâche est sisyphéenne. Les tentatives ont déjà été aussi nombreuses que modestes dans leurs résultats, mais il faut absolument s'y atteler <sup>(46)</sup>. Plus encore que la norme, c'est sans doute le processus de « contrôle administratif systématique *a priori* » qu'il faut questionner.

- **Préservez avant tout l'efficacité de nos régiments, nos bateaux et nos bases aériennes.** Pour remettre commandement et soutiens « côte à côte » et non plus « face à face », responsabiliser l'échelon local et augmenter l'autonomie opérationnelle de nos unités, il faut probablement déconcentrer plus de moyens, financiers notamment, au niveau local et replacer certains soutiens aux ordres du ComBdD ou du commandant de formation. Ces adaptations sont indispensables pour développer un « commandement par intention qui donne aux échelons subalternes un maximum de latitude » <sup>(47)</sup>.

La déconcentration de moyens nécessitera au préalable une recapitalisation. Il ne s'agit pas de déshabiller l'un au profit de l'autre mais bien de donner des marges de manœuvre supplémentaires, ce qui nécessite d'investir, en s'appuyant, par exemple, sur les augmentations d'effectifs prévues dans la prochaine LPM. Quant à la meilleure articulation du commandement local et des soutiens, qui devrait être étudiée au cas par cas et non de manière systématique, la « mise pour emploi » pourrait utilement être expérimentée. Nécessitant une modification du Code de la défense pour le SCA en métropole (art. 3232-2-3), elle éviterait de nouveaux transferts d'effectifs et de missions qui ont déjà trop usé le personnel. Cette mise pour emploi, prévue par le Code de la défense (article R 3231-4 <sup>(48)</sup>), est déjà pratiquée avec succès OME, même

<sup>(45)</sup> PIERRE Hervé, « Temps et contretemps », *op. cit.*

<sup>(46)</sup> KENIG Gaspard, « *Libres propos* – La simplification, cause nationale », *Les Échos*, 19 avril 2023.

<sup>(47)</sup> VANDIER Pierre, « Comment s'adapter à un monde d'incertitudes », *Harvard Business Review France*, 16 mars 2023.

<sup>(48)</sup> Article R3231-4 : « Les directeurs de service décident de la mise pour emploi, permanente ou occasionnelle, des éléments de leur service au sein des forces ou d'autres services » (<https://www.legifrance.gouv.fr/>).

« Je t'aime... moi non plus » :  
pour un dialogue rénové entre le commandement et les soutiens

si comparaison n'est pas raison. Réversible, elle permettrait aussi de conserver la flexibilité nécessaire pour adapter nos structures en fonction de la menace.

- **Faisons le bilan de l'interarmées.** Il est désormais temps de faire le bilan de l'interarmées, de son périmètre de responsabilités, de ses modalités de fonctionnement et de son articulation avec les armées. Si la chaîne des opérations n'est pas remise en cause, les autres périmètres n'ont pas nécessairement trouvé leur équilibre, l'élaboration de la LPM à venir en étant une illustration.

Il pourrait s'agir d'identifier précisément les responsabilités de l'EMA et plus particulièrement celles du MGA. L'idée d'en faire le responsable des soutiens en lui donnant la possibilité d'arbitrer ces sujets entre les armées mériterait d'être instruite. Une réforme du Code de la défense précisant notamment les prérogatives du MGA devrait, dans ce cas, être entreprise. Sinon, et à l'inverse, prenant acte de l'impossibilité à s'affranchir des logiques de milieu, il conviendrait sinon de limiter les prérogatives de l'EMA à la définition des politiques générales (RH, soutien, énergie, numérique, infrastructure), à la cohérence d'ensemble et à la coordination, se concentrant donc exclusivement sur les sujets qu'une armée ne peut traiter seule. Ces deux options méritent d'être simultanément étudiées.

Ces orientations prises, il faudra enfin interroger la pertinence de notre modèle RH sans tabou. Force est de constater qu'il est aujourd'hui précaire. Les DRH peinent à réaliser les cibles de recrutement. La fidélisation est un enjeu quotidien. Dans ce contexte difficile, la relation entre gestionnaires et employeurs tourne au dialogue de sourds, chacun étant convaincu de faire le maximum et persuadé de son bon droit. Si besoin, il faudra savoir faire bouger les lignes.

#### Entretiens réalisés

##### Interarmées :

GAA Éric Autellet, major général des armées (MGA)  
GDI Jean-Christophe Béchon, officier adjoint du MGA  
CRG2 Jean-Philippe Delprat, EMA/PERF/chef de division soutien de l'homme  
CGA Philippe Leyssene, Contrôle général des armées (CGA)/chef du groupe de contrôle des forces, du soutien et des systèmes d'information  
GBA Jean-Marc Régnier, EMA/PERF/chef de division soutien de l'activité

##### Armées :

GDI Vincent Giraud, EMAT/Sous-chef performance synthèse  
GDA Christophe Pagès, EMAAE/Sous-chef performance synthèse  
CV Nicolas Pannetier, EMM/Officier général performance et synthèse  
CA Éric Vernet, EMM/sous-chef d'état-major soutien-finances

##### Services de soutien :

MSCN Jean-Christophe Bel, Service de santé des armées (SSA)/DC/Chef de la division Anticipation et Stratégie  
GDI Norbert Chassang, Dirisi/Directeur central adjoint  
GDI Pierre-Yves Guichard, Service d'infrastructure de la Défense (SID)/ Directeur adjoint transformation-maîtrise des risques  
CRG1 Olivier Marcotte, Service du commissariat des armées (SCA)/directeur central adjoint



■ **Le changement  
d'ère géopolitique :  
redéfinir nos stratégies**

RDN

*Les Cahiers de la* Revue Défense Nationale



# Livrer la bataille des ressources stratégiques pour gagner la guerre avant la guerre

Georges-Antoine FLORENTIN

Capitaine de vaisseau, auditeur de la 72<sup>e</sup> session du CHEM et de la 75<sup>e</sup> session de l'IHEDN. Breveté atomicien, il a passé la majeure partie de sa carrière à la mer sur les unités de la Force d'action navale (FAN), dont six années au sein du groupe aéronaval et notamment comme commandant en second du *Charles-de-Gaulle*. Il a commandé à la mer à deux reprises. À terre, il a notamment servi comme chef de cabinet de l'amiral commandant la FAN, adjoint au chef de cabinet du Chef d'état-major des armées et chef du centre des opérations maritimes de Toulon.

Les stratégestes sont prolixes, les officiers de l'École de Guerre (EdG) en témoignent. Si ces derniers ne devaient retenir qu'une chose de leurs lectures, au-delà des sacro-saints principes de la guerre du Maréchal Foch, c'est probablement qu'il convient de ne pas culminer <sup>(1)</sup> avant l'adversaire. Tenir, avoir des forces en réserve, rien de nouveau, une évidence que la guerre d'Ukraine vient nous rappeler, crûment. On semble redécouvrir l'attrition humaine et matérielle, ainsi que le sujet de la consommation de munitions <sup>(2)</sup>. Aurions-nous oublié la parabole des jeunes filles prévoyantes <sup>(3)</sup> ? Si La Fontaine avait un successeur, il croquerait cyniquement l'attitude européenne des trente dernières années... « Que faisiez-vous au temps chaud ? » <sup>(4)</sup>.

Dans un monde où les acteurs ne sont plus solidaires et où la prédation et la guerre font partie du quotidien, il faut éviter l'erreur de modèle consistant à croire que les ressources seront accessibles, comme elles le sont en temps normal, au moment où il faudra employer la force.

Pour se préparer à la guerre, il importe donc d'identifier les ressources qui permettront de combattre, d'analyser le grand jeu des puissances dans ce domaine et de définir une politique garantissant les approvisionnements pour surclasser l'adversaire.

<sup>(1)</sup> Culminer : avoir lancé toutes ses forces dans la bataille. Celui des deux adversaires qui culmine avant l'autre ne réussira théoriquement pas à renverser la situation.

<sup>(2)</sup> On se souviendra toutefois que le sujet de la consommation de certaines munitions a fait couler beaucoup d'encre électronique au sein du ministère des Armées. C'était à l'époque des conflits du fort au faible, dans lesquels le fort peut se permettre de doser l'effort consenti.

<sup>(3)</sup> Évangile selon Saint-Matthieu, chapitre 25, versets 1 à 13. Le passage se termine par les mots de Jésus : « Veillez donc, car vous ne savez ni le jour ni l'heure ».

<sup>(4)</sup> LA FONTAINE (DE) Jean, « La cigale et la fourmi », *Fables*, 1668.

## « Que faisiez-vous au temps chaud ? » : l'erreur de modèle

### *L'illusion du tout, tout de suite*

« Au temps chaud » de l'après-guerre froide, nous tirions les dividendes de la paix et vivions dans l'illusion d'une *pax americana* durable, reposant sur des règles « multilatérales », incontestées du fait de la prééminence de la puissance américaine. Dans ce monde *de facto* unipolaire, où l'Occident choisissait d'intervenir dans des guerres du fort au faible, il s'agissait d'assurer la stabilité du monde pour garantir que les échanges planétaires puissent être placés sous le signe de l'optimisation. En mathématiques, optimiser signifie trouver les valeurs d'un ou plusieurs paramètres correspondant à l'extremum d'une fonction. En l'occurrence, les vainqueurs de la guerre froide cherchaient les solutions pour atteindre, en toute chose, un coût minimal. C'est ainsi qu'a été lancée la chasse à tout ce qui est immobile, transformant la planète en un monde de flux dévalant les différences de potentiels : flux de matières premières vers les pays aux faibles coûts de transformation, biens de consommation vers les pays riches et capitaux vers les pays à la main d'œuvre bon marché. *Exit* donc les stocks coûteux et vive la libre circulation des personnes et des biens. Le monde a alors vécu dans l'utopie du « tout disponible tout de suite », oubliant que cette mécanique bien huilée n'était pas robuste à l'aléa. La mécanique des fluides est pourtant catégorique : quand la viscosité augmente, le débit diminue, et réamorcer une pompe demande un effort. L'échouement de l'*Ever Given*, porte-conteneurs de quelque 20 000 EVP <sup>(5)</sup> de la société Evergreen, dans le canal de Suez le 23 mars 2021 est illustratif de ce phénomène : bloquant 422 navires de part et d'autre du canal, il a fallu trois jours pour résorber l'embouteillage créé par 6 jours d'immobilisation. Les prix du pétrole ont alors augmenté de 5 % et les pertes du commerce maritime mondial auraient atteint, selon l'assureur Allianz, 6 à 10 milliards de dollars par jour <sup>(6)</sup>.

Un peu comme on oublie, parce que l'on a l'eau courante, que cette ressource n'est pas infinie, nous avons oublié que la machine pouvait se gripper. Dans un système mondial d'interdépendances optimisées, la résilience à l'aléa ne peut reposer que sur une analyse rationnelle de la situation et l'étude d'une solution globale, chacun acceptant de faire passer son intérêt immédiat derrière la recherche du bien commun. Cela suppose une organisation robuste en laquelle les acteurs ont confiance. À défaut, les biais cognitifs et la rationalité limitée des protagonistes risquent de mener à la catastrophe. À vouloir se sauver tout seul, un individu cédant à la peur peut ainsi engendrer un mouvement de panique qui fera périr le groupe. Le phénomène classique de repli sur soi constaté lors de la pandémie de Covid-19 a, par exemple, complètement dérégulé le commerce maritime mondial <sup>(7)</sup>, créant des phénomènes de pénurie qui ont, en partie, engendré de l'inflation que l'on peine aujourd'hui à juguler.

<sup>(5)</sup> EVP : équivalent vingt pieds, taille standard d'un conteneur.

<sup>(6)</sup> AGENCE FRANCE PRESSE (AFP), « L'*Ever Given* quitte le canal de Suez après 100 jours d'immobilisation », *L'Express*, 7 juillet 2021 ([www.lexpress.fr/](http://www.lexpress.fr/)).

<sup>(7)</sup> Le prix du transport maritime de conteneurs a par exemple été décuplé. Voir « World Container Index », *Infogram* (<https://infogram.com/world-container-index-1h17493095xl4zi>).

### **Le mythe de la guerre sans attrition**

« Au temps chaud » de l'après-guerre froide, nous choisissons nos engagements, du fort au faible, dosant à loisir le niveau d'engagement et de risque consentis, d'autant que l'enjeu n'était en rien existentiel. Le faible nombre de pertes et la mise en scène des chaînes d'information en continu ont contribué à faire oublier le tragique de la guerre. L'extrême supériorité technologique des États-Unis a ainsi permis à l'Occident d'emporter un succès rapide face à l'Irak de Saddam Hussein en 1991. La « quatrième armée du monde »<sup>(8)</sup> a été vaincue en 120 heures devant les caméras du monde entier, les combats ayant occasionné près de 450 morts chez les coalisés contre 30 000 à 100 000 dans les rangs irakiens<sup>(9)</sup>.

### **L'aveuglement de l'hubris**

Parce qu'au temps chaud des guerres choisies, nous avons surclassé nos adversaires militairement, sans toutefois, en général, « gagner la paix ». Le risque de reproduire les recettes d'hier nous guette. L'histoire regorge d'erreurs stratégiques fondées sur l'incapacité à évaluer la qualité de sa propre armée.

Ainsi, quoiqu'opposé à l'idée d'une confrontation avec la Prusse, Napoléon III n'a pas pu empêcher le déclenchement du conflit qui mena à la défaite de Sedan. Le 17 juillet 1870, Émile Ollivier, président du Conseil, déclarait devant le Corps législatif : « Cette guerre, nous la déclarons d'un cœur léger », à la veille d'affronter les royaumes d'Allemagne du Nord. Parce que la France de 1870 avait mené des guerres, souvent victorieuses<sup>(10)</sup>, sous le Second Empire, elle éprouvait un sentiment de supériorité, mais elle n'avait pas su se préparer à la guerre qui l'attendait. La défaite fut sans appel<sup>(11)</sup>.

Qu'en est-il aujourd'hui ? « Nous aurions vaincu par notre force et la puissance de nos armes » lançait crânement, en évoquant la guerre froide, le général Guerassimov à son homologue français lors d'une rencontre à Moscou le 23 décembre 2015. « C'est faux, nous aurions gagné par notre mobilité et notre souplesse ! »<sup>(12)</sup>. Joli sens de la répartie, parfaitement adapté à la situation, car les Russes ne respectent que la force. Cet échange est révélateur de la culture stratégique de chaque nation. Une approche que d'aucuns qualifieraient de clausewitzienne pour la France, avec sa capacité d'adaptation bien connue (ou son goût pour l'improvisation...) et une culture jomienne<sup>(13)</sup> pour

<sup>(8)</sup> MERCHET Jean-Dominique, « La "quatrième armée du monde" en lambeaux », *Libération*, 17 mars 2003 (<https://www.liberation.fr/>). En termes d'effectifs, l'armée irakienne était devenue la quatrième armée du monde, après la Chine, l'Union soviétique et les États-Unis.

<sup>(9)</sup> « Première guerre du Golfe (1990-1991), *Le Monde diplomatique* ([www.monde-diplomatique.fr/](http://www.monde-diplomatique.fr/)).

<sup>(10)</sup> Guerre de Crimée (1853-1856), seconde guerre de l'opium (1856-1860), campagne de Cochinchine (1858-1862) et campagne d'Italie (avril-juillet 1859).

<sup>(11)</sup> BLANDINET Jean-Baptiste, « Que peut-on encore apprendre de la guerre de 1870 ? », *Conflits*, 25 avril 2020 ([www.revueconflits.com/](http://www.revueconflits.com/)). Voir également : CRÉPIN Annie, « Le système de défense de la France à l'épreuve de la guerre de 1870 », *Chemins de mémoire*, Ministère des Armées ([www.cheminsdememoire.gouv.fr/](http://www.cheminsdememoire.gouv.fr/)).

<sup>(12)</sup> GUIBERT Nathalie, *Qui c'est le chef?*, Robert Laffont, 2018, p. 43.

<sup>(13)</sup> D'Antoine de Jomini (1779-1869). Suisse, général de brigade, membre de l'état-major de Napoléon I<sup>er</sup> puis d'Alexandre I<sup>er</sup> de Russie, après avoir trahi la France. Il fut l'auteur d'un *Précis de l'art de la guerre*, traité enseigné dans les écoles militaires.

la Russie qui sait pouvoir compter sur la profondeur stratégique de sa population et de son territoire pour tenir.

Notre culture stratégique demeure, mais contrairement au temps de la guerre froide, la masse et les soutiens ont fondu. Parce que nous avons disposé, pendant trois décennies, de la suprématie aérienne sur les théâtres d'opérations aéroterrestres, la vision romantique de la manœuvre, cultivée par les armes « nobles » de la mêlée, tient encore le haut du pavé : « nous sommes très bons au contact car nous avons le sens de la manœuvre » entend-on régulièrement dans les coursives de l'état-major. « Je connais cette théorie » rétorquerait un célèbre espion tricolore, car pour manœuvrer au contact, encore faut-il déboucher à portée de l'ennemi, avec de quoi manœuvrer. N'oublions pas que « le feu tue » <sup>(14)</sup>.

Les réflexions actuelles au sein des armées sur le besoin de masse, de stocks, de capacités de feu dans la profondeur et de moyens sol-air sont révélatrices d'une prise de conscience et d'un changement d'époque. Gageons que l'électrochoc de la guerre en Ukraine saura nous tirer du risque de rejouer la partition d'hier.

#### ***La chimère de la mode du moment***

Méfions-nous toutefois également des iconoclastes tourmentés par le risque de voir les armées ne préparer que la guerre d'hier. Ceux-là voudraient remiser certains armements au bénéfice de la mode du moment. C'est ainsi qu'après avoir vu en Ukraine des hélicoptères abattus <sup>(15)</sup>, des chars calcinés et un croiseur coulé <sup>(16)</sup>, certains ont conclu que ces matériels majeurs étaient vulnérables et donc dépassés. Élargissons la focale et regardons ce dont se dotent les puissances émergentes ou établies avant de conclure hâtivement.

\*

\*\*

À l'heure des choix capacitaires sous contrainte budgétaire, méfions-nous des raisonnements simplistes qui conduiraient à perdre la guerre sans combattre, faute de capacités <sup>(17)</sup> en nombre suffisant.

<sup>(14)</sup> Mots de Philippe Pétain. Les hécatombes des premières semaines de la Grande Guerre donnèrent raison à celui qui était opposé à la doctrine de l'offensive à outrance et préconisait de donner une place centrale à l'artillerie, dont l'efficacité avait été démontrée lors de la guerre de 1870.

<sup>(15)</sup> HERTIG Tristan, « En Ukraine, de plus en plus d'hélicoptères russes sont abattus », *RTS*, 26 octobre 2022 (<https://www.rts.ch/info/monde/13492719-en-ukraine-de-plus-en-plus-dhelicopteres-russes-sont-abattus.html>).

<sup>(16)</sup> QUÉNELLE Benjamin, « Le croiseur *Moskva* a coulé, un revers pour la Russie », *Les Échos*, 14 avril 2022 ([www.lesechos.fr/](http://www.lesechos.fr/)).

<sup>(17)</sup> On entend ici « capacité » selon l'acception du domaine « capacitaire » (c'est-à-dire le « monde » des programmes d'armement). Une capacité est un matériel entretenu et soutenu, servi par des militaires entraînés appliquant une doctrine d'emploi. Le Céma est garant de la cohérence capacitaire des armées.

**« Pas un seul petit morceau... » :  
la compétition pour les ressources stratégiques**

La stratégie est une dialectique des intelligences utilisant la force pour résoudre les différends. Si cette définition traditionnelle de la stratégie est remise en cause aujourd'hui dans le langage courant pour ne définir qu'« une attitude rationnelle en vue d'atteindre des fins préalablement définies »<sup>(18)</sup>, l'historien et stratège Hervé Coutau-Bégarie insiste pour que la stratégie « [continue] à reposer sur le conflit violent, sous peine de s'appliquer à n'importe quoi ».

Le retour d'une guerre interétatique de haute intensité sur le continent européen nous rappelle ainsi que la stratégie, sous son acception classique, n'est pas une discipline du passé. Dès lors, se poser la question des ressources stratégiques revient à s'interroger sur celles qui ressortent de la guerre, qui permettent de l'emporter sur un adversaire dans un conflit violent. Cette question, largement absente des différents *Livres blancs* comme de la *Revue stratégique (RS)* de 2017<sup>(19)</sup>, n'est pas dénuée de sens aujourd'hui, d'autant plus si l'on souhaite « gagner la guerre avant la guerre »<sup>(20)</sup>.

C'est d'ailleurs l'un des trois « objectifs fondamentaux » de la *Revue nationale stratégique (RNS)* 2022 : « Préparer en profondeur l'État aux crises ; développer des ressources humaines et des capacités matérielles pour faire face, en intégrant une réflexion globale sur la question des stocks stratégiques et la diversification des sources d'approvisionnement ; et adapter la communication publique aux enjeux de résilience<sup>(21)</sup>. » Le choc du retour des frontières et du repli sur soi lors de la pandémie de Covid-19, avec l'incapacité d'approvisionner rapidement des masques en grande quantité et, par ailleurs, la prise de conscience des besoins de l'armée ukrainienne pour tenir face à la Russie, ont sans doute été salutaires pour nous préparer au pire. Ainsi, la *RNS* lance-t-elle les réflexions sur l'économie de guerre<sup>(22)</sup> en incluant la dimension des ressources stratégiques<sup>(23)</sup>. De son côté, la Commission des affaires étrangères de la Chambre des communes a diligencé une étude sur les matières premières pour permettre à l'économie britannique de gagner en résilience<sup>(24)</sup>.

<sup>(18)</sup> COUTAU-BEGARIE Hervé, *Bréviaire stratégique*, ARGOS 2013, 112 pages, § 49.

<sup>(19)</sup> Si au paragraphe 177, la *Revue stratégique* pointe que la « préservation des chaînes d'approvisionnement en matériel de défense est [...] un point de vigilance », il n'est pas question de sécuriser nos approvisionnements en matières premières. SÉCRÉTARIAT GÉNÉRAL POUR LA DÉFENSE ET LA SÉCURITÉ NATIONALE (SGDSN), *Revue stratégique de défense et de sécurité nationale*, 2017, 111 pages ([https://medias.vie-publique.fr/data\\_storage\\_s3/rapport/pdf/174000744.pdf](https://medias.vie-publique.fr/data_storage_s3/rapport/pdf/174000744.pdf)).

<sup>(20)</sup> BURKHARD Thierry, *Vision stratégique du chef d'état-major des armées*, octobre 2021 ([www.defense.gouv.fr/](http://www.defense.gouv.fr/)).

<sup>(21)</sup> SGDSN, *Revue nationale stratégique*, 2022, article 113.

<sup>(22)</sup> Au salon Eurosatory, le président de la République a annoncé l'entrée des industries de défense et de l'économie française, au regard de la guerre en Ukraine, dans une « économie de guerre ». MACRON Emmanuel, « Déclaration sur les industries d'armement françaises et européennes », Villepinte, 13 juin 2022 ([www.vie-publique.fr/](http://www.vie-publique.fr/)).

<sup>(23)</sup> *RNS*, 2022 *op. cit.*, art. 127 : « Enfin, la crise sanitaire et le conflit ukrainien ont montré l'importance de disposer de sources d'approvisionnement sûres et redondantes. Ainsi, des relocalisations de filière de production et de recyclage sur le territoire européen et national doivent être encouragées et soutenues pour remédier aux dépendances les plus critiques en matériaux, composants, etc. Ce sujet fait l'objet d'un travail approfondi dans le cadre des travaux sur l'économie de guerre. »

<sup>(24)</sup> Conférence au CHEM d'Alicia Kearns, *Member of Parliament, Chair of the Foreign Affairs Select Committee - House of Commons*.

Livrer la bataille des ressources stratégiques  
pour gagner la guerre avant la guerre

Pour conduire la guerre, un État aura besoin des ressources qui permettront de :

- savoir pour décider plus vite que l’adversaire (Espace, *cloud*, IA...) ;
- concentrer les efforts pour surclasser l’adversaire par le choc et le feu (matériel militaire, masse, munitions, mobilité) ;
- faire face à l’attrition humaine et matérielle (compétences, métaux) ;
- fournir de l’énergie, car tout corps, pour fonctionner, en a besoin ;
- subvenir aux besoins essentiels de la population, c’est-à-dire assurer les fonctions du bas de la pyramide de Maslow <sup>(25)</sup>. Pour cela, il s’agira de garantir la sécurité intérieure et de maintenir en fonctionnement les secteurs de l’agroalimentaire, de la distribution, de la santé et du BTP ;
- soutenir les forces morales de la population, ce qui demandera de communiquer (accès à l’espace informationnel).

Ainsi, les ressources stratégiques peuvent-elles être classées en six catégories : l’eau, l’alimentation, les matières premières énergétiques, les métaux, l’accès aux espaces communs et les compétences.

Bien que la génération des compétences soit le sujet de préoccupation principal de la plupart des armées européennes, et que le peuple ukrainien, parce qu’il mène une guerre existentielle, fait une magnifique démonstration de sa capacité à faire bloc <sup>(26)</sup> et à imaginer des solutions, la question des ressources humaines dans la guerre demanderait une étude spécifique et ne sera qu’évoquée ici.

\*

\*\*

Dans son ouvrage *Décider et perdre la guerre* <sup>(27)</sup>, François Cailleteau, ancien Contrôleur général des armées montre, par de nombreux exemples historiques, que la décision d’engager la force demande mûre réflexion. Ainsi, pour l’auteur, il convient de s’engager avec précaution dans les affaires d’utilité relative, pour rester capable de se réarticuler rapidement vers un engagement subi devenant prioritaire. La Chine applique parfaitement ces principes et use d’autres leviers que celui de la guerre pour mettre la main sur les ressources dont elle a besoin pour garantir sa liberté d’action : elle déploie une stratégie de contrôle de l’ensemble des chaînes de valeurs.

<sup>(25)</sup> Connue également sous le nom de « pyramide des besoins ». Le bas de la pyramide de Maslow correspond aux besoins physiologiques.

<sup>(26)</sup> Sa résistance a imposé de lourdes pertes dans les rangs russes : le chiffre de 188 000 morts côté russe, depuis le début du conflit est évoqué. Voir COUTANSAIS-PERVINQUIÈRE Amaury, « Guerre en Ukraine : la Russie va mobiliser 400 000 soldats, selon le renseignement britannique », *Le Figaro*, 31 mars 2023 ([www.lefigaro.fr](http://www.lefigaro.fr)). Cela représente près de 500 morts par jour. À ce rythme, l’armée de Terre française ne tiendrait que 6 mois (la force opérationnelle terrestre compte 77 000 hommes). Si l’on considère les pertes britanniques aux Malouines (258 morts et 777 blessés en 6 semaines de conflit), l’armée de Terre française tiendrait moins de 18 mois (sans compter les blessés).

<sup>(27)</sup> CAILLETEAU François, *Décider et perdre la guerre*, Économica, 2021, 128 pages.

### **L'eau**

D'après l'Organisation mondiale de la santé (OMS), en 2019, 11 % de la population mondiale n'ont pas accès à l'eau potable et 40 % risquent de vivre en 2050 dans des régions touchées par une pénurie d'eau (Inde, Chine, Asie centrale, Méditerranée, Moyen-Orient, Afrique subsaharienne...) <sup>(28)</sup>.

La question de l'accès à l'eau est potentiellement génératrice de conflits, car le partage du monde n'a aucun lien avec la géographie des bassins hydrographiques. Ainsi, cette ressource doit-elle être gérée au plan régional pour éviter les tensions entre riverains, à l'instar de ce qu'ont fait le Sénégal, le Mali, la Mauritanie et la Guinée Conakry en concluant un traité pour une gestion concertée et équitable du fleuve Sénégal en 1972 <sup>(29)</sup>. En outre, ce type de ressource, soumise à la tragédie des biens communs, risque, sans gestion appropriée, d'être gaspillée et de s'épuiser.

Les ressources connues en eau douce naturellement disponibles s'élèvent à 2,8 % de la quantité d'eau mondiale, le reste étant contenu dans les océans. La réponse apportée par certains pays riches consiste à dessaler l'eau de mer. Pour les États côtiers, dont la France, la question de l'accès à l'eau en cas de crise revient, en partie, à un problème industriel (déploiement de la technologie de désalinisation et de réseaux de distribution) et d'approvisionnement en énergie.

### **L'alimentation**

En 2020, 12 % de la population mondiale étaient en situation d'insécurité alimentaire et 660 millions de personnes pourraient connaître la faim en 2030 <sup>(30)</sup>. S'il est possible d'améliorer la productivité naturelle des terres agricoles (fertilisation, irrigation), le rendement n'est pas une fonction linéaire de la fertilisation. De fait, la sécurité alimentaire d'un pays repose sur sa capacité à maîtriser une surface donnée de terres agricoles allouées aux besoins de la population, idéalement sur son sol, à défaut hors des zones de conflit potentiel. Ainsi, depuis l'an 2000, les transactions internationales portant sur des parcelles de plus de 200 hectares ont concerné près de 5 % des terres cultivées dans le monde, dont la moitié concerne des cultures non alimentaires <sup>(31)</sup>. Les cinq pays les plus visés sont l'Indonésie, l'Ukraine, la Russie, la Papouasie-Nouvelle-Guinée et le Brésil. Les investisseurs, majoritairement privés, proviennent en premier lieu des États-Unis et d'Europe occidentale puis d'Asie du Sud-Est <sup>(32)</sup>.

De la même manière, il convient de maîtriser sa Zone économique exclusive (ZEE) pour éviter la prédation des ressources halieutiques par d'autres. Cela demande de disposer de moyens d'observation et d'action dans ces zones pour y faire respecter sa souveraineté comme la réglementation visant à garantir le renouvellement de la ressource.

<sup>(28)</sup> MÉRENNE-SCHOUMAKER Bernadette, *Atlas mondial des matières premières*, Autrement, 2020, 96 pages.

<sup>(29)</sup> 286 bassins hydrographiques sont à cheval sur plusieurs pays, 158 font l'objet d'accords internationaux. Cela concerne 153 États (*Atlas mondial des matières premières*).

<sup>(30)</sup> « La sécurité alimentaire en 9 questions », *Vie publique*, 27 juillet 2022 ([www.vie-publique.fr](http://www.vie-publique.fr)).

<sup>(31)</sup> MÉRENNE-SCHOUMAKER Bernadette, *op. cit*

<sup>(32)</sup> *Ibidem*.

### **Les matières premières énergétiques**

Depuis que l'on sait convertir l'énergie solaire en électricité, il n'y a théoriquement plus de problème de production d'énergie puisqu'il suffirait d'implanter des champs de panneaux solaires dans le Sahara sur une surface grande comme deux fois la Suisse pour produire l'équivalent de la consommation mondiale d'énergie <sup>(33)</sup>. La théorie n'est toutefois pas la pratique, car une fois produite, l'électricité doit être distribuée ou stockée, notamment lorsque sa production est intermittente. À cela s'ajoutent les questions de stratégie qui supposent de produire tout ou partie chez soi ou chez ses alliés. Enfin, les sources d'énergie primaires ne sont pas adaptées à tous les usages. En raison de leur importance dans le mix énergétique mondial, la compétition pour exploiter les gisements d'hydrocarbures demeure féroce. En témoignent l'appétit suscité par les gisements gaziers découverts en Méditerranée orientale <sup>(34)</sup> ou l'attrait renouvelé pour l'Arctique <sup>(35)</sup> à la faveur du réchauffement climatique.

### **Pétrole**

Si le moteur thermique est simple à produire, son existence est remise en cause par la transition énergétique car l'acceptabilité sociale de l'emploi des énergies fossiles diminue en Occident <sup>(36)</sup>. Il est toutefois probable qu'il demeure le moyen principal de propulsion et de production d'énergie des armées dans les cinquante prochaines années, car la densité énergétique du pétrole, à complexité de mise en œuvre équivalente, est inégalée <sup>(37)</sup>. Le moteur à explosion est, en outre, particulièrement adapté pour fournir la mobilité nécessaire à la conduite de la guerre <sup>(38)</sup>. L'approvisionnement en pétrole devrait donc conserver une importance stratégique. Toutefois, si le prix du pétrole se stabilisait durablement au-delà des 100 à 120 \$ le baril, il deviendrait rentable de produire de l'essence de substitution – à partir du charbon <sup>(39)</sup> ou du gaz, par exemple. De même, la recherche sur les carburants de synthèse pourrait apporter des solutions, même si la production sera vraisemblablement très énergivore.

On estime que le Moyen-Orient recèle la moitié des réserves mondiales de pétrole <sup>(40)</sup>. Cette région du monde et la sécurité des voies d'approvisionnement sont donc cruciales pour maintenir les flux de pétrole brut vers l'aval de la chaîne de valeur,

<sup>(33)</sup> GIRAUD Pierre-Noël et OLLIVIER Timothée, *Économie des matières premières*, La Découverte, 2015, 128 pages, p. 29.

<sup>(34)</sup> SÉMON Adrien et MAVROMMATIS Eleni, « EastMed et le marché du gaz en Europe et en Méditerranée », *Cahiers de la RDN*, « Les enjeux de sécurité en Méditerranée orientale », juillet 2021, 112 pages, p. 102-106 ([www.defnat.com/](http://www.defnat.com/)).

<sup>(35)</sup> SAUVAGE Grégoire, « Comment l'Arctique est-il devenu un enjeu géostratégique majeur ? », *France 24*, 20 mai 2021 ([www.france24.com/](http://www.france24.com/)).

<sup>(36)</sup> PARLEMENT EUROPÉEN, « Tout savoir sur l'interdiction de l'UE concernant la vente de voitures neuves à essence ou à diesel à partir de 2035 », 8 novembre 2022 ([www.europarl.europa.eu/](http://www.europarl.europa.eu/)).

<sup>(37)</sup> L'uranium a une densité énergétique supérieure, mais conduire une chaufferie nucléaire est autrement plus compliqué que de démarrer un moteur thermique.

<sup>(38)</sup> Le ministère des Armées lance néanmoins la production de véhicules hybrides et s'est fixé l'objectif, en matière de développement durable, de consommer mieux, moins, et sûr. Le moteur hybride pose toutefois la question de l'efficacité opérationnelle : plus lourds, les véhicules consomment davantage, et il faut développer une chaîne logistique spécifique.

<sup>(39)</sup> Les armées allemandes ont utilisé de l'essence de charbon pendant la Seconde Guerre mondiale.

<sup>(40)</sup> Les ressources sont des stocks de matières, soit mal connus, soit non exploitables à des coûts acceptables. On appelle réserve un volume de substance découvert et évalué, et dont le coût de développement est inférieur à une valeur donnée. Voir GIRAUD Pierre-Noël et OLLIVIER Timothée, *op. cit.*, p. 25-26.

## Livrer la bataille des ressources stratégiques pour gagner la guerre avant la guerre

à savoir le raffinage, dont plus du tiers est assuré par la Russie, les États-Unis et la Chine, ce qui fait peser d'autres risques. Par exemple, une partie de la demande en diesel était importée de Russie, compte tenu de l'incapacité des raffineries françaises à la soutenir. Avec la guerre en Ukraine, il a fallu compenser en se tournant vers l'Inde, dont les besoins internes sont en croissance. Avec une forte demande et une offre réduite, l'impact sur les prix s'en ressent.

### Gaz

Mieux réparties, les réserves de gaz se concentrent néanmoins entre le Moyen-Orient, la Russie et ses satellites (de l'ordre de 80 %). 38 % de la production mondiale est assurée par la Russie et les États-Unis. Pour cette ressource, le problème principal est son transport, assuré traditionnellement par gazoducs dont les réseaux emportent des enjeux géopolitiques majeurs<sup>(41)</sup>. Le sabotage sous-marin de North Stream 2 en est un excellent exemple<sup>(42)</sup>. Toutefois, le développement du transport maritime de Gaz naturel liquéfié (GNL) permet de contourner cette « géopolitique des tubes ». C'est ce qu'a réalisé l'Allemagne, en un an, pour se passer du gaz russe<sup>(43)</sup>.

### Uranium

La production d'uranium est dominée par le Kazakhstan (43 % en 2017)<sup>(44)</sup> mais les réserves mondiales sont relativement bien réparties, puisqu'on en trouve sur tous les continents : Afrique (Niger, Namibie, Afrique du Sud), Amérique (Canada, Brésil), en Australie ainsi qu'en Eurasie (Kazakhstan, Chine, Russie). Le Niger revêt ainsi pour notre pays un intérêt tout particulier. En cas de conflit, l'approvisionnement en uranium ne devrait pas être une difficulté pour la France, car ses alliés traditionnels en disposent<sup>(45)</sup> et qu'il est relativement simple de faire des stocks, car le combustible prend peu de place : la France dispose d'une dizaine d'années de stocks de combustibles pour ses réacteurs civils<sup>(46)</sup>.

### Les métaux

« Dans une guerre, il n'y a plus de grands métaux abondants ou de petits métaux critiques, puisque tous sont stratégiques »<sup>(47)</sup> titrait *Le Monde* le 15 avril 2022. Si dans les années 1980, nos sociétés fonctionnaient avec douze éléments du tableau

<sup>(41)</sup> « L'UE importe 74 % de son gaz par gazoduc en 2019, en provenance de la Russie (31 %), de la Norvège (28 %) et de l'Algérie (5 %). La même année, le GNL représente environ 25 % du gaz importé de l'UE, en provenance du Qatar (28 %), de la Russie (20 %), des États-Unis (16 %) et du Nigéria (12 %). Voir le rapport *BP Statistical Review of World Energy 2020* ([www.bp.com/](http://www.bp.com/)). Il en est fait mention dans l'*Actualisation stratégique 2021* du ministère des Armées ([www.defense.gouv.fr/](http://www.defense.gouv.fr/)).

<sup>(42)</sup> A. B., « Sabotage des gazoducs Nord Stream : ce que l'on sait, ce qui reste flou », *L'Express*, 8 mars 2023 ([www.lexpress.fr/](http://www.lexpress.fr/)).

<sup>(43)</sup> DEBOUTTE Gwénaëlle, « L'Allemagne met les gaz sur la construction de ses terminaux GNL », *L'Usine nouvelle*, 21 septembre 2022 ([www.usinenouvelle.com/](http://www.usinenouvelle.com/)).

<sup>(44)</sup> MÉRENNE-SCHOUMAKER Bernadette, *op. cit.*

<sup>(45)</sup> D'autant que les réserves australiennes représentent 30 % des réserves mondiales. *Ibidem.*

<sup>(46)</sup> Entretien de l'auteur avec Nicolas MAZZUCHI, directeur de recherche au Centre d'études stratégiques de la Marine.

<sup>(47)</sup> JULIENNE Didier, *Le Monde*, 15 avril 2022.

de Mendeleïev, nous utilisons aujourd'hui plus de 45 métaux dans notre vie quotidienne <sup>(48)</sup>. Les téléphones portables, l'électronique, notamment pour les systèmes d'armes ou l'industrie de la mobilité bas carbone, utilisent en effet, en petites quantités, ces matériaux, au premier rang desquels on retrouve le nickel, le cobalt, le lithium et les terres rares <sup>(49)</sup>.

La production mondiale des six « grands métaux industriels » <sup>(50)</sup> est extrêmement concentrée. À titre d'exemple, la Chine produit les 2/3 de l'aluminium et l'Afrique du Sud près de la moitié du chrome et 40 % du manganèse <sup>(51)</sup>. L'Europe, quant à elle, n'en produit aucun. Cette concentration engendre, en cas de conflit, un risque important de hausse des prix et un besoin potentiel, pour les industriels de défense, de devoir modifier leurs approvisionnements. Dès lors, l'enjeu est d'être capable d'encaisser le choc le temps que le marché se réarticule.

En 2023, la commission européenne estimait à 34 le nombre de matières premières critiques, croisant deux critères : l'importance économique et la difficulté d'approvisionnement <sup>(52)</sup>.

Sur les 12 principaux métaux utilisés dans les systèmes optroniques du *Rafale*, plus de la moitié fait partie de ces ressources critiques, dont le cobalt produit principalement en République démocratique du Congo (78 % <sup>(53)</sup>), le tantale produit principalement au Rwanda, ainsi que le germanium, l'indium et l'yttrium produits principalement en Chine.

Au-delà de la question de la localisation des ressources, il convient de maîtriser l'ensemble de la chaîne de valeur, c'est-à-dire les compagnies minières, les raffineries, les manufacturiers et les utilitaires.

Avec l'explosion de la demande en métaux, les chaînes d'approvisionnement sont en compétition. Or, la production européenne est marginale et non centrée sur le besoin actuel. En outre, la chaîne de transformation est très concentrée, notamment en Chine (lithium, cobalt, nickel, terres rares) car la France a souhaité « délocaliser [ses] pollutions » <sup>(54)</sup>. À titre d'exemple, la France raffinait des terres rares, mais plutôt que de « gérer » la radioactivité induite, la production a été abandonnée dans les années 2000.

<sup>(48)</sup> Entretien de l'auteur avec Nicolas Mazzuchi.

<sup>(49)</sup> Les terres rares regroupent 17 métaux : scandium, yttrium et les 15 lanthanides. Découvertes au début du XIX<sup>e</sup> siècle dans des oxydes (appelés « terres » en français) assez rares à l'époque. Ce sont en fait des métaux très réactifs qui ne se trouvent quasiment jamais à l'état pur dans la nature.

<sup>(50)</sup> Aluminium, chrome, cuivre, fer, manganèse, zinc.

<sup>(51)</sup> MÉRENNE-SCHOUMAKER Bernadette, *op. cit.*

<sup>(52)</sup> COMMISSION EUROPÉENNE, *Study on the Critical Raw Materials for the EU 2023 Final Report*.

<sup>(53)</sup> En 2021. Voir « Principaux pays producteurs de cobalt dans le monde de 2013 à 2021 », *Statista* (<https://fr.statista.com/statistiques/565284/cobalt-production-miniére-par-pays-principaux/>).

<sup>(54)</sup> Entretien de l'auteur avec Nicolas Mazzuchi.

## Livrer la bataille des ressources stratégiques pour gagner la guerre avant la guerre

Les Européens sont ainsi dépendants de leurs compétiteurs pour leurs approvisionnements en métaux et les chaînes d'approvisionnement sont fragiles. À cet égard, les crises se multiplient et leur fréquence augmente <sup>(55)</sup>.

### **L'accès aux espaces communs (mer, air et Espace, espace informationnel)**

L'accès aux espaces communs est une problématique parfaitement identifiée en raison de l'importance prise par les espaces cyber et extra-atmosphérique dans la vie quotidienne et du développement des capacités de déni d'accès physique déployées par la Russie et la Chine, notamment <sup>(56)</sup>. Pour que demeure, dans ces espaces, le principe de liberté, les nations occidentales ont opté pour une stratégie reposant sur deux axes : maintenir ou promouvoir des règles de droit, et développer des capacités permettant de contrer les pratiques de ceux qui voudraient s'approprier ces espaces. La compétition internationale s'y exprime par le biais de l'intimidation.

Dans les champs de confrontation traditionnels, le dialogue stratégique se joue dans le déploiement de capacités de déni d'accès (bouclier anti-missile par exemple) et dans les démonstrations de puissance (raids d'avions à long rayon d'action russes, tirs de missiles balistiques par la Corée du Nord...).

Dans l'espace et les grands fonds, les Russes ont démontré <sup>(57)</sup> leur capacité à aller opérer au plus près de satellites ou câbles sous-marins, les Chinois, les Russes et les Américains ont détruit un satellite par un tir de missile <sup>(58)</sup>. Les prospectivistes imaginent le futur de l'exploitation de ces milieux grâce au développement de petits réacteurs nucléaires modulaires. L'enjeu stratégique est de taille pour la France, puisque sa capacité de frappe en second repose sur la maîtrise des accès à l'espace et aux grands fonds.

Enfin, dans l'espace informationnel, parce qu'il donne accès instantanément à la quasi-totalité de la population mondiale, on ne compte plus les entreprises de déstabilisation et actions d'influence visant à façonner les esprits de l'adversaire, tels les films de propagande anti-française et pro-russe de la SMP Wagner au Sahel. L'enjeu réside dans la capacité à démontrer la vérité, ce qui revient à un combat asymétrique, car le cerveau humain est plus enclin à propager le mensonge que la vérité <sup>(59)</sup>. Demain, la

---

<sup>(55)</sup> 2010 : crise des terres rares qui conduira le Japon à se tourner vers une nouvelle chaîne de production impliquant l'Australie et la Malaisie. À cette époque, la France se dote du Comité de transformation des métaux stratégiques. 2014 : crise de l'aluminium après la mise sous sanction d'un oligarque russe. 2020 : l'arrêt des échanges lié à la crise de la Covid-19 induit une forte hausse des prix. 2021 : l'échouement de l'*Ever Given* induit une augmentation des prix. 2022 : la guerre en Ukraine engendre une crise sur le titane (2 mines en Ukraine).

<sup>(56)</sup> *Actualisation stratégique 2021*, p. 18 : « La globalisation de la compétition implique également l'extension des champs de confrontation, en particulier dans les domaines qui se prêtent aux agressions ambiguës. Le cyber et l'espace constituent désormais des champs assumés de rivalité stratégique permanente, voire de conflictualité ». « Dans ces espaces de confrontation sans frontières, identifiés dans la RS 2017, la Chine et la Russie sont les plus actives, mais des puissances régionales se montrent également virulentes et profitent de l'accessibilité inédite du spatial comme du faible coût de certains modes d'action dans le cyberspace, souvent *via* des groupes non-étatiques affiliés ».

<sup>(57)</sup> AFP, « La France accuse la Russie de tentative d'espionnage par satellite », *Le Monde*, 7 septembre 2018 ([www.lemonde.fr/](http://www.lemonde.fr/)).

<sup>(58)</sup> Tir anti-satellite américain le 13 septembre 1985, tir chinois en 2007, tirs russes en 2015 et 2021.

<sup>(59)</sup> LEVITIN Daniel. Neurologue. Université McGill. « Notre cerveau est quasiment fait sur mesure pour croire aux fausses nouvelles ».

Livrer la bataille des ressources stratégiques  
pour gagner la guerre avant la guerre

guerre cognitive visera directement l'intellect des cibles, la teneur et la forme des messages n'ayant déjà plus, à cause des *deep fake* <sup>(60)</sup>, qu'une valeur relative, du fait des progrès croissants de l'IA.

\*  
\*\*

Les ressources étant finies, et y accéder coûtant parfois très cher, elles suscitent la convoitise des puissants. La « guerre » pour les ressources a-t-elle déjà été gagnée par les deux grands ? Que peuvent faire la France et l'Europe pour ne pas la perdre ?

**« Quand la bise fut venue » : que faire ?**

« Pour soutenir un effort de guerre dans la durée (forte consommation de munitions, attrition, etc.) le meilleur compromis est à rechercher en agissant sur trois leviers principaux : la constitution de stocks stratégiques (matériels complets mais aussi matières premières et composants critiques) ; la relocalisation des chaînes de production les plus sensibles ; et la diversification des approvisionnements <sup>(61)</sup>. »

Pour se préparer à l'affrontement, il convient d'adopter une stratégie d'accès aux ressources pour garantir la capacité à encaisser le choc le temps de mettre en place une production autonome, trouver d'autres voies d'approvisionnement ou des matières de substitution.

Pour la France, il s'agit de redéfinir sa politique énergétique et sa politique minière, de mettre en place une diplomatie des matières premières et, dans le cadre des travaux sur l'économie de guerre, de prévoir le stockage des métaux nécessaires à l'industrie de défense <sup>(62)</sup>. Dans le domaine des ressources humaines il convient de préparer la nation tout entière à l'éventualité d'un conflit en suscitant l'engagement de la jeunesse pour gagner en résilience.

**Redéfinir la politique énergétique nationale**

La prise de conscience de l'impossibilité de résoudre l'équation énergétique nationale sans revenir sur l'objectif de réduction de la part du nucléaire dans le mix énergétique français <sup>(63)</sup> devrait relancer notre politique de planification énergétique. Il y a urgence, compte tenu de l'état de nos centrales nucléaires. Les inconvénients environnementaux de chaque source d'énergie doivent être analysés de manière globale pour ne pas céder au dogmatisme des lobbies. Les questions de sécurité doivent être traitées sans compromis et en toute transparence, mais sans aversion au risque. Les

<sup>(60)</sup> *Deep fake* : « hyper trucage », enregistrement audio ou vidéo réalisé ou modifié grâce à une intelligence artificielle.

<sup>(61)</sup> *RNS 2022, op. cit.*, art. 122.

<sup>(62)</sup> Ces propositions ont été faites dès 2016. Voir : OFFICE PARLEMENTAIRE D'ÉVALUATION DES CHOIX SCIENTIFIQUES ET TECHNOLOGIQUES, *Les enjeux stratégiques des terres rares et des matières premières* (Rapport), 19 mai 2016, 197 pages (<https://www.senat.fr/rap/r15-617-1/r15-617-11.pdf>).

<sup>(63)</sup> MAZZUCCHI Nicolas : « En France, une centrale nucléaire fonctionne 85 % du temps, une éolienne 24 % ». Conférence au CHEM.

initiatives privées visant à développer des mini-réacteurs nucléaires pourraient être encouragées en s'inspirant des États-Unis. Pour susciter l'innovation, le *National Research Lab* anime un écosystème d'entreprises en créant les conditions de la compétition : le secteur public lance un concours avec un cahier des charges ouvert afin de laisser place à l'imagination des entreprises puis fournit les installations d'essais pour une certification rapide.

En outre, pour renouer avec une politique énergétique, les recherches sur la maîtrise de la fusion nucléaire et les conditions d'un passage à l'échelle pourraient être accélérées. Toutefois, on ne fera pas l'économie de se doter de réacteurs de quatrième génération d'ici à ce que la fission fournisse notre électricité.

Enfin, si la solidarité européenne en matière d'énergie est nécessaire et sera précieuse en cas de conflit, l'indexation des tarifs de l'électricité sur le prix du gaz pourrait être revue pour prendre en compte le risque géopolitique, la récente crise énergétique ayant poussé certains États à quitter le dispositif.

Pour les armées, l'enjeu réside dans la bonne prise en compte des besoins énergétiques des systèmes militaires modernes, pour éviter l'impasse qu'ont connue les Américains lorsqu'ils ont développé le croiseur *Zumwalt* <sup>(64)</sup>. Les armes à énergie dirigée, qui pourraient être la solution pour contrer la menace des drones et des munitions rôdeuses, demanderont un bon dimensionnement des capacités de production et de stockage d'électricité déployées en opérations. L'*US Army* réfléchit, par exemple, à se doter de petits réacteurs <sup>(65)</sup> transportables. Cette solution doit être confrontée à deux réalités : les compétences nécessaires et le besoin de protection. Pour le deuxième aspect, il est possible d'opter pour des générateurs à sel fondu car ils peuvent être enterrés.

### **Cartographier les risques et mettre en place une diplomatie des matières premières**

Malgré l'emballage médiatique actuel, symbolisé notamment par la manifestation contre la bassine de Sainte-Soline, dans les Deux-Sèvres <sup>(66)</sup>, la France est un pays doté de belles réserves d'eau <sup>(67)</sup>. Sa souveraineté alimentaire pourrait, en parallèle, être garantie, puisque « l'amont agricole, [...] pourrait fournir 98 % de la production nécessaire pour satisfaire la demande interne » rapporte *La Tribune* <sup>(68)</sup> à la lecture d'une étude du *think tank* Utopies. En cas de conflit et en s'organisant, notre pays a donc les moyens de subvenir aux premiers besoins de sa population.

<sup>(64)</sup> *Zumwalt* : classe de croiseurs américains furtifs et fortement automatisés conçus pour le bombardement de cibles à terre, en remplacement des cuirassés de la classe *Iowa*. L'explosion des coûts de développement de ces bâtiments ont conduit l'*US Navy* à n'en construire que trois sur les sept prévus, sans qu'ils ne soient totalement opérationnels.

<sup>(65)</sup> Les *Small Modular Reactors* (SMR) sont des réacteurs nucléaires d'une puissance inférieure à 300 MW électrique selon la définition de l'Agence internationale de l'énergie atomique.

<sup>(66)</sup> PARMENTIER Audrey, « Méga-bassines : pourquoi Sainte-Soline est au cœur des tensions ? », *L'Express*, 25 mars 2023 ([www.lexpress.fr/](http://www.lexpress.fr/)).

<sup>(67)</sup> WOESSNER Geraldine, « Le vrai scandale de l'eau », *Le Point*, 16 mars 2023 : « Les ressources dont disposent la métropole suffisent largement à couvrir ses besoins : environ 30 milliards de mètres cubes sont prélevés chaque année sur les 180 à 200 Md de mètres cubes d'eau utile transitant sur le territoire. »

<sup>(68)</sup> GAMBERINI Giulietta « Autonomie alimentaire : la France pourrait satisfaire plus de 100 % de ses besoins (contre 60 % aujourd'hui) ». *La Tribune*, 26 avril 2022.

On l'a vu, les chaînes de valeur des matières premières énergétiques et des métaux sont concentrées. Pour se prémunir d'une rupture d'approvisionnement en cas de conflit, la mise en place d'une diplomatie des matières premières s'impose. Elle viserait à diversifier nos importations et à nouer des partenariats garantissant nos approvisionnements. À cet égard, l'Afrique, riche en ressources, pourrait avoir une place toute particulière. En incitant les entreprises françaises à investir en partenariat avec les pays africains pour exploiter leur sous-sol de manière raisonnée et respectueuse de l'environnement comme des populations, la France pourrait sécuriser ses approvisionnements tout en prenant une part active au développement de ce continent, enjeu majeur de ce siècle.

En matière de propulsion, les armées devront faire face à un double risque : la réduction du nombre d'entreprises européennes produisant des moteurs thermiques du fait des objectifs affichés par l'UE, et la part croissante de biocarburants utilisés par les armées américaines, ce qui risque, sans un travail normatif concerté au sein de l'Otan, de réduire l'interopérabilité des forces. Là encore, des discussions avec nos partenaires sont nécessaires pour trouver des solutions concertées. Celles-ci doivent inclure la question du raffinage pour garantir l'indépendance de l'Alliance dans ce domaine, quitte à revendre un éventuel surplus au secteur privé.

#### **Faire des stocks**

Pour encaisser le choc d'un renversement du marché, la France dispose de stocks stratégiques en hydrocarbures dont la gestion est assurée, pour la partie militaire, par le Service de l'énergie opérationnelle (SEO) – anciennement Service des essences des armées – qui sait, en outre, acheter auprès de fournisseurs étrangers et s'appuyer sur l'Otan pour délivrer du carburant aux forces.

De la même manière, il semble nécessaire de mettre en place un organisme français ou européen permettant d'acheter et de stocker les métaux dont l'approvisionnement n'est pas jugé sûr, à l'instar de ce que font les États-Unis avec leur *Defence Logistics Agency*, organe du *Department of Defence (DOD)* qui achète, stocke et revend aux entreprises américaines les métaux dont elles ont besoin <sup>(69)</sup>.

Pour renforcer l'autonomie de notre industrie de défense, il conviendrait de cartographier l'ensemble de la chaîne de valeur. Or, il est extrêmement difficile d'identifier les sous-traitants de rang 3 ou 4 et de savoir où ceux-ci s'approvisionnent en matières premières. Il faut donc prendre le problème dans l'autre sens et stocker les matières qui présentent un risque identifié. Tungstène et terres rares, compte tenu de leur dépendance à la Chine sont ainsi nos vulnérabilités principales.

À la suite du « rapport Varin » <sup>(70)</sup>, Vincent Donnien, économiste, observe que « le basculement de notre dépendance aux hydrocarbures en une dépendance aux métaux est en cours. [...] Ces métaux sont nombreux et les différences de puretés, de

<sup>(69)</sup> Le Japon a fait le même constat en créant le *JOGMEC*, fusion de la *Japan National Oil Corporation* et la *Metal Mining Agency of Japan*.

<sup>(70)</sup> VARIN Philippe, *Investir dans la France de 2030* (rapport), Ministère de la Transition écologique, 10 janvier 2022 ([www.gouvernement.fr/](http://www.gouvernement.fr/)).

## Livrer la bataille des ressources stratégiques pour gagner la guerre avant la guerre

formes et de spécifications de ceux-ci en font un univers infiniment plus vaste et complexe que celui des hydrocarbures ». Il propose en outre « de faire appel à des compétences spécifiques pour comprendre la dynamique des marchés, des innovations technologiques et gérer ces stocks »<sup>(71)</sup>. Si un tel projet<sup>(72)</sup> voyait le jour, la Direction générale de l'armement (DGA) devrait être partie prenante.

### **Définir une stratégie minière**

Au-delà, s'il fallait faire face à une impossibilité d'acheter à l'étranger, il pourrait être nécessaire de produire en France. Les besoins de l'industrie de défense pourraient être pris en compte dans la nouvelle stratégie minière appelée de ses vœux par la représentation nationale : « une nouvelle stratégie minière ne relève pas de l'utopie car on connaît bien les conditions techniques, organisationnelles, économiques, financières et juridiques du succès des investissements qu'il faut entreprendre »<sup>(73)</sup>. Car notre sous-sol n'est pas aussi pauvre qu'on le pense<sup>(74)</sup>.

En outre, la solution d'exploiter le gaz de schiste ne doit pas être écartée *a priori*, même si les conditions géologiques européennes ne sont pas toujours favorables à son exploitation<sup>(75)</sup>.

Si la France s'est dotée d'une stratégie pour la maîtrise des fonds marins et développe des moyens d'intervention jusqu'à 6 000 m (soit 97 % des fonds mondiaux) à l'horizon 2025<sup>(76)</sup>, elle fait le choix de la précaution et milite pour ne pas autoriser l'exploitation des nodules polymétalliques sans étude d'impact environnemental solide. La compétition mondiale en la matière est néanmoins lancée et il semble utile de ne pas pécher par excès d'angélisme en préparant les capacités techniques permettant d'exploiter ces ressources et en ne laissant pas échapper les concessions accordées par l'Autorité internationale des fonds marins. L'adoption du « rapport Levet »<sup>(77)</sup> par le Secrétariat général pour la mer (SG Mer) démontre toutefois que ces enjeux sont bien pris en compte.

### **Éviter le gaspillage et recycler**

Enfin, pour les matières premières non énergétiques, investir dans le recyclage permettrait d'éviter le gaspillage en réexploitant ce qu'on a déjà, et de réduire les dépendances le moment venu (15 des 17 terres rares sont présentes dans un téléphone

<sup>(71)</sup> DONNEN Vincent, « Vers une ère métallisée : renforcer la résilience des industries par un mécanisme de stockage stratégique de métaux rares », *Note de l'Ifri*, mai 2022.

<sup>(72)</sup> L'idée défendue ici rejoint le projet porté par Thierry Breton, le niveau européen semblant adapté à l'enjeu, avec un point d'attention : que la défense ne soit pas oubliée.

<sup>(73)</sup> OFFICE PARLEMENTAIRE D'ÉVALUATION DES CHOIX SCIENTIFIQUES ET TECHNOLOGIQUES, *op. cit.*

<sup>(74)</sup> Le Bureau de recherche géologique et minière travaille à la mise à jour de la cartographie.

<sup>(75)</sup> En 2012, les réserves exploitables de gaz de schiste en Pologne se sont révélées bien moindres qu'escompté. Voir PINON Xavier, « Gaz et pétrole de schiste : intérêts économiques et impact sur l'environnement », 14 février 2023 (<https://selectra.info/energie/guides/environnement/gaz-schiste>).

<sup>(76)</sup> *Stratégie ministérielle de maîtrise des fonds marins*, février 2022, 53 pages ([www.defense.gouv.fr](http://www.defense.gouv.fr)).

<sup>(77)</sup> LEVET Jean-Louis, *Stratégie nationale d'exploration et d'exploitation des ressources minérales dans les grands fonds marins*, 2020.

portable ; l'aluminium peut se recycler à 90 % <sup>(78)</sup>). Cela demande des investissements suffisants pour rendre les filières rentables. C'est ce que note Franck Galland, chercheur associé à la Fondation pour la recherche stratégique (FRS), pour le domaine de l'eau : « Pour faire face aux enjeux sécuritaires liés à l'eau, il faut investir massivement dans des offres alternatives : les stations de dessalement, la réutilisation des eaux usées, la recharge artificielle des nappes, la recherche de réserves souterraines... Ce qui n'interdit pas la sobriété et la réparation des réseaux avec, aujourd'hui, dans certaines parties du monde, des pertes de l'ordre de 50 % à cause des fuites... <sup>(79)</sup> »

\*  
\*\*

Toutes ces mesures ne sauraient prémunir la France de défendre ses capacités de production industrielle sur son sol et de relocaliser celles qui font défaut.

### **Contre le déni d'accès aux espaces communs**

Pour défendre une forme de régulation mondiale des espaces communs et continuer à y opérer en cas de conflit, il est nécessaire de développer des capacités militaires du haut du spectre dans le champ physique et de rester au meilleur niveau en matière de cyberdéfense.

Dans le domaine des télécommunications, du fait de la multiplicité des systèmes, il semble plus rentable de s'appuyer sur l'achat de services auprès d'opérateurs privés que sur des capacités militaires, en s'assurant que nos compétiteurs ne cherchent pas à créer les conditions d'un monopole. Considérant que la valeur ajoutée réside dans la donnée et pas dans le tuyau, il est nécessaire de conserver des capacités de cryptage de très haut niveau.

De la même manière, vu la croissance exponentielle du nombre de satellites d'observation, les données (visuelles, infrarouges, électromagnétiques) devraient être accessibles à faible coût dans un futur proche. C'est la capacité à compiler toutes ces données pour « sortir le signal du bruit » qui permettra de décider plus vite que l'adversaire. Ainsi, c'est dans les ressources informatiques et la capacité à vérifier ou préciser une information, par une mise en réseau de tous les capteurs nationaux, qu'il faut investir. Enfin, pour faire face à l'éventualité d'une attrition de nos capacités spatiales, il convient de cultiver la « frugalité numérique » et de maintenir des capacités et savoir-faire en matière de communications radio classiques.

Pour maintenir nos capacités de frappe en second, l'accès aux grands fonds et à l'espace extra-atmosphérique sont nécessaires. La dualité civile-militaire en matière de lanceurs spatiaux et de chaufferies nucléaires doit être conservée pour maintenir les savoir-faire industriels nationaux.

---

<sup>(78)</sup> Entretien de l'auteur avec Nicolas Mazzuchi.

<sup>(79)</sup> PILLEYRE Jérôme (propos recueillis par), « L'eau, une source potentielle de conflit dans le monde », *La République du Centre*, 22 mars 2023.

### ***Trouver des marges de manœuvre en demandant à la jeunesse de s'engager***

Pour pallier le manque d'effectifs et le besoin de sécurisation du territoire en cas de conflit de haute intensité, disposer de forces complémentaires pourrait être une solution, à l'instar de ce que fait l'Estonie en fondant sa résilience sur l'engagement au sein de sa Ligue de défense<sup>(80)</sup>. Des volontaires sont entraînés à renforcer les différents services de l'État en cas de crise ou d'invasion. En France, la promotion de la phase d'engagement du Service national universel (SNU) pourrait permettre de développer des compétences en matière de défense civile pour faire face à des rétroactions sur le territoire national en cas d'engagement des armées à l'extérieur. En outre, une partie d'une classe d'âge pourrait recevoir une formation militaire pour alimenter le vivier de recrutement des armées comme celui des réserves<sup>(81)</sup>. Enfin, en dirigeant vers les politiques publiques prioritaires l'aide apportée par le biais d'une année d'engagement et en demandant aux entreprises des secteurs en tension d'accueillir certains jeunes en apprentissage, il serait possible d'accroître la résilience de la nation.

### ***Gagner la bataille du narratif***

Pour mobiliser ces compétences en cas de conflit, il sera nécessaire de gagner la bataille des perceptions. Les moyens de communiquer vers les individus ne devraient pas manquer, car ce besoin sera partagé par les deux camps. C'est en revanche la capacité à conserver sa valeur à la parole publique qui fera la différence. Confiance du peuple en ses chefs et unité nationale seront les maîtres-mots. Cela ne se décrètera pas. Cela demandera de regarder la réalité en face, de dire la vérité et de transmettre la volonté de vaincre.

\*

\*\*

Toutes ces actions s'inscrivent dans le temps long et demandent d'investir dans de nombreux domaines, la défense ne se limitant pas au seul champ militaire. Consentir à un effort de défense cohérent, et disposer des ressources nécessaires pour soutenir un engagement armé dans la durée marquent la détermination à ne pas se faire imposer une tierce volonté. En matière de souveraineté, la détention de la dette d'un État par des compétiteurs peut limiter sa liberté d'action dans le temps de la compétition ou de la contestation<sup>(82)</sup> mais devient moins contraignante en cas d'affrontement. Le moment venu, ce sont les avoirs financiers nationaux, les réserves des banques centrales<sup>(83)</sup> et le fait de disposer d'alliés qui compteront. À cet égard, les liens transatlantiques et ceux qui unissent les pays de l'UE sont précieux. Cela ne doit pas empêcher d'entretenir des partenariats en dehors de ces espaces pour éviter que nos compétiteurs n'élargissent leur sphère d'influence.

<sup>(80)</sup> « Estonian Defence League » (<https://www.kaitseliit.ee/en/edl>).

<sup>(81)</sup> Pour mémoire, l'objectif est de doubler la réserve des armées (pour atteindre 80 000 réservistes) en 2030. Loi de programmation militaire (LPM) 2024-2030 (<https://www.calameo.com/read/00055811576cd50d2a57c>).

<sup>(82)</sup> Le triptyque « compétition, contestation, affrontement » a remplacé, sous l'impulsion du Céma, le traditionnel « paix, crise, guerre » pour décrire les relations géopolitiques actuelles.

<sup>(83)</sup> La banque de France dispose de la quatrième réserve d'or du monde (plus de 2 400 t soit 100 G€).

Livrer la bataille des ressources stratégiques  
pour gagner la guerre avant la guerre

\*  
\*\*

Préparer la guerre demande anticipation et constance, et un effort budgétaire à la hauteur des menaces, ce qui doit être considéré comme un investissement. Il est en effet plus rentable de dissuader un adversaire d'employer la force que de devoir conduire une guerre, toujours coûteuse puisqu'elle détruit, par essence, plus de valeur qu'elle n'en crée.

Face à l'incertitude du monde et la multiplicité des scénarios envisageables, il y a fort à parier que les événements continueront à nous surprendre, non pas que les crises n'aient pas été imaginées, mais qu'elles se produiront dans un espace-temps non anticipé. Il convient donc de gagner en résilience, c'est-à-dire de penser l'impensable pour être capable, le jour où nous serons surpris, d'encaisser le premier choc et d'adapter rapidement les forces de la nation pour les ordonner vers un but précis.

Si la France souhaite gagner la guerre avant la guerre, il lui faut mener la « guerre pour les ressources » dans la phase actuelle de compétition entre puissances, afin de disposer des moyens nécessaires à la conduite de la guerre. Seul un renforcement homogène de nos leviers de puissance permettra de conserver une défense cohérente, prérequis pour instiller l'idée d'une France crédible et déterminée dans l'esprit de l'adversaire, et le convaincre ainsi qu'il a plus à perdre qu'à gagner s'il tentait de contourner, par le bas, la puissance conférée par la dissuasion. ♦

# Les déstabilisations possibles conséquences des évolutions démographiques mondiales

Alexandre RICHARD

Colonel (Air et Espace), auditeur de la 72<sup>e</sup> session du  
CHEM et de la 75<sup>e</sup> session de l'IHEDN.

La population mondiale a atteint, le 15 novembre 2022, la barre des 8 milliards d'êtres humains. Sa croissance exponentielle traduite en chiffres impressionne autant qu'elle inquiète. En effet, quatre humains naissent chaque seconde alors que seulement deux meurent. Ce qui se traduit par une croissance de 200 000 êtres humains par jour ou encore de 75 millions par an. À ce rythme d'un doublement en 65 ans, la population mondiale atteindrait 15 Md d'individus en 2080. Cependant, ce scénario n'est pas celui que privilégie l'Organisation des Nations unies (ONU) dans ses études prospectives <sup>(1)</sup> en 2022. D'après elle, la population mondiale devrait vraisemblablement atteindre de l'ordre de 10 Md d'humains en 2060 et se stabiliser autour de cette valeur.

En effet, l'ONU privilégie un scénario dans lequel toutes les zones du monde achèveront à l'horizon 2100 une transition démographique mondiale analogue à celle qu'a vécue l'Europe au cours des XIX<sup>e</sup> et XX<sup>e</sup> siècles. Cette transition s'est décomposée en trois phases. Elle part d'une situation dans laquelle une forte natalité équilibre une forte mortalité. Ainsi, les populations européenne comme mondiale n'ont que très peu augmenté jusqu'au début du XIX<sup>e</sup> siècle où la population mondiale approchait le milliard. L'équilibre entre les naissances et les décès a été rompu il y a environ deux siècles grâce à un fort essor économique et aux progrès en termes d'hygiène et de médecine qui ont fait diminuer drastiquement la mortalité, notamment infantile. Par un phénomène d'inertie sociétale, la natalité est restée initialement à un niveau très élevé et la population s'est accrue à un rythme exponentiel. Puis les besoins générés par un nombre élevé d'enfants ont modifié les comportements et ont naturellement fait baisser la natalité jusqu'à revenir à l'équilibre de la mortalité à la fin du XX<sup>e</sup> siècle.

<sup>(1)</sup> UN/DEPARTMENT OF ECONOMIC AND SOCIAL AFFAIRS (DESA)/POPULATION DIVISION, *World Population Prospects* ou *WPP* (<https://population.un.org/wpp/>). Cette publication fournit les estimations de population des Nations unies pour tous les pays du monde pour chaque année entre 1950 et 2020, et les projections selon différents scénarios (bas, moyen et haut) pour chaque année entre 2020 et 2100.

La population n'augmente plus, voire décroît comme nous le verrons plus loin. La transition démographique européenne est alors achevée après une multiplication de la population par quatre en deux cents ans. L'ONU observe que cette transition s'est étendue à l'ensemble de la planète avec une mortalité qui a diminué et diminue encore dans toutes les régions du monde et des familles qui font le choix de limiter le nombre des naissances comme l'ont fait plus tôt les familles européennes. Cette transition démographique devrait s'achever pratiquement partout d'ici 2100 après une multiplication par dix de la population mondiale en trois siècles.

L'équilibre du scénario le plus probable n'est toutefois pas garanti et des scénarios d'implosion ou d'explosion sont également possibles. Alors qu'un équilibre à 10 Md d'individus posera déjà des problèmes stratégiques majeurs liés au vieillissement (emploi, charges sociales), au partage des ressources et au climat, les scénarios les plus extrêmes poseront des défis stratégiques probablement insolubles, dont les prévisionnistes les plus alarmistes jugent qu'ils pourraient aller jusqu'à causer l'extinction de l'espèce humaine. Seule une politique globale des natalités permettra de les éviter et ces scénarios catastrophiques ne seront pas étudiés ici. Les conflits et les effets du changement climatique sont également de nature à infléchir la vision prospective de l'ONU comme le montreront les exemples russe et syrien.

Au-delà d'un possible équilibre global en 2100, comme le montre le tableau suivant, la croissance des populations ne sera pas homogène au niveau régional. Alors que certains ensembles de populations sont à l'équilibre, voire en décroissance, d'autres connaîtront encore une croissance exponentielle pendant plusieurs décennies.

Projections de populations (en milliers) par continent de 2025 à 2100. Scénario central <sup>(2)</sup>

	2025	2050	2075	2100
Afrique	1 512 429	2 465 755	3 346 896	3 917 077
Amérique latine et Caraïbes	672 442	748 715	728 889	649 177
Amérique septentrionale	382 112	421 001	439 591	447 907
Asie	4 800 868	5 290 145	5 147 796	4 684 822
Europe	741 376	704 172	636 989	587 362
Océanie	46 375	57 653	64 920	68 657
Monde	8 155 601	9 687 440	10 365 079	10 355 002

Il en est ainsi par exemple de l'Afrique subsaharienne et du sous-continent indien. Les défis posés y seront démultipliés et les différences de potentiel humain entre ces grands ensembles seront des facteurs de puissance ou de faiblesse, et généreront des flux de biens et de populations.

Ainsi, cette étude propose de plonger dans les évolutions démographiques au niveau régional avant d'en déduire des enjeux de niveau stratégique vus d'Europe et de France.

<sup>(2)</sup> WPP, *op. cit.*, Révision 2022. Les chiffres présentés ici correspondent aux projections pour l'année en cours selon le scénario moyen.

## Des populations en décroissance et vieillissantes dans les pays développés

L'Europe, l'Amérique du Nord et le Sud-Est asiatique ont terminé leur transition démographique. Dans ces ensembles la population va, au mieux, se stabiliser et plus vraisemblablement diminuer. À ce premier constat s'ajoute le corollaire du vieillissement de la population. Au-delà du seul nombre, les besoins et les capacités des individus ont évolué et posent de nouvelles contraintes aux États.

Les taux de fécondité des pays développés sont comparables et globalement faibles <sup>(3)</sup>. En 2019, il est en moyenne de 1,53 enfant par femme dans l'Union européenne. Ces taux de fécondité, dont la décroissance date déjà des années 1970, ne permettent plus d'assurer la relève des générations. Avec 1,86 enfant par femme, la France est un des pays qui se rapproche le plus de l'équilibre démographique grâce à une espérance de vie qui continue à augmenter pour atteindre 83 ans en 2019 <sup>(4)</sup>, hommes et femmes confondus. La population française est néanmoins, elle aussi, mécaniquement sur le déclin et vieillissante. L'Allemagne se situe à 1,54 enfant par femme, l'Italie à 1,27 et l'Espagne à 1,23.

Les États-Unis ont, en 2019, un taux de fécondité de 1,77 enfant par femme. À ce faible taux s'ajoute une espérance de vie qui diminue depuis 2014 pour les hommes <sup>(5)</sup>. Cette diminution est pour moitié due aux overdoses liées à la consommation excessive d'antidouleurs à base d'opiacés. La croissance de l'obésité et du diabète joue également un rôle. Cependant, l'ONU estime que la population étasunienne ne va pas subir la même inflexion que celle de l'Europe et va continuer à augmenter jusqu'à la fin du siècle pour atteindre environ 400 M d'habitants. Une des explications de ce dynamisme est l'immigration. Les États-Unis, vont rester un *eldorado* qui va continuer à attirer, en particulier des populations d'Amérique centrale et du Sud. Le Canada est un autre exemple des effets de l'immigration, dans ce cas, choisie. En effet, en 2022, le Canada a enregistré une croissance démographique record expliquée par l'arrivée de migrants et de travailleurs temporaires <sup>(6)</sup>. Son taux de croissance de 2,7 % est le plus élevé de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE). La population du Canada pourrait ainsi doubler d'ici 26 ans si la tendance restait identique avec un équilibre constant entre besoins, immigration et moyens dédiés à l'accueil des migrants. Il semble toutefois que les ressources et la place ne manqueront pas dans ce pays. Question cruciale face aux défis démographiques globaux.

### La population japonaise vieillit vite

Le Japon est un exemple extrême de décroissance démographique *post-transition*. L'espérance de vie y est forte avec plus de 84 ans en moyenne, mais le taux de fécondité

<sup>(3)</sup> INSTITUT NATIONAL D'ÉTUDES DÉMOGRAPHIQUES (INED), « Indicateur conjoncturel de fécondité (Nombre moyen d'enfants par femme en Europe et autres pays développés de l'OCDE) » (<https://www.ined.fr/>).

<sup>(4)</sup> INED, « Espérance de vie à la naissance en Europe et autres pays développés de l'OCDE » (<https://www.ined.fr/>).

<sup>(5)</sup> BARBIERI Magali, « La baisse de l'espérance de vie aux États-Unis depuis 2014 », *Populations & Sociétés*, n° 570, octobre 2019, Ined (<https://www.ined.fr/>).

<sup>(6)</sup> Avec AFP, « Au Canada, une croissance démographique record portée par l'immigration », *Le Figaro*, 22 mars 2024 (<https://www.lefigaro.fr/>).

qui n'était déjà plus que de 1,75 enfant par femme en 1980 est aujourd'hui tombé à 1,36. Cela explique l'évolution de la population totale qui a culminé à 128 M d'habitants autour de 2010 et s'établit en 2022 à 123 M <sup>(7)</sup>. L'ONU estime que le Japon devrait perdre 15 % de sa population d'ici 2050. Au-delà de la population totale nipponne dont on pourrait imaginer qu'une diminution soit bénéfique, au vu de la forte densité dans les zones habitables, se pose la question du vieillissement. Le Japon est le pays le plus vieillissant du monde avec 30 % des habitants ayant plus de 65 ans en 2020 <sup>(8)</sup>. La croissance de cette population âgée est quasi-exponentielle et est le souci démographique principal du pays. Les impacts sont de plusieurs ordres. D'abord, la main-d'œuvre est vieillissante et il y a pénurie de jeunes en âge de travailler. Ce point touche nécessairement le recrutement des armées. Ensuite, les dépenses sociales de l'État augmentent fortement. Des problèmes sociaux liés à l'appauvrissement et à la dépendance se développent. Le Japon s'adapte autant que faire se peut à la situation, notamment avec une robotisation à outrance de la société, dans l'industrie comme dans les services.

Si le Japon est en avance concernant le vieillissement de sa population, il n'est cependant pas une anomalie. L'ONU anticipe plus qu'un doublement de la population mondiale de plus de 65 ans, passant de 761 M en 2012 à 1,6 Md d'ici 2050 <sup>(9)</sup>. La population de plus de 80 ans devrait croître encore plus vite. Si les pays développés sont aujourd'hui les plus touchés, les pays pauvres suivent une trajectoire identique. À l'échelle mondiale, la conséquence principale du vieillissement est un problème de dépendance économique qui conduit souvent à un appauvrissement potentiellement déstabilisateur. Dans la majorité des pays en développement où un nombre élevé d'enfants permettait de s'assurer un soutien une fois trop âgé pour s'assumer et où aucun dispositif d'aide sociale ou de retraite ne viendra se substituer à cette « assurance familiale », le vieillissement est une problématique majeure. La diminution relative des populations jeunes et valides est également un paramètre qui structurera la capacité de travail au niveau mondial.

### **La Russie se vide**

La Russie est un pays particulièrement touché par toutes les dynamiques démographiques négatives. Sa population qui s'établit aujourd'hui autour de 145 M d'habitants d'après l'ONU <sup>(10)</sup>.

Le taux de fécondité est de 1,83 enfant par femme, quasiment comparable à la France. Il est en revanche passé par un creux à 1,2 enfant par femme dans les années 2000, alors que l'on aurait pu imaginer l'inverse dans l'enthousiasme de la libéralisation de la société. En fait de libéralisation, la Russie a été en proie à l'incertitude et pour partie au chaos jusqu'à retrouver une forme de stabilité avec l'arrivée au

<sup>(7)</sup> UN/DESA/POPULATION DIVISION, « *WPP 2022—Probabilistic projections—Japan: Total population* » (<https://population.un.org/wpp/Graphs/Probabilistic/POP/TOT/392>).

<sup>(8)</sup> BANQUE MONDIALE, « Population âgée de 65 ans et plus (% du total) – Japon » (<https://donnees.banquemondiale.org/indicateur/SP.POP.65UP.TO.ZS?locations=JP>).

<sup>(9)</sup> ONU, *World Social Report 2023*, p. 21 (<https://www.un.org/>).

<sup>(10)</sup> UN/DESA/POPULATION DIVISION, « *WPP 2022—Probabilistic projections—Russian Federation: Total population* » (<https://population.un.org/wpp/Graphs/Probabilistic/POP/TOT/643>).

pouvoir de Vladimir Poutine. L'espérance de vie est basse pour un pays développé. Plafonnant à 72 ans <sup>(11)</sup>, elle est la plus basse de l'OCDE et en Europe seule la Moldavie est en dessous. La pauvreté d'une large partie de la population et l'alcoolisme qui est un problème de santé publique majeur en sont les principales explications. Ainsi, sauf changements majeurs affectant la société, d'ici 2100, la population russe pourrait décroître jusqu'à environ 110 M d'habitants. Or, la guerre en Ukraine constitue un stress supplémentaire pour la démographie russe du fait de l'envoi sur le front d'un nombre élevé d'hommes en âge de procréer et des émigrations massives qu'ont entraînées les mobilisations et la perspective de nouveaux appels sous les drapeaux pour la jeunesse russe <sup>(12)</sup>. Le déclin démographique russe pourrait donc s'accélérer et la Russie verra ainsi sa réserve de forces vives diminuer au mieux dans les mêmes proportions.

### La population chinoise commence à décroître

La Chine est aujourd'hui le deuxième pays le plus peuplé au monde avec un peu plus de 1,4 Md d'habitants. Cependant, en 2022 et pour la première fois depuis les années qui ont suivi le « grand bond en avant » (1958-1960), elle a vu sa population décroître, de l'ordre de 850 000 habitants.

Cette perte est limitée, mais elle est la marque d'une tendance lourde héritée de la « politique de l'enfant unique » mise en œuvre de 1979 à 2015. Le taux de fécondité a été artificiellement limité durant cette période. Surtout, cette politique a entraîné un déséquilibre structurel entre les hommes et les femmes qui sont moins nombreuses dans un rapport dépassant parfois 120 garçons pour 100 filles dans certaines régions <sup>(13)</sup>. L'espérance de vie s'établit à presque 80 ans pour les femmes et juste 74 ans pour les hommes <sup>(14)</sup>. Ces éléments expliquent la trajectoire anticipée par l'ONU qui mène à une population inférieure à 800 M d'habitants en 2100 <sup>(15)</sup>.

La population âgée est encore, à ce stade, moins importante que dans les pays occidentaux ou le Japon. En 2018, moins de 12 % de la population avait plus de 65 ans <sup>(16)</sup>. Près de 65 % de celle-ci est en âge de travailler, ce qui constitue la force principale du pays. Le Parti communiste chinois (PCC) peut ainsi s'appuyer sur des effectifs pléthoriques pour alimenter l'Armée populaire de libération (APL) – plus de 2 M de soldats actifs – et toutes les forces et milices qui agissent pour la défense de ses intérêts. La trajectoire démographique du pays devrait *in fine* limiter cette manne, la Chine restera néanmoins un géant démographique jusqu'à la fin du siècle.

<sup>(11)</sup> INED, « Espérance de vie », *op. cit.*

<sup>(12)</sup> LACROIX Luc, « Guerre en Ukraine : en Russie, le conflit va aggraver la crise démographique », *France info*, 3 mai 2023 (<https://www.francetvinfo.fr/>).

<sup>(13)</sup> HUMAN RIGHTS WATCH, *Rapport mondial 2019*, « L'inquiétant déclin du nombre de femmes dans le monde – Une disparité particulièrement prononcée en Chine et en Inde » (<https://www.hrw.org/>).

<sup>(14)</sup> INSTITUT NATIONAL DE LA STATISTIQUE ET DES ÉTUDES ÉCONOMIQUES (Insee), « Espérance de vie et indicateurs de mortalité dans le monde (données annuelles 2020-2025) », 17 janvier 2020 (<https://www.insee.fr/>).

<sup>(15)</sup> UN/DESA/POPULATION DIVISION, « WPP 2022–Probabilistic projections–China: Total population » (<https://population.un.org/wpp/Graphs/Probabilistic/POP/TOT/156>).

<sup>(16)</sup> STATISTA, « Répartition de la population en Chine de 2001 à 2022, par groupe d'âge », février 2023 (<https://fr.statista.com/statistiques/666288/repartition-population-par-groupe-d-age-chine/>).

## La domination démographique indienne

Avec une estimation à plus de 1,4 Md d'habitants <sup>(17)</sup>, l'Inde vient de dépasser la Chine et est devenue le pays le plus peuplé de la planète. Son taux de fertilité soutenu, aux alentours de 2 enfants par femme, dans les régions les plus développées du Sud du pays et une mortalité avant l'âge de 5 ans en très forte diminution expliquent cette dynamique démographique qui devrait amener l'Inde à culminer à 1,7 Md d'habitants autour de 2060, avant de redescendre à 1,5 Md en 2100 <sup>(18)</sup>.

Affectée par l'épisode catastrophique de la Covid-19 qui a lourdement impacté l'Inde (environ 500 000 morts recensés) <sup>(19)</sup>, l'espérance de vie est basse et avoisine les 72 ans. Ce point est une illustration de fragilités multiples qui font que la démographie indienne, qui devrait être un facteur de puissance, notamment face à leur ennemi chinois, est en fait une faiblesse tant les défis induits sont colossaux. Démographiquement, les réalités sont très différentes entre les régions les plus riches au Sud qui ont réalisé leur transition démographique et les régions plus défavorisées du Nord où le taux de fécondité peut encore atteindre 3 à 4 enfants par femme. Cette dynamique démographique alliée à une inadéquation des infrastructures et des services entraîne une forte inégalité des chances pour la jeunesse du pays. Alors que la moitié de sa population a moins de 25 ans, l'Inde devrait pouvoir tirer parti de ce « dividende démographique » jusqu'en 2055 avec une part d'actifs sur inactifs élevée. Cependant, cette main-d'œuvre, principalement sous-éduquée, ne trouve pas de travail dans un pays où l'industrie manufacturière est faible. Le taux de chômage des 20-25 ans est ainsi de l'ordre de 50 %. Enfin, la population indienne est aujourd'hui aux deux tiers rurale. D'ici 20 ans, les mouvements internes de populations devraient pousser environ 300 M d'Indiens des campagnes vers les villes. Alors que les besoins en infrastructures sont déjà abyssaux et que les villes indiennes sont parmi les plus polluées au monde, cela s'avère être un défi majeur. L'Inde est lancée dans une course contre la montre pour s'adapter à sa démographie avant que la surpopulation ne fasse imploser un pays traversé par des fractures ethniques et religieuses.

Au-delà de l'Inde, c'est tout le Sud de l'Asie qui vit un développement démographique intense et devrait compter 2,5 Md d'habitants à l'horizon 2050. La région est confrontée à des problématiques d'accès aux ressources naturelles, notamment à l'eau <sup>(20)</sup>, qui ne vont faire que s'aggraver. L'Inde est régulièrement confrontée à des épisodes de chaleur extrême qui ont une double incidence sur la simple capacité physiologique à y survivre et sur l'agriculture. Concernant le premier point, l'Administration nationale [américaine] de l'aéronautique et de l'Espace (*NASA*) indique que les conditions de température et d'humidité rendront une partie de l'Inde inhabitable d'ici 2050 <sup>(21)</sup>. Sur la base de l'indice *wet bulbe* qui mêle ces deux paramètres et en considérant

<sup>(17)</sup> Le dernier recensement planifié en 2021 a été reporté pour cause de crise COVID.

<sup>(18)</sup> UN/DESA/POPULATION DIVISION, « *WPP 2022–Probabilistic projections–India: Total population* » (<https://population.un.org/wpp/Graphs/Probabilistic/POP/TOT/356>).

<sup>(19)</sup> *Reuters*, « Covid-19 tracker – Les derniers chiffres, graphiques concernant l'Inde », 15 juillet 2022 (<https://www.reuters.com/graphics/world-coronavirus-tracker-and-maps/fr/countries-and-territories/india/>).

<sup>(20)</sup> *AFP*, « Des rivières meurent, des lacs s'enflamment : l'Inde face à une grave crise des eaux usées », *La Croix*, 3 mai 2023 (<https://www.la-croix.com/>).

qu'un humain ne peut survivre plus de six heures soumis à une température *wet bulbe* supérieure à 35 °C, de larges parties d'Asie du Sud seront concernées. Pour le deuxième point, en 2022 déjà, l'Inde s'est retrouvée confrontée à l'incapacité à exporter du blé en raison d'une sécheresse ayant impacté ses récoltes <sup>(22)</sup>. Les effets du dérèglement climatique auront également des effets dévastateurs sur l'habitabilité du Bangladesh dont plus de la moitié de la surface n'est qu'à peine 5 mètres au-dessus du niveau de la mer. Là encore, la place va manquer pour accueillir un surplus démographique qui n'aura d'autre choix que de migrer dans la sous-région ou au-delà.

### Un Proche et Moyen-Orient porteur de risques

Juste à l'Ouest du sous-continent indien, le Proche et Moyen-Orient va lui aussi subir une augmentation démographique importante tout en étant confronté au dérèglement climatique.

Le taux de fertilité y est encore supérieur à 2,5 enfants par femme <sup>(23)</sup>. Même si l'espérance de vie est peu élevée (de l'ordre de 72 ans pour les hommes et 77 ans pour les femmes), le taux de mortalité infantile est bas. La croissance démographique reste donc soutenue et ne se stabilisera qu'à la fin du siècle autour de 450 M d'habitants <sup>(24)</sup>.

En regardant plus en détail les évolutions des pays, Israël, la Jordanie et la Syrie vont voir leurs populations continuer à croître jusqu'en 2100. Néanmoins, les phénomènes migratoires rendent ces projections très aléatoires. Par exemple la Syrie a perdu presque 4 M d'habitants entre 2011 et 2018 <sup>(25)</sup>, soit près de 20 % de sa population. Une part de ces habitants est réfugiée en Jordanie et en Turquie où elle constitue un point de crispation et un risque de déstabilisation majeur. Ce phénomène migratoire a un impact jusqu'en Europe.

L'Arabie saoudite et l'Iran auront des trajectoires démographiques comparables avec un point culminant en 2050, où ces deux pays atteindront respectivement 50 M et 100 M d'habitants. L'Irak, quant à lui, continuera à gagner des habitants jusqu'en 2100 pour atteindre 110 M d'habitants. La répartition sunnites/chiites autour du golfe Arabo-Persique devrait donc pencher en faveur des chiïtes, avec un possible impact sur l'équilibre des puissances tant l'Iran mise sur la masse dans sa stratégie qu'il exporte de Beyrouth à Téhéran, en passant par le Yémen.

Les défis vont être nombreux pour accueillir ces augmentations de population. Certaines régions sont déjà parmi les plus densément peuplées du monde. Ainsi, la

<sup>(21)</sup> DOMENECH Claire, « Voici les régions qui vont devenir inhabitables en 2050, selon la NASA », *Géo*, 22 mars 2022 (<https://www.geo.fr/environnement/voici-les-regions-qui-vont-devenir-inhabitables-en-2050-selon-la-nasa-208928>).

<sup>(22)</sup> Avec AFP, « Sécheresse : quels sont les pays menacés par la suspension des exportations de blé de l'Inde ? », *France info*, 17 mai 2022 (<https://www.francetvinfo.fr/>).

<sup>(23)</sup> UN/DESA/POPULATION DIVISION, « WPP 2022—Demographic Profiles—Western Asia » (<https://population.un.org/wpp/Graphs/DemographicProfiles/Line/922>).

<sup>(24)</sup> UN/DESA/POPULATION DIVISION, « WPP 2022—Probabilistic projections—Western Asia: Total population » (<https://population.un.org/wpp/Graphs/Probabilistic/POP/TOT/922>).

<sup>(25)</sup> UN/DESA/POPULATION DIVISION, « WPP 2022—Probabilistic projections—Syrian Arab Republic: Total population » (<https://population.un.org/wpp/Graphs/Probabilistic/POP/TOT/760>).

bande de Gaza compte plus de 4 000 habitants au kilomètre carré dans des conditions sanitaires très dégradées. Les zones les plus peuplées ne pourront probablement pas continuer à croître dans les conditions actuelles. Les populations concernées, ayant la particularité d'être jeunes et sous-éduquées, ont une force physique et une vivacité qui pourront alimenter des déstabilisations ou des insurrections.

Le dérèglement climatique apportera ici aussi son lot de mouvements de populations. La *NASA* indique, toujours en utilisant son indice *wet bulbe*, que les pourtours de la mer Rouge et du golfe Arabo-Persique seront eux aussi probablement inhabitables d'ici 2050. Les pays les plus riches pourront peut-être protéger leurs populations les plus aisées avec des infrastructures dédiées. En revanche, les populations les plus démunies seront condamnées à migrer. De ce fait, le cas de l'Irak, dont la zone Sud héberge l'immense majorité des populations chiites et des ressources en hydrocarbures, risque fort de rester une zone d'instabilité majeure.

### Une explosion démographique toujours en cours en Afrique subsaharienne

De tous les continents, l'Afrique est sans doute celui qui présente les plus grands défis en termes de démographie. En effet, sa population devrait croître de manière fulgurante de 1,5 Md d'habitants en 2022 à 3,9 Md en 2100 <sup>(26)</sup> – dont 550 M rien que pour le Nigeria <sup>(27)</sup>, véritable géant démographique. Une large part de cette croissance sera portée par la seule région subsaharienne qui atteindra quasiment 3,5 Md d'habitants à elle seule <sup>(28)</sup>. Le fondement principal de cette croissance est une forte fertilité, toujours aux alentours de 5 enfants par femme <sup>(29)</sup>. Cette fertilité est entretenue par des difficultés d'éducation et l'absence de sécurité fournie par la société ou l'État. La mortalité infantile est également un élément de compréhension puisqu'elle reste quasiment deux fois supérieure à la moyenne mondiale (de l'ordre de 75 ‰). Elle encourage les foyers à avoir plus d'enfants pour multiplier les chances d'en voir grandir suffisamment pour soutenir la cellule familiale une fois les parents trop âgés pour travailler.

L'espérance de vie en Afrique subsaharienne est très basse. Elle s'établit autour de 60 ans. La population d'Afrique est et va rester très jeune. C'est une chance dans la mesure où elle est plus facilement employable que les populations vieillissantes des pays développés. C'est en revanche un risque compte tenu de la faiblesse des systèmes d'éducation. Des populations pléthoriques et non éduquées sont un terreau favorable pour le recrutement des groupes terroristes qui prospèrent dans la région et plus généralement pour que des guerres éclatent, civiles, interethniques ou interétatiques.

<sup>(26)</sup> UN/DESA/POPULATION DIVISION, « *WPP 2022–Probabilistic projections–Africa: Total population* » (<https://population.un.org/wpp/Graphs/Probabilistic/POP/TOT/903>).

<sup>(27)</sup> UN/DESA/POPULATION DIVISION, « *WPP 2022–Probabilistic projections–Nigeria: Total population* » (<https://population.un.org/wpp/Graphs/Probabilistic/POP/TOT/566>).

<sup>(28)</sup> UN/DESA/POPULATION DIVISION, « *WPP 2022–Probabilistic projections–Sub-Saharan Africa: Total population* » (<https://population.un.org/wpp/Graphs/Probabilistic/POP/TOT/1834>).

<sup>(29)</sup> *Ibidem*.

La problématique de l'accès aux ressources promet d'être quasiment insoluble. Elle pousse déjà une part des populations à émigrer, à ce stade majoritairement en restant à l'intérieur de la sous-région (70 % des 29,3 M d'émigrés en 2015 <sup>(30)</sup>). Or, le dérèglement climatique devrait frapper durement cet espace géographique, notamment en multipliant les épisodes extrêmes et donc les crises alimentaires, comme en 2020 <sup>(31)</sup>. Le réchauffement devrait dans cette zone être plus fort que la moyenne mondiale en atteignant 3 à 4 °C. Au confluent de l'air sec du Sahara et du front intertropical, le climat du Sahel est soumis à une très forte variabilité et la tendance pour le futur devrait être un assèchement de son tiers Ouest et une hausse des précipitations dans les deux tiers Est <sup>(32)</sup>. Cela aura pour effet de renforcer les flux migratoires internes et potentiellement externes. C'est un risque avant tout pour la stabilité régionale. Il pourra avoir des effets induits jusqu'en Europe, principalement dans l'espace méditerranéen.

### Flux migratoires : à la fois arme démographique, risque et opportunité

L'Asie du Sud, le Proche et Moyen-Orient, et l'Afrique, en particulier subsaharienne, devraient voir leur population en forte augmentation générer des flux migratoires internes et externes. Le dérèglement climatique amplifiera ce phénomène.

Certains acteurs pourront exploiter ces flux sur la scène internationale. Ainsi, les réfugiés syriens sur le sol turc sont une donnée transactionnelle dans les relations entre Ankara et l'UE <sup>(33)</sup>. En novembre 2021, à l'aube de l'offensive russe en Ukraine, la Biélorussie a utilisé des migrants pour tenter de déstabiliser l'Europe. Régulièrement le Maroc utilise les migrations au travers des enclaves de Melilla et Ceuta dans sa relation diplomatique avec l'Espagne <sup>(34)</sup>. Dans tous ces cas, la Turquie, la Biélorussie et le Maroc ont instrumentalisé une question humanitaire avec des répercussions sociétales et sécuritaires en Europe. Si la réponse à ces exploitations des migrations ressort du domaine politique, la question est crispante et alimente les craintes de déstabilisation, notamment culturelle, des sociétés européennes. Ces craintes sont attisées par des déclarations telles que celle d'Erdoğan qui exhorte, en mars 2017, les femmes de la diaspora turque « à faire au moins cinq enfants ».

Face à des migrations qui seront naturelles, entre vases communicants des pays en développement surpeuplés vers les pays développés en train de se vider, le rôle des armées sera probablement marginal. La solution, globale et essentiellement politique, réside donc probablement dans l'aide au développement à ces pays pour y accélérer la transition démographique par l'éducation et le progrès social, y faire croître l'économie et enfin fournir un appui pour faire face au dérèglement climatique. L'appui militaire

<sup>(30)</sup> HÉRAN François, « L'Europe et le spectre des migrations subsahariennes », *Population & Sociétés*, vol. 558, n° 8, 2018, p. 1-4 ([https://www.ined.fr/fichier/s\\_rubrique/28441/558.population.societes.migration.subsaharienne.europe.fr.pdf](https://www.ined.fr/fichier/s_rubrique/28441/558.population.societes.migration.subsaharienne.europe.fr.pdf)).

<sup>(31)</sup> OCDE/CLUB DU SAHEL ET DE L'AFRIQUE DE L'OUEST (CSAO), « Sécurité alimentaire et nutritionnelle » (<https://www.oecd.org/fr/csao/themes/securite-alimentaire-systemes-resilience/>).

<sup>(32)</sup> OCDE/CSAO, *Climat sahélien : rétrospective et projections*, 2010 (<https://www.oecd.org/>).

<sup>(33)</sup> BALCI Bayram, « Les réfugiés syriens en Turquie », *Bulletin* n° 3, décembre 2016, Observatoire international du religieux, Sciences-Po CERI-CNRS (<https://obsreligion.cnrs.fr/bulletin/les-refugies-syriens-en-turquie/>).

<sup>(34)</sup> POMMIERS Éléa (avec AFP), « À Ceuta, des décennies de crise migratoire entre l'Espagne et le Maroc », *Le Monde*, 19 mai 2021 (<https://www.lemonde.fr/>).

à la stabilisation des zones les plus sensibles pourra, au besoin, atténuer des symptômes sur une durée limitée, la sécurité et la stabilité étant les prérequis au développement économique de ces régions.

L'exemple canadien évoqué plus haut montre que ces migrations présentent aussi des opportunités, notamment là où les populations diminuent et vieillissent. C'est ce vers quoi, tend l'Allemagne. Alors que la main-d'œuvre pour son industrie manufacturière diminue et va continuer à diminuer dans les années à venir de 400 000 travailleurs par an, l'Allemagne envisage d'accueillir 6 M de migrants choisis. Se pose alors une double question : celle du choix de ces migrants puis celle de leur maintien en Allemagne. Elle risque, en effet, de priver des pays en développement des élites qui leur seront nécessaires pour faire face aux défis qui les attendent. Ensuite, contrairement au Canada dont les frontières sont étanches, l'Allemagne est incluse dans l'Espace Schengen et ne peut garantir que les migrants qu'elle aura choisis ne partiront pas ailleurs en Europe, notamment dans des pays aux politiques et aux populations opposées à ce choix. Il en ressort un risque sur la cohésion et sur la stabilité politique de l'Union européenne. L'immigration choisie pour faire face à un besoin de main-d'œuvre est une question régulièrement posée sur la scène politique française. Elle reste à ce jour clivante.

Appliquée au recrutement militaire, l'immigration choisie est déjà pratiquée par des pays aux ressources humaines endogènes limitées. Par exemple, le Canada et l'Australie recrutent des militaires étrangers formés et les emploient de la même manière que leurs propres nationaux, notamment à des postes nécessitant des compétences de pointe<sup>(35)</sup>. Il est ainsi possible de voir un lieutenant-colonel d'une nationalité européenne commander un escadron de chasse canadien. Ce recrutement est également pratiqué, le plus souvent pour des emplois de militaires du rang ou de sous-officiers, par nos pays partenaires dans le golfe Arabo-Persique. La France intègre elle-même des étrangers au sein de la Légion étrangère, mais la comparaison s'arrête là dans la mesure où il n'y a pas de porosité avec les autres unités pour nos militaires de nationalité étrangère.

### **La démographie comme facteur de puissance ?**

Alors que l'Inde dépasse la Chine en termes de démographie, cela signifie-t-il nécessairement que la puissance indienne dépasse la puissance chinoise ? Les pays les moins peuplés sont-ils condamnés à être soumis aux pays les plus peuplés ? Concernant la masse démographique, le cinéaste Michel Audiard aurait répondu que « quand les types de 130 kg disent certaines choses, les types de 60 kg les écoutent. ». C'est aujourd'hui une part au moins de la stratégie de la Russie qui reste visiblement confiante dans sa profondeur démographique pour soumettre l'Ukraine qui ne compte que 44 M d'habitants. En 1950, la Chine peut se permettre de déployer des centaines de milliers de soldats en Corée pour contrer l'avancée sud-coréenne et onusienne parce qu'elle est

<sup>(35)</sup> ARJANEE Ameerah, « Les forces armées à travers le monde qui recrutent des étrangers », *Expat.com*, 2 décembre 2022 (<https://www.expat.com/>).

une puissance démographique à défaut d'être déjà une puissance militaire. Encore un peu plus loin dans l'histoire, le dénouement de la Seconde Guerre mondiale est aligné avec la démographie des puissances belligérantes. L'Axe s'attaque avec un peu plus de 400 millions d'habitants (Japon 304 M, Allemagne 87 M et Italie 57 M) aux pays et empires alliés qui comptent 1,2 Md d'habitants (URSS 168 M, Empire britannique 545 M, Chine 267 M, États-Unis 148 M et Empire français 111 M). L'Allemagne, forte de l'expérience de la Première Guerre mondiale, tentera, sans succès, d'éviter de combattre sur plusieurs fronts à la fois pour limiter la problématique de dispersion des masses de forces nécessaires à une guerre totale.

La démographie n'est pour autant pas forcément complètement déterministe dans un conflit. En 1967, Israël avec ses 2,6 M d'habitants défait ses voisins arabes dont l'Égypte qui à elle seule compte 32 M d'habitants. La masse démographique n'est donc qu'un facteur de puissance parmi d'autres et ne doit pas être surévaluée en matière de stratégie. Dans le cas de la guerre des Six Jours, la vision stratégique et la supériorité technologique des forces israéliennes auront fait la différence.

Les caractéristiques de la masse démographique ont leur importance. On l'a vu, l'âge est une variable structurante pour objectiver la puissance démographique. Une population jeune aura plus de moyens à mobiliser qu'une population vieillissante. La cohésion dans cette population est également primordiale. Lorsque l'Empire romain s'en remet à des peuplades barbares assimilées depuis peu pour défendre son *limes*, il organise indirectement son invasion.

### **Atouts stratégiques français face aux déséquilibres démographiques**

En termes de stratégie, un pays comme la France dispose de leviers pour faire face aux défis démographiques qui sont déjà à l'œuvre.

Le premier levier stratégique de la France pourra être constitué par ses politiques de natalité et migratoire. Ces sujets éminemment politiques et clivants pour ce qui concerne l'immigration ne seront pas développés ici car ils ne concernent pas les armées.

Un levier majeur réside dans le jeu des alliances. La France seule pèse démographiquement peu. En revanche, au sein de l'Union européenne et de l'Otan, elle peut exprimer sa voix car elle est amplifiée par des masses démographiques (446 M pour l'UE), mais aussi économiques, politiques et militaires. Dans la confrontation face à la Russie, l'Otan aligne un réservoir de 3,2 M de soldats face à 830 000 soldats russes. En dehors d'un affrontement nucléaire, l'Otan possédant également la supériorité technologique sur le champ de bataille, elle ne saurait être militairement à la portée de la Russie. Nous profitons de ce rapport de forces qui est un des éléments qui nous a permis de suspendre la conscription et donc de passer d'un concept de « masse militaire » défensive à des armées professionnelles essentiellement dédiées à un rôle expéditionnaire.

La technologie jouera également dans le futur un rôle fondamental pour atténuer les différentiels de masse humaine sur les champs de bataille. On peut penser à la dronisation. À l'image de la robotisation à outrance de la société japonaise, l'usage de drones, dans tous les milieux, permettra de pallier le manque d'humains, à l'unique condition d'un développement parallèle de l'Intelligence artificielle (IA). En effet, l'objet drone n'implique pas l'absence d'humains. Au contraire, l'endurance de certains drones implique des besoins en personnel importants si l'on veut garder en permanence « l'humain dans la boucle ». Par exemple, la montée en puissance de la capacité « drone Moyenne altitude longue endurance » (Male) dans l'Armée de l'Air et de l'Espace s'est révélée être une véritable gageure sur le plan des ressources humaines. La conduite d'une mission nécessitant un équipage de quatre personnes à relever régulièrement au cours d'un vol qui peut durer quasiment 24 heures implique le recrutement et la formation de plus de cent opérateurs pour servir une douzaine de drones. Ainsi, pour réaliser de réels gains en ressource humaine, il faudra questionner la place de l'humain pour la calibrer au plus juste besoin. L'IA devra permettre de réduire la facture humaine, ce qui implique de tendre vers des Systèmes d'armes létaux autonomes (Sala) et donc de régler les questions éthiques afférentes. La Turquie, en pointe sur la production et l'emploi des drones, a déjà dépassé nos préventions. Les drones turcs écumant les conflits modernes, du Haut-Karabagh à l'Ukraine, en passant par la Libye. C'est en Libye que la Turquie aurait employé pour la première fois et avec efficacité des Sala d'après un rapport de l'ONU <sup>(36)</sup>. Le théâtre ukrainien montre, avec la multiplication des « munitions rôdeuses », que le pas psychologique d'armements nettement moins dépendants de décisions humaines a largement été franchi.

Ensuite, la cohésion de la Nation est un paramètre structurel pour faire face à une crise, voire un conflit. Un pays sous la menace directe d'une invasion comme l'Estonie cultive un esprit de défense robuste matérialisé par l'existence d'une milice civile dédiée à assurer la résilience de la Nation. Cette cohésion peut être interrogée en France dans le contexte social *post*-Covid et plus de vingt ans après la suspension de la conscription. Le besoin de retrouver un sens du collectif est patent et les outils doivent être trouvés pour reconcentrer la population française autour d'un projet commun, à la poursuite d'une stratégie globale mise en œuvre par un *leadership* politique consenti. La *Revue nationale stratégique* 2022 consacre l'unité et la résilience de la France comme un objectif stratégique <sup>(37)</sup> et invite à promouvoir durablement l'esprit de défense dans la société et l'État. La force morale devant être le socle de la résilience collective, il convient de la renforcer, notamment au sein de la jeunesse. Le dispositif de Service national universel (SNU) devrait être la pierre angulaire de ce développement des forces morales et les armées devraient y prendre leur place, au sein d'une action interministérielle, en particulier pour promouvoir l'action mémorielle et diffuser l'esprit de défense. Cette action n'est cependant, à ce stade, pas entièrement budgétée dans la prochaine loi de programmation militaire.

<sup>(36)</sup> BOUVIER Pierre, « Le spectre de drones de combat autonomes », *Le Monde*, 3 juin 2021 (<https://www.lemonde.fr/>).

<sup>(37)</sup> SECRÉTARIAT GÉNÉRAL DE LA DÉFENSE ET DE LA SÉCURITÉ NATIONALE (SGDSN), *Revue nationale stratégique* 2022, 9 novembre 2022, 60 pages (<https://www.sgdsn.gouv.fr/>), p. 35.

Enfin, pour être autonome dans ses décisions et assumer pleinement son indépendance et sa souveraineté, la France peut s'appuyer sur la dissuasion. Quand bien même, elle serait attaquée militairement par une Nation dotée d'une profondeur démographique largement supérieure qui ne nous laisserait aucune chance de victoire dans le domaine conventionnel, il lui reste cette option d'infliger des dommages insupportables à notre ennemi pour faire cesser l'agression. La dissuasion remet à plat tous les facteurs stratégiques, dont la démographie, pour défendre le pays y compris face à un agresseur étatique *a priori* plus « fort ». Cette assurance-vie a un prix mais reste fondamentale face aux dérèglements, dont les déséquilibres démographiques, qui s'annoncent dans un monde où les instances de gouvernance internationales multilatérales ont perdu toute efficacité. Elle doit donc continuer à être modernisée avec pour objectif de garantir que le pays n'aura pas à lever des masses qu'elle n'aura potentiellement plus pour assurer sa survie. ♦

# Adhésion de la Suède à l'Otan : évolution de sa politique de sécurité et implications stratégiques dans la région de la Baltique

Johan NORLEN

| Capitaine de vaisseau (Suède), auditeur de la 72<sup>e</sup> session  
du CHEM.

Un an après l'invasion illégale de l'Ukraine par la Russie, l'« opération militaire spéciale » ne s'est pas du tout déroulée comme prévu. Non seulement l'Ukraine résiste encore, mais elle a également regagné une partie du terrain perdu précédemment. La guerre d'anéantissement s'est transformée en guerre d'usure. La Russie avait prévu que l'Europe serait divisée, notamment après avoir mené des années de guerre de l'information, cela n'a toutefois pas non plus été le cas. L'Europe s'est même sortie, « comme un seul homme », de sa dépendance énergétique malsaine à l'égard de la Russie.

La Russie avait aussi supposé que les États-Unis, dont la stratégie est désormais orientée vers la Chine, laisseraient les Européens seuls faire face à leurs propres défis en matière de défense. Cela s'est avéré également une grossière erreur d'appréciation. Ce qui est peut-être le plus remarquable, c'est la manière dont cette guerre a bouleversé l'image que la Suède se faisait de son non-alignement et de sa neutralité, la forçant, avec la Finlande, à adhérer à l'Otan. Une telle conséquence est exactement ce que la Russie voulait éviter. Malgré les menaces russes, une fois l'invasion lancée, l'Occident s'est finalement uni derrière l'Ukraine.

Un an après l'invasion, il apparaît de plus en plus clairement que la Russie mène en Ukraine une guerre par procuration contre les valeurs démocratiques occidentales. Bien que tout le monde ne partage pas cette idée, c'est actuellement le point de vue qui prévaut au sein de l'Union européenne (UE) et de l'Otan. Dans le même temps, le soutien croissant à l'Ukraine oblige les pays occidentaux à se fixer des priorités. Après des décennies de coupes budgétaires dans le domaine de la défense, les nouvelles menaces qui pèsent sur la sécurité internationale ont placé les pays de l'Otan dans une situation précaire. La nécessité d'accroître leurs capacités militaires doit désormais être mise en balance avec le soutien en équipements à l'Ukraine. La capacité limitée de production de l'industrie militaire européenne et son incapacité à répondre urgemment aux besoins constituent une problématique. D'ailleurs, cette question clé met aujourd'hui

à l'épreuve la cohésion occidentale, entre États et vis-à-vis de l'Ukraine. Si on y ajoute la crise économique, notamment énergétique et inflationniste, les gouvernements européens font désormais face à une pression intense de la part de leurs concitoyens.

Il faut donc espérer que la cohésion de l'Occident et de l'Europe tiendra tant que la Russie continuera à faire peser une menace évidente sur la sécurité internationale, car c'est précisément cette cohésion qui constitue le centre de gravité des pays démocratiques. Il faut le protéger à tout prix.

### **La Suède pendant la guerre froide et jusqu'à la fin des supposés « dividendes de la paix »**

Avant toute chose, tentons de comprendre l'évolution de la politique de sécurité et de défense suédoise au cours des trente dernières années. Pendant la guerre froide, la Suède était définie comme militairement non alignée, visant la neutralité en cas de guerre. Au sortir de la Seconde Guerre mondiale, cela a pu sembler évident et a permis à Stockholm de rester en dehors du conflit gelé, notamment en se positionnant entre les deux blocs. Grâce à ce positionnement, la politique de neutralité suédoise était considérée comme stabilisatrice de la région et a sûrement permis d'éviter une guerre locale. Néanmoins, certaines actions de la Suède ont quelque peu discrédité cette neutralité. En effet, de nombreux documents et *interviews* datant de cette époque affirment que la Suède, contrairement à son non-alignement militaire, avait mis en place des plans de défense de grande envergure, en coalition avec l'Otan et les États-Unis, dans le cas où le pays serait attaqué par le Pacte de Varsovie <sup>(1)</sup>. En d'autres termes, les Suédois ne doutaient pas de la menace que faisaient peser l'Union soviétique et aujourd'hui la Russie sur la zone Baltique, à l'exception des années des « dividendes de la Paix ».

Pendant 75 ans, les menaces du Kremlin ont tenu la Finlande et la Suède à l'écart de l'Otan. Vladimir Poutine aurait déclaré que : « lorsque nous regardons de l'autre côté de la frontière, vers la Finlande, nous voyons un ami. Si la Finlande rejoint l'Otan, nous verrons un ennemi » <sup>(2)</sup>.

À l'époque de la chute du mur de Berlin, la Suède disposait d'une force de défense et d'un système de défense totale, dont la mission était de dissuader une attaque ennemie et, si nécessaire, de se défendre en cas d'attaque armée, de préférence à l'intérieur de ses frontières. Selon la logique de l'époque, on supposait qu'aucune autre nation ou alliance militaire ne nous aiderait à le faire <sup>(3)</sup>. En bref, la Suède a appliqué avec succès une politique de neutralité depuis l'époque de Karl XIV Johan qui, entre autres choses, a contribué à tenir le pays à l'écart des deux guerres mondiales <sup>(4)</sup>. Le fait

<sup>(1)</sup> RYDEN Daniel, « Så blev Sverige en del av Nato [Comment la Suède est devenue membre de l'Otan] », 2 avril 2019, (<https://popularhistoria.se/sveriges-historia/1900-tal/sa-blev-sverige-en-del-av-nato>).

<sup>(2)</sup> RINGER John, CHAKRABARTI Meghna, « The risks and rationale of expanding NATO », 28 avril 2022 ([www.wbur.org/](http://www.wbur.org/)).

<sup>(3)</sup> TOLGFORS Sten, *La Suède dans l'Otan*, 2016, p. 96.

<sup>(4)</sup> En français Charles XIV Jean, nom de règne du maréchal d'Empire Jean-Baptiste Bernadotte, qui régna sur la Suède de 1818 à 1844.

que la Suède ait vécu en paix depuis 1814 a souvent été assimilé au bienfait de cette politique. Une affirmation qui n'est pas entièrement dénuée de sens, mais qui a, en même temps, contribué à un excès de confiance dogmatique dans ce concept de neutralité, empêchant la Suède de procéder aux ajustements militaires nécessaires lorsque le monde a rapidement changé.

### **Du non-alignement et de la neutralité à la solidarité stratégique : transition lente ou décision hâtive ?**

Au début de l'année 2022, le commandant en chef suédois avait déclaré que « l'année serait décisive ». Peu de gens pouvaient deviner à quel point sa déclaration serait juste. Avant même l'invasion de l'Ukraine par la Russie, le climat politique suédois, motivé par la détérioration de la situation extérieure, avait déjà incité le gouvernement à prolonger le mandat de la commission de la défense chargée d'examiner une augmentation du budget de la défense. Le 17 mars 2022, les forces de défense soumettaient une proposition au gouvernement concernant un accroissement du budget pour l'année en cours de 200 millions d'euros. Peu de temps après, le gouvernement confiait une nouvelle mission aux forces armées : étudier la rapidité avec laquelle elles pourraient monter en puissance si les dépenses de défense augmentaient progressivement jusqu'à 2 % du produit intérieur brut <sup>(5)</sup>. Parallèlement à ces travaux, le débat politique sur l'Otan se poursuivait, l'opinion publique se prononçant en faveur de l'adhésion au cours des premiers mois de 2022. La proportion de personnes favorables à l'adhésion à l'Otan a continuellement augmenté après la demande d'adhésion de la Suède en mai 2022 et, en décembre de la même année, près de 70 % de la population estimait que la Suède serait plus en sécurité au sein de l'Otan <sup>(6)</sup>.

Le 16 mai 2022, avec le soutien d'une large majorité du Parlement suédois, le gouvernement a pris la décision historique de demander l'adhésion à l'Otan <sup>(7)</sup>. Cette demande a été officiellement soumise le 18 mai au Secrétaire général de l'Otan, Jens Stoltenberg. Les événements de ces dernières années, en particulier l'invasion de l'Ukraine par la Russie, ont entraîné la plus grande transformation de politique de sécurité et de défense suédoise des temps modernes. Comment cela s'est-il produit ? Dans le débat suédois qui a suivi la demande d'adhésion à l'Otan, il a souvent été affirmé que la décision avait été prise à la hâte. Est-ce réellement le cas ?

Pour aborder cette question, il est important d'analyser d'abord l'évolution de la situation après la guerre froide. En 1994, la Suède a rejoint le Partenariat pour la paix (PPP) et l'année suivante, elle est devenue membre de l'Union européenne <sup>(8)</sup>.

<sup>(5)</sup> WEDIN Lars, « La défense suédoise : un lent réarmement », Tribune n° 1365, *RDN*, 23 février 2022 (<https://www.defnat.com/e-RDN/vue-tribune.php?ctribune=1472>).

<sup>(6)</sup> « [La société] davantage favorable à l'Otan, selon une nouvelle enquête » [en suédois], *Statistics Sweden*, 7 décembre 2022 (<https://www.scb.se/pressmeddelande/fler-positiva-till-nato-i-ny-matning/>).

<sup>(7)</sup> RICHARD Julie, AGENCE FRANCE PRESSE (AFP), « Adhésion à l'Otan : quelles étapes pour la Suède et la Finlande ? », *La Croix*, 16 mai 2022 ([www.la-croix.com/](http://www.la-croix.com/)).

<sup>(8)</sup> Créé en 1994, c'est un programme de coopération pratique bilatérale entre l'Otan et des partenaires euro-atlantiques. OTAN, « Le Partenariat pour la paix », 11 avril 2023 ([https://www.nato.int/cps/fr/natohq/topics\\_50349.htm](https://www.nato.int/cps/fr/natohq/topics_50349.htm)).

En conséquence, les exercices internationaux sont devenus une partie intégrante de la vie quotidienne militaire suédoise, et des questions clés, telle que l'interopérabilité, ont donné l'occasion de réfléchir à la manière dont la Suède pouvait contribuer militairement à des opérations en coalition <sup>(9)</sup>. La coopération en matière de défense a également permis à la Suède de comprendre les procédures utilisées par l'Otan, gage d'efficacité opérationnelle. En tant que pays non aligné, il s'agissait déjà d'un défi, car la réflexion opérationnelle suédoise s'appuyait essentiellement sur une défense autonome. D'un point de vue méthodologique et intellectuel, cette coopération a été stimulante et a obligé à réévaluer de nombreuses idées préconçues sur la manière de se défendre. Grâce à sa participation au Processus de planification et d'examen du partenariat pour la paix la défense suédoise a été évaluée en permanence par l'Otan selon les mêmes standards que les autres pays de l'Alliance <sup>(10)</sup>. Dans le cadre de ce processus, la Suède a ainsi obtenu le point de vue de l'Otan sur la manière dont sa défense devait être organisée en fonction de ses besoins nationaux, en identifiant à la fois ses points forts et ses besoins d'amélioration <sup>(11)</sup>.

L'appartenance à l'Union européenne est un autre facteur qui a influencé les opinions sur la sortie du non-alignement. Bien que l'UE ne soit pas une alliance militaire, la Politique étrangère et de sécurité commune (PSDC) <sup>(12)</sup> en est la pierre angulaire afin de maintenir la paix en Europe. Selon l'article 42.7 du Traité sur l'Union européenne <sup>(13)</sup> chaque État membre a une obligation de porter assistance aux autres États-membres <sup>(14)</sup>.

Il existe des similitudes avec l'article 5 du Traité de l'Atlantique Nord <sup>(15)</sup>. Le contenu de la clause est très éloigné du principe de neutralité. Comment rester passif et à l'écart, si la guerre éclate et qu'un État-membre est attaqué ? Après l'adhésion à l'UE et dans les années précédant 2022, parallèlement à la détérioration de la situation internationale, la position de la Suède en matière de politique de défense et de sécurité est souvent apparue dans le débat politique national, oscillant en fonction du parti au pouvoir. Toutefois, la relation et l'attitude à l'égard de l'Otan ont été relativement claires au cours de cette période. Les partis de droite se sont très tôt prononcés en faveur de l'adhésion, ce qui était tout aussi impensable au Parti de la gauche, au Parti de l'environnement-Les Verts et au Parti social-démocrate suédois des travailleurs (SAP). Pour simplifier, on aurait pu comparer la question de l'adhésion à l'Otan à celle qui prévalait avant le référendum suédois sur l'adhésion à l'Union européenne : à cette époque, les sociaux-démocrates s'étaient prononcés tardivement en faveur de l'adhésion,

<sup>(9)</sup> WEDIN Lars, *op. cit.*

<sup>(10)</sup> OTAN, « Processus de planification et d'examen du PPP », 19 juin 2014 ([www.nato.int/](http://www.nato.int/)).

<sup>(11)</sup> TOLGFORS Sten, *op. cit.*, p. 128.

<sup>(12)</sup> LEGRAND Jérôme, « La politique de sécurité et de défense commune », Parlement européen, avril 2023 ([https://www.europarl.europa.eu/eprl-app-public/factsheets/pdf/fr/FTU\\_5.1.2.pdf](https://www.europarl.europa.eu/eprl-app-public/factsheets/pdf/fr/FTU_5.1.2.pdf)).

<sup>(13)</sup> UNION EUROPÉENNE (UE), *Traité sur l'Union européenne* (<https://eur-lex.europa.eu/>).

<sup>(14)</sup> « Au cas où un État-membre serait l'objet d'une agression armée sur son territoire, les autres États-membres lui doivent aide et assistance par tous les moyens en leur pouvoir, conformément à l'article 51 de la charte des Nations unies. Cela n'affecte pas le caractère spécifique de la politique de sécurité et de défense de certains États-membres. »

<sup>(15)</sup> OTAN, « Défense collective – Article 5 » ([https://www.nato.int/cps/fr/natohq/topics\\_110496.htm](https://www.nato.int/cps/fr/natohq/topics_110496.htm))

ce qui avait eu une influence décisive sur l'issue du vote <sup>(16)</sup>. En revanche, ce qui fut différent dans le cas de l'Otan, c'est que le choix de la Suède de se désarmer progressivement alors que la situation internationale se détériorait, était devenu de plus en plus insoutenable au pays. Il n'y avait en fait pas vraiment d'autre choix.

Afin de définir et de développer une nouvelle politique de défense et de sécurité, le Parlement suédois (*Riksdag*) a alors adopté à une large majorité la Déclaration de solidarité suédoise dans le cadre du projet de loi sur la défense de 2009. Cette déclaration fondée sur la clause de solidarité du Traité sur l'UE donne à la politique de défense et de sécurité de la Suède une signification entièrement nouvelle. Elle a fait passer la Suède d'un État qui n'appartient à aucune alliance militaire, à un État qui construit désormais sa sécurité avec d'autres. Pour les forces armées suédoises, cette évolution n'est pas passée inaperçue, notamment en raison des activités militaires menées avec les pays de l'UE et par conséquent de l'Otan au cours des dernières décennies. Certains ont alors affirmé que la coopération en entraînement était le maximum que pouvait faire la Suède, n'impliquant nullement d'être engagée dans des obligations de défense collective avec l'Otan : « Cette coopération étendue, combinée à notre propre déclaration de solidarité, nous rapproche tellement de l'Otan que nous pouvons difficilement éviter d'être identifiés à l'Alliance – sans bénéficier ni de l'effet de la coopération ni de la protection de la solidarité qu'offrirait l'adhésion » <sup>(17)</sup>. Bien qu'il s'agît d'un premier pas vers une Suède construisant désormais sa sécurité avec d'autres, cela signifiait également que le pays ne pouvait plus rester neutre si une attaque armée frappait un autre État-membre de l'UE ou un État nordique : « Le gouvernement soutient la déclaration de solidarité émise par le Comité de défense, qui comprend des membres de l'UE ainsi que la Norvège et l'Islande. Il n'est pas possible d'envisager des conflits militaires dans notre voisinage qui n'affecteraient qu'un seul pays. La Suède ne restera pas passive si une catastrophe ou une attaque devait toucher un autre État-membre ou un pays nordique. Nous attendons de ces pays qu'ils agissent de la même manière si la Suède est touchée. La Suède devrait donc être en mesure de fournir et de recevoir un soutien militaire <sup>(18)</sup>. »

Malgré la clause de solidarité de l'UE et la détérioration de la situation internationale, le budget de défense n'a cessé de diminuer par rapport au PIB dans les années 2010. Il s'agissait donc d'une volonté politique de coopération sans avoir réellement les moyens de la mettre en œuvre.

## Développements en 2014-2022

Après l'invasion et l'annexion de la Crimée par la Russie en 2014, l'Europe s'est réveillée de l'ère de la « paix perpétuelle » à laquelle elle croyait et a lentement

<sup>(16)</sup> Les Suédois ont voté à 52,27 % en faveur de l'adhésion de leur pays à l'UE. « Entrée de l'Autriche, la Finlande et la Suède dans l'Union européenne », *Perspective Monde*, Université de Sherbrooke (<https://perspective.usherbrooke.ca/>).

<sup>(17)</sup> BERTELMAN Thomas, « Coopération en matière de politique de défense – efficacité, solidarité, souveraineté » [en suédois], 2013, p. 10 ([www.alliansfriheten.se/](http://www.alliansfriheten.se/)).

<sup>(18)</sup> La proposition de défense (<https://www.regeringen.se/>).

commencé à s'attaquer à la menace russe désormais tangible <sup>(19)</sup>. Comme l'aurait dit l'ancien président estonien Toomas Ilves à propos de la guerre en Géorgie : « l'Occident a entendu la sonnerie du réveil, mais s'est rendormi. Il a fallu une guerre en Ukraine pour que les décideurs politiques sortent du lit. Maintenant, il est temps de se mettre au travail ! ».

En effet, la menace que représente la Russie pour l'Otan n'est pas nouvelle, elle est revenue sur le devant de la scène depuis l'attaque verbale de Vladimir Poutine lors de la conférence de Munich en 2007 <sup>(20)</sup>. Depuis 2014, la situation n'a cessé de s'aggraver, le Président russe ayant clairement démontré sa volonté politique d'utiliser la force militaire pour arriver à ses fins. De surcroît, en plus de la négation ouverte des idéaux de la démocratie occidentale et de l'ordre international, Poutine nie à son peuple les droits de l'homme, promouvant des valeurs plus archaïques <sup>(21)</sup>.

Cependant, la détérioration de la situation internationale a entraîné un réveil politique, les questions de politique de défense et de sécurité retrouvant leur importance dans le débat politique en Occident. En Suède, comme dans de nombreux autres pays européens, il faudra attendre plusieurs années avant que cette évolution sécuritaire ait un réel impact positif sur les budgets de défense. Lors de la réunion de l'Otan à Bruxelles en 2018, le président Donald Trump a violemment tancé les États-membres européens pour n'avoir toujours pas atteint l'objectif de 2 % du PIB consacré aux dépenses de défense <sup>(22)</sup>. En tant qu'État non aligné, vous devriez raisonnablement allouer plus à la défense lorsque vous êtes *de facto* vous-même et que vous ne pouvez compter sur personne d'autre. C'était également le cas en Suède pendant la guerre froide et il a fallu attendre les années 1990 pour que les dépenses de défense tombent en dessous du niveau de 2 % du PIB <sup>(23)</sup>. En 2021, la Défense ne représentait plus que 1,4 % du PIB, soit la part la plus faible des pays nordiques <sup>(24)</sup>.

En résumé, la position de la Suède en matière de politique de défense et de sécurité a évolué progressivement depuis la fin de la guerre froide. Elle est passée d'une approche strictement nationale et de défense unilatérale à une ouverture progressive à la coopération et à la construction d'une sécurité collective. Au cours de cette période, les exercices et opérations avec l'Otan se sont intensifiés et, au niveau politique, un nombre croissant d'accords de défense bilatéraux et multilatéraux ont été conclus. Dans le cadre de diverses collaborations multilatérales telles que le Groupe nordique, la Force expéditionnaire commune, la *Nordic Defence Cooperation (NORDEF)* qui

<sup>(19)</sup> La Russie annexe la péninsule de Crimée (Ukraine) après une invasion qui eut lieu entre février et mars 2014.

<sup>(20)</sup> POUTINE Vladimir, « Speech and the Following Discussion at the Munich Conference on Security Policy », 10 février 2007 (<http://en.kremlin.ru/events/president/transcripts/24034>).

<sup>(21)</sup> REID Graeme, « Russia, Homophobia and the Battle for "Traditional Values" », *Human Rights Watch*, 17 mai 2023 (<https://www.hrw.org/news/2023/05/17/russia-homophobia-and-battle-traditional-values>).

<sup>(22)</sup> MAC ASKILL Ewen et CRERAR Pippa, « Donald Trump tells Nato allies to spend 4 % of GDP on defence », *The Guardian*, 11 juillet 2018 ([www.theguardian.com/](http://www.theguardian.com/)).

<sup>(23)</sup> « Pengar till försvaret - land för land [De l'argent pour la défense - pays par pays] », *SVT Nyheter*, 25 avril 2022 (<https://www.svt.se/datajournalistik/pengar-till-forsvaret-land-for-land/>).

<sup>(24)</sup> « Les dépenses de défense de la Suède sont calculées à 1,4 % du PIB selon la définition de l'Otan » [en suédois], *Ekonomistyrningsverket*, 19 octobre 2022 ([www.esv.se/](http://www.esv.se/)).

regroupent de nombreux pays également membres de l'Otan, la Suède avaient déjà pris l'initiative de coopérer dans le domaine militaire <sup>(25)</sup>.

Lorsque la Russie a envahi l'Ukraine, les conditions étaient donc réunies pour changer de cap politique. Moins de deux mois après le déclenchement de la guerre en Ukraine, l'opinion publique suédoise avait déjà évolué et, pour la première fois, une majorité souhaitait adhérer à l'Alliance atlantique. L'opinion était d'ailleurs encore plus favorable à l'adhésion de la Suède du fait que la Finlande décidait de la rejoindre aussi <sup>(26)</sup>. Le peuple suédois, confronté à une menace extérieure claire, a rapidement changé d'avis et a décidé du plus grand changement politique des temps modernes. Cette évolution des mentalités, favorisée par la décision identique de la Finlande, a finalement conduit le parti social-démocrate à changer également d'avis sur la question, obtenant ainsi une majorité significative au parlement (*Riksdagen*).

La Première ministre suédoise, Magdalena Andersson, est également à la tête du parti social-démocrate suédois, qui s'est toujours opposé à l'adhésion à l'Otan. L'invasion de l'Ukraine par Vladimir Poutine reflète toutefois pour la Première ministre un changement d'époque : « Je pense (...) que c'est un moment très important de l'histoire. Il y a un avant et un après 24 février 2022. Le paysage sécuritaire a complètement changé, avec les exigences de la Russie en décembre, puis l'invasion de l'Ukraine. Compte tenu de cette situation, nous devons vraiment réfléchir à ce qui est le mieux pour la Suède, notre sécurité et notre paix dans cette nouvelle situation <sup>(27)</sup>. »

On peut raisonnablement supposer qu'en raison de la détérioration croissante de la situation internationale depuis les années 2000 et du changement progressif de la politique de défense suédoise, qui est passée du non-alignement militaire à une coopération de défense élargie, la discussion de son adhésion à l'Otan aurait probablement été lancée sans les événements du 24 février 2022. Les événements du printemps 2022 sont, par conséquent, un catalyseur qui, à lui seul, a accéléré le cours des événements.

### **Les Nordiques s'unissent au sein de l'Otan, une région plus importante qu'auparavant ?**

Outre l'évolution de la politique de Défense suédoise telle que décrite ci-dessus, il est également nécessaire d'analyser et de comprendre la manière dont ce revirement affecte le contexte géopolitique. La région nordique fait le lien entre les divers pays qui la composent dans différents domaines : militaire, informationnel, économique et culturel. Au sein de l'Otan, la géographie de la Suède présente principalement un avantage dans la planification opérationnelle. En effet, elle permet d'accéder à l'ensemble de la région et d'avoir une profondeur stratégique accrue pour les opérations défensives. À court terme, il est aussi probable que la Russie voit dans la région nordique une zone stratégique primordiale. Plus particulièrement, la région du Cap

<sup>(25)</sup> BERTELMAN Tomas, *op. cit.*, p. 45.

<sup>(26)</sup> KNUTSON Mats, « Opinionens ja till Nato öppnar vägen för S [Le "oui" de l'opinion publique à l'Otan ouvre la voie à Suède] », 25 avril 2022 (<https://www.svt.se/nyheter/inrikes/opinionen-oppnar-vagen-for-nato-medlemskap>).

<sup>(27)</sup> RINGER John, CHAKRABARTI Meghna, *op. cit.*

Nord, qui lui permet le déploiement d'une grande partie de ses capacités de seconde frappe nucléaire russe basée autour de Mourmansk, deviendra un point clé. Il devrait sûrement à l'avenir faire l'objet de rivalité, surtout si l'Otan s'y déploie massivement et si la situation tactique en Ukraine échappe progressivement aux forces conventionnelles russes.

**Les différentes zones de la région nordique : le Grand Nord <sup>(28)</sup>,  
la mer Baltique et la côte Ouest suédoise**

La détérioration du climat géopolitique et l'augmentation de l'instabilité dans le monde ont également eu un impact sur les activités dans la région arctique. Normalement, la zone est définie comme l'aire géographique située au nord du 66<sup>e</sup> parallèle, mais elle s'étend réellement jusqu'au 60<sup>e</sup>. La région arctique comprend tous les pays nordiques, le Canada, les États-Unis et la Russie, qui sont membres du Conseil de l'Arctique <sup>(29)</sup>. Ces dernières années, l'activité militaire dans la région a augmenté, en partie à cause d'une concurrence accrue pour les ressources naturelles de la région, mais aussi en raison de la détérioration des relations internationales. L'impact négatif du changement climatique sur la région, où des températures plus élevées entraînent la fonte de la banquise, crée également de nouvelles conditions de mobilité maritime, notamment par le passage du Nord-Est<sup>(30)</sup>. L'augmentation générale de l'activité militaire dans la région, en particulier de l'activité navale, contribue à accroître le risque d'incidents militaires.

Du point de vue russe, la base de sous-marins stratégiques de la péninsule de Kola, dans le nord de la Russie européenne, à environ 200 km de la Norvège et de la Finlande, est un élément essentiel de sa capacité de frappe nucléaire en second. Pour garantir la liberté d'action de ses sous-marins, Moscou cherche à contrôler l'océan Arctique et la mer de Barents. La sphère d'intérêt de la Russie s'étend également loin vers les zones terrestres de la Calotte du Nord. En réponse à l'adhésion de la Finlande et de la Suède à l'Otan, la Russie devrait poursuivre ses déploiements de forces dans la région arctique, avec pour conséquence une possible augmentation des tensions. La dissuasion nucléaire stratégique russe est essentielle pour sa défense. À court terme, l'importance stratégique de la région augmentera tellement qu'elle pourrait devenir la zone de confrontation la plus probable de l'Otan avec la Russie, devant l'Europe centrale <sup>(31)</sup>.

<sup>(28)</sup> *Nordkalotten* est un terme désignant les régions de Norvège, de Suède et de Finlande situées au nord du cercle polaire arctique. Le terme est également utilisé pour les régions des trois pays qui se trouvent entièrement ou partiellement au nord du cercle polaire, à savoir le Nordland, le Troms et le Finnmark en Norvège, la région de Norrbotten en Suède et la région de Laponie en Finlande. Ensemble, ces régions représentent environ 30 % de la superficie totale des pays, mais moins de 5 % de la population. « Nordkalotten », *Store norske leksikon*, 30 janvier 2021 (<https://snl.no/Nordkalotten>).

<sup>(29)</sup> Le Conseil de l'Arctique est la principale institution intergouvernementale dévolue à la région et le lieu d'expression des positions diplomatiques et politiques des pays arctiques, comme des pays du monde entier aspirant à une légitimité dans la région. Voir « Le Conseil de l'Arctique », Observatoire de l'Arctique, FRS ([www.observatoire-arctique.fr/](http://www.observatoire-arctique.fr/)).

<sup>(30)</sup> RENAUX Louis-Xavier, « Réchauffement climatique en Arctique : une nouvelle donne géopolitique ? », *Cahiers de la RDN*, « Idées de la guerre, guerre des idées – Regards du CHEM – 71<sup>e</sup> session » ([www.defnat.com/](http://www.defnat.com/)).

<sup>(31)</sup> ACADÉMIE ROYALE SUÉDOISE DES SCIENCES NAVALES, « Une marine pour la Suède » [en suédois], 2018, p. 12.

La Russie constitue une menace opérationnelle sérieuse pour les voies maritimes transatlantiques grâce à ses capacités sous-marines, qui ont été développées ces dernières années et sont d'un niveau technologique élevé. Elle dispose en outre de capacités spécialisées et d'unités spéciales capables d'opérer à de grandes profondeurs et qui constituent un élément important de la guerre contre les installations situées au fond de la mer <sup>(32)</sup>. La Suède s'est déjà efforcée de développer une capacité militaire dans ce domaine, capable d'opérer dans la région avant même de poser sa candidature à l'adhésion à l'Otan. Le gouvernement suédois a décrit l'importance de la zone dans sa dernière stratégie pour l'Arctique et affiche clairement son ambition d'y relever les défis futurs <sup>(33)</sup>. De l'avis du commandant en chef des Armées, la région est une zone militaire stratégique prioritaire, qui impose d'être doté de capacités pour y intervenir <sup>(34)</sup>.

#### *La région de la mer Baltique*

La mer Baltique est également importante d'un point de vue géostratégique et, depuis les années 2000, cette tendance n'a fait que s'accroître. Dès 2014, la commission de la défense a noté que les exercices militaires et les activités de renseignement russes ont augmenté depuis 2007, et qu'en réponse, ils s'accompagnent d'une présence accrue des pays de l'Otan et de l'UE <sup>(35)</sup>. La zone circonscrite de la mer Baltique, avec ses entrées et sorties canalisées, peut être décrite comme suit : « Géographiquement, la mer Baltique, en tant que masse d'eau fermée, forme une zone distincte. À l'ouest, la péninsule scandinave la protège de l'influence directe de l'Atlantique. À l'ouest, les détroits danois empêchent l'accès direct à l'Atlantique. Pendant la guerre froide, on a soutenu qu'elle formait également une unité stratégique distincte. C'est encore plus vrai depuis que les États baltes ont rejoint l'Otan en 2004. D'autre part, la mer Baltique fait partie du flanc nord plus large et, par conséquent, le littoral balte est pris en compte dans les questions extra-baltiques et vice-versa <sup>(36)</sup>. »

Avec l'adhésion de la Suède et de la Finlande à l'Otan, tous les États riverains de la mer Baltique, à l'exception de la Russie, feront partie de l'Alliance. Toutefois, l'appellation de « mer de l'Otan » peut être trompeuse si l'on considère cette mer comme fermée. Cette idée de mer fermée a d'ailleurs servi les intérêts de l'Union soviétique lorsque la majeure partie du littoral de la mer Baltique appartenait aux pays du Pacte de Varsovie. Aujourd'hui encore, elle permet à la Russie de tenter de réduire la liberté de mouvement de l'Otan. Considérer la mer Baltique comme une mer ouverte est depuis longtemps un intérêt de la politique de Défense suédoise. À l'époque, cela équilibrait la puissance de l'URSS dans la région. Aujourd'hui cela permet d'assurer la liberté de circulation nécessaire à un éventuel soutien en cas de crise. En revanche, après l'adhésion de la Finlande et de la Suède à l'Alliance, la capacité de l'Otan à

<sup>(32)</sup> Base de l'OFL pour la prochaine décision d'orientation de la politique de défense, 2022, p. 64.

<sup>(33)</sup> LINDE Ann, « La stratégie de la Suède pour la région arctique [en suédois] », p. 21 ([www.regeringen.se/](http://www.regeringen.se/)).

<sup>(34)</sup> « Les conseils du commandant en chef concernant le développement des capacités [en suédois] », *Forsvarsmakten*, 31 octobre 2022 ([www.forsvarsmakten.se/](http://www.forsvarsmakten.se/)).

<sup>(35)</sup> Le rapport final de la commission de la Défense. La puissance militaire et l'orientation de la politique de sécurité et la formulation de Défense militaire 2021-2025 [en suédois] ([www.regeringen.se/](http://www.regeringen.se/)).

<sup>(36)</sup> LAANEMETS Ott, « Sea Power in the Baltic Sea », 2021, p. 18 ([www.kvak.ee/](http://www.kvak.ee/)).

contrôler et contraindre l'adversaire russe dans l'utilisation de la mer Baltique, sera réelle.

D'un point de vue économique, la région est très intéressante. La mer Baltique est l'une des zones maritimes les plus fréquentées au monde, avec plus de 2 000 mouvements de navires par jour <sup>(37)</sup>. Sous la surface, passent aussi les gazoducs *Nord Stream*, qui relient la Russie à l'Europe. En outre, des câbles *Internet* installés dans les fonds marins relient les États côtiers. Les récentes attaques contre ces gazoducs <sup>(38)</sup>, quels qu'en soient les auteurs, ont démontré la nécessité de contrôler la zone. Au fur et à mesure que les pays se dotent de capacités de guerre des fonds marins, la nécessité de surveiller et de protéger ces installations va s'accroître. Les dommages potentiels sur des flux d'informations *Internet* par lesquels transitent de nombreuses transactions économiques ne peuvent être sous-estimés. L'ensemble de ces éléments donne une idée de l'importance de la zone et montre l'importance de pouvoir la protéger si la situation sécuritaire l'exigeait. Dans le cadre de sa guerre hybride contre l'Occident, la Russie est parvenue, méthodiquement et sur une longue période, à rendre l'Europe dépendante du pétrole et du gaz russe <sup>(39)</sup>. Ce pouvoir a ensuite été habilement utilisé comme une arme économique pour influencer les populations européennes en augmentant les prix de l'énergie à la suite de la crise <sup>(40)</sup>. En 2007, le commandant en chef suédois a évoqué cette dépendance énergétique à l'Université de défense suédoise, la qualifiant de prise de contrôle hostile de la Russie sur l'Europe. Quinze ans plus tard, ses craintes s'avèrent de nouveau tout à fait justifiées <sup>(41)</sup>.

La situation stratégique de l'île de Gotland au centre de la mer Baltique permet, pour la Suède aujourd'hui et pour l'Otan demain, de tenir une position stratégique à partir de laquelle la mer Baltique peut être contrôlée <sup>(42)</sup>. De même, elle devient un nœud important pour la protection des flux, par exemple entre la Suède et les États baltes. La compréhension de l'importance géopolitique de Gotland s'est accrue au fur et à mesure que la situation extérieure se détériorait. Il convient de noter qu'à l'époque des dividendes de la paix, Gotland avait été complètement démilitarisée. En réponse à l'évolution de la situation sécuritaire, le commandant en chef suédois a décidé, en 2016, de rétablir une présence militaire permanente sur l'île.

La situation de Gotland au milieu de la mer Baltique constitue également une faiblesse, car l'île doit recevoir quotidiennement des livraisons de marchandises de la métropole suédoise pour subvenir aux besoins des habitants isolés. En 2018, le gouvernement a donc demandé au conseil administratif du comté de Gotland, ainsi qu'aux

<sup>(37)</sup> FORCES ARMÉES SUÉDOISES, « Coopération maritime entre autorités » [en suédois] ([www.forsvarsmakten.se/](http://www.forsvarsmakten.se/)).

<sup>(38)</sup> MORIN Baptiste et AGENCE FRANCE PRESSE (AFP), « *Nord Stream* : ce que l'on sait des fuites qui touchent les deux gazoducs », *Europe 1*, 27 septembre 2022 ([www.europe1.fr/](http://www.europe1.fr/)).

<sup>(39)</sup> En 2021, environ 45 % des importations de gaz provenaient de Russie. REPRÉSENTATION EN FRANCE DE LA COMMISSION EUROPÉENNE, « L'Europe peut-elle se passer du gaz russe ? », Commission européenne, 20 octobre 2022 ([https://france.representation.ec.europa.eu/informations/leurope-peut-elle-se-passer-du-gaz-russe-2022-10-20\\_fr](https://france.representation.ec.europa.eu/informations/leurope-peut-elle-se-passer-du-gaz-russe-2022-10-20_fr)).

<sup>(40)</sup> GAZZANE Hayat, « Comment la guerre en Ukraine a bouleversé le marché de l'énergie en 4 chiffres clés », *Les Échos*, 27 octobre 2022 ([www.lesechos.fr/](http://www.lesechos.fr/)).

<sup>(41)</sup> Discours en 2007 pour l'EdG suédoise, la promotion 2006-08

<sup>(42)</sup> WEDIN Lars, « L'île de Gotland et la crise ukrainienne », *RDN*, tribune n° 1362, 17 février 2022, 7 pages (<https://www.defnat.com/e-RDN/vue-tribune.php?ctribune=1469>).

forces armées suédoises et à d'autres administrations, d'analyser la situation du point de vue de la défense nationale, l'île devant être en mesure de faire face à une crise pendant 90 jours sans recevoir de livraisons de la Suède continentale <sup>(43)</sup>. C'est un exemple de l'importance croissante accordée aujourd'hui à la défense totale. Par ailleurs, un nouveau poste ministériel a été créé en 2022 : ministre de la Défense civile, chargé de la reconstruction de la défense civile, actuellement occupé par Carl-Oskar Bohlin.

Du point de vue de la Russie, l'évolution géopolitique des dernières décennies a réduit son influence dans la région. Alors qu'elle contrôlait pratiquement la moitié de la côte de la mer Baltique à l'époque de l'Union soviétique et qu'elle partageait cette zone avec des États côtiers non alignés et neutres, qu'elle considérait comme des homologues, la Russie est aujourd'hui confinée aux zones de Kaliningrad et de Saint-Petersbourg. Avec des importations et des exportations russes *via* la mer Baltique, la dépendance du pays à l'égard de cette voie maritime s'avère évidente. En 2014, dans le cadre de ses efforts pour asseoir son influence sur la région, Moscou a déployé un système de missiles *Iskander* à Kaliningrad <sup>(44)</sup>. Ce système d'arme offensif, qui peut être utilisé pour attaquer les pays situés autour de la mer Baltique, est destiné à cibler des infrastructures telles que des bases aériennes ou navales. Combiné à des exercices réguliers et à un comportement de plus en plus offensif, ce déploiement est un exemple de la montée des tensions en matière de sécurité dans la région de la mer Baltique.

#### *La côte ouest de la Suède*

Le port de Göteborg est le plus grand port de Suède et de la région nordique. Il traite environ 90 % de toutes les marchandises entrant en Suède. Le port est également central pour la Norvège et les États baltes. La plupart des marchandises qui arrivent à Göteborg sont transportées par voie terrestre jusqu'à la côte est de la Suède, puis expédiées par bateau vers les États baltes. Une partie des marchandises est également acheminée directement de la façade occidentale vers la mer Baltique. Ces flux majeurs montrent l'importance de la côte occidentale suédoise pour l'approvisionnement de la région de la mer Baltique. La protection du port de Göteborg est donc un élément essentiel de la planification de l'Otan. Ce point d'approvisionnement doit rester ouvert. L'importance de la côte ouest a aussi été relevée par la Suède. L'une des leçons tirées de la pandémie de Covid-19 a été la nécessité de pré-stocker certains biens, comme les fournitures médicales, telles que l'équipement de protection individuelle, qui est nécessaire pour gérer les situations difficiles, même en temps de paix <sup>(45)</sup>.

D'un point de vue militaire, la région de Göteborg et la côte ouest constituent un élément clé de la planification stratégique de la défense suédoise. L'installation d'un régiment amphibie dans la ville, avec la capacité de maintenir les voies maritimes

<sup>(43)</sup> La MSB est une autorité nationale qui a pour objectif d'améliorer le rôle sociétal de prévention et de gestion des accidents et des crises, brochure-sweden-french.pdf (msb.se)

<sup>(44)</sup> KUNZ Barbara, « Les pays nordiques face aux actions de la Russie en mer Baltique et à Kaliningrad », *RDN*, n° 802, été 2017, p. 135-140 (<https://www.defnat.com/e-RDN/vue-article.php?carticle=21515&cidrevue=802>).

<sup>(45)</sup> Évaluations publiques du gouvernement, SOU 2022:6, del 1 [en suédois] ([www.regeringen.se/](http://www.regeringen.se/)).

ouvertes, renforce considérablement la sécurité aux abords du port le plus important de Scandinavie. Le fait que la Suède construise aujourd'hui sa sécurité et ses capacités en coopération avec d'autres pays a également permis d'organiser régulièrement des exercices conjoints au cours des dernières années dans la région. Ainsi, lors de l'exercice des forces de défense *Aurora 2023*, qui a réuni 26 000 participants de 14 pays, l'accent sera mis sur le soutien à la nation hôte <sup>(46)</sup>. Dans le cadre du développement de la défense totale suédoise, une analyse des besoins en infrastructures dans la région de Göteborg est également en cours, afin de préparer la région à recevoir un soutien militaire en cas de crise ou de guerre.

L'analyse logistique de la zone s'applique à la fois aux besoins nationaux et aux besoins de l'Otan. Comme pour la Norvège, il peut être nécessaire de pré-stocker du matériel et de déployer des troupes étrangères sur le sol suédois <sup>(47)</sup>. Ce point, inhérent à l'adhésion future de la Suède à l'Otan, a été discuté lors de la conférence nationale annuelle de *Folkoch Försvar* à Sälen en 2023. Le gouvernement s'est montré intéressé par une coopération plus approfondie avec les États-Unis, envisageant le pré-stockage de matériel militaire américain et la présence de soldats en Suède comme déterminants <sup>(48)</sup>. La conclusion du Conseil de défense, soumise au gouvernement le 1<sup>er</sup> novembre 2022, décrit le soutien à la nation hôte comme une capacité prioritaire à développer. Dans l'ensemble, l'analyse de la région baltique montre déjà une forte interdépendance entre les pays de l'Otan, qu'il s'agisse de transactions économiques, de flux d'informations ou d'activités militaires. Cette tendance sera renforcée par l'adhésion de la Suède et de la Finlande à l'Otan et constituera donc un élément primordial de la future planification de défense intégrée pour la région.

## Défis, opportunités et propositions stratégiques

### Défis

Quels défis et quelles opportunités concernant l'adhésion de la Suède et de la Finlande à l'Otan ? Existe-t-il des conséquences négatives à ces adhésions pour l'Otan ?

Comme mentionné précédemment, certaines personnes influentes en Suède continuent de penser que le processus d'adhésion à l'Otan a été trop rapide. L'ancienne ministre des Affaires étrangères Margot Wallström, qui a démissionné en septembre 2019 après que la Suède a choisi de ne pas ratifier la Convention des Nations unies sur l'interdiction des armes nucléaires, a critiqué le processus décisionnel qui a conduit à la demande d'adhésion <sup>(49)</sup>. L'ancien ambassadeur à Moscou, Sven Hirdman, est allé plus loin dans ses critiques, affirmant que l'adhésion augmentait le

<sup>(46)</sup> FORCES ARMÉES DE SUÈDE, « Host Nation Support in focus during defence exercise Aurora 23 », *Forsvarsmakten*, 7 février 2023 ([www.forsvarsmakten.se/](http://www.forsvarsmakten.se/)).

<sup>(47)</sup> DEPARTMENT OF THE NAVY, « MCO 4000.58 », 19 octobre 2016 ([www.marines.mil/](http://www.marines.mil/)). (Force de prépositionnement maritime (MPF) et Programme de prépositionnement du corps des Marines - Norvège (MCPN)).

<sup>(48)</sup> KNUTSON Mats, « Analyse : "Implique une présence accrue de soldats américains en Suède" [Analys: "Innebär utökad närvaro av amerikanska soldater i Sverige"] », 9 janvier 2019 ([www.svt.se/](http://www.svt.se/)).

<sup>(49)</sup> Margot Wallström (S) estime que le débat sur l'Otan n'est pas historique. « Margot Wallström : "Les modérés touchent du doigt notre histoire" » [en suédois], *Dagens Nyheter*, 27 mars 2022 ([www.dn.se/](http://www.dn.se/))

risque de guerre et aggravait la situation sécuritaire dans le Nord. Il peut sembler paradoxal que la Suède reconnaisse une menace sécuritaire accrue, d'une part, mais qu'elle n'alloue pas, d'autre part, de budget suffisant à ses forces armées pour se défendre tout en jugeant l'intégration dans l'Otan comme une menace accrue de guerre. Les populations indigènes du Nord ont également exprimé leur inquiétude quant à la recrudescence des activités militaires dans le Grand Nord, qui conduit selon elles à une augmentation du risque de confrontation. « J'estime que l'adhésion de la Suède à l'Otan est problématique, en particulier pour moi qui suis autochtone du nord du pays. Il y a déjà une lutte pour la terre dans le pays et je pense que l'Otan peut considérer le nord de la Suède (qui est un territoire autonome) comme une immense région militaire pour effectuer ses exercices. Je considère donc qu'il s'agit d'une autre forme de colonisation <sup>(50)</sup>. »

Le point commun de ces critiques internes suédoises est qu'elles s'appuient sur la perspective d'un pays non aligné et neutre, s'opposant à l'intégration à l'Otan et à la défense collective de l'Europe. Cependant, l'image que la Suède a aujourd'hui d'elle-même a fondamentalement changé et désormais une forte majorité de la population et du Parlement souhaite l'adhésion du pays à l'Otan.

La longue histoire de non-alignement de la Suède peut-elle empêcher le pays de penser « autrement », c'est-à-dire de construire sa sécurité avec les autres ?

Sur ce point, il est bon que l'adhésion à l'Otan fasse débat, car cela permet de discuter plus en avant des sujets de défense. Ainsi la Suède a mis fin à plusieurs décennies de coupes budgétaires. Même si ces questions sont désormais prises au sérieux par les mêmes individus qui ont été responsables de la réduction des capacités militaires du pays, il apparaît un risque sur la manière d'utiliser ces nouveaux budgets et le manque d'expérience de la classe politique dans ce domaine. Le défi pour le gouvernement et l'État-major des armées est maintenant de moderniser l'armée suédoise avec de nouveaux équipements utiles à la défense collective du pays au sein de l'Otan et par conséquent interopérables, tout en augmentant la capacité de production de l'industrie de défense.

La force de l'Otan tient dans sa cohésion interne. L'obstruction de la Turquie aux demandes d'adhésion de la Suède n'est pas seulement un problème pour ce pays scandinave, mais pour l'Otan dans son ensemble, car elle affecte directement l'image de cohésion de l'Alliance <sup>(51)</sup>. Il s'agit donc d'un problème politique pour l'Otan, qui montre que, même pendant un conflit sur le continent européen, malgré un niveau de menace accru, l'organisation n'est toujours pas « une et indivisible ». Il s'agit probablement de l'un des principaux défis que l'Otan devra relever à l'avenir. Il s'agit autant d'une question de compréhension culturelle entre États-membres que de perception commune de la situation sécuritaire, qu'un adversaire comme la Russie sera prompt à

<sup>(50)</sup> NEZIREVIC Laila, « Discomfort in Sweden over "rushed decision" on NATO membership », *Anadolu Ajansi*, (<https://www.aa.com.tr/en/europe/discomfort-in-sweden-over-rushed-decision-on-nato-membership/2596412>).

<sup>(51)</sup> MAC DOUGALL David et SAMAR Kamuran, « Pourquoi la Turquie veut bloquer l'adhésion de la Finlande et de la Suède à l'Otan ? », *Euronews*, 20 mai 2022 (<https://fr.euronews.com/>).

exploiter. Après toutes ces années de guerres choisies, l'Otan doit maintenant rapidement reprendre connaissance de tout ce qui relève de la défense collective. L'une des règles de base pour cela est de pratiquer des exercices de la même manière en temps de paix que l'alliance veut agir en cas de guerre.

### **Opportunités**

La coopération en matière de défense entre l'Otan, la Finlande et la Suède s'est beaucoup développée depuis le début des années 1990. La coordination des programmes d'exercices avec l'Otan a permis d'augmenter les volumes de forces déployés, d'augmenter la complexité des scénarios et par là même l'interopérabilité des forces engagées.

Dans le cadre de la *NORDEF*, les exercices majeurs ont débuté en 2009, sous le nom de *Close Border Training (CBT)*. La Suède, la Finlande et la Norvège, ont mis au point un moyen d'optimiser leurs entraînements conjoints réguliers. Grâce à une planification commune, ils peuvent partager leurs moyens aériens, maritimes et terrestres afin de réaliser des exercices à moindre coût. Le *Swedish Finnish Naval Task Group (SFNTG)* et la *Joint Expeditionary Force (JEF)* sont d'autres exemples de coopérations régionales opérationnelles qui améliorent l'interopérabilité culturelle et technique ainsi que l'efficacité opérationnelle des contributeurs. Il s'agit là de quelques-uns des exemples de coopération qui ont vu le jour dans la région ces dernières décennies. La caractéristique commune de ces coopérations est qu'elles rassemblent essentiellement des pays membres de l'Otan qui s'exercent finalement à mettre en œuvre les plans de défense de l'Alliance dans la région <sup>(52)</sup>. Par exemple, afin de mieux répondre aux divers défis des nouvelles politiques de défense de la région, une proposition de défense aérienne commune <sup>(53)</sup> a récemment été présentée par les quatre pays nordiques : la Norvège, le Danemark, la Suède et la Finlande. Pour que l'Otan puisse tirer pleinement parti de l'unité des plans de défense des pays nordiques, il faut d'abord comprendre pourquoi chaque pays s'est doté des capacités dont il dispose. Pour la Norvège, l'accent a été mis sur le Grand Nord. Pour la Finlande, la longue frontière terrestre avec la Russie et l'expérience de la Seconde Guerre mondiale sont des éléments essentiels de son système de défense, surtout terrestre. Pendant des décennies, la Suède a clairement mis l'effort sur la mer Baltique, catalyseur de son développement en matière de défense. En se dotant de capacités militaires lui permettant de se défendre rapidement d'une attaque par la mer, avec des forces aériennes et navales conséquentes, ainsi qu'avec des unités terrestres mobiles et puissantes, l'idée était de créer un seuil dissuasif <sup>(54)</sup>.

Dans l'histoire, la structure de commandement de l'Otan s'est adaptée à l'environnement actuel. La guerre en Ukraine a une fois de plus démontré la capacité de l'Otan à s'adapter à de nouvelles conditions, mais il reste encore beaucoup à faire.

<sup>(52)</sup> BERTELMAN Tomas, *op. cit.*, p. 8.

<sup>(53)</sup> LAGNEAU Laurent, « Les pays nordiques veulent se doter d'une "défense aérienne unifiée" », 25 mars 2023 (<https://www.opex360.com/2023/03/25/les-pays-nordiques-veulent-se-doter-d-une-defense-aerienne-unifiee/>).

<sup>(54)</sup> TOLGFORS Sten, *op. cit.*, p. 141.

Avec l'intégration de la région nordique au sein de l'Otan, la question de la révision de cette structure se pose aussi. À l'heure actuelle, la responsabilité globale de l'ensemble de la région est partagée entre le *JFC Brunnsund* (Pays-Bas), *MARCOM* (Northwood, Royaume-Uni) et le *JFC Norfolk* (États-Unis). Ce dernier vient de rejoindre en 2018 la structure de commandement opérationnel de l'Otan pour faire face à la menace russe dans l'Atlantique Nord. Un slogan affiché dans le hall d'entrée indique son objectif : « De la Floride au Finnmark – des fonds marins à l'espace – prêts à se battre <sup>(55)</sup>. »

Compte tenu de l'importance stratégique militaire de la péninsule de Kola et de la mer Baltique, véritable cordon ombilical économique de la Russie, la présence des pays nordiques dans l'Otan et l'UE pose un défi sécuritaire au voisin russe. Si l'on ajoute à cela la résistance féroce de la région balte à l'influence russe dans la région, cette zone nordique risque de devenir la principale zone de conflit potentiel entre l'Occident et la Russie.

Du point de vue de la planification de défense, le territoire suédois peut au moins contribuer à la profondeur stratégique de l'Otan. Par la fourniture de bases logistiques et de commandement, il accroît les possibilités de dispersion des forces de l'Otan. La Finlande et la Suède disposent également d'une infrastructure militaire importante. Plus précisément, l'ensemble de la région, l'Arctique, la mer Baltique et les pays nordiques doivent être considérés comme une zone unique et entièrement interdépendante, y compris militairement. En outre, il existe des liens historiques et culturels forts entre les pays de la région, ce qui peut être considéré comme un atout pour l'Otan, qui doit en tenir compte dans sa planification.

« Tout est simple dans la guerre, mais même la chose la plus simple est difficile à faire », aurait dit Clausewitz. Commencer par mettre en œuvre une structure de commandement complexe, où la répartition des responsabilités n'est pas claire, ne semble pas être un facteur de réussite opérationnelle. Une grande partie de la structure de commandement de l'Otan et de ses États-membres est le résultat de décennies de guerres « choisies ». Aujourd'hui, alors que la réalité est tout autre et que l'ordre sécuritaire européen est sérieusement menacé, il serait peut-être temps de préparer des structures de commandement et des organisations qui répondent à des guerres « subies ».

Une alliance n'est jamais plus forte que son maillon le plus faible et la cohésion de l'Alliance est donc d'une importance capitale. Ces dernières années, cette cohésion a été mise à l'épreuve. Avec les nouvelles menaces que l'Otan a définies dans son plan *Deter and Defense (DDA)* <sup>(56)</sup>, auxquelles s'ajoute bientôt la menace chinoise, il est encore plus important d'accroître nos efforts en matière de coopération militaire. Dans la situation sécuritaire actuelle, il n'est pas temps de se concentrer sur les besoins propres de chaque pays, où des expressions telles que « l'autonomie stratégique »

<sup>(55)</sup> NILSEN Thomas, « As Finland and Sweden join NATO, Norfolk command beefs up readiness in alliance's northern flank », *The Barents Observer*, 15 mai 2022 (<https://thebarentsobserver.com/en/node/9739>).

<sup>(56)</sup> SHAPE, « Deter and defend - an overview », Otan, 29 septembre 2022 (<https://shape.nato.int/>).

peuvent être interprétées comme des idées nationalistes et protectionnistes. Faire preuve de solidarité stratégique, partager le fardeau, est encore plus important aujourd'hui qu'avant, car aucun pays d'Europe n'a la capacité, seul, de faire face aux menaces actuelles. Les grands pays, la France et le Royaume-Uni, ont une responsabilité particulière à cet égard. Ils ont également la possibilité de changer les choses par l'exemple et de faire preuve de *leadership* politique et militaire, alors que les États-Unis se concentrent sur leur pivot asiatique.

À moins que l'UE ne présente une proposition audacieuse qui se traduise par des acquisitions militaires tangibles comblant les lacunes des capacités de l'Otan et permettant à l'Europe d'agir seule en cas de besoin, un partenariat transatlantique plus équilibré restera une chimère <sup>(57)</sup>.

Jusqu'à présent, la plupart des discussions en Europe ont porté sur la nature et la manière dont les États-Unis soutiendraient l'Europe à l'avenir, en cas de guerre. Les Européens devraient plutôt concentrer leurs efforts sur l'amélioration de leurs propres capacités, rendue possible par des budgets conséquents. Cela démontrerait une solidarité stratégique et le fait que l'Europe relève unie les défis de l'avenir. Les États-Unis réclament depuis longtemps que l'Europe commence à assumer la responsabilité de sa propre sécurité. Il est temps de le faire. En d'autres termes, il ne s'agit pas d'exclure les États-Unis du continent européen, ce que la majorité des pays européens ne veulent pas, mais plutôt de partager le « fardeau » des dépenses communes de défense et de sécurité, notamment en ce qui concerne la protection de l'Europe.

### **Recommandations**

La Suède développe depuis longtemps des capacités uniques pour opérer dans la région de la mer Baltique et dans le Grand Nord. Ces capacités, associées à la connaissance fine de la région, constituent des apports stratégiques pour l'Otan de demain. Ces dernières années, les forces suédoises et plus généralement scandinaves se sont développées grâce à l'accroissement des exercices interalliés. Il faut continuer dans ce sens et aller encore plus loin, afin de garantir la protection de la zone au sein de l'Alliance. La longue tradition suédoise de neutralité et son besoin spécifique de capacités adaptées à la région baltique et Nordique ont imposé à l'industrie nationale de défense de développer des équipements. Maintenant qu'il y a de nouveau la guerre en Europe, il est urgent de produire rapidement de nouvelles capacités et les ressources nécessaires à la défense collective de l'Europe, notamment en munitions. La base industrielle de la Suède constitue dès lors un atout pour l'Otan, qu'il ne faut pas négliger. L'autonomie stratégique de l'Europe passe ainsi par des investissements collectifs des pays de l'UE pour leur défense.

Pour l'Otan, l'adhésion de la Suède signifie l'apport de nouvelles capacités opérationnelles, parfois spécifiques, au sein de l'organisation. Les concepts de défense totale de la Suède et la Finlande sont également des données qui renforcent l'Alliance.

---

<sup>(57)</sup> BERGMANN Max et HADDAD Benjamin, « Europe Needs to Step Up on Defense. Brussels Should Borrow and Spend More on Security », *Foreign Affairs*, 18 novembre 2021.

Ces concepts, qui unissent la défense civile et la défense militaire, sources d'une capacité opérationnelle accrue et d'une résilience avérée des sociétés civiles, suscitent déjà l'intérêt de nombreux pays de l'Alliance, notamment en France.

Dans le domaine du commandement et du contrôle du flanc nord de l'Otan, il semble préférable de se placer sous un unique état-major de l'Alliance. La zone nordique, relativement limitée et, comme décrite ci-dessus, fortement interdépendante, ne devrait pas être subdivisée pour y maintenir les synergies entre pays scandinaves. Il existe d'importants flux, économiques, informationnels et énergétiques qui, d'une manière ou d'une autre, doivent être surveillés et protégés par une structure unique couvrant l'ensemble de la zone, gage d'efficacité. L'Otan a entamé une transformation de sa structure de commandement dans le but de pouvoir planifier et conduire une guerre de haute intensité. L'adhésion de la Suède et de la Finlande doit contribuer à accélérer ce processus.

Enfin, l'emplacement de la Suède, à bonne distance d'un éventuel front avec la Russie, constitue un atout pour l'Otan, pouvant servir de base de stockage et de départ pour les matériels et les troupes prépositionnés. Le territoire suédois augmente considérablement la profondeur stratégique de l'Otan si elle devait s'installer en défensive à long terme. L'une des conséquences de la guerre en Ukraine est l'élargissement de l'Otan et, pour la première fois depuis la création de l'alliance, l'ensemble du flanc nord de l'Europe sera placé sous le contrôle de l'Otan. Alors que la Russie visait à réduire l'influence de l'Otan sur le continent européen, son comportement a, paradoxalement, généré exactement le contraire.

## Adhésion de la Suède à l'Otan : évolution de sa politique de sécurité et implications stratégiques dans la région de la Baltique

### Éléments de bibliographie

- HOLMSTRÖM Mikael, *Den dolda alliansen, Sveriges hemliga NATO-förbindelser [L'alliance cachée, les liens secrets de la Suède avec l'Otan]*, Atlantide, Stockholm, 2011.
- TOLGFORS Sten, *La Suède dans l'Otan*, 2016.
- MARSHAL Tim, *Prisoners of Geography: Ten Maps That Tell You Everything You Need to Know About Global Politics*, Elliott & Thompson Limited, 2015, p. 279.
- BERTELMAN Tomas, « Rapport från Utredningen om Sveriges internationella försvarspolitiska samarbete Fö 2013:B », 2014, p. 45 ([www.regeringen.se/](http://www.regeringen.se/)).
- (Ancien l'ambassadeur suédois à Moscou, *Rapport de l'enquête sur la coopération de la Suède en matière de politique internationale de défense*)
- MER Läs, « Överbefälhavaren », (<https://www.forsvarsmakten.se/>)(Avis du commandant suprême sur le développement des capacités).
- « Underlag inför nästa försvarspolitiska inriktningsbeslut [Base de la prochaine décision d'orientation de la politique de défense] », 28 novembre 2022 ([www.foi.se/](http://www.foi.se/)).
- « Une marine pour la Suède » [en suédois], Académie royale suédoise des sciences navales, 2018, p. 12.
- BERGMANN Max et HADDAD Benjamin, « Europe Needs to Step Up on Defense » [L'Europe doit faire un pas en avant en matière de défense et d'affaires étrangères], *Foreign Affairs*, 18 novembre 2021 ([www.foreignaffairs.com/](http://www.foreignaffairs.com/)).
- NEZIREVIC Laila, « Discomfort in Sweden over "rushed decision" on NATO membership », *Anadolu Ajansi*, ([www.aa.com.tr/](http://www.aa.com.tr/)).
- DEPARTMENT OF THE NAVY, « MCO 4000.58 », 19 octobre 2016 ([www.marines.mil/](http://www.marines.mil/)) : Force de répositionnement maritime (MPF) et Programme de répositionnement du corps des Marines - Norvège (MCPN-N).
- TAVBERIDZE Vazha, « "Why Bother Talking To Liars?": Estonia's Former President Says No Point Negotiating With Russia », *Radio Free Europe*, 15 avril 2022 ([www.rferl.org/](http://www.rferl.org/)).
- NILSEN Thomas, « As Finland and Sweden join NATO, Norfolk command beefs up readiness in alliance's northern flank », *The Barents Observer*, 15 mai 2022 (<https://thebarentsobserver.com/en/node/9739>).
- « Margot Wallström : "Les modérés touchent du doigt notre histoire" » [en suédois], *Dagens Nyheter*, 27 mars 2022. <https://www.dn.se/sverige/margot-wallstrom-moderaterna-pinkar-pa-var-historia/>
- NYHET, « Sveriges försvarsutgifter beräknas till 1,4 procent av BNP enligt Natos definition [Les dépenses de défense de la Suède sont calculées à 1,4 % du PIB selon la définition de l'Otan] », *esv.se*, 19 octobre 2022 ([www.esv.se/](http://www.esv.se/)).
- « Fördraget om Europeiska unionen (konsoliderad version) », 26 octobre 2012 (<https://eur-lex.europa.eu/>).
- FORCES ARMÉES DE SUÈDE, « Host Nation Support in focus during defence exercise Aurora 23 », *forsvarsmakten.se*, 7 février 2023 ([www.forsvarsmakten.se/](http://www.forsvarsmakten.se/)).
- LAANEMETS Ott, « Sea Power in the Baltic Sea », 2021, p. 18 ([www.kvak.ee/](http://www.kvak.ee/)).
- SHAPE, « Deter and defend - an overview », Otan, 29 septembre 2022 (<https://shape.nato.int/>).
- LAGNEAU Laurent, « Les pays nordiques veulent se doter d'une "défense aérienne unifiée" », 25 mars 2023 (<https://www.opex360.com/2023/03/25/les-pays-nordiques-veulent-se-doter-d-une-defense-aerienne-unifiee/>).
- RYDEN Daniel, « Comment la Suède est devenue membre de l'Otan » [en suédois], 2 avril 2019 (<https://popularhistoria.se/sveriges-historia/1900-tal/sa-blev-sverige-en-del-av-nato/>).
- LINDE Ann, « La stratégie de la Suède pour la région arctique [en suédois] » p. 21 ([www.regeringen.se/](http://www.regeringen.se/)).
- BAIBHAWI Riya, « Russia-Ukraine war: Finland & Sweden Receive Letters From Putin Demanding Security Guarantees For Russia », *republicworld.com*, 3 mars 2022 ([www.republicworld.com/](http://www.republicworld.com/)).
- « Fler positiva till Nato i ny mätning », *Statistics Sweden*, 7 décembre 2022 ([www.scb.se/](http://www.scb.se/)).
- NAGASHIMA Jun, « What Membership for Finland and Sweden Would Mean for NATO's Evolution [Ce que l'adhésion de la Finlande et de la Suède signifierait pour l'évolution de l'Otan] », *The Sasakawa Peace Foundation*, 24 juillet 2022 ([https://www.spf.org/iina/en/articles/nagashima\\_12.html](https://www.spf.org/iina/en/articles/nagashima_12.html)).
- KNUTSON Mats, *Analys: "Innebär utökad närvaro av amerikanska soldater i Sverige" »* [Analyse : "Implique une présence accrue de soldats américains en Suède"] », 9 janvier 2019 ([www.svt.se/](http://www.svt.se/)).
- « Pengar till försvaret - land för land [De l'argent pour la défense - pays par pays] », *SVT Nyheter*, 25 avril 2022 (<https://www.svt.se/datajournalistik/pengar-till-forsvaret-land-for-land/>).
- MAC ASKILL Ewen et CRERAR Pippa, « Donald Trump tells Nato allies to spend 4 % of GDP on defence », 11 juillet 2018 ([www.theguardian.com/](http://www.theguardian.com/)).
- RINGER John, CHAKRABARTI Meghna, « The risks and rationale of expanding NATO », 28 avril 2022 ([www.wbur.org/](http://www.wbur.org/)).

# La reconstitution des forces terrestres ukrainiennes et leur contribution à la reconstruction de l'Ukraine

Carsten DUKE

Colonel (terre), auditeur du CHEM et de l'IHEDN. Officier britannique, il était précédemment détaché à l'État-major de l'armée de Terre à Balard.

La tyrannie de l'immédiateté impose que la fourniture d'équipements et de ressources militaires aux forces ukrainiennes occupe actuellement l'essentiel des réflexions politiques de l'Otan et de l'UE. Si la nécessité d'aborder la question de la reconstruction de l'Ukraine est largement reconnue, peu de détails transparaissent à ce jour, encore moins sur la défense de l'Ukraine après le conflit <sup>(1)</sup>, alors que se tiendra à Londres en juin 2023 la Conférence sur le redressement de l'Ukraine. La Déclaration de Lugano de juillet 2022 et la littérature académique sur le sujet <sup>(2)</sup> sont presque exclusivement consacrées à un éventuel « plan Marshall » *post*-conflit pour l'Ukraine, axé sur les infrastructures critiques ainsi que sur la reconstruction sociétale et économique <sup>(3)(4)</sup> du pays. Lorsqu'on évoque les forces armées ukrainiennes, c'est principalement pour savoir si elles satisferont aux critères d'adhésion à l'UE ou à l'Otan, et notamment sur les mesures anti-corruption qui doivent être adoptées. Certains affirment même que les forces de défense et de sécurité ont, à tort, bénéficié d'une priorité excessive à la suite des conflits précédents <sup>(5)</sup>. Les observateurs semblent unanimes pour dire que le conflit durera probablement bien au-delà de 2023 <sup>(6)</sup>, ce qui signifie que pour analyser les futures forces terrestres de l'Ukraine, plusieurs hypothèses doivent être formulées quant à leur niveau d'attrition et à leur capacité opérationnelle

<sup>(1)</sup> Entretien du 6 mars 2023 avec un représentant du *Foreign Commonwealth and Development Office (FCDO)*, le ministère britannique des Affaires étrangères.

<sup>(2)</sup> Accès hebdomadaire à partir de décembre 2022 à la lettre d'information d'*Eastern Circles* [en anglais] (<https://www.easterncircles.com/>).

« Think Tank reports on the invasion of Ukraine », Consilium (<https://www.consilium.europa.eu/>).

<sup>(3)</sup> Outcome Document of the Ukraine Recovery Conference URC2022 : « Lugano Declaration », Lugano, 4-5 juillet 2022 (<https://reliefweb.int/>).

<sup>(4)</sup> RUNDE Daniel F. et SAVOY Conor M., « Ukraine Economic Reconstruction Commission », octobre 2022 (<https://features.csis.org/ukraine-commission-interim-framework/>).

<sup>(5)</sup> QUIRK Patrick et SHARMA Prakhar, « Advancing a framework for the stabilization and reconstruction of Ukraine », *Atlantic Council*, 23 octobre 2022 (<https://www.atlanticcouncil.org/>).

<sup>(6)</sup> GOULD Joe, HARRIS Bryant, SPRENGER Sebastian et KINGTON Tom, « When will the war in Ukraine end? Experts offer their predictions », *Defense News*, 13 février 2023 (<https://www.defensenews.com/>).

*post*-conflit. Ce débat ne peut cependant pas être reporté jusqu'à la fin de la guerre <sup>(7)</sup>. En effet, quelle que soit l'issue du conflit, qu'il s'agisse d'un rétablissement complet des frontières ukrainiennes d'avant 2014 ou d'une cession partielle du territoire ukrainien, elle sera susceptible d'inspirer aux Ukrainiens un vif désir de disposer d'une armée de terre immédiatement opérationnelle.

Cette force devra être adaptée à l'enveloppe financière nationale disponible. Tout écart financier entre la capacité financière nationale et le coût réel de l'armée envisagée devra être clarifié et compris par les donateurs internationaux. S'il est essentiel de définir une structure adaptée pour la future armée ukrainienne, cette définition n'entre pas dans le cadre de cet article, qui s'attachera uniquement à présenter quelques caractéristiques relatives à cette future armée ukrainienne. Il est également important de souligner le rôle central que l'armée ukrainienne pourrait jouer dans la reconstruction du pays et dans le redressement de l'Ukraine. Cela pourrait ainsi constituer un facteur déterminant du volume, des capacités et des objectifs de cette armée.

## Hypothèses et facteurs

L'issue du conflit aura certainement une incidence sur la conception de la future armée ukrainienne. Il existe une équation simpliste « gagnant-perdant » qui mérite d'être prise en considération. Compte tenu de l'investissement massif en termes de soutien militaire bilatéral depuis le 24 février 2022, le fait que l'Ukraine soit « perçue » comme ayant « perdu » risque d'entraîner chez les Ukrainiens un désir pour i) une armée plus forte que l'armée ukrainienne actuelle et pour ii) une garantie de dissuasion nucléaire, épaulée de forces conventionnelles suffisamment crédibles. Le fait que l'Ukraine soit perçue comme ayant « gagné » ne peut à lui seul déterminer le volume et la capacité de sa future armée. Le calcul n'est pas aussi simple que de faire le total des effectifs et des équipements dont l'Ukraine disposait avant le 24 février 2022, en y additionnant tous les équipements donnés. Une armée de temps de paix devrait clairement être plus viable économiquement qu'une force en temps de guerre, luttant pour son existence. Il est évident qu'il faut prendre en compte les questions de ressources – sur la base d'une prévision du PIB national – ainsi que la disponibilité et la volonté du personnel à servir dans l'armée. La perspective d'alliances (et le calendrier d'adhésion) doit également être prise en compte. Outre l'adhésion à l'UE et à l'Otan, l'Ukraine peut s'associer ou partager le fardeau avec, par exemple, les pays du « Bucarest 9 » pour former un flanc oriental renforcé <sup>(8)</sup>. Chaque alliance comportera des critères d'entrée différents. Il faudra du temps pour s'y adapter.

L'ennemi mérite également d'être pris en considération. Comme l'a dit de manière mémorable le secrétaire d'État américain à la Défense, le général James Mattis, en 2018, « l'ennemi a une voix ». En supposant que la Russie tire les leçons des lacunes

<sup>(7)</sup> SAVOY Conor M. et STAGUHN Janina, *Enabling an Economic Transformation of Ukraine*, CSIS, 10 janvier 2023 (<https://www.csis.org/analysis/enabling-economic-transformation-ukraine>).

<sup>(8)</sup> Estonie, Lettonie, Lituanie, République tchèque, Slovaquie, Bulgarie, Hongrie, Pologne, Roumanie. Tous faisaient partie de l'ancienne Union soviétique ou du défunt Pacte de Varsovie dirigé par l'URSS.

de la guerre actuelle, il est peu probable que toute future agression russe contre l'Ukraine ressemble à l'actuel conflit. Il existe un large consensus sur le fait que la question de l'Ukraine n'est pas de savoir à quoi ressemblera une paix négociée, mais plutôt comment la communauté internationale pourra atteindre un niveau de confiance suffisant, en cas de signature par la Russie d'un accord de paix<sup>(9)</sup>. L'histoire nous apprend qu'il ne peut y avoir qu'une confiance limitée dans la promesse russe d'abandonner toute agression future, ce qui signifie que la question se pose logiquement de savoir à quelle vitesse la Russie pourrait reconstituer ses forces armées après le conflit. Cette durée de reconstitution du potentiel militaire conventionnelle russe permettra à l'Ukraine de disposer d'une fenêtre d'opportunité pour concevoir et réaliser son armée. Avant que l'Ukraine ne dispose d'une force globale reconstituée, il est probable que l'effort initial portera sur des capacités dans les champs immatériels, à savoir dans les domaines de la cybernétique, de l'information et potentiellement de l'Espace.

## Méthodologie

Étant donné le peu de recherches existantes sur ce domaine spécifique et l'imprécision des prévisions concernant les bilans économiques et démographiques de ce conflit, l'étude sera nécessairement exploratoire plutôt qu'explicative. Cet article refusera d'utiliser des observations inductives au niveau micro-tactique sur les performances de l'armée ukrainienne actuelle car elles risquent de fausser les besoins militaires globaux. En d'autres termes, fonder une vision d'une force future sur l'efficacité d'une arme antichar dans la guerre actuelle n'est pas un indicateur fiable de ce qui pourrait être nécessaire à une armée ukrainienne de temps de paix. L'analyse comparative avec d'autres pays européens sortant d'un conflit permettra toutefois de se faire une idée des capacités de redressement national. Cet article se concentrera plutôt sur une approche déductive de la « théorie existante », sur la « formulation d'hypothèses » et « l'examen d'hypothèses ». Même si en théorie, les Nations redressent leur économie assez vite après une guerre, l'hypothèse est que le redressement économique, démographique et militaire de l'Ukraine prendra plus de temps que ne le suggèrent les cas précédents, compte tenu de l'ampleur des pertes en infrastructures et humaines. Cet article examinera ensuite la manière dont les forces terrestres ukrainiennes pourraient directement bénéficier des efforts de reconstruction nationale.

## Économie

**L'Ukraine continuera à souffrir d'une contraction économique considérable jusqu'en 2030, mais une aide internationale importante pourrait atténuer considérablement ce phénomène.** Les prévisions du PIB de l'Ukraine pour 2022 étaient de 120 milliards de dollars (Wiener), contre 200,01 Md \$ en 2021 selon la Banque mondiale. Les chercheurs ont noté que les économies ont tendance à rebondir rapidement

<sup>(9)</sup> Entretien avec un haut représentant militaire d'un pays européen limitrophe de la Russie, 1<sup>er</sup> décembre 2022 et ZOLKINA Mariia, « Russia-Ukraine War: Kyiv's Four Key Principles for Securing a Lasting Peace », *European Politics and Policy*, 3 mars 2023, London School of Economics (<https://blogs.lse.ac.uk/>).

## La reconstitution des forces terrestres ukrainiennes et leur contribution à la reconstruction de l'Ukraine

après un conflit grâce à des investissements internationaux massifs et à la volonté de se remettre rapidement d'une situation économique de base faible avant et pendant le conflit <sup>(10)</sup>. L'exemple récent le plus prometteur de rebond économique après un conflit est celui de la Bosnie-Herzégovine, où le PIB a augmenté de plus de 300 % au cours de la décennie qui a suivi 1995 <sup>(11)</sup>. Dans ce contexte, les prévisions initiales du gouvernement ukrainien, qui anticipent une multiplication par cinq de la croissance du PIB entre 2023 et 2032, semblent optimistes, même si elles partent d'un niveau de base peu élevé <sup>(12)</sup>.



Figure 1 : Croissance du PIB en Ukraine. Source : Fonds monétaire international <sup>(13)</sup>.

Il faut également tenir compte du fait que le conflit ne montre aucun signe d'apaisement en 2023, ce qui comprime le délai d'un retour à la normale prévu de 2032. En 2021, la Parité du pouvoir d'achat (PPA <sup>(14)</sup>) de 600 Md \$ jouait en faveur de l'Ukraine, en raison du coût relativement bas des produits de consommation courante. Il est très probable que ce coût reste sensiblement élevé après le conflit, à mesure que l'économie se reconstruit. Toutefois, la PPA de l'Ukraine pourrait ne pas enregistrer de baisse aussi importante que certains le prévoient, en raison du nombre réduit de personnes dans le pays à la suite du conflit. Ainsi, le PIB par habitant de 12 943,61 \$ en 2021 pourrait masquer une baisse plus importante de la richesse nationale. L'Institut d'études économiques internationales de Vienne (*WIIW*) qualifie de réaliste l'évaluation d'une augmentation annuelle de 7 % du PIB ukrainien après le conflit <sup>(15)</sup>.

<sup>(10)</sup> BOGDAN Tetiana, LANDESMANN Michael et GRIEVESON Richard, « Evaluation of Ukraine's National Recovery Draft Plan », *Policy Notes and Reports* n° 61, novembre 2022 (<https://wiiw.ac.at/>), p. 21.

<sup>(11)</sup> L'économie de la Bosnie-Herzégovine est passée de 3,6 milliards de dollars à 10,9 Md \$ en 1995. Source : *Idem*, p. 21.

<sup>(12)</sup> L'économie ukrainienne s'est contractée de 30 % au cours du seul quatrième trimestre 2022. Source : Département national des statistiques de l'Ukraine.

<sup>(13)</sup> Cité dans DAVYDOV Vladyslav, « Rebuilding Ukraine: how will Policy-Makers Shape the Country after the War? », *Economics Observatory*, 7 mars 2023 (<https://www.economicsobservatory.com/>).

<sup>(14)</sup> *Purchasing Power Parity (PPP)* en anglais.

<sup>(15)</sup> BOGDAN Tetiana, LANDESMANN Michael et GRIEVESON Richard, *op. cit.*

### **Dommmages**

La reconstruction des infrastructures nationales et économiques essentielles de l'Ukraine est clairement prioritaire par rapport aux investissements dans le domaine de la défense. Les estimations des coûts de reconstruction sont très divergentes et les évaluations ukrainiennes tendent à être surélevées. Il est compréhensible que toutes les estimations augmentent nécessairement au fur et à mesure que le conflit se poursuit. Plus la guerre se prolonge, plus les divergences de calcul entre le coût de la reconstruction, la capacité de l'Ukraine à se redresser économiquement et l'enveloppe financière disponible pour la future armée s'accroissent.

Au 5 septembre 2022, la très respectée *Kyiv School of Economics* évaluait les dommages causés aux infrastructures à 197,8 Md \$. Les scénarios du *WIITW*, basés sur la poursuite de la guerre jusqu'au milieu de l'année 2023, indiquent que les dommages causés aux infrastructures atteindront 270 Md \$<sup>(16)</sup>. Le 9 septembre, la Banque mondiale, la Commission européenne et l'Ukraine ont estimé le coût de la reconstruction et du redressement à 349 Md \$<sup>(17)</sup>. Le 22 novembre, la communauté internationale a porté cette estimation à 410 Md \$ (moins les besoins en matière de défense et de sécurité), la Banque mondiale estimant plus récemment que les dommages causés aux infrastructures pourraient atteindre 630 Md \$<sup>(18)</sup>. Toutefois, le 24 octobre 2022, le Premier ministre ukrainien Denys Shmyhal avait déjà chiffré le coût de la reconstruction nationale d'après-guerre à près de 750 Md \$, les deux tiers étant couverts par des dons internationaux et le tiers restant réalisés par des investissements privés<sup>(19)</sup>.

Il serait par conséquent malhonnête, alors que la priorité ira à la reconstruction des infrastructures, d'évaluer précisément les ressources financières disponibles pour la reconstruction de la future armée ukrainienne. **D'une part, une grande partie de la reconstitution de l'armée ukrainienne devrait passer par une modernisation significative pour atteindre plus rapidement les normes de l'UE et de l'Otan, d'autre part, il y a un grand intérêt politique, moral et commercial des pays partenaires à fournir des capacités en nature plutôt qu'un soutien purement financier**<sup>(20)</sup>.

### **Corruption**

« La corruption a mis un terme à nos réformes. Elle a détruit le pays. L'Ukraine a un énorme potentiel. Notre principal objectif est d'utiliser ce potentiel le plus rapidement possible. » Vitali KLITSCHKO<sup>(21)</sup>

Tout examen des performances économiques et des besoins de reconstruction doit, ne serait-ce que brièvement, aborder la question de la corruption. L'Ukraine a

<sup>(16)</sup> ASTROV Vasily, PINDYUK Olga, TVERDOSTUP Maryna et UTKIN Sergey, *wiitw Monthly Report*, n° 4, avril 2023 (<https://wiitw.ac.at/monthly-report-no-4-2023-p-6553.html>).

<sup>(17)</sup> THE WORLD BANK, « Ukraine Recovery and Reconstruction Needs Estimated \$349 Billion », 9 septembre 2022 (<https://www.worldbank.org/>).

<sup>(18)</sup> « Rebuilding Ukraine After Russian Invasion Will Cost \$500-600 Billion, Says World Bank VP », *Radio Free Liberty*, 4 décembre 2022 (<https://www.rferl.org/>).

<sup>(19)</sup> SHATZ Howard J., HOLYNSKA Khrystyna et COURTNEY William, « Politics of Ukrainian Reconstruction », *The RAND Blog*, 30 novembre 2022 (<https://www.rand.org/blog/2022/11/politics-of-ukrainian-reconstruction.html>).

<sup>(20)</sup> Entretien avec une haute autorité gouvernementale britannique, le 18 mars 2023.

<sup>(21)</sup> KATZ Jonathan D., « Mayor Klitschko on Transforming Kyiv and Fighting Corruption in Ukraine », German Marshall Fund of the United States (<https://www.gmfus.org/>).

toujours eu l'une des économies les plus corrompues d'Europe ; à l'avenir, sa reconstruction devra accorder une plus grande priorité à la transparence. Cela signifie que ce qui était inabordable auparavant, pourrait coûter moins cher à l'avenir, s'il est géré plus efficacement et avec moins de corruption et de gaspillage. Comme le montrent les exemples de l'Afghanistan et de l'Irak, la reconstruction peut échouer si les donateurs ne disposent pas de stratégies cohérentes, si les projets ne sont pas durables ou s'ils sont sujets à la corruption. Les donateurs s'inquiètent depuis longtemps de la corruption en Ukraine, qui se classe dans le dernier tiers de l'indice de perception de la corruption de *Transparency International* <sup>(22)</sup>. L'investissement international dans la formation des forces armées et le renforcement des valeurs éthiques de l'armée pourraient donc constituer une parade attrayante aux perceptions négatives de corruption généralisée. Il vaut mieux créer **une armée ukrainienne qui soit le porte-drapeau des valeurs et des normes dans l'ensemble du pays.**

### **Financement**

Des signes très positifs indiquent que des fonds publics et privés seront mis à disposition de l'Ukraine. La présence de 42 pays ainsi que de la Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD), de la Commission européenne, de la Banque européenne d'investissement et de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) à la Conférence de Lugano 2022 est de bon augure. Quelque 300 Md \$ d'actifs de la Banque centrale russe détenus à l'Ouest pourraient être utilisés pour cette reconstruction, sans pour autant détruire l'économie russe. L'accès aux actifs russes confisqués pourrait rendre possible certaines des options les plus ambitieuses d'une armée ukrainienne remodelée. À cette fin, le président du Conseil européen, Charles Michel, a déclaré qu'il était « extrêmement important » de confisquer les avoirs russes <sup>(23)</sup>. Surmonter l'immunité diplomatique pourrait être juridiquement complexe, mais faisable.

Par rapport aux conflits précédents, la galvanisation politique du conflit ukrainien parmi les alliés de la zone euro-atlantique pourrait attirer un soutien international significatif. D'autres commentateurs ont suggéré que les gains exceptionnels du secteur de l'énergie en Norvège et aux Pays-Bas pourraient également contribuer au financement de la reconstruction <sup>(24)</sup>. Le gouvernement britannique a annoncé le 20 décembre 2022 que : « Notre Fonds international pour l'Ukraine, coprésidé par le Royaume-Uni et le Danemark, a reçu à ce jour des promesses de dons d'une valeur d'un demi-milliard de livres sterling et vient d'achever son premier cycle d'appels d'offres pour des capacités que nous prévoyons d'acquérir rapidement au cours de l'année à venir pour l'Ukraine <sup>(25)</sup>. »

<sup>(22)</sup> Transparency International, « Indices de perception de la corruption » (<https://transparency-france.org/>).

<sup>(23)</sup> HERSZENHORN David M., « Charles Michel calls for confiscation of sanctioned Russian assets », *Politico*, 5 mai 2022 (<https://www.politico.eu/article/michel-confiscate-sanctioned-assets-russia-oligarchs/>).

<sup>(24)</sup> ANASTASIA Giacomo, BOERI Tito, KUDLYAK Marianna, Zholud Oleksandr, « The Labour Market in Ukraine: Rebuild Better », Centre for Economic Policy Research (CEPR), 26 janvier 2023 (<https://cepr.org/>).

<sup>(25)</sup> UK PARLIAMENT, « Hansard – Ukraine », vol. 725, 20 décembre 2022 (<https://hansard.parliament.uk/>).

### **Répartition des coûts pour le redressement de l'Ukraine**

Il serait assez logique de plaider en faveur d'une répartition politiquement et économiquement acceptable de la contribution au redressement de l'Ukraine, préconisant que l'essentiel des dépenses de défense soit supporté par l'Ukraine. Avec une réduction anticipée de son PIB, l'Ukraine n'a qu'à dépenser « relativement peu » pour atteindre les 2 % du PIB consacrés à sa défense, comme l'ont décidé les ministres de la Défense de l'Otan lors du Sommet de Riga en 2006 <sup>(26)</sup>. Le ministère britannique de la Défense (*MoD*) indique également que l'inflation des dépenses de défense augmente plus rapidement que l'inflation commerciale, ce qui signifie que le Royaume-Uni devrait dépenser 3,5 % de plus que son budget actuel pour suivre le rythme de l'inflation commerciale <sup>(27)</sup>. Il convient par conséquent de trouver un équilibre entre le financement de la future armée ukrainienne et la poursuite des dons en nature. Les pays donateurs pourraient préférer cette dernière solution, car elle permettrait de renouveler leur propre équipement de défense et stimuler leur propre Base industrielle et technologique de défense (BITD). Cela pourrait toutefois exacerber les problèmes d'interopérabilité déjà existants, en Ukraine (il existe actuellement 15 types d'obus de 155 mm utilisés en Ukraine <sup>(28)</sup>).

De même, les investissements et les dons étrangers sont susceptibles d'être mieux perçus par l'opinion publique s'ils se concentrent sur la reconstruction dans des domaines non liés à la défense, comme les secteurs de l'éducation et de la santé. Ces contributions peuvent être considérées comme des investissements pragmatiques visant à accélérer l'intégration de l'Ukraine dans l'UE (conformément aux critères de Copenhague) et son alignement sur les États occidentaux <sup>(29)</sup>. Les principes de Lugano régissent les critères applicables aux dons et aux investissements en Ukraine. Ces critères obligatoires s'appliquent à l'ensemble de la reconstruction, y compris aux forces armées. Les principaux points sont la responsabilité et la transparence, l'égalité des sexes, la durabilité et le partenariat. **L'accent actuellement mis au sein des forces armées occidentales sur l'égalité, les références environnementales et la constitution d'alliances est un autre vecteur par lequel l'armée ukrainienne pourrait servir de modèle pour la reconstruction de l'Ukraine.**

### **La menace et le calendrier de reconstruction**

Le besoin capacitaire de la future armée ukrainienne dépend en partie de l'évaluation de la menace russe. En termes numériques, les estimations de l'Otan avant février 2022 identifiaient les forces russes à 150 000 soldats dédiés à l'invasion de

<sup>(26)</sup> Sous réserve de relèvements de ce seuil à Vilnius en juillet 2023.

<sup>(27)</sup> L'inflation dans le secteur de la défense est une mesure de l'évolution moyenne des salaires et des prix des biens et services qui composent le budget de la défense, à qualité et quantité constantes. INTERNATIONAL INSTITUTE FOR STRATEGIC STUDIES (IISS), « Military Expenditure: Transparency, Defence Inflation and Purchasing Power Parity », 20 décembre 2022 (<https://www.iiss.org/research-paper//2022/12/military-expenditure>).

<sup>(28)</sup> CANCIAN Mark F. et ANDERSON James, « Expanding Equipment Options for Ukraine: The Case of Artillery », *CSIS*, 23 janvier 2023 (<https://www.csis.org/analysis/expanding-equipment-options-ukraine-case-artillery>).

<sup>(29)</sup> L'Ukraine a déposé une demande d'adhésion à l'UE le 28 février 2022. Il convient de noter qu'il n'existe pas de critères liés à la défense pour l'adhésion à l'UE.

l'Ukraine. Selon le général américain Milley <sup>(30)</sup>, chef d'état-major des armées des États-Unis, 100 000 Russes ont été mis hors de combat au cours du conflit, alors que le *think tank* américain CSIS (*Center for Strategic and International Studies*) estime, quant à lui, qu'il y a eu entre 60 000 et 70 000 morts dans les douze mois suivant février 2022, sur un total de 200 000 à 250 000 hors de combat. Selon les analystes indépendants d'Oryx, au 15 février 2023, 1 700 chars de combat russes (environ trois cinquièmes du total disponible dans l'ordre de bataille) ont été détruits. À la fin du mois de mars 2023, la Russie était déjà en train de déstocker des chars de combat mis sous cocon <sup>(31)</sup>.

Les estimations du temps nécessaire à la Russie pour reconstituer ses forces armées varient de 2 à 10 ans <sup>(32) (33)</sup>. Ce délai sera probablement insuffisant pour permettre à l'Ukraine de devenir membre à part entière de l'Otan ou de l'UE et de bénéficier ainsi d'une intervention militaire directe de la part de ses alliés en cas de nouvelle agression. La Macédoine du Nord est parvenue à une adhésion accélérée à l'Otan en moins de deux ans. Il est probable que la Suède et la Finlande auront besoin d'un délai similaire, mais tous ces pays sont partis d'une position politique et économique nettement plus avancée. L'Ukraine ne bénéficie pas du même point de départ et devra se reconstruire en tant que nation avant de pouvoir progresser significativement sur le chemin d'adhésion à l'alliance et à l'UE. D'autres pays sont simultanément en lice pour l'adhésion (Croatie, Kosovo, Géorgie, Monténégro, Macédoine du Nord <sup>(34)</sup>). Le processus d'adhésion est bien rodé. Cependant la capacité de l'Otan à accepter, aider et traiter toutes ces demandes dans les délais impartis reste inconnue. La demande d'adhésion de l'Ukraine à l'Otan a été déposée le 30 septembre 2022. La loi martiale devrait être maintenue en Ukraine pendant 6 à 12 mois après la fin de la guerre, avant que le gouvernement civil ne reprenne ses fonctions et que le processus d'adhésion à l'Otan ne progresse officiellement.

L'Ukraine devrait également avoir besoin d'un nouveau Plan d'action pour l'adhésion à l'Otan (*MAP*), adapté à son cas particulier *post*-guerre. Le *MAP* de l'Ukraine a débuté en 2008 et a été mis en veille par le président Ianoukovitch en 2010. En supposant que la Russie reconstitue son armée d'ici 2030 et que l'adhésion de l'Ukraine à l'Otan ne se fasse qu'en 2033, on ne peut pas écarter la possibilité d'une nouvelle action militaire russe avant que l'Ukraine n'obtienne une garantie de sécurité. Les discours contradictoires sur l'absence de garanties données à la Russie quant à la non-inclusion de l'Ukraine dans le giron de l'Otan ont sans doute joué un rôle important dans le déclenchement de la guerre actuelle <sup>(35)</sup>. **Afin de gagner du temps pour sa**

<sup>(30)</sup> HALTIWANGER John, « Top US general says Ukraine war has become an 'absolute catastrophe' for Russia, estimating it's suffered 'significantly well over' 100,000 casualties », *Business Insider*, 20 janvier 2023 (<https://www.businessinsider.com/>).

<sup>(31)</sup> OLIPHANT Roland et NICHOLLS Dominic, « Russia hauls 1950s-Era Tanks out of Storage to Join Battlefield », *The Telegraph*, 22 mars 2023 (<https://www.telegraph.co.uk/>).

<sup>(32)</sup> Entretien avec un haut représentant militaire d'un pays européen limitrophe de la Russie, 1<sup>er</sup> décembre 2022.

<sup>(33)</sup> Entretien avec un conseiller politique de haut niveau de l'Otan, 31 janvier 2023.

<sup>(34)</sup> 22 « NATO Countries 2023 », *Wisevoter* (<https://wisevoter.com/country-rankings/nato-countries/>).

<sup>(35)</sup> HALL Gavin E. L., « Ukraine: the History behind Russia's Claim that Nato promised not to Expand to the East », *The Conversation*, 14 février 2022 (<https://theconversation.com/>).

**reconstruction militaire, tout en maintenant la pression, la Russie est susceptible de saper le processus d'adhésion de l'Ukraine à l'Otan.** Elle le ferait avec des moyens non cinétiques, à partir d'attaques hybrides : manipulation de l'information, cyberattaques... pour freiner les progrès démocratiques et économiques de l'Ukraine.

### **Les forces terrestres ukrainiennes d'avant-guerre et leur ambition actuelle (delta interne)**

Lorsque l'Union soviétique s'est effondrée en 1991, le nouvel État indépendant d'Ukraine a hérité de l'un des groupements de forces les plus puissants d'Europe. Au total, les forces armées ukrainiennes comprenaient environ 780 000 hommes, 6 500 chars, 7 000 véhicules blindés, 1 500 avions de combat et plus de 350 navires <sup>(36)</sup>. Les effectifs ont diminué après, mais à la suite des hostilités avec la Russie en 2014, l'Ukraine a augmenté la taille de ses forces armées à 204 000 soldats (+ 46 000 fonctionnaires), sans compter les forces additionnelles telles que les gardes-frontières (53 000), la nouvelle garde nationale d'Ukraine (60 000) ou les divers services de sécurité intérieure. En 2021, les forces armées ukrainiennes, qui comptaient alors 246 445 h (dont 195 626 militaires), étaient les deuxièmes plus importantes en volume de la région, après les forces armées russes. Les forces régulières polonaises, fortes aujourd'hui de 325 000 h ont depuis dépassé les forces ukrainiennes.

#### **Comparaison avec les 9 armées voisines du B9 <sup>(37)</sup>**

L'accent mis actuellement par l'Europe de l'Est sur la masse militaire, intégrant la création par l'Estonie d'un échelon divisionnaire et les forces déployées de l'Otan qui totalisent désormais 40 000 hommes, suggère que l'Ukraine maintiendra après la guerre un volume de force conséquent. Il est important de comparer le volume de force avant l'invasion par rapport à ses voisins immédiats, à la fois en termes numériques et par habitant, afin d'apprécier comment l'Ukraine avait déjà pris conscience de la menace que faisait peser la Russie sur son territoire (figure 2).

Cette comparaison grossière suggère que *post-guerre pour s'aligner sur les forces voisines, l'Ukraine devra réduire de 20 % la taille de son armée régulière.* Par extrapolation, les forces terrestres ukrainiennes devraient être de l'ordre de 96 000 h, avec une composante de réserve importante de 900 000 h. Cette affirmation simpliste doit être pondérée par deux facteurs. En 2023, l'Ukraine se trouvait déjà dans une situation de guerre et avait augmenté ses forces depuis 2014. D'autres États de la région (Pologne, Allemagne, Roumanie, États baltes) augmentent leurs dépenses de défense à la suite de l'invasion russe, ce qui signifie que l'alignement de l'armée ukrainienne sur les chiffres de 2021 des États voisins ne représente pas fidèlement le point à atteindre, alors que la Russie est désormais passée à l'action. La réserve de l'Ukraine fait de ce pays la deuxième armée d'Europe en termes d'effectifs, après la Russie. Sur

<sup>(36)</sup> « Forces armées de l'Ukraine », Wikipédia (<https://en.wikipedia.org/>) consulté le 12 novembre 2022.

<sup>(37)</sup> États-membres de l'Otan admis lors du Sommet de Bucarest.

La reconstitution des forces terrestres ukrainiennes  
et leur contribution à la reconstruction de l'Ukraine

Pays du B9	Population (m)	Taille de l'armée régulière	Taille de la réserve	Total, y compris les paramilitaires	Total des militaires d'active/habitant
Estonie	1 322 765	7 100	17 500	24 600	0,00536754
Lettonie	1 830 211	6 200	15 900	22 100	0,00338759
Lituanie	2 718 352	19 900	6 700	41 000	0,00732061
République tchèque	10 495 295	21 800	0	21 800	0,00207712
Slovaquie	5 795 199	15 800	0	15 800	0,00272639
Pologne	41 026 067	114 000	0	189 000	0,00277872
Hongrie	10 156 239	27 800	20 000	59 800	0,00273723
Bulgarie	6 687 717	37 000	3 000	40 000	0,00553253
Roumanie	19 892 812	69 300	50 000	176 300	0,00348367
Moyenne	13 569 723	35 433	12 567	65 600	0,00261118
L'Ukraine en 2022	36 744 634	209 000	900 000	1,2 m	0,00568791

FIGURE 2 : Taille de l'armée par pays. Source : *World Population Review*  
(<https://worldpopulationreview.com/country-rankings/military-size-by-country>)

la base de ces données, l'Ukraine occupe actuellement la deuxième place en termes de volume de soldats par habitant, par rapport aux pays du B9. Si l'on tient compte d'une force terrestre polonaise qui s'élève désormais à 325 000 h (soit une moyenne par habitant de 0,008), l'armée ukrainienne devrait finalement compter 165 573 h pour se comparer aux autres pays du B9. Cela représente une baisse de 21 % par rapport aux effectifs de l'Ukraine en 2021.

### *Ambition*

« Nous devons devenir des Islandais pour le football, des Israéliens pour la défense de notre terre, des Japonais pour la technologie. » Volodymyr ZELENSKY <sup>(38)</sup>

Les ambitions militaires déclarées de l'Ukraine se sont naturellement accrues tout au long du conflit actuel, dotant le pays de certaines des dernières technologies disponibles. Les besoins militaires ukrainiens ont dépassé les simples capacités terrestres, pour inclure des avions de combat. Ainsi, les capacités militaires de l'Ukraine ont été largement rehaussées par la mise en disposition d'une gamme complète de moyens militaires de la part des pays occidentaux. Cela inclut même des moyens des domaines cybernétique et spatial, ainsi que du renseignement stratégique. Il ne fait aucun doute que cela aura influencé l'opinion de l'Ukraine sur ce que le pays voudra *post*-guerre. Dès 2020, l'ancien lieutenant-général et ministre de la Défense ukrainien Andrii Taran affirmait que : « Pour garantir une capacité de défense élevée du pays, nous devons créer un système de défense territoriale complet et de grande envergure. Bien entendu, cette tâche n'incombe pas uniquement au ministère de la Défense ou à l'état-major général. C'est l'une des priorités de l'ensemble du système de sécurité nationale <sup>(39)</sup>. »

<sup>(38)</sup> « Volodymyr Zelenskyy's Inaugural Address », 20 mai 2019 (<https://www.president.gov.ua/>).

<sup>(39)</sup> MINISTÈRE DE LA DÉFENSE DE L'UKRAÏNE, « "To ensure high defense capability of the country, we need to create comprehensive and far-reaching territorial defense system" - Andrii Taran », 11 mars 2020 (<https://www.mil.gov.ua/>).

Plus récemment, l'Ukraine a exposé ses ambitions et ses priorités en matière de reconstruction dans le projet de plan de redressement de l'Ukraine de juillet 2022 <sup>(40)</sup>. Pour un observateur extérieur, la conclusion principale et très surprenante est que **les coûts de défense et de sécurité de l'Ukraine sont sous-estimés et non priorisés**. Cela pourrait provenir d'hypothèses optimistes concernant, à la fois l'ampleur des capacités militaires restées intactes après le conflit, et les niveaux attendus de soutien international. L'équipe du président Zelensky a estimé que les besoins immédiats du pays en matière de reconstruction s'élèveraient à 500 Md \$, à l'exclusion des besoins en matière de défense et de sécurité. Le *WIIW* juge ce chiffre élevé, suggérant un montant de 410 Md \$ <sup>(41)</sup>. En revanche, les besoins de reconstruction en matière de défense et de sécurité sont décrits comme faiblement prioritaires, nécessitant seulement 50 Md \$. Le *WIIW* considère cette fois que cette estimation est trop faible, soulignant que les défis liés à la reconstruction des institutions de défense et de sécurité ainsi que de la BITD seront considérables. Il est intéressant de noter que les domaines prioritaires de la défense de l'Ukraine lors de sa reconstruction se concentrent principalement sur les capacités des forces non terrestres (aviation, production de radars, construction navale et développement de missiles) et les champs immatériels. Le *WIIW* suggère que **le niveau d'ambition de l'Ukraine en matière de défense pourrait dépasser l'aide au développement disponible**. Des véhicules blindés sont toutefois mentionnés, de même qu'un réarmement complet des forces armées ukrainiennes dans leur ensemble. La comparaison du *WIIW* avec le financement d'après-guerre en Irak montre que sur les 60,6 Md \$ fournis par les États-Unis en 2013-2014, pas moins de 45 % ont été alloués à la défense et à la sécurité nationales. Même si l'on considère que les infrastructures nationales et économiques essentielles de l'Ukraine auront été endommagées dans une plus large mesure que celles de l'Irak, 50 Md \$ (10 % de l'estimation totale de l'Ukraine pour la reconstruction) semblent faibles par rapport à l'ambition déclarée de redévelopper la base militaro-industrielle <sup>(42)</sup>. Le manque de détails sur la reconstitution des capacités de défense et de sécurité prévue par l'Ukraine empêche une estimation financière précise. L'identification d'un delta d'accessibilité financière que la communauté internationale pourrait avoir à assumer n'est pas non plus claire, étant donné que l'impact total sur l'économie de l'Ukraine ne peut pas encore être estimé et que les détails ne sont pas disponibles publiquement.

### **La conscription**

Un bref examen de la conscription suggère qu'il serait bénéfique pour l'Ukraine de maintenir une armée partiellement conscrite. Premièrement, la population et l'armée ukrainiennes sont psychologiquement habituées à l'idée de la conscription, puisqu'elles ont eu une armée composée à 40 % de conscrits au cours de l'histoire récente, jusqu'à l'éclatement de la guerre en 2022. L'Ukraine peut légitimement affirmer que la seule fois où le pays a mis fin à la conscription, en octobre 2013, la détermination

<sup>(40)</sup> *Ukraine's National Recovery Plan*, National Recovery Council, juillet 2022 (<https://uploads-ssl.webflow.com/>).

<sup>(41)</sup> BOGDAN Tetiana, LANDESMANN Michael et GRIEVESON Richard, *op. cit.*

<sup>(42)</sup> Il convient de noter que la taille de l'armée irakienne a été considérablement réduite en 2013 (à la fin de la première mission en Irak pour les Américains), passant de 800 000 à 177 600 h.

militaire s'est affaiblie et a en partie encouragé l'invasion russe de la Crimée en février 2014. La conscription a ensuite été rétablie en mai 2014. L'Ukraine impose actuellement une conscription de temps de guerre, exigeant que toutes les personnes âgées de 18 à 60 ans soient susceptibles de servir sous les drapeaux.

Au-delà du conflit actuel, en termes psychologiques, il existera sûrement une tension entre une nation fatiguée et traumatisée par la guerre, et une population sensibilisée au service militaire, fière et prête à être mobilisée, ayant combattu avec succès dans une guerre existentielle. Le Royaume-Uni et les États-Unis ont abandonné la conscription (en 1960 et 1972 respectivement) à la suite des pertes militaires respectivement à Suez et au Vietnam, et suite aux périodes d'instabilité économique nationale. Il sera donc nécessaire de soutenir par des moyens économiques cette conscription. Le renforcement de la défense nationale par un service militaire annuel et une armée de réserve renforcée est une approche adoptée notamment par les pays limitrophes de la Russie. La Ligue de défense de l'Estonie (EDL) compte 25 500 h (en 2020 <sup>(43)</sup>) et tous les citoyens finlandais en âge de combattre peuvent être appelés. Cette capacité est mise à l'épreuve lors d'exercices annuels qui permettent de mobiliser rapidement une force partiellement entraînée pour mener des opérations conventionnelles de défense collective et de guérilla. La popularité relative de la conscription, la cohésion sociale en matière de défense nationale et de service à la Nation peut sans doute s'expliquer par la proximité de ces pays avec la menace russe. Les tergiversations récentes du Service national universel (SNU) en France pourraient s'expliquer par son éloignement relatif à une menace existentielle et aussi, par une cohésion sociale réduite. Ce même affaiblissement de la cohésion sociale a été constaté au Royaume-Uni et dans d'autres pays d'Europe occidentale. Selon des enquêtes récentes, seuls 27 % des Britanniques et 29 % des Français seraient prêts à se battre pour leur pays, alors que 70 % des Finlandais et des Estoniens seraient prêts à le faire <sup>(44)</sup>. **L'impressionnante cohésion sociale de l'Ukraine (et des autres pays du B9) se prête à un service militaire annuel obligatoire.**

### **Réserve des forces terrestres ukrainiennes**

Le corps de réserve était pleinement opérationnel en 2020, avec un personnel de réserve divisé en trois catégories distinctes : réserve opérationnelle de première ligne, réserve opérationnelle de seconde ligne et réserve de mobilisation. Le corps de réserve est actuellement engagé dans la guerre russo-ukrainienne, et ses réservistes ont participé à toutes les opérations terrestres du conflit. **Il apparaît clairement que le corps de réserve de l'armée constitue l'élément de force le plus approprié pour être élargi et pour assumer un rôle de premier plan dans la reconstruction physique et psychologique de l'Ukraine.** Les raisons en sont les suivantes :

1. L'engagement actif de la réserve stratégique dans le conflit actuel.
2. La charge de formation relativement faible qui lui permet d'intégrer assez facilement un grand nombre de personnes.

<sup>(43)</sup> Quatre fois plus que l'armée régulière estonienne.

<sup>(44)</sup> BARRELL Ryan, « Poll Reveals Most Brits Wouldn't Fight For Their Country », *The Huffington Post UK*, 26 mars 2015 ([https://www.huffingtonpost.co.uk/2015/03/25/statista-infographic-uk\\_n\\_6940594.html](https://www.huffingtonpost.co.uk/2015/03/25/statista-infographic-uk_n_6940594.html)).

3. Une forte cohésion nationale qui encourage le service militaire.
4. Des conditions de service potentiellement flexibles qui permettront aux citoyens de servir selon différents niveaux d'engagement et autour d'un emploi civil existant.

### *Identité et psychologie*

En lien avec le format du service de réserve décrit ci-dessus, la future armée ukrainienne n'est pas seulement une question de capacité militaire et de volume. Les rapports quotidiens sur le moral et la combativité des Ukrainiens en témoignent amplement. Au cours de la dernière décennie, l'Ukraine avait pris des mesures pour déjà améliorer la capacité opérationnelle de ses forces armées et faire reconnaître l'utilité de son service militaire. **Cette identité et la fierté de servir sont des domaines clés pour renforcer la volonté collective de servir.** En raison de la détérioration historique des relations russo-ukrainiennes et du stigmate persistant d'être associé à l'URSS, le président ukrainien Porochenko avait ordonné, en 2015, le retrait de la plupart des citations décernées aux unités ukrainiennes pendant l'ère soviétique. La même année, de nouveaux uniformes et insignes ont été créés et adoptés par les forces armées ukrainiennes.

Néanmoins, les anciens combattants de la Seconde Guerre mondiale, et même les personnes qui ont vécu la guerre, sont généralement traités avec le plus grand respect. Par exemple, l'Ukraine disposait du troisième plus grand contingent de troupes en Irak en 2004. Peu de gens savent pourtant que ce pays compte de nombreux vétérans de la guerre d'Irak. Les mesures visant à renforcer les forces morales du pays sont des éléments essentiels de la reconstruction des forces armées. Ces mesures pourraient inclure :

1. Reconnaissance des services rendus au cours de la guerre actuelle contre la Russie.
2. Continuer à honorer les anciens combattants et à commémorer ceux qui sont tombés au champ d'honneur lors de la journée nationale du souvenir (14 octobre, « Journée des défenseurs »).
3. Introduire un pacte des forces armées ou un contrat social entre l'État, la population civile et le personnel militaire.

L'intégration « forcée » de nombreux civils dans les armées, ajoutée à l'impact psychologique de la guerre à l'échelle nationale, est très susceptible de créer une attitude nationale favorable à l'égard de ceux qui ont servi. Combinée à la perception d'une menace persistante de la part de la Russie, cette attitude devrait influencer positivement le recrutement dans les forces armées et le soutien à l'investissement dans le secteur de la défense. Cependant, les politiques d'inclusion future de la population dans le service militaire doivent tenir compte des traumatismes directs et indirects causés par le conflit actuel. **Les conseils psychologiques et la guérison doivent faire partie de l'offre internationale de reconstruction – la dimension humaine sera essentielle pour l'armée ukrainienne de demain.**

## Le capital humain et le rôle de l'armée dans la reconstruction

Tout en reconnaissant que les infrastructures industrielles et nationales essentielles sont des objectifs prioritaires pour la reconstruction, le capital humain est la question centrale de l'après-conflit. Ce capital est défini comme la quantité et la qualité d'une population, c'est-à-dire sa main-d'œuvre. Plusieurs études ont examiné les effets des conflits sur le capital humain d'un pays. Les forces armées – en particulier l'armée de terre – sont bien placées pour jouer un rôle clé dans l'accueil et l'intégration des Ukrainiens, en particulier ceux qui ont participé au conflit. **Des études suggèrent que le fait de disposer d'une force terrestre plus importante pourrait accélérer de manière significative le redressement économique et social de l'Ukraine après le conflit.** Il ne s'agit pas de déverser de grandes quantités d'aides (qui sont jugées inefficaces pour la reconstruction à long terme <sup>(45)</sup>), mais de permettre à une institution courageuse et respectée de contribuer à son tour au développement économique du pays. Le CSIS a fait valoir qu'une force de défense robuste est essentielle pour soutenir la reprise économique. D'un point de vue numérique, l'armée est la seule à pouvoir offrir des possibilités d'emploi aux personnes peu qualifiées, notamment celles ayant subi une interruption d'études ou au chômage. Il est évident qu'au fur et à mesure que le conflit se prolonge, il sera de plus en plus nécessaire de reconstituer et de former une main-d'œuvre qualifiée. **L'expansion de l'armée serait un moyen rentable de réduire le chômage et de galvaniser les couches vulnérables de la population.**

Au-delà de l'impact direct des pertes militaires, le *Centre for Economic Policy Research (CEPR, Londres)* <sup>(46)</sup> identifie un ensemble de facteurs quantitatifs et qualitatifs susceptibles de diminuer le capital humain de l'Ukraine. Les pertes quantitatives englobent tous les décès dus à la guerre ainsi que les personnes qui ne pourront pas travailler ou qui ont été déplacées de manière permanente. Les impacts qualitatifs sur le capital humain comprennent les perturbations à tous les niveaux de l'éducation et de la santé physique et émotionnelle, qu'elles soient immédiates ou multigénérationnelles.

En termes de capital humain quantitatif, les statistiques sur le nombre de pertes militaires ukrainiennes ont été délibérément rares. Des rapports anecdotiques émanant de professionnels de la santé ukrainiens suggèrent qu'un nombre croissant de soldats et de civils sont désormais des patients des centres médicaux des régions directement impliquées dans les combats. Selon les premières estimations, 22 000 civils <sup>(47)</sup> et 100 000 militaires, auxquels s'ajoutent jusqu'à 9 millions d'émigrés ukrainiens manquent déjà au capital humain ukrainien <sup>(48)</sup>. Des estimations divergentes de l'Otan

<sup>(45)</sup> SWANSON Ana, « Why Trying to Help Poor Countries Might Actually Hurt », *The Washington Post*, 13 octobre 2015 (<https://www.washingtonpost.com/>). Cité dans PRIMORAC Max, « Ukraine's Post-War Reconstruction Strategy: Breaking Free of the Soviet Economic Legacy », *Issue Brief*, n° 5287, 6 octobre 2022, The Heritage Foundation (<https://www.heritage.org/sites/default/files/2022-10/IB5287.pdf>).

<sup>(46)</sup> GORODNICHENKO Yuriy, KUDLYAK Marianna et ŞAHİN Ayşegül, « The effect of the war on human capital in Ukraine and the path for rebuilding », *CEPR Policy Insight*, n° 117, juin 2022 (<https://cepr.org/>).

<sup>(47)</sup> OFFICE OF THE HIGH COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS (UN OHCHR), « Ukraine: civilian casualty », mise à jour du 13 mars 2023 (<https://www.ohchr.org/en/news/2023/03/ukraine-civilian-casualty-update-13-march-2023>).

<sup>(48)</sup> Séparément, le HCR fait état de 13,4 M de passages de frontières en provenance de l'Ukraine et de 6,3 M de passages de frontières en direction de l'Ukraine. UNHCR, *Lives on Hold: Intentions and Perspectives of Refugees from Ukraine #2*, septembre 2022 (<https://www.ohchr.org/en/news/2023/03/ukraine-civilian-casualty-update-13-march-2023>).

suggèrent que 40 % de la population a quitté l'Ukraine. Les déplacements de population et la « fuite des cerveaux » sont des facteurs clés qui affecteront le redressement de l'Ukraine <sup>(49)</sup>. D'un point de vue statistique, la population émigrée comprend un nombre plus élevé que la moyenne de personnes qualifiées et spécialisées, qui ont davantage de possibilités de s'établir à l'étranger. Tous les émigrants ne voudront pas rentrer et il faudra peut-être en inciter certains à le faire. Des enquêtes récentes suggèrent que jusqu'à 77 % des émigrants ont l'intention de retourner en Ukraine <sup>(50)</sup>. Le CEPR suggère un conflit plus long : or, plus les émigrants s'intégreront dans leur pays d'accueil, plus leur volonté de rentrer diminuera. L'investissement dans des capacités militaires spécialisées telles que les soins médicaux, la construction, le déminage, la recherche et le développement techniques, pour ne citer que quelques domaines, pourrait encourager le retour d'une population qualifiée en Ukraine. Une offre de formation améliorée devrait permettre d'intégrer du personnel moins qualifié et de fournir un moyen de mobilité sociale. Cela combinerait le besoin militaire en capacités spécialisées avec la réintégration des émigrés ukrainiens, qui offrirait l'occasion de servir la nation, comme l'ont fait beaucoup de ceux qui sont restés en Ukraine. Ceux qui retournent naturellement dans leur pays d'origine sont également susceptibles d'avoir un fort sentiment d'appartenance nationale et de vouloir forger une nouvelle Ukraine. Cette motivation est une ressource de motivation puissante pour le personnel militaire. Les populations devront probablement, dans certains cas, se déplacer à l'intérieur du pays. Selon les estimations, jusqu'à un tiers des Ukrainiens ont été déplacés, que ce soit à l'intérieur du pays ou à l'étranger. **Le déploiement d'activités de défense dans des régions qui ont subi d'importantes migrations de population ou dans lesquelles le développement économique est plus que nécessaire peut servir à rééquilibrer le développement économique et géographique du pays.** En outre, la mise à disposition de logements militaires de base pourrait encourager considérablement le retour des Ukrainiens de souche dans les zones où le gouvernement souhaite accélérer la régénération économique.

La démographie des émigrants est également un facteur. Une politique d'égalité des sexes dans les forces armées serait particulièrement efficace pour faire revenir les réfugiés, dont 90 % sont des femmes et des enfants <sup>(51)</sup>. Le fait que 50 % de la population réfugiée aient terminé des études universitaires et que 25 % aient une qualification technique ou professionnelle souligne l'importance du plaidoyer de l'économiste Patricia Justino en faveur d'un redressement d'après-guerre nécessitant le retour des réfugiés <sup>(52)</sup>. Des études soulignent l'importance des jeunes (15-35 ans) dans la reconstruction d'après-guerre <sup>(53)</sup>. Le chômage d'après-guerre étant plus élevé chez les jeunes, l'impact positif de la création d'offre d'emploi militaire pour les jeunes est crucial. Ces mesures

<sup>(49)</sup> JENNINGS Ray Salvatore, « War's Aftermath in Ukraine: Preparing Now for the Day After », *Just Security*, 5 mai 2022 (<https://www.justsecurity.org/81379/wars-aftermath-in-ukraine-preparing-now-for-the-day-after/>).

<sup>(50)</sup> DAVYDOV Vladyslav, *op. cit.*

<sup>(51)</sup> UNHCR, *Lives on Hold: Profiles and Intentions of Refugees from Ukraine*, juillet 2022 (<https://data.unhcr.org/>).

<sup>(52)</sup> JUSTINO Patricia, « The war in Ukraine: civilian vulnerability, resilience and resistance », *CEPR*, 14 avril 2022 (<https://cepr.org/voxeu/columns/war-ukraine-civilian-vulnerability-resilience-and-resistance>).

<sup>(53)</sup> MANTSUROV Igor, STIEGLER Nancy, KHRAPUNOVA Yana et BARVINOK Alina, « The role of youth in the world's development and post-war rehabilitation programs in Ukraine », *Journal of European Economy*, vol. 21, n° 3, juillet-septembre 2022 (<http://jeej.wunu.edu.ua/index.php/enjee/article/view/1598>).

ne favorisent pas que les jeunes, mais aussi l'État en général, en termes de réduction des allocations de chômage versées et de recettes fiscales. Dans l'hypothèse d'un retour aux effectifs d'avant-guerre, une armée de 250 000 réguliers et jusqu'à 900 000 réservistes pourrait jouer un rôle significatif dans la réduction des dépenses sociales de l'État *post*-guerre. La transparence économique concomitante et l'égalité des chances et la sécurité de l'emploi qui en résulteraient, aideraient l'Ukraine à satisfaire aux critères d'adhésion à l'UE et à réduire sa dépendance à l'égard du programme *SURE* <sup>(54)</sup>.

En termes de capital humain qualitatif, les forces armées offrent un moyen de réintégrer les personnes dans un service productif pour la nation. L'interruption de la scolarité, pour les enfants et pour les adultes, associée aux cas signalés de traumatismes psychologiques et physiques pourraient être compensées par une intégration au sein des forces armées ukrainiennes. Le recrutement dans une armée qui exige principalement des compétences académiques ou techniques limitées présente un avantage connexe évident. Cet avantage peut être amplifié si l'armée offre un sentiment d'appartenance et d'utilité, notamment en termes de cohésion sociale. L'importance des communautés d'anciens combattants et de la réintégration de ceux qui ont servi dans un conflit est soulignée par Anne Demers, professeure assistante au Département des sciences de la santé de l'Université d'État de San José <sup>(55)</sup>. À cet égard, la future armée ukrainienne devrait mettre l'accent sur la réadaptation psychologique, avec le soutien de conseillers internationaux spécialisés dans les traumatismes militaires.

L'armée est donc susceptible d'être un employeur attrayant, offrant un emploi stable et sûr, une rémunération, un logement et de la nourriture, dans une société, qui selon les estimations connaîtra un taux de chômage de 29 %. En outre, l'Organisation internationale du travail (OIT) estime que jusqu'à 4,8 M d'emplois (soit 30 % de l'emploi d'avant-guerre) ont été perdus en mai 2022 – un chiffre qui a sans aucun doute augmenté depuis <sup>(56)</sup>. D'autres études indiquent que les personnes touchées par un conflit sont davantage disposées à poursuivre leurs études et à acquérir des compétences. Il convient toutefois de tenir compte de l'Ukraine *post*-guerre de 2014, qui a montré que les personnes déplacées à l'intérieur du pays étaient confrontées à un chômage de longue durée et à des niveaux de revenus inférieurs. **En offrant des possibilités d'éducation et de formation professionnelle dans des compétences nécessaires à la reconstruction nationale** (ingénierie, médecine, maintien de l'ordre ainsi que *leadership*, gestion de projet et capacité d'organisation), **l'armée peut attirer des personnes et jouer un rôle direct dans le redressement national**. Une telle offre militaire n'attirerait pas seulement les gens dans l'armée, mais pourrait également faciliter la transition de ceux qui ont été enrôlés au cours du conflit <sup>(57)</sup>.

<sup>(54)</sup> « temporary Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency » : Soutien temporaire pour atténuer les risques de chômage en cas d'urgence.

<sup>(55)</sup> DEMERS Anne, « When Veterans Return: The Role of Community in Reintegration », *Journal of Loss and Trauma*, vol. 16, n° 2, p. 160-179.

<sup>(56)</sup> ORGANISATION INTERNATIONALE DU TRAVAIL, « Près de 5 millions d'emplois ont été perdus en Ukraine depuis le début de l'agression russe, selon l'OIT », 11 mai 2022 (<https://www.ilo.org/>).

<sup>(57)</sup> « Sur les modifications de la clause 5 de l'article 8 de la loi ukrainienne "sur la protection sociale et juridique des militaires et des membres de leur famille" concernant le système de transition de la carrière militaire à la vie civile » [en ukrainien], 29 juillet 2022 (<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2488-20/>) et GUNTER Joel, « How suicide became the hidden toll of the war in Ukraine », *BBC*, 10 février 2022 (<https://www.bbc.com/news/world-europe-60318298>).

## Conclusion

Il est essentiel de commencer à réfléchir au format que devrait avoir l'armée ukrainienne *post*-guerre. Un équilibre doit être trouvé entre l'ambition, la modernisation, l'intégration dans l'Otan et la masse. Bien que les investissements dans le domaine de la défense des pays du B9 se poursuivent à un rythme soutenu, l'Ukraine pourrait se permettre de réduire son armée de 21 % par rapport aux chiffres d'avant-guerre. S'il est tentant de réduire le budget de l'armée alors qu'il existe d'autres priorités en matière de reconstruction, ou de supposer que d'autres pays continueront à fournir des capacités pour permettre sa reconstruction, il est important de prendre en compte le rôle que l'armée pourrait jouer dans la reconstruction générale de l'Ukraine. L'armée ukrainienne d'après-guerre pourrait servir de plateforme de réhabilitation psychologique, de reconstruction spécialisée et de porte-drapeau des valeurs de l'Ukraine, en émergeant comme une partie intégrante de la société ukrainienne.

### Principales conclusions :

1. L'Ukraine continuera à souffrir d'une contraction économique considérable jusqu'en 2030, mais l'aide internationale pourrait considérablement atténuer ce phénomène.
2. Pour s'aligner sur les forces voisines, l'Ukraine devra réduire de 20 % la taille de son armée régulière.
3. Les coûts de défense et de sécurité de l'Ukraine sont sous-estimés et non priorités.
4. Le niveau d'ambition de l'Ukraine en matière de défense pourrait dépasser l'aide au développement disponible.
5. Une grande partie de la reconstitution de l'armée ukrainienne devrait impliquer un développement et une modernisation importants pour atteindre plus rapidement les normes de l'UE et de l'Otan.
6. L'armée ukrainienne pourrait être le porte-drapeau des valeurs et des normes dans l'ensemble du pays.
7. L'accent mis actuellement au sein des forces armées occidentales sur l'égalité, les références environnementales et la constitution d'alliances est un autre vecteur par lequel l'armée ukrainienne pourrait servir de modèle pour la reconstruction de l'Ukraine au sens large.
8. Afin de gagner du temps pour se reconstituer, la Russie est susceptible de saper le processus d'adhésion de l'Ukraine à l'Otan.
9. L'impressionnante cohésion sociale de l'Ukraine (et des autres pays du groupe de Bucarest) se prête à un service militaire annuel obligatoire.
10. Le corps de réserve stratégique de l'armée est l'élément de force le plus approprié pour être élargi et jouer un rôle de premier plan dans la reconstruction physique et psychologique de l'Ukraine.
11. L'identité et la fierté de servir sont des domaines clés pour renforcer la volonté collective de servir.
12. Les conseils psychologiques et la guérison doivent faire partie de l'offre internationale de reconstruction – la dimension humaine sera essentielle pour l'armée ukrainienne de demain.
13. Le fait de disposer d'une force terrestre plus importante pourrait accélérer de manière significative le redressement économique et social de l'Ukraine après le conflit.
14. L'expansion de l'armée serait un moyen rentable de réduire le chômage et de galvaniser les couches vulnérables de la population.
15. Le déploiement d'activités de défense dans des régions qui ont subi d'importantes migrations de population ou dans lesquelles le développement économique est plus nécessaire peut servir à rééquilibrer le développement économique et géographique du pays.
16. En offrant des possibilités d'éducation et de formation professionnelle aux compétences requises pour la reconstruction nationale, l'armée peut attirer des personnes et jouer un rôle direct dans le redressement du pays.

# La mer au chevet de l'Europe de la défense

Damien APPRIOU

Capitaine de vaisseau, auditeur de la 72<sup>e</sup> session du  
CHEM et de la 75<sup>e</sup> session de l'IHEDN.

« L'Oracle avait dit : "Défends ta cité par une muraille de bois inexpugnable."  
Thémistocle lança la construction d'une flotte. »  
HÉRODOTE, *Polymnie*

« *There is at least one thing worse than fighting with allies,  
and that is to fight without them.* »  
Winston CHURCHILL

Débuter un essai sur l'Europe de la Défense par une citation de Winston Churchill peut sembler un brin provocateur, même s'il n'a pas le monopole des bons mots sur les unions ou Alliances : « Ce qu'on est en train de vivre, c'est la mort cérébrale de l'Otan » <sup>(1)</sup> ! Cette phrase du président de la République a rebattu les cartes : de nombreux pays de l'Est se sont publiquement offusqués d'une telle attaque contre ce qui est considéré comme l'ADN de la sécurité du continent européen. Cependant, nombre d'observateurs avertis ont compris que ce coup de semonce était indispensable pour redonner du souffle à cette organisation qui était en passe de perdre son âme. L'avenir de la sécurité en Europe doit-il nécessairement être regardé au prisme unique de l'Otan ? La France, chef de file des pays aimant à penser différemment, joue naturellement la carte de l'Union européenne. Quoi de plus normal qu'une défense de l'Europe par les Européens ! Normal, mais peu réaliste. Les États-Unis sont à juste titre considérés comme un tuteur indispensable pour garantir une réelle profondeur stratégique et les moyens indispensables à la sécurité des pays européens face à la Russie.

Toutefois, cette tutelle américaine signifie-t-elle qu'aucune initiative européenne ne puisse coexister auprès de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord ? La France, par la voix de son Président, milite pour une réelle coopération entre une Europe de la défense « stratégiquement autonome » et une Otan recentrée sur son cœur de menaces. La *Boussole stratégique* <sup>(2)</sup>, adoptée sous la présidence française, constitue une réelle ambition nouvelle en imposant l'Europe comme acteur majeur de la sécurité de l'Union européenne (UE) aux côtés de l'Otan.

<sup>(1)</sup> Déclaration d'Emmanuel Macron à l'hebdomadaire *The Economist*, 6 novembre 2019.

<sup>(2)</sup> CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE, *Une boussole stratégique en matière de sécurité et de défense*, 24 mars 2022 (<https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7371-2022-INIT/fr/pdf>).

L'invasion russe du 24 février 2022 sur le territoire ukrainien a constitué l'électrochoc nécessaire pour réanimer le patient Otan, avec une revitalisation telle, que même les plus atlantistes de nos alliés en ont été surpris<sup>(3)</sup>. L'Otan s'est réveillée et s'est lancée dans une vaste entreprise pour se remettre en ordre de bataille face à la menace russe. Les pays d'Europe de l'Est et de la mer Baltique ont fortement sollicité l'Alliance pour obtenir des gages concrets de réassurance face aux manœuvres militaires russes. Ce sursaut otanien a été salutaire pour réaffirmer l'unité occidentale et signifier très clairement au Président russe la détermination de l'Otan, alliance défensive, à exercer cette défense collective partout où elle pourrait être compromise.

Il convient cependant de conserver, dans le tumulte de cette guerre qui frappe à notre porte, un recul suffisant pour éviter deux écueils. Le premier serait d'oublier que cette guerre en Ukraine est essentiellement terrestre au risque de façonner une défense focalisée dans cet unique champ. Le second constituerait à occulter toutes les menaces spécifiques à l'Europe qui continuent de coexister en ces temps de guerre. Si l'intensité de ces menaces « périphériques » peine à impressionner face à l'horreur d'une guerre ouverte telle que les Ukrainiens la subissent sur leur sol, il n'en demeure pas moins que les enjeux sécuritaires sont réels et souvent immédiats pour l'UE ! Il convient donc, malgré l'urgence ukrainienne, de poursuivre l'effort entrepris pour bâtir une défense européenne cohérente, complémentaire de l'Otan et focalisée sur nos vulnérabilités intrinsèques.

Pour des raisons historiques, la France promeut, sous des noms et des idées variées, l'autonomie ou la souveraineté d'une capacité de défense européenne. Cette vision française est à mettre en regard de celles de nombre de nos alliés européens qui considèrent la défense du continent intimement dépendante des garanties américaines et du cadre dans lequel elles s'appliquent : l'Otan. Cette dichotomie Otan/UE est au cœur de notre sécurité européenne : l'une apportant des garanties de sécurité concrètes, mais non souveraines, l'autre ambitionnant de développer son autonomie en pleine conscience de ses dépendances. La guerre en Ukraine, la chute de Kaboul (15 août 2021), la présidence de Donald Trump (2017-2021), voire la crise de la Covid, ont à la fois ravivé l'impératif d'une défense collective *via* l'Otan aux frontières aériennes et terrestres orientales de l'Alliance, et l'impératif d'une résilience européenne. Cette résilience, complémentaire à celle offerte par l'Alliance, n'est pas seulement matérielle. Un des champs qui reste ouvert à son développement opérationnel est le milieu maritime, alors que l'Alliance est, aujourd'hui, davantage concentrée sur le milieu aéroterrestre. Cet axe maritime de développement répond à l'exigence rappelée dans la *Revue nationale stratégique 2022 (RNS)* de « renforcer la capacité de l'Union à agir d'ici 2030, en particulier dans le domaine opérationnel et dans les espaces stratégiques contestés<sup>(4)</sup>. »

<sup>(3)</sup> TERTRAIS Bruno, « Retour vers le futur ? L'Otan après Madrid », Institut Montaigne, 1<sup>er</sup> juillet 2022 (<https://www.institutmontaigne.org/expressions/retour-vers-le-futur-lotan-apres-madrid>).

<sup>(4)</sup> SÉCRÉTARIAT GÉNÉRAL DE LA DÉFENSE ET DE LA SÉCURITÉ NATIONALE (SGDSN), *Revue nationale stratégique*, 9 novembre 2022, paragraphe 40 (<https://www.sgdsn.gouv.fr/publications/revue-nationale-strategique-2022>).

La *RNS* réaffirme la nécessité de concrétiser la souveraineté européenne, tout en consolidant nos alliances (au premier rang desquelles l'Otan). Elle promeut « la capacité des Européens à défendre leurs intérêts de sécurité contre de potentielles agressions, en particulier dans leur voisinage immédiat » <sup>(5)</sup>. Il devient donc urgent d'opérationnaliser cette ambition clairement affirmée : « La France soutient une modernisation, un élargissement et un approfondissement du partenariat UE-Otan, pour prendre en compte les nouveaux défis de sécurité qui pèsent sur l'Europe » <sup>(6)</sup>.

L'instabilité sécuritaire mondiale, présentée dans une première partie, commande à l'UE de prendre en main sa défense en complément des garanties réelles apportées par l'Otan et en considérant les engagements multiples que les États-Unis pourraient avoir à honorer dans l'avenir sur d'autres théâtres. La mer peut concrètement l'aider à prendre ses responsabilités ! L'effort a été jusqu'à présent porté sur la sécurité maritime européenne ce qui sera analysé dans une deuxième partie. Les structures créées constituent cependant une sorte de « plafond de verre » pour l'UE qui l'empêche d'adapter son niveau de réponse à un niveau supérieur de menaces. L'analyse sécuritaire présentée dans la *Boussole stratégique* impose donc de changer de cap et d'opérationnaliser la réponse européenne, objet de la troisième partie. Il convient d'investir le champ de la défense maritime pour assurer, à terme, un réel *continuum* sécurité-défense dans une parfaite coopération et coordination avec l'Otan, pour le volet défense, et avec les structures étatiques, pour le volet sécuritaire. L'ambition de l'UE doit permettre de passer d'une sécurité maritime européenne à une réelle défense maritime européenne, précurseur d'une Europe de la défense.

## L'Union européenne face à ses propres menaces

L'environnement stratégique actuel impose, par ses mutations récentes, à l'UE « d'assumer de toute urgence davantage de responsabilités pour sa propre sécurité en agissant dans son voisinage et au-delà, avec des partenaires chaque fois que cela est possible et seule lorsque cela est nécessaire » <sup>(7)</sup>. La *Boussole stratégique* affirme très clairement la nouvelle ambition de l'Union en matière de sécurité et de défense. Il s'agit dorénavant d'intégrer le volet sécuritaire au projet européen en parfaite coopération et coordination avec l'Otan, mais en anticipant la nécessité d'intervenir seuls si nos partenaires devaient être empêchés ou non concernés par des menaces strictement européennes.

Le premier mérite des travaux d'élaboration de la *Boussole stratégique* a été de conduire une analyse globale des menaces à l'échelle de l'UE. Cela a permis d'établir une compréhension commune des défis sécuritaires malgré des perceptions nationales parfois très éloignées. Au-delà de la caractérisation formelle de ces enjeux, ce travail positionne l'UE sur un champ que certains des pays membres pouvaient parfois considérer comme relevant exclusivement de l'Otan. La France peut s'enorgueillir d'avoir

---

<sup>(5)</sup> *Ibidem*, § 64.

<sup>(6)</sup> *Ibid.*, § 147.

<sup>(7)</sup> CONSEIL DE L'UE, *op. cit.*

su, par le dialogue et l'explication, influencer très positivement sur l'obtention d'un consensus européen sur ces menaces et sur le rôle que l'UE devait s'attribuer pour y faire face.

La *Boussole stratégique* décrit trois niveaux de menaces :

- le retour d'une politique de rapports de force dans un monde multipolaire disputé ;
- un environnement stratégique immédiat instable ;
- des menaces et des défis émergents et transnationaux.

Ces trois niveaux de menaces mettent en relief l'interdépendance des responsabilités entre Otan et UE dans le domaine de la sécurité et de la défense du continent européen. Si le tutorat américain sur l'Otan confère à l'Alliance sa crédibilité opérationnelle, l'analyse précise des menaces recensées par les 27 États-membres de l'UE permet de comprendre qu'une Europe de la Défense a pleinement sa place aux côtés de l'Otan pour coordonner des défenses efficaces et adaptées à chacune des typologies de menaces.

### **Rapports de force dans un monde multipolaire disputé**

Le comportement de la Russie ne cesse de remettre en question l'ordre de sécurité internationalement établi et basé sur un multilatéralisme effectif. Si l'UE affirme que « le recours à la force et à la coercition pour modifier les frontières n'a pas sa place au XXI<sup>e</sup> siècle »<sup>(8)</sup>, force est de constater que les violations ont été nombreuses depuis que Vladimir Poutine est à la tête de la Russie. En agressant militairement la Géorgie (2008), en annexant illégalement la Crimée (2014), en intervenant militairement dans l'Est de l'Ukraine (2014), puis en déclenchant son « opération militaire spéciale » en 2022, la Russie piétine très clairement le droit international ainsi que les principes de la Charte des Nations unies. Ces agressions militaires répétées font peser une réelle menace sur la sécurité européenne.

Le partage des responsabilités s'est très clairement établi entre l'UE et l'Otan en mettant notamment en lumière une coopération qui n'avait sans doute pas été parfaitement anticipée. Si l'Otan s'applique concrètement à déployer ses forces pour affirmer sa capacité et son intention de défendre la zone Euro-Atlantique, l'UE se pose en puissance « non dotée » pouvant soutenir directement l'Ukraine sans risquer d'impliquer l'Otan dans une posture pouvant être considérée comme escalatoire. Le rôle d'ordonnateur financier de l'UE au bénéfice de l'Ukraine est un vrai rôle central que l'Union a su proposer en parfaite complémentarité des effets produits par l'Otan.

La Chine baptisée « rival systémique » par l'UE (l'Otan parle quant à elle de « défi » pour les « intérêts » et la « sécurité » des pays de l'Alliance dans sa nouvelle feuille de route<sup>(9)</sup>) offre à l'UE une envergure mondiale que ne peut se permettre l'Otan. L'asymétrie des échanges et des dépendances entre l'Europe et la Chine impose

<sup>(8)</sup> *Ibidem.*

<sup>(9)</sup> OTAN, *Otan 2022 Concept stratégique* (<https://www.nato.int/strategic-concept/fr/>).

à l'UE un regard appuyé sur les enjeux sécuritaires liés à ses routes d'approvisionnement. Cette responsabilité européenne dépasse le champ proche de ses propres frontières et constitue un espace pour développer son autonomie stratégique. L'emploi des marines européennes sous la bannière de l'UE semblerait parfaitement pertinent sans remettre en question les garanties de sécurité portées par l'Otan.

### **Un environnement stratégique immédiat instable**

L'analyse de l'environnement immédiat de l'UE permet de mettre en exergue la parfaite complémentarité de l'Otan et de l'UE pour couvrir l'ensemble du spectre des menaces. L'Europe doit faire face à une guerre à ses frontières orientales mais également à une multitude de menaces prenant corps dans tous les champs et milieux. Si le cas de l'Ukraine a déjà été abordé, la *Boussole stratégique* oriente également sa focale sur l'instabilité dans les Balkans occidentaux, en Moldavie ou en Méditerranée. Les crises en Libye et en Syrie ne sont pas résolues et font peser une réelle menace sur cet espace maritime d'importance stratégique pour l'UE. La Russie possède de solides atouts sur ces théâtres périphériques pour introduire de l'instabilité et compromettre la sécurité des Européens. La multiplication de ces points d'application des menaces sur l'Europe impose une répartition optimisée des responsabilités entre l'UE et l'Otan afin d'assurer la sécurité du continent. La mer est un espace particulièrement adéquat pour déployer cette politique de défense de l'UE en parfaite coopération avec celle de l'Otan.

Le cas de la Turquie semble également emblématique de l'instabilité potentielle aux portes de l'UE. Avec des mots particulièrement choisis, la *Boussole stratégique* fait mention de « tensions en Méditerranée orientale, en raison des provocations et des actions unilatérales menées contre des États-membres de l'UE »<sup>(10)</sup>. La Turquie, membre de l'Otan, constitue un défi pour l'UE qu'elle devra appréhender sous sa propre responsabilité mais en lien étroit avec l'Otan.

### **Menaces et défis émergents et transnationaux**

Ces menaces et défis participent de dynamiques mondiales qui ont une résonance sécuritaire directe en Europe. Là encore, dans ces multiples domaines et milieux, la complémentarité UE-Otan mérite d'être recherchée tout en soulignant la responsabilité centrale et directe de l'UE dans la prise en compte de ces enjeux sécuritaires.

La *Boussole stratégique* précise ces menaces et défis : « Des acteurs étatiques et non étatiques utilisent des stratégies hybrides, des cyberattaques, des campagnes de désinformation, l'ingérence directe dans nos élections et nos processus politiques, la contrainte économique et l'instrumentalisation des flux migratoires irréguliers<sup>(11)</sup>. » Il s'agit principalement d'enjeux sécuritaires qui n'entrent pas dans le champ de la défense. Pourtant, la criticité des enjeux alliée aux moyens mis en œuvre tant par

<sup>(10)</sup> CONSEIL DE L'UE, *op. cit.*

<sup>(11)</sup> *Ibid.*

le crime organisé, que par les organisations terroristes ou encore par les « *proxies* » d'acteurs étatiques, militent pour une porosité franche entre les sphères sécuritaire et défense des pays membres. Seule une coopération des États au niveau européen peut permettre d'apporter une réponse adaptée à ces menaces multiformes et hybrides, notamment dans le domaine maritime. Ces défis sécuritaires aux moyens colossaux ont un impact fort sur la sécurité maritime de l'UE et impliquent donc la mobilisation de moyens conséquents allant des garde-côtes aux bâtiments de combat.

Les travaux ayant abouti à l'adoption de la *Boussole stratégique* en mars 2022 témoignent de l'appréhension par tous les membres de l'Union de l'ensemble de ces défis malgré des sensibilités nationales parfois très hétérogènes. Cette unité au service de « l'autonomie stratégique »<sup>(12)</sup> de l'UE lui offre résolument une place dans le champ de la sécurité et de la défense aux côtés de l'Alliance atlantique. La *Boussole stratégique* prend toutefois bien soin de rappeler qu'« une Union plus forte et plus capable sur les questions de sécurité et de défense contribuera positivement à la sécurité globale et transatlantique, et est complémentaire à l'Otan, qui reste le fondement de la défense collective pour ses membres. Les deux vont de pair<sup>(13)</sup>. »

Le domaine maritime rassemble de nombreux atouts pour permettre à l'UE d'investir son propre champ de sécurité et de défense en complémentarité des actions de l'Otan et en parfaite cohérence avec les menaces spécifiques qui voguent vers l'Europe. Il convient désormais de s'intéresser à ce que fait l'UE actuellement en matière de sécurité et de défense avec une focalisation particulière sur les actions maritimes afin d'en établir un bilan de la sécurité maritime européenne et d'affirmer les bases du développement nécessaire d'une réelle défense maritime de l'Europe. La déclinaison des objectifs de la *Boussole stratégique* en une mise à jour de la stratégie de sûreté maritime de l'UE en mars 2023 témoigne d'un volontarisme européen patent.

### **Un début de réponse limité mais concret, une sécurité maritime européenne en construction**

L'État-major de l'UE (EMUE) a été créé il y a 22 ans, soit 50 ans après l'Otan ! Le volet militaire de l'UE est donc, par essence, en décalage avec celui mis en place par l'Otan. L'UE a été créée en enlevant le chromosome « défense/sécurité », la greffe va donc naturellement mettre du temps à opérer ! Celle-ci doit s'arrimer à une démarche déjà commencée qui, si elle reste encore imparfaite, présente un réel potentiel de développement.

La défense européenne repose actuellement sur trois opérations majeures qui positionnent l'UE sur le champ opératif avec un réel succès mais sur des problématiques dont l'ambition reste mesurée :

- *Althea* : en Bosnie – sur le modèle Berlin+<sup>(14)</sup>,

<sup>(12)</sup> *Ibid.*

<sup>(13)</sup> *Ibid.*

<sup>(14)</sup> Adoptés lors du Sommet de Washington (1999), les accords « Berlin plus » régissent la mise à disposition de l'UE des moyens et des capacités de l'Otan pour des opérations où l'Alliance n'est pas engagée en tant que telle.

- *Irini* : en Méditerranée – embargo sur la livraison d'armes en Libye... mis à mal par un accord bilatéral direct entre la Turquie et la Libye...
- *Atalanta* : dans le golfe d'Aden – lutte contre les actes de pirateries, un réel succès !

À l'exception de l'opération *Atalanta* qui a affranchi la route maritime vers Suez de la menace liée à la piraterie, les autres déploiements opérationnels de l'UE sur le terrain ne sont clairement pas à la hauteur des nouvelles ambitions exprimées dans la *Boussole stratégique*. Elles témoignent d'une réelle volonté d'exister sur le plan défense sans toutefois accepter ni la prise de risque inhérente à un réel engagement efficace, ni la recherche d'une coalition représentative d'une union des volontés. On pourrait analyser cet engagement opérationnel en demi-teinte comme le résultat d'une volonté trop précoce de pénétrer le champ de la défense sans s'être doté de structures de commandement adaptées et sans avoir pris le soin de renforcer la réponse de l'UE sur le champ sécuritaire, préalable nécessaire. Il apparaît que l'UE a su patiemment mettre en place un certain nombre d'agences et d'outils pour prendre en charge certains pans des menaces sécuritaires de l'Europe. Une certaine hétérogénéité des réponses ainsi qu'une coordination perfectible semblent toutefois dominer ce paysage sécuritaire européen.

Quelles sont les actions de l'UE sur le champ de la sécurité maritime et en quoi sont-elles symptomatiques d'une réponse désormais désalignée de l'ambition forte portée par la *Boussole stratégique* ?

Ces actions sécuritaires s'appliquent actuellement sur trois volets :

- Un volet de protection des frontières multi-domaines, porté par l'agence Frontex.
- Un volet technique, illustré notamment par les coopérations techniques de surveillances des approches maritimes, porté par l'*European Maritime Safety Agency (EMSA)*.
- Un volet organisationnel, porté par des initiatives étatiques aux modèles variés (de l'Action de l'État en mer (AEM) en France aux forces de garde-côtes de certains États-membres).

#### **Une agence Frontex qui doit évoluer**

L'ADN de Frontex, créée en 2004, est d'assister les États-membres de l'UE dans le contrôle de leurs frontières. Très orientée sur le contrôle terrestre dans ses premières années, l'agence s'est vue régulièrement critiquée pour son inadéquation dans un contexte de densification de ses missions. L'année 2015 a été le révélateur de l'impuissance de l'UE à contrôler ses frontières lorsque plus d'un million de migrants sont parvenus à pénétrer sur le continent, essentiellement par les voies maritimes de Méditerranée. L'agence Frontex originelle a été remplacée en 2016 par l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes. Cette évolution a pris en considération deux impératifs majeurs pour améliorer l'efficacité du dispositif : se doter d'une force « permanente » (l'objectif de 10 000 agents est recherché pour 2027) et avoir la capacité d'intervenir dans un pays membre en cas de « défaillance » du contrôle des frontières extérieures sur décision du Conseil de l'UE à la majorité qualifiée, même si ce pays ne sollicite pas l'Agence. Si l'État visé refuse l'intervention validée par le Conseil de l'UE, les autres

pays membres peuvent être autorisés à réintroduire des contrôles aux frontières intérieures à l'espace Schengen. Ce virage témoigne de la réalité actuelle du contrôle des frontières extérieures de l'UE, les États-membres ont délégué une part de la surveillance à une agence faiblement dotée et impuissante à intervenir efficacement. L'opérationnalisation de la mission de l'Agence Frontex (son nom perdure) est constamment recherchée et on peut souligner sa volonté de s'adapter aux différentes crises subies par l'UE. En particulier, trois opérations maritimes sont actuellement déployées :

- L'opération *Poséidon*, depuis 2016, aide la Grèce à lutter contre la criminalité transfrontalière, participe aux opérations de sauvetage et à l'enregistrement des migrants.
- L'opération *Themis*, prolonge depuis 2018 l'opération *Triton*. Elle permet à l'UE de prendre part aux opérations de sauvetage en Méditerranée et aide les autorités italiennes à enregistrer les migrants et à surveiller les réseaux de passeurs.
- L'opération *Indalo* aide à lutter contre l'immigration illégale venue du Nord de l'Afrique en Méditerranée occidentale.

Au-delà de cette opérationnalisation de Frontex, l'agence doit faire face à de vives critiques tant pour ses méthodes (accusation de « *push-back* » de migrants) que pour sa gestion financière. Les dysfonctionnements sont tels qu'ils ont conduit le Parlement européen à bloquer le budget de l'agence Frontex <sup>(15)</sup> ! La conclusion du rapport spécial de la Cour des comptes européenne <sup>(16)</sup> établi en 2021 est éloquent : « Nous sommes parvenus à la conclusion que le soutien apporté par Frontex aux États-membres de l'UE/pays associés à l'espace Schengen dans la lutte contre l'immigration illégale et la criminalité transfrontalière n'était pas suffisamment efficace. Nous avons observé que Frontex ne s'était pas pleinement acquittée du mandat qui lui a été confié en 2016, et nous avons mis en évidence plusieurs risques liés à son mandat de 2019. »

L'ambition initialement placée dans l'agence Frontex sur le volet sécuritaire du contrôle des frontières extérieures de l'UE ne semble plus en adéquation avec la réalité des enjeux. L'organisation des filières d'immigration clandestine, le jeu parfois trouble de certains États et l'ampleur des phénomènes migratoires témoignent d'une réponse européenne qui est parvenue à ses limites : on quitte lentement le champ sécuritaire pour intégrer des problématiques de défense.

Les États ont bien compris ces enjeux naissants de défense et ont appliqué deux types de réponses. Une première, coordonnée par l'UE, consiste en le déploiement d'un volet technique (*EMSA*). La seconde s'articule sur des réponses étatiques propres, hétérogènes et dont la coordination reste perfectible.

<sup>(15)</sup> PARLEMENT EUROPÉEN, « Le Parlement demande le gel d'une partie du budget de Frontex jusqu'à ce que des améliorations clés soient apportées », 21 octobre 2021 (<https://www.europarl.europa.eu/>).

<sup>(16)</sup> COUR DES COMPTES EUROPÉENNE, *Soutien de Frontex à la gestion des frontières extérieures : pas assez efficace aujourd'hui (Rapport spécial)*, août 2021, 87 pages (<https://www.eca.europa.eu/fr/publications?did=58564>).

### **Une coordination technique qui assure un socle commun**

Pour obtenir des résultats concrets tant sur le volet du crime organisé que sur celui de l'immigration illégale, l'*EMSA* met sur pied un dispositif actuellement naissant mais prometteur : le projet *Integrated Maritime Surveillance (IMS)*. Ce dispositif global a pris initialement corps en 2010 sous la forme d'un *Pilot Project* baptisé *BluemassMed*. Il s'est agi d'établir un dispositif global de surveillance maritime en Méditerranée et dans les approches atlantiques. Ce projet pilote s'est achevé en 2012 pour laisser la place à l'*IMS* offrant une vaste gamme de services de surveillance aux pays membres. Il démontre exactement l'état d'esprit qui anime actuellement l'UE : se donner les moyens matériels d'assumer, à terme, une ambition plus large. Cette démarche « *bottom-up* » permet de rendre possible par des actions concrètes la coopération entre les États-membres et de générer les conditions d'une croissance progressive vers des objectifs plus larges et ambitieux.

Le passage par cette « ambition technologique » semble nécessaire pour permettre aux États-membres de ne pas rester contraints par les organisations en place (Frontex notamment) et ainsi s'offrir la possibilité d'une interopérabilité plus large dans le futur. On peut comparer cette démarche de l'UE à la méthode Otan qui consiste à créer les conditions d'une interopérabilité avant d'être en capacité de déployer ses forces. Cette approche par les moyens permet également de contourner l'écueil de la construction d'une structure européenne lourde qui serait, sans ces moyens d'interopérabilité, dans l'incapacité d'agir. Les États-membres, qui organisent actuellement des réponses nationales particulières et adaptées tant à leurs besoins qu'à leurs moyens, sont demandeurs de cette initiative technique qui va leur être utile dès à présent dans leurs activités nationales sans attendre une réponse collective à l'échelon européen. Le déploiement de cet outil *IMS* porté par l'*EMSA* est donc une réponse appropriée qui va permettre de lancer l'immixtion de la défense en relais du champ sécuritaire.

### **Des réponses étatiques hétérogènes**

Chaque État a parfaitement pris en considération les problématiques sécuritaires liées tant au contrôle de leurs approches maritimes qu'à la lutte contre le crime organisé. Les réponses diffèrent cependant très nettement selon les organisations mises en place et les moyens dévolus à ce volet sécuritaire. Prendre en compte ces approches différentes est déterminant pour faire adhérer les États à une vision commune sans nier leurs particularismes et ainsi permettre l'évolution de ces dispositifs du champ sécuritaire vers celui de la défense.

La France a opté pour une organisation très centralisée mutualisant les moyens de l'État. L'Action de l'État en mer (AEM) désigne, en France, l'ensemble des opérations maritimes menées par le gouvernement dans l'intérêt public sous la responsabilité du Secrétaire général de la Mer (SGMer), à l'exception des missions de défense. C'est une organisation administrative et opérationnelle qui, sous la responsabilité d'une autorité administrative unique représentant l'État (préfets maritimes en métropole), permet aux administrations disposant de moyens d'intervention en mer d'assurer des

missions de sécurité maritime, de sûreté maritime, de lutte contre les trafics illicites ou encore de soutien aux activités conduites sous l'égide de l'agence Frontex.

La France a parfaitement opérationnalisé son concept d'AEM en créant une « fonction garde-côtes » en charge de la coordination et de la mutualisation des moyens de l'ensemble des administrations intervenant en mer et sur le littoral. Un « Centre opérationnel de la fonction garde-côtes », sous l'autorité du SGMer, permet un suivi et une analyse de la situation maritime ainsi qu'un partage de ces informations fiabilisées entre les autorités politiques et administratives. Une posture permanente de sauvegarde maritime (PPSM) permet d'assurer une disponibilité des moyens dédiés à ces missions d'AEM.

La Marine nationale jouit d'une responsabilité toute particulière dans ce dispositif français. En effet, les préfets maritimes assument également les fonctions de « commandant en chef » de leur zone de responsabilité ce qui leur octroie la capacité de disposer de l'ensemble des moyens de la Marine nationale (hors dissuasion). La porosité entre les missions d'AEM et celles dévolues à la défense est donc forte, facilitant ainsi l'adéquation des moyens dévolus à la criticité d'une mission. Parmi les administrations ayant une capacité d'intervention en mer, la Marine est la seule à pouvoir opérer au large avec un armement conséquent. L'organisation française offre donc une souplesse d'emploi qui permet un *continuum* satisfaisant entre la sécurité en mer et la défense en mer. Les missions de lutte contre les trafics de drogue, conduites par la Marine nationale tant en Méditerranée qu'en Atlantique, constituent une excellente illustration de ces missions du champ sécuritaire qui exigent des moyens de haute mer suffisamment armés pour faire face à des trafiquants violents et déterminés.

Cette organisation française est un modèle très abouti d'intégration entre l'ensemble des acteurs étatiques pouvant intervenir en mer en parfaite coordination interministérielle et offrant une gamme complète de moyens optimisés. D'autres pays maritimes européens ont fait des choix différents. En Italie, la *Guardia Costiera* est un corps appartenant à la marine italienne et possédant sa propre organisation, son commandement spécifique et sa propre flotte de navires. Les missions réalisées sont en cohérence avec celles conduites dans le cadre de l'AEM en France mais avec un modèle strictement dédié. Les plus gros navires des garde-côtes italiens sont des patrouilleurs faiblement armés adaptés aux missions traditionnelles de l'AEM et dans l'incapacité d'élever leur niveau d'engagement face à la violence déployée par le crime organisé en mer par exemple. Bien que dépendant de la *Marina militare* italienne, les missions de la marine de guerre et celles de la Garde-côtière demeurent distinctes même si des renforcements ponctuels des patrouilles de surveillance par les navires de guerre commencent à se multiplier en renfort des missions de lutte contre les migrations illégales. Les deux chaînes de commandement distinctes n'optimisent pas la coordination des moyens au profit de ces missions.

L'*Armada Española* s'est séparée en 1991 de son volet garde-côtes pour le transférer à la *Guardia Civil*. La marine espagnole conserve la haute mer et délègue la bande littorale au « service maritime de la garde civile ». La force grecque de garde-côtes est,

quant à elle, une organisation très ancienne (1919) placée sous l'autorité du ministère de « la Navigation et de la Politique des îles ».

On note clairement une cohérence entre tous ces États-membres dans la volonté de se doter de moyens de réponse adaptés aux enjeux rencontrés. Les organisations diffèrent mais sont autonomes tout en s'adossant plus ou moins directement sur les moyens des marines militaires. Cette multitude de modèles convient bien au mode de fonctionnement de l'agence Frontex qui sollicite les pays en termes de moyens côtiers pour des missions avec un niveau de menace faible. Cependant, les modes d'actions développés par le crime organisé ou par les réseaux de migration illicites poussent ce système aux limites de ce pour quoi il a été conçu : l'AEM en temps de paix pour assurer toutes les missions de protection, de sécurité et de sauvegarde en mer. La violence fait désormais brutalement irruption dans ce milieu maritime qui, abolissant les frontières, exige une réponse adaptée et coordonnée. Les marines de guerre ne peuvent rester simples spectatrices de ces défis sécuritaires.

### **D'une sécurité maritime européenne à une réelle défense maritime de l'Europe**

La prise de conscience politique est réelle : « L'Union européenne est plus unie que jamais. Nous sommes résolus à défendre l'ordre de sécurité européen <sup>(17)</sup>. » En cohérence avec la *Boussole stratégique*, l'UE a mis à jour sa stratégie pour la sûreté maritime <sup>(18)</sup>. Elle réaffirme ses priorités en termes de sécurisation des espaces maritimes et souhaite étendre le concept de *Coordinated Maritime Presences (CMP)* que l'UE a mis en œuvre avec succès pour coordonner les moyens maritimes européens dans le golfe de Guinée et l'océan Indien. Cette mise à jour remet également l'accent sur Frontex ainsi que les actions de l'*EMSA*.

Les dispositifs actuellement en place démontrent que les États-membres se sont dotés à titre collectif (Frontex) mais également à titre souverain de forces en capacité d'assurer la sécurité des approches maritimes de l'Union européenne. Ces approches nationales diffèrent dans leurs organisations et notamment dans le lien qu'elles induisent entre le volet côtier (AEM, garde-côtes) et le volet militaire (marines de guerre). Cependant, malgré la pertinence des modèles, les effets obtenus ne sont pas en adéquation avec les efforts consentis. Il convient manifestement de hausser le niveau de réponse apportée aux défis sécuritaires de l'Europe. La *Boussole stratégique* le décrit parfaitement : « Cet environnement sécuritaire plus hostile nous impose de faire un saut quantique et d'accroître notre capacité et notre volonté d'agir, de renforcer notre résilience ainsi que de garantir la solidarité et l'assistance mutuelle. »

Il pourrait être avancé que, dès lors que le niveau de violence devient trop élevé pour les garde-côtes, l'Otan a toute sa légitimité pour intervenir en mobilisant les

<sup>(17)</sup> CONSEIL DE L'UE, *op. cit.*

<sup>(18)</sup> COMMISSION EUROPÉENNE ET PAREMENT EUROPÉEN, « Communication conjointe sur la mise à jour de la stratégie de sûreté maritime de l'UE et de son plan d'action "Renforcement de la stratégie de sûreté maritime de l'UE pour faire face à l'évolution des menaces dans le domaine maritime" », 10 mars 2023 (<https://eur-lex.europa.eu/>).

marines de guerre, notamment des pays membres de l'UE, pour faire face. Une telle mobilisation de moyens pourrait être séduisante mais ne correspond pas parfaitement au Concept stratégique de l'Otan. En effet, si la « sûreté maritime » est mentionnée comme un « facteur clé de la paix et de la prospérité » de nos pays, il n'en demeure pas moins que les menaces prioritaires issues de l'analyse de l'environnement stratégique de l'Otan sont la Fédération de Russie (qui a « violé les règles et les principes qui avaient contribué à la stabilité et à la prévisibilité de l'ordre de sécurité européen »<sup>(19)</sup>), le terrorisme ainsi que l'instabilité en Afrique et au Moyen-Orient. La République populaire de Chine n'est pas explicitement désignée comme une menace, cependant elle « affiche des ambitions et mène des politiques coercitives qui sont contraires à nos intérêts »<sup>(20)</sup>. Il devient dès lors manifeste que, si le niveau de crise augmente avec la Russie, par exemple, les moyens de l'Otan seront logiquement concentrés sur cette menace, laissant l'UE face à ses propres responsabilités pour assumer seule la protection de ses frontières maritimes. L'UE et l'Otan ne s'opposent donc pas dans ces circonstances mais focalisent leurs efforts dans deux champs de défense distincts tout aussi déterminants pour les États-membres.

L'UE doit donc être en capacité d'assurer son propre *continuum* sécurité-défense. Le milieu maritime, par la criticité des menaces qu'il héberge, s'impose tout particulièrement pour lui permettre d'exercer son « niveau d'ambition élevé en matière de sécurité et de défense »<sup>(21)</sup>. En restant centrée sur le volet sécuritaire, l'UE reste cependant enfermée dans un modèle de réponses qui ne correspond plus à la réalité des menaces. Si la prise de conscience de l'UE est totale, les réponses présentées dans sa stratégie de sûreté maritime vont, certes, lui permettre de développer d'excellents outils de surveillance mais ne seront pas suffisantes pour faire émerger une capacité européenne de Commandement et de contrôle (C2) apte à prendre en charge les menaces émergentes. C'est ce point qu'il semble nécessaire de développer pour donner une réalité opérationnelle pérenne à l'ambition maritime affirmée par l'UE.

Un rôle existe donc pour la défense maritime européenne en complémentarité avec l'Otan. Comment convaincre nos partenaires européens de transformer les efforts consentis dans la sécurité maritime européenne en une réelle défense maritime européenne ?

L'agence Frontex et le projet *IMS* de l'*EMSA* démontrent que les moyens existent pour coordonner efficacement une réponse sécuritaire en disposant de moyens alloués par les États-membres. Il convient dorénavant d'opérationnaliser cette réponse à un niveau supérieur d'intégration pour répondre à une menace non plus d'ordre sécuritaire mais bien du domaine de la défense. La *Boussole stratégique* fixe notamment comme objectifs de « renforcer nos opérations PSDC civiles et militaires [...] en favorisant un processus décisionnel rapide et plus flexible » et également de « consolider

<sup>(19)</sup> OTAN, *Concept stratégique*, *op. cit.*

<sup>(20)</sup> *Ibid.*

<sup>(21)</sup> CONSEIL DE L'UE, *op. cit.*

nos structures de commandement et de contrôle, en particulier la capacité militaire de planification et de conduite » <sup>(22)</sup>.

L'UE s'est donc accordée sur la nécessité d'améliorer sa capacité à commander et à contrôler ses propres opérations. Le milieu maritime est particulièrement avancé pour y contribuer, grâce à Frontex et à l'*EMSA*, grâce à l'interopérabilité otanienne des marines, mais surtout grâce aux organisations étatiques structurées de longue date autour de la mission souveraine d'« action de l'État en mer ». Pour faciliter la création d'un « Centre des Opérations maritimes de l'UE », il n'est pas nécessaire d'uniformiser les organisations des différents États-membres. Les pays dotés de garde-côtes historiques seront certainement peu enclins à abandonner un modèle qui donne satisfaction face aux menaces classiques et qui dispose d'une réelle identité nationale. Il importe donc de réussir à établir une autorité qui puisse faire le lien entre les moyens littoraux (garde-côtes notamment) et les marines hauturières pour assurer une continuité de réponse face à toutes les menaces. Le modèle français doit inspirer cette organisation du C2 de l'UE ! La continuité qu'il offre dans l'emploi de tous les moyens complémentaires dont dispose l'État français constitue un exemple à suivre.

La méthode pour y parvenir peut sembler complexe. Le travail obtenu par Frontex et l'*EMSA* illustre pourtant la traduction concrète de l'ambition européenne dans ce domaine de la sécurité. La *Boussole stratégique* poursuit l'ambition en fixant le cap sur la défense et sur une autonomie stratégique, il revient désormais aux États de proposer sa mise en œuvre concrète.

### **Des pistes concrètes et viables existent pour donner corps à cette ambition**

Une stratégie en deux étapes pourrait être mise en œuvre :

- S'attacher, dans un premier temps, à développer un C2 de l'UE au bénéfice des marines des États-membres (action facilitée par l'interopérabilité de ces marines grâce à l'Otan) en créant un « Centre des Opérations maritimes de l'UE ».
- Agréger, à terme, au-delà des missions défense, le C2 des opérations d'« action de l'État en mer » conduites nationalement, pour optimiser la continuité sécurité-défense des opérations en mer.

La réalisation en deux temps permet d'assurer une « continuité de service » :

- en ne handicapant pas les opérations conduites par l'Otan pendant la montée en puissance du « Centre des Opérations maritimes de l'UE » ;
- en maintenant les actions du champ sécuritaire dans leur schéma actuel et en attendant que l'UE soit en capacité de les conduire plus globalement par elle-même.

L'objectif est, qu'à terme, les États bénéficient d'une réponse plus adaptée aux menaces lorsqu'ils opèrent sous le C2 de l'UE que lorsqu'ils opèrent sous leur propre C2 national.

---

<sup>(22)</sup> CONSEIL DE L'UE, *op. cit.*

Le « Centre des Opérations maritimes de l'UE » doit bénéficier d'un commandement militaire qui a autorité sur l'ensemble des moyens civils et militaires que les États-membres acceptent de lui mettre à disposition pour accomplir ses missions soit permanentes, soit de circonstance.

Les moyens militaires sont les plus simples à intégrer sous un C2 de l'UE grâce à l'interopérabilité créée par l'Otan, avec toutefois le risque d'une compétition entre les missions Otan, UE voire nationales. L'enjeu de la création d'un C2 européen au bénéfice d'une défense maritime européenne est donc d'articuler intelligemment le « Centre des Opérations maritimes de l'UE » avec les structures de l'Otan afin d'assumer une coopération et une coordination adéquates, tout en offrant à l'UE la capacité d'agir seule si elle le souhaite. L'idéal aurait été de l'adosser au Commandement allié maritime de l'Otan (*MARCOM*) pour assurer une coopération fluide et une juste répartition des moyens aux différentes missions. Malheureusement, *MARCOM* se situant à Northwood au Nord-Ouest de Londres, cela handicape sérieusement l'implantation d'une structure souveraine de l'UE ! Un centre strictement européen devra donc être créé en recherchant des synergies avec *MARCOM*. L'*Operation Head Quarter (OHQ)* européen de l'opération *Atalanta*, basé à Rota en Espagne, pourrait constituer un embryon intéressant à exploiter.

Le fonctionnement du « Centre des Opérations maritimes de l'UE » doit être calqué sur celui de *MARCOM* en termes de structure pour être interopérable. L'investissement RH nécessaire reste limité s'il est réparti sur les différentes marines des États-membres et devra être ajusté à la réalité de la montée en puissance des opérations maritimes endossées par l'UE. Le partage d'expérience d'officiers européens ayant servi au sein de l'Otan sera bénéfique pour irriguer ce nouveau C2 d'une culture interalliée opérationnelle. Si cette création d'un Centre opérationnel peut sembler complexe et exigeante, elle s'impose comme une étape indispensable pour permettre à l'UE d'assumer réellement les responsabilités que porte son ambition. Ce « passage obligatoire » est, d'ores et déjà, acté par les États-membres puisque le renforcement de la capacité de C2 de l'UE fait partie des priorités énoncées dans la *Boussole stratégique*. S'il semble inévitable que cette création aura, à terme, des répercussions sur nos propres organisations nationales pour assumer une charge partagée des opérations, il convient de s'y investir pleinement pour assurer leur complémentarité.

En créant un « Centre des Opérations maritimes de l'UE », sous le commandement d'un militaire, l'UE va se doter d'un outil assumant trois objectifs : conduire ses opérations maritimes, se coordonner à niveau avec l'Otan (*MARCOM*) et enfin être l'« incubateur maritime » d'un « centre de planification et de conduite » tel que préconisé par la *Boussole stratégique*. L'intérêt de débiter cette mutation de la sécurité vers la défense maritime par une telle création est que, grâce à un mimétisme assumé avec ce qui est proposé par *MARCOM*, l'UE peut être confiante en sa capacité de mettre en œuvre une structure cohérente et en parfaite interopérabilité avec l'Otan. Il s'agirait en réalité d'une « excroissance » européenne de *MARCOM* répondant aux besoins et enjeux spécifiques des Européens.

Pendant le développement de ce Centre opérationnel, les structures d'AEM, nationales et européennes, peuvent continuer à fonctionner (Frontex, organisations nationales) car elles ne sont pas concernées à ce stade par le C2 européen. En poursuivant la méthode appliquée par l'UE dans de nombreux domaines et notamment celui de la sécurité maritime, c'est en démontrant le bénéfice concret apporté par les organisations que ces dernières acquièrent leur réputation et sont pérennisées. Lorsque les marines de guerre auront prouvé le bon fonctionnement et la plus-value du « Centre des Opérations maritimes de l'UE », celui-ci pourra accueillir des moyens appartenant à d'autres administrations afin d'établir un réel « centre de l'action de l'Union en mer » réalisant ce que fait une préfecture maritime française au niveau européen dans la stricte limitation des moyens que les États voudront bien lui allouer et dans le strict respect des prérogatives nationales souveraines.

En réussissant cette double intégration militaire puis inter-administrations, l'UE peut se doter d'un réel outil opérationnel, sans exiger des États qu'ils modifient leurs organisations internes d'action de l'État en mer. Le *continuum* sécurité-défense ainsi créé permet de prendre en charge les menaces les plus complexes, confinant parfois à de la haute intensité, tout en assurant les missions moins exposées mais parfaitement indispensables.

## Conclusion

Le cap politique a été clairement fixé par les États-membres : il faut opérationnaliser la capacité de l'UE à assumer ses responsabilités dans les domaines tant sécuritaires que de la défense. L'espace maritime, vecteur d'enjeux majeurs pour l'Europe, constitue un champ de mise en œuvre idéal au service de cette ambition politique. Les nombreuses initiatives européennes se sont, jusqu'à présent, essentiellement concentrées sur le champ sécuritaire en s'appuyant sur des organisations nationales hétérogènes dont l'efficacité est éprouvée. L'analyse de l'environnement stratégique met en évidence le durcissement net des menaces auxquelles l'Europe est, d'ores et déjà, confrontée. La sécurité maritime européenne, dans son format actuel, ne suffira pas à répondre à la violence de ces enjeux. Il convient de mettre en place une organisation permettant à l'UE d'assurer l'ensemble du spectre des missions.

Cette ambition est atteignable : en s'adossant sur l'interopérabilité de ses marines (grâce à l'Otan), la création d'un « Centre des Opérations maritimes de l'UE » peut permettre, dans un premier temps, d'exercer le C2 des opérations menées par l'UE *via* les marines des États-membres. Dès lors que cette structure sera opérationnelle et aura démontré sa pertinence, l'expansion de son champ de responsabilités aux missions « d'action de l'Union en mer » permettra à l'UE d'assurer la continuité de sa réponse dans les champs sécuritaires et défense sans remettre en question la souveraineté de ses membres. Cette ambition doit se développer en parfaite coordination avec l'Otan pour que ce partenariat soit en capacité de couvrir efficacement l'intégralité des menaces. La *Boussole stratégique* a donné un cap clair, il est de notre responsabilité de mettre en application cette ambition au bénéfice de la défense collective de l'Union. **D'une sécurité maritime européenne à une réelle défense maritime européenne, la mer au service de l'ambition stratégique pour une Europe de la défense !**

Éléments de bibliographie

BLUE MARITIME SURVEILLANCE SYSTEM MED (BluemassMed), *Final report*, 2012 (<https://www.statewatch.org/>).

COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES, *Une politique maritime intégrée pour l'Union européenne*, 10 octobre 2007 (<https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0575:FIN:FR:PDF>).

COMMISSION EUROPÉENNE ET PARLEMENT EUROPÉEN, « Communication conjointe sur la mise à jour de la stratégie de sûreté maritime de l'UE et de son plan d'action "Renforcement de la stratégie de sûreté maritime de l'UE pour faire face à l'évolution des menaces dans le domaine maritime" », 10 mars 2023 (<https://eur-lex.europa.eu/>).

CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE, *Une boussole stratégique en matière de sécurité et de défense*, 24 mars 2022 (<https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7371-2022-INIT/fr/pdf>).

COUR DES COMPTES EUROPÉENNE, *Soutien de Frontex à la gestion des frontières extérieures : pas assez efficace aujourd'hui (Rapport spécial)*, août 2021, 87 pages (<https://www.eca.europa.eu/fr/publications?did=58564>).

EUROPEAN BORDER AND COAST GUARD AGENCY (FRONTEx), *Au-delà des frontières de l'UE*, 2021, 17 pages ([https://prd.frontex.europa.eu/wp-content/uploads/21.0004-beyond-eu-borders\\_f11\\_web\\_fr.pdf](https://prd.frontex.europa.eu/wp-content/uploads/21.0004-beyond-eu-borders_f11_web_fr.pdf)).

*European Maritime Safety Agency* ([www.emsa.europa.eu](http://www.emsa.europa.eu)).

MARITIME INFORMATION COOPERATION & AWARENESS CENTER (MICA Center), *Sûreté des espaces maritimes Bilan annuel 2021* (<https://www.mica-center.org/>).

OTAN, *Otan 2022 Concept stratégique* (<https://www.nato.int/strategic-concept/fr/>).

SECRÉTARIAT GÉNÉRAL DE LA DÉFENSE ET DE LA SÉCURITÉ NATIONALE (SGDSN), *Revue nationale stratégique*, 9 novembre 2022, 55 pages (<https://www.sgdsn.gouv.fr/publications/revue-nationale-strategique-2022>).

SERVIÈRE Samuel-Frédéric, « Frontex, à réformer d'urgence », Fondation iFRAP, 14 juin 2021 (<https://www.ifrap.org/europe-et-international/frontex-reformer-durgence>).

TERTRAIS Bruno, « Retour vers le futur ? L'Otan après Madrid », Institut Montaigne, 1<sup>er</sup> juillet 2022 (<https://www.institutmontaigne.org/expressions/retour-vers-le-futur-lotan-apres-madrid>).

# Quelle stratégie pour la France en Afrique ?

Pierre PROD'HOMME

Colonel (Terre), auditeur de la 72<sup>e</sup> session du CHEM et de la 75<sup>e</sup> session de l'IHEDN.

« **T**rop tard ! ». C'est en ces termes que le général américain Douglas Mac Arthur définissait la cause principale des batailles perdues. La formule reste pertinente à l'échelle stratégique tant elle fait écho aux voix qui s'interrogent sur l'existence même d'une « politique de la France en Afrique <sup>(1)</sup> » au moment où le pays, placé sous une pression croissante, accumule les déconvenues au Mali et au Burkina Faso.

Alors que « l'Afrique émerge aujourd'hui à nouveau comme un nouvel espace de compétition stratégique <sup>(2)</sup> » et que la contestation de l'influence française semble se renforcer un peu plus chaque jour, est-il vraiment « trop tard » pour agir ? Est-on condamné à subir les manœuvres de *challengers* cherchant à nous pousser hors du ring ? Les forces en mouvement dans la jeunesse africaine signent-elles le dépassement irréversible du « point culminant » de notre posture stratégique ? À mesure que le coût politique de notre présence semble s'accroître, la question du maintien de notre engagement en Afrique et de ses modalités est clairement posée.

Pour autant, Clausewitz nous rappelle qu'il n'est jamais « trop tard » car « il n'y a qu'un seul succès : le succès final. Avant d'y arriver, rien n'est joué, rien n'est perdu <sup>(3)</sup> ». Fin connaisseur de l'Afrique, le général Clément-Bollée entend l'optimisme du théoricien prussien lorsqu'il exhorte à l'action : « la France est aujourd'hui en mauvaise posture. Pourtant ses intérêts y sont multiples. Ils commandent une réaction impérative, urgente et adaptée pour ne pas se faire débarquer du continent <sup>(4)</sup> ». Le message est clair : si les fins apparaissent sans ambiguïté (intérêts), restent à déterminer les voies à suivre et les moyens à consacrer pour y parvenir. En effet, le moment stratégique que nous vivons impose de forger une vision de long terme avant qu'il ne soit « trop tard ». À l'image de Djibouti qui « boxe dans la catégorie supérieure » grâce à l'optimisation de son rendement stratégique, il s'agit de faire des choix clairs et lisibles

<sup>(1)</sup> GOMART Christophe, « Il aurait fallu pouvoir partir dès 2013 », *La Croix*, 11 janvier 2023.

<sup>(2)</sup> LEBOEUF Aline, « La compétition stratégique en Afrique, approches militaires américaines, chinoises et russes », *Focus stratégique* n° 91, Institut français des relations internationales (Ifri), août 2019 (<https://www.ifri.org/>).

<sup>(3)</sup> CLAUSEWITZ Carl, *On War* (traduit par HOWARD Michael et PARET Peter), Editions Princeton University Press, 1976, p. 528 et 582.

<sup>(4)</sup> CLÉMENT-BOLLÉE Bruno, « Fini, l'Afrique dominée, place à l'Afrique souveraine et son message : l'Afrique aux Africains ! », *Le Monde*, 26 janvier 2023.

## Quelle stratégie pour la France en Afrique ?

et de nous y tenir dans la durée, nous donner les moyens de ces choix et les faire comprendre et accepter par nos partenaires et alliés <sup>(5)</sup>.

Posant le besoin d'adaptation de notre posture devant le constat d'une Afrique qui change, le président de la République a acté la réorientation stratégique dans son discours du 27 février 2023 <sup>(6)</sup>. Le cap fixé, fondé sur une nouvelle approche partenariale, constitue une opportunité de sortir des cordes dans lesquelles nous nous sommes laissé acculer et de reprendre l'initiative.

Encore faut-il faire preuve de lucidité dans le diagnostic stratégique afin d'appliquer le bon traitement et définir les conditions du « succès » au travers de principes clairs, d'objectifs réalistes ainsi que d'écueils à éviter qui prendront chair au travers de voies et moyens ancrés dans le réel.

### Un modèle d'évidence à bout de souffle

#### *Une France davantage contestée*

##### *Le risque de la force*

L'Occident, en général, et la France, en particulier, apparaissent en perte de vitesse face aux nouvelles stratégies de puissance. D'une part, la Russie accélère son implantation en Afrique en multipliant les initiatives dans les champs sécuritaire, économique, d'influence mais aussi diplomatique <sup>(7)</sup>, saisissant chaque opportunité pour « pousser la France hors du ring » *via* son *proxy* Wagner, la Société militaire privée (SMP) d'Evgueni Prigojine. D'autre part, Pékin continue de tisser ses Routes de la soie par une « diplomatie de la dette » dont les ressorts économiques et d'influence sont mis en œuvre à notre détriment <sup>(8)</sup>. Ankara, enfin, concurrence l'influence française en s'appuyant sur son activisme économique (vente d'armes) et culturel (langue, religion) en vue d'asseoir son dessein de puissance régionale <sup>(9)</sup>. Dans ce contexte, les reculs de la France au Mali et au Burkina Faso sont perçus comme autant d'échecs affectant son image traditionnelle d'acteur de premier rang sur le continent africain <sup>(10)</sup>. L'abstention de seize pays africains, dont certains considérés comme proches de la France, au vote à l'Assemblée générale des Nations unies intimant à la Russie de cesser son agression en Ukraine, atteste que les lignes traditionnelles sont en train de bouger.

<sup>(5)</sup> Entretien de l'auteur avec un diplomate en poste ainsi qu'un haut responsable politique national.

<sup>(6)</sup> MACRON Emmanuel, « Le Partenariat Afrique-France : discours du Président à la veille de son déplacement en Afrique centrale », 27 février 2023 ([www.elysee.fr/](http://www.elysee.fr/)).

<sup>(7)</sup> KOUNGOU Léon, « Russie : la guerre de l'implantation en Afrique », *RDN* n° 856, janvier 2023.

<sup>(8)</sup> Entretien de l'auteur avec Selma Mihoubi, enseignante et docteure au sein de Sorbonne Université, autrice de la thèse « géopolitique des médias chinois en Afrique de l'Ouest ».

<sup>(9)</sup> GARCIA Ilan, « S'allier pour durer : nouvel axiome de la stratégie française au Sahel », *Cahier de la RDN* « La crise des alliances », juillet 2022, p. 94-95 ([www.defnat.com/](http://www.defnat.com/)).

<sup>(10)</sup> GOMART Thomas, « la France doit rompre avec son nombrilisme stratégique », *La Croix*, 6 février 2023 ([www.la-croix.com/](http://www.la-croix.com/)).

## Quelle stratégie pour la France en Afrique ?

### *La menace de la faiblesse*

La situation au Sahel témoigne du difficile endiguement de la mouvance djihadiste en dépit des efforts réalisés dans le domaine sécuritaire. La coalition « qaïdiste » incarnée par le Groupe de soutien à l'islam et aux musulmans (*JNIM*) s'appuie désormais sur les griefs locaux pour développer des relais de croissance et de puissance. Forts de leur nouvelle assise locale, ces groupes poursuivent leur stratégie expansionniste en direction du golfe de Guinée en vue d'établir de nouveaux califats <sup>(11)</sup>. L'augmentation du niveau de violence accélère le délitement d'États déjà structurellement fragiles et dont les effets en termes de déstabilisation dépasseront le niveau régional. L'Europe, déversoir naturel de migrations, est déjà en première ligne.

### *La perception de la montée du sentiment antifrçais*

États-puissances et *leaders* africains en déficit de légitimité instrumentalisent de manière opportuniste les frustrations des populations locales, dont la sécurité ne cesse de se dégrader. Le sentiment de reflux qui en résulte est puissant et la France semble mise à mal par un rejet dont les fondements seraient profondément ancrés, d'autant que « *fake news* et légendes urbaines sur la présence française en Afrique » <sup>(12)</sup> sont amplifiées dans les cercles panafricains.

### **Comment en est-on arrivés là ?**

Les stratégies de puissance de nos compétiteurs sont moins l'origine que l'accélérateur de notre perte de vitesse. Baisse de rendement stratégique et crise de défiance sont d'abord de notre fait et résultent de deux facteurs principaux.

### *Notre inconséquence stratégique*

Une stratégie floue et ambiguë (fins), se désalignant progressivement des réalités africaines (voies) et dont les moyens en constante réduction ont progressivement obéré le rendement des actions entreprises.

- **Fins** : À compter des années 1960, l'offre stratégique qualifiée de « *Pax Gallica* » <sup>(13)</sup> permet à la France d'assurer la sécurisation de ses intérêts *via* un modèle sans ambiguïté : « Paris y soutient les régimes africains sans autre condition politique que la loyauté envers la France, c'est-à-dire la primauté en matière de partenariat économique, politique et sécuritaire ». À la fin de la guerre froide, ce modèle stratégique se grippe, car la conditionnalité politique <sup>(14)</sup> portée au Sommet de La Baule en 1990 puis mise en œuvre de manière différenciée, rend illisible notre action. Pour les partenaires africains, se pose désormais clairement la question de la fiabilité de la France.

<sup>(11)</sup> BANSEPT Laurent et TENENBAUM Élie, « Après Barkhane : repenser la posture stratégique française en Afrique de l'Ouest », *Focus stratégique* n° 109, Ifri, mai 2022, p. 36-40.

<sup>(12)</sup> THREARD Yves, « Le Président du Congo au *Figaro* : "La paix en Libye freinerait le drame des migrants" », *Le Figaro*, 11 janvier 2023.

<sup>(13)</sup> BAT Jean-Pierre, « Le rôle de la France après les indépendances. Jacques Foccart et la *Pax Gallica* », *Afrique contemporaine*, vol. 235, n° 3, 2010, p. 43-52.

<sup>(14)</sup> Le soutien de la France est désormais conditionné par le ralliement des partenaires africains au modèle démocratique.

## Quelle stratégie pour la France en Afrique ?

• **Moyens** : La constante réduction des moyens engagés a considérablement diminué la capacité à produire des effets stratégiques. Depuis la fin des années 1960, le dispositif militaire a été divisé par 3 en termes d'effectifs et par 10 en termes de bases <sup>(15)</sup>. « Plus grave sans doute » <sup>(16)</sup>, on réduit à sa plus simple expression le dispositif de coopération civilo-militaire *via* la suppression du secrétariat d'État dédié et de ses 10 000 coopérants civils en charge des affaires d'appui à la gouvernance et au développement et l'on divise par 30 le nombre de coopérants militaires <sup>(17)</sup>. Le levier d'action de l'aide publique au développement chute de 1 % du PIB à 0,55 % en cinquante ans. Les voix qui soulignent ce désengagement battent en brèche l'idée selon laquelle l'Afrique a été laissée aux militaires : « on mesure aujourd'hui les conséquences de la disparition du ministère de la Coopération quand [on] a privé la France d'un outil d'influence <sup>(18)</sup> ». Dit autrement, à l'image d'un moteur qui n'est plus alimenté en carburant et qui puise dans ses ultimes réserves, la stratégie française en sous-régime depuis de nombreuses années, menace de caler à tout moment.

• **Voies** : Cette absence de clarté dans les finalités ainsi que des moyens limités ont conduit à des réponses françaises inadaptées. Après le succès fulgurant de *Serval* (11 janvier 2013-1<sup>er</sup> août 2014), notre surexposition en première ligne lors de *Barkhane* nous a rendu comptables des résultats alors même que les conditions de succès étaient hors d'atteinte : objectifs trop ambitieux de stabilisation régionale et de reconstruction d'un État malien aux réalités complexes <sup>(19)</sup>.

### *Notre incapacité à percevoir les changements structurels*

La jeunesse africaine se pose désormais en nouvel acteur à prendre en compte dans l'équation stratégique <sup>(20)</sup>. Connectée et mue par une « conscience politique en plein éveil », elle aspire à maîtriser son destin tout en demandant à ses partenaires d'aider l'Afrique à relever l'immense défi qui l'attend <sup>(21)</sup>. Dans cette injonction contradictoire, la France a encore toute sa place dès lors qu'elle se mettra en capacité de répondre aux besoins exprimés.

### **Que va-t-il se passer si l'on ne fait rien ?**

#### *Des intérêts français menacés*

Positionnée sur les marches sud de l'Europe, abritant des réserves de ressources naturelles considérables (30 % des minéraux essentiels à la transition écologique <sup>(22)</sup>), mue par un essor démographique qui a le potentiel de faire du continent le plus grand

<sup>(15)</sup> 10 000 soldats français sont présents en Afrique en 1973 contre 3 100 aujourd'hui. 40 bases permanentes sont actives en 1964 contre 4 aujourd'hui.

<sup>(16)</sup> GOYA Michel, *Le temps des guépards*, Tallandier, 2022.

<sup>(17)</sup> *Ibidem*, p. 29-30 et 170.

<sup>(18)</sup> BENSIMON Cyril, « Afrique, l'heure des comptes avec Paris », *Le Monde*, 7 novembre 2022.

<sup>(19)</sup> BANSEPT Laurent et TENENBAUM Élie, *op. cit.*, p. 26.

<sup>(20)</sup> MACRON Emmanuel, « Discours à l'Université de Ouagadougou », 28 novembre 2017 (<https://www.elysee.fr/>).

<sup>(21)</sup> MBEMBE Achille, « Les nouvelles relations Afrique-France : relever ensemble les défis de demain », *Rapport*, octobre 2021, p. 7-8.

<sup>(22)</sup> WILÉN Nina, « L'Afrique dans le grand jeu mondial », *Le Rubicon*, 11 janvier 2023 (<https://lerubicon.org/>).

## Quelle stratégie pour la France en Afrique ?

marché du monde avec plus d'un quart de la population mondiale dans seulement trente ans <sup>(23)</sup>, l'Afrique représente également l'un des poids lourds dans les instances multilatérales à qui saura rallier ses États-membres (28 % des votes à l'ONU). Loin des idées reçues, le continent compte dans les affaires du monde. Mieux, dans un contexte de compétition stratégique il est même pour certains « propuls[é] au centre de l'ordre mondial <sup>(24)</sup> ». Les intérêts français doivent être relus au prisme de ces tendances qui façonneront le monde de demain. Ils se déclinent selon quatre axes :

- **Intérêts politiques** : L'Afrique est un déterminant majeur de la stature de puissance mondiale de la France. Un réseau diplomatique puissant (46 ambassades sur 54 États) ainsi que des liens culturels encore vivaces bien que la capacité d'influence de la Francophonie soit en perte de vitesse, confèrent encore à la France le statut « d'acteur clé, voire incontournable ». Levier de puissance, « certes moyenne mais globale », l'Afrique continue de permettre à la France de tenir son rang à l'international <sup>(25)</sup>.

- **Intérêts stratégiques** : La question des accès au continent, et plus particulièrement à ses ressources et ses installations sensibles pour notre dissuasion, de même que la sécurisation des lignes de communication, notamment vers nos territoires ultramarins de l'Indo-Pacifique, pose l'Afrique au cœur de nos intérêts stratégiques.

- **Intérêts économiques** : Bien qu'aujourd'hui modestes et en repli <sup>(26)</sup>, ils sont pourtant réels, car l'Afrique offre à ce jour une partie non négligeable du potentiel de développement dont la Nation a besoin pour recouvrer des leviers d'action et des marges de manœuvre stratégiques. À court et moyen termes, de nombreuses opportunités sont à saisir dans les domaines du numérique, de l'énergie, de l'agriculture ou encore des infrastructures à l'image de la construction en cours de « la plus grande zone industrielle de l'Afrique de l'Ouest » au Bénin pour laquelle les entreprises étrangères se bousculent <sup>(27)</sup>. À plus long terme, les dynamiques démographiques et de croissance feront de l'Afrique un puissant relais de croissance à l'échelle de la planète. Cet horizon n'est certes pas visible aujourd'hui. Il conviendra pourtant d'être en position de force au moment du décollage. Cette position se prépare maintenant <sup>(28)</sup>.

- **Intérêts sécuritaires** : D'une part, la question des ressortissants se pose avec acuité, à mesure que la dégradation du niveau sécuritaire s'accroît. Elle dépasse la seule communauté nationale puisque par accords de nombreux pays occidentaux comptent sur la France pour évacuer leurs concitoyens en cas de crise <sup>(29)</sup>. D'autre part, l'intensification des flux migratoires à destination des « pays développés vieillissants »

<sup>(23)</sup> En 2022, la croissance de l'Afrique tangente celle de l'Asie entre 4 et 5 % (*FMI, world economic outlook database*) (<https://www.imf.org/fr/Publications/WEO/Issues/2023/04/11/world-economic-outlook-april-2023>).

<sup>(24)</sup> WILÉN Nina, *op. cit.*

<sup>(25)</sup> BANSEPT Laurent et TENENBAUM Elie, *op. cit.*, p. 38.

<sup>(26)</sup> L'Afrique représente moins de 5 % du commerce extérieur français.

<sup>(27)</sup> FABRE Thierry, « La nouvelle bataille d'Afrique », *Challenges*, 2 février 2023.

<sup>(28)</sup> GAYMART Hervé, « Relancer la présence économique française en Afrique : l'urgence d'une ambition collective de long terme », *Rapport au ministre de l'Europe et des Affaires étrangères et au ministre de l'Économie et des Finances*, avril 2019 (<https://www.economie.gouv.fr/>).

<sup>(29)</sup> Entretien de l'auteur avec la cellule Afrique du Centre de planification et de conduite des opérations (CPCO/J5 Afrique). Près de 150 000 ressortissants nationaux et presque autant d'européens sont présents en Afrique.

## Quelle stratégie pour la France en Afrique ?

et liés à l'augmentation de l'insécurité au sens large (djihadisme, réchauffement climatique et explosion démographique), s'imposera comme un risque structurel pour les pays européens <sup>(30)</sup>. Enfin, l'importance des diasporas africaines doit aussi être prise en compte dans l'équation sécuritaire.

Ces enjeux ne se limitent pas à la France, car ils sont partagés entre les pays africains et européens. La *Boussole stratégique* <sup>(31)</sup> adoptée en mars 2022 par l'Union européenne (UE) souligne « l'importance stratégique que revêt l'avenir de l'Afrique » du point de vue sécuritaire tout autant que dans sa capacité à représenter un relais de croissance. Dit autrement, la question des intérêts au sens large doit puissamment irriguer notre stratégie africaine.

### *Conséquences stratégiques en cas d'éviction de la France*

Voir le monde tel qu'il est interroge sur l'intérêt de notre présence en Afrique. Une manière d'y voir plus clair consiste à s'intéresser aux conséquences qui résulteraient d'un retrait du continent.

- **Accélérateur de déclassement et remise en cause du statut de puissance de la France :** Dans la joute stratégique qui bat son plein, nos compétiteurs jouent habilement de leurs avantages comparatifs fondés sur l'absence de conditionnalité politique, pour mettre en œuvre leur stratégie de puissance. Enhardis par les revers géopolitiques accumulés dans le Sahel, signant les prémisses de notre déclassement international <sup>(32)</sup>, nos adversaires vont persévérer dans le but de nous évincer du continent africain. Outre le fait, qu'une fois chassés il serait difficile de revenir <sup>(33)</sup>, l'humiliation qui en résulterait serait surtout mortifère pour notre crédibilité internationale. Notre déclassement serait acté par la preuve de notre incapacité à peser dans les affaires du monde.

- **Déstabilisation du flanc Sud de l'Europe :** À la dangereuse poussée djihadiste vers le golfe de Guinée dont il est essentiel de prévenir la contagion <sup>(34)</sup>, s'ajoute l'action déstabilisatrice de la Russie. Exactions et prédatons de Wagner sont passées sous silence par des juntas africaines utilisant ces mercenaires comme leur garde prétorienne. Les violences russes et djihadistes qui s'additionnent <sup>(35)</sup> portent atteintes aux intérêts sécuritaires français et européens.

- **Précipiter l'émergence d'un ordre international défavorable à nos intérêts :** Dans la compétition stratégique, chaque succès enregistré par les *challengers* conforte

<sup>(30)</sup> NATIONAL INTELLIGENCE COUNCIL, *Le monde en 2040 vu par la CIA, un monde plus contesté*, Équateurs, mai 2022, p. 53.

<sup>(31)</sup> UNION EUROPÉENNE, *Une Boussole stratégique en matière de sécurité et de défense*, mars 2022, 72 pages ([https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/documents/strategic\\_compass\\_fr\\_4.pdf](https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/documents/strategic_compass_fr_4.pdf)).

<sup>(32)</sup> PONS Frédéric, « L'humiliation française au Sahel », *Conflits* n° 42, novembre 2022, p. 6.

<sup>(33)</sup> WILÉN Nina, *op. cit.*

<sup>(34)</sup> PELLERIN Mathieu, « Les pays côtiers d'Afrique de l'Ouest : Nouvelle terre d'expansion des groupes djihadistes sahéliens ? », *Notes de l'Ifri*, février 2022, p. 25-26 (<https://www.ifri.org/>).

<sup>(35)</sup> LASSERRE Isabelle, « La Russie livre-t-elle une guerre par procuration contre la France en Afrique ? », *Le Figaro*, 6 février 2023.

## Quelle stratégie pour la France en Afrique ?

les modèles alternatifs dont ils sont les promoteurs. Les indices étayant l'idée d'une « carte géopolitique en recomposition au détriment des Occidentaux » s'accumulent dangereusement <sup>(36)</sup> comme le souligne l'ancien diplomate Michel Duclos qui estime que « le combat entre les autocraties et les démocraties est à l'œuvre sur le continent africain » <sup>(37)</sup>.

Si le tableau est sombre rien n'est pour autant perdu. Sauf à renoncer à notre ambition de puissance, nous devons faire face et relever le défi stratégique qui nous est posé. Il est gagnable, la France n'en sortira que plus forte.

### Conditions du succès pour la nouvelle stratégie africaine de la France

#### *Une vision de long terme fondée sur des principes clairs et pragmatiques*

##### *Premier principe : une stratégie centrée sur nos intérêts*

Au gré de l'exacerbation de la compétition stratégique, l'idée du besoin de renouer avec la *realpolitik* fait son chemin dans l'opinion. Regardant avec lucidité le terrain perdu ces dernières années, nombreux sont ceux qui reconnaissent la nécessité de rééquilibrer le balancier entre valeurs et intérêts. La question de la conditionnalité politique est essentielle, car elle constitue la base sur laquelle s'appuient nos compétiteurs pour fonder leur avantage comparatif. Les grandes démocraties anglo-saxonnes l'ont bien compris et s'y sont adaptées avec pragmatisme pour défendre leurs intérêts de manière décomplexée. Dans leur *National Security Strategy* parue fin 2022, les États-Unis ont fait sauter ces verrous moraux qui limitaient leur liberté d'action en assumant désormais de coopérer avec des acteurs non démocratiques dès lors que cela renforce leur position face à la Chine <sup>(38)</sup>. La position britannique suit la même ligne <sup>(39)</sup>. Pour résoudre le dilemme intérêts/valeurs, la France doit prendre acte du changement d'ère stratégique et modifier en conséquence les priorités fixées à La Baule, car l'expérience a montré que le messianisme démocratique nous a contraints à jouer le jeu dangereux (et illisible) de la posture à géométrie variable. Réduire l'avantage comparatif de nos compétiteurs impose donc de ne plus placer nos valeurs comme précondition au dialogue avec nos partenaires africains mais comme un objectif à atteindre sur le long terme en privilégiant la souplesse – convaincre – à la contrainte <sup>(40)</sup>. C'est d'ailleurs la ligne défendue par Josep Borrell, Haut représentant de l'UE pour les Affaires étrangères et la politique de sécurité <sup>(41)</sup>. Des voix africaines adeptes du modèle démocratique, soutiennent également la nécessité de « mettre de

<sup>(36)</sup> KOUNGOU Léon, *op. cit.*

<sup>(37)</sup> LASSERRE Isabelle, *op. cit.*

<sup>(38)</sup> SUEUR Olivier, « La stratégie de sécurité nationale 2022 des États-Unis : prendre acte de la fin d'un monde », *RDN*, n° 856, janvier 2023, p. 116 (<https://www.defnat.com/e-RDN/vue-article.php?carticle=23082&cidrevue=856>).

<sup>(39)</sup> *UK Prime Minister*, « Global Britain in a Competitive Age: the Integrated Review of Security, Defence, Development and Foreign Policy », mars 2021, p. 14 (<https://assets.publishing.service.gov.uk/>).

<sup>(40)</sup> GUIFFARD Jonathan, *op. cit.*

<sup>(41)</sup> BOUSSION Mathilde, « Josep Borrell : “Wagner en Afrique est devenue la garde prétorienne des dictatures militaires” », *Le Monde*, 30 janvier 2023.

## Quelle stratégie pour la France en Afrique ?

côté pour un temps nos principes [afin de] débloquer les situations en voie de pourrissement <sup>(42)</sup> ».

*Deuxième principe : assumer la compétition stratégique en sortant de notre logique défensive*

En premier lieu, cela suppose d'accepter les zones de contact et donc de rejeter tout axiome de type « ce sera les Russes ou nous <sup>(43)</sup> » dont l'inefficacité n'est plus à démontrer. Faire face impose, en second lieu, de reprendre l'initiative en agissant dans les champs, physiques et immatériels en vue de poser des dilemmes stratégiques à nos adversaires <sup>(44)</sup>. La prise de conscience de l'importance des actions dans les champs immatériels (influence, communication, cyber, espace...) ne doit pas nous tromper sur leurs limites : elles façonnent, elles appuient, elles démultiplient ou elles exploitent les effets dans les champs physiques sans pour autant s'y substituer. Certains ont raison de rappeler qu'il n'y a « pas d'influence sans présence <sup>(45)</sup> » et que le « *hard power* est une réalité <sup>(46)</sup> » qui compte toujours. C'est pourquoi la stratégie africaine de la France ne doit pas céder à la tentation du modèle britannique fondé sur le pari séduisant du presque tout immatériel dont les limites ont été mises à jour par le conflit ukrainien <sup>(47)</sup> et que l'*Integrated Review Refresh* <sup>(48)</sup> cherche à corriger, dans la précipitation, avec l'injection de 5 milliards de livres supplémentaires.

*Troisième principe : une stratégie lisible et différenciée pour (re)devenir un partenaire de confiance*

L'hétérogénéité des situations africaines commande de considérer la situation de chaque pays au cas par cas. Il s'agira parfois simplement de consolider notre position, comme à Djibouti par exemple, où la France est le premier des partenaires vers qui le pays se tourne lorsqu'il a besoin d'appui. Répondre à la demande garantit de maintenir ce positionnement privilégié alors que décliner pousse nos partenaires africains dans les bras de nos compétiteurs <sup>(49)</sup>. Il s'agira dans d'autres cas, principalement en Afrique de l'Ouest où la discontinuité de notre politique a pu semer le doute, de chercher à redevenir un partenaire fiable et désirable en rassurant sur nos intentions et en apportant des preuves concrètes de notre engagement durable. Enfin, au-delà de la sphère traditionnelle d'influence de la France, il s'agira de bâtir cette relation de confiance avec de nouveaux partenaires en partant sur des bases saines.

<sup>(42)</sup> BEN YAHMED Marwane, « Mali, Guinée, Burkina : comment sortir de l'impasse », *Jeune Afrique*, 1<sup>er</sup> janvier 2023 (<https://www.jeuneafrique.com/>).

<sup>(43)</sup> RAFFRAY Mériadec, « Pourquoi la France pourrait aussi quitter le Burkina Faso », *Valeurs actuelles*, 26 janvier 2023 (<https://www.valeursactuelles.com/clubvaleurs/monde/pourquoi-la-france-pourrait-aussi-quitter-le-burkina-faso>).

<sup>(44)</sup> BURKHARD Thierry, « Pas de stratégie sans influence, pas d'influence sans stratégie », *RDN*, n° 856, janvier 2023, p. 13-14 (<https://www.defnat.com/e-RDN/vue-article.php?carticle=23065>).

<sup>(45)</sup> TENENBAUM Élie, *op. cit.*

<sup>(46)</sup> CAVOLI Christopher, *Supreme Allied Commander Europe*, « Hard power is a reality », janvier 2023.

<sup>(47)</sup> « Avec son armée de "deuxième division", le Royaume-Uni inquiète ses alliés », *Courrier international*, 20 février 2023.

<sup>(48)</sup> GOVERNMENT OF THE UNITED KINGDOM, *Integrated Review Refresh 2023 Responding to a more contested and volatile world*, 63 pages, mars 2023 (<https://assets.publishing.service.gov.uk/>).

<sup>(49)</sup> « En Afrique, la diplomatie française tâtonne », *Le Point*, 23 février 2023 (<https://www.lepoint.fr/>).

## Quelle stratégie pour la France en Afrique ?

### **Des objectifs réalistes et atteignables**

Assis sur des principes solides, les objectifs stratégiques de la France devraient être de trois ordres.

#### *Sécuriser puis développer les intérêts français*

Pour cela, deux conditions doivent être réunies : d'une part, en apportant une réponse à la question de l'acceptabilité de notre présence aux yeux de nos partenaires africains et d'autre part, en luttant contre l'expansion agressive de la sphère d'influence de nos compétiteurs. Consciente de nos moyens limités, la stratégie développée pourrait chercher à déployer géographiquement ses moyens d'actions de manière séquentielle.

- **Tout d'abord pour « consolider » et « défendre »** les zones et pays dans lesquels la France est présente, et où ses instruments de puissance (diplomatie, informationnel, militaire et économique) sont plus facilement mobilisables : Afrique de l'Ouest et golfe de Guinée (Côte d'Ivoire, Bénin, Togo, Sénégal, Niger), Afrique centrale (Tchad, Gabon), Corne de l'Afrique (Djibouti) et Canal du Mozambique. Jouxant cette sphère « historique » et parmi les pays s'affichant comme les plus prometteurs – Nigéria, Rwanda et Éthiopie – il s'agira aussi de commencer à mettre en place les leviers nécessaires au développement de nouveaux partenariats approfondis.

- **Ensuite, pour développer et étendre ce réseau hors de la zone francophone historique** : Afrique du Sud, Angola, Mozambique et Kenya <sup>(50)</sup> qui laissent augurer du meilleur rendement stratégique pour nos intérêts.

*(Re)créer le désir de France via une stratégie de long terme  
combinant aspirations des partenaires africains et intérêts nationaux*

Cela suppose de respecter quatre attitudes stratégiques.

- **L'humilité** tout d'abord, qui doit nous conduire à écouter pour comprendre, sans naïveté, le message qui nous est adressé et admettre la vérité de l'autre en l'intégrant dans notre approche.

- **La patience et la persévérance** ensuite, de ne plus faire à la place de nos partenaires mais de les accompagner dans l'exercice de leur souveraineté selon leurs méthodes, « leurs choix et leurs solutions <sup>(51)</sup> ».

- **La cohérence et la constance**, indispensables à la restauration d'une lisibilité fragilisée, s'expriment, d'une part, avec la promotion de nos valeurs démocratiques, en souplesse et selon des modalités plus indirectes car « la survie de la liberté au XXI<sup>e</sup> siècle [...] passe par la réforme patiente des démocraties et l'endiguement des empires autoritaires <sup>(52)</sup> ». Il s'agit désormais de séduire et non plus d'imposer. D'autre part, le retour

<sup>(50)</sup> Les zones et les pays cités résultent des entretiens menés par l'auteur avec des hauts responsables de la DGRIS et du Minarm.

<sup>(51)</sup> CLÉMENT-BOLLÉE Bruno, *op. cit.*

<sup>(52)</sup> BAVEREZ Nicolas, « Joe Biden: "America is great again" », *Le Point*, 18 février 2023 (<https://www.lepoint.fr/>).

## Quelle stratégie pour la France en Afrique ?

à la constance stratégique – assumer la ligne réaliste de la défense de nos intérêts en rompant enfin avec la pratique du deux poids deux mesures tant décriée – restaurerait la confiance de nos partenaires, désormais capables d’anticiper notre positionnement.

• **L’engagement**, enfin. Les Russes, les Chinois, les Turcs et même les Américains <sup>(53)</sup> l’ont bien compris : nos partenaires africains ont besoin de réalisations concrètes et ils en ont besoin maintenant. Sortir de l’incantation et produire des effets stratégiques exige donc d’investir de ressources importantes sur le temps long. Ce soutien massif ne doit pas faire peur, car l’intérêt de « l’autre » est aussi le nôtre.

Créer ou revigorer le désir de France doit être l’objectif prioritaire de notre stratégie. Il s’agit, en somme, de faire rêver à nouveau en « positiv[ant] notre rapport à l’Afrique en vue de construire un futur commun <sup>(54)</sup> » qui soit désirable pour les parties. La France dispose de tous les atouts pour y parvenir.

### *Réduire l’influence des compétiteurs*

Face à la Russie, notre objectif devrait viser le refoulement de Wagner, objet médiatique souvent fantasmé <sup>(55)</sup> dont les vulnérabilités (logistique fragile et engagement massif en Ukraine) laissent penser en haut lieu que cet objectif est à notre portée <sup>(56)</sup>. Sa récente désignation, par les États-Unis, comme organisation criminelle transnationale <sup>(57)</sup> offre de nouveaux leviers dans le domaine des sanctions économiques.

Face à la Chine, il conviendrait d’agir sur le plus long terme, en visant l’endiguement de son expansionnisme, notamment économique, partout où nos intérêts sont en jeu. La prise de conscience grandissante du piège de la dette au sein des pays africains constitue un levier d’action qu’il s’agit d’exploiter dans le domaine des perceptions afin de dégrader l’image de la Chine, contribuer à discréditer les bienfaits vantés de son offre stratégique et la priver des nouveaux accès qu’elle cherche à obtenir, *via* l’ouverture de nouvelles bases, notamment en Afrique de l’Ouest. Par ailleurs, puisque dans le domaine économique, la France ne peut rivaliser seule, elle devra s’appuyer sur ses partenaires européens afin de saisir, mais aussi créer, des opportunités de co-développement qui réduisent l’emprise chinoise sur le continent africain. L’initiative franco-allemande de relancer la coopération européenne avec l’Éthiopie témoigne de la volonté de « ne pas [la] laisser seule face à la Chine à l’heure de la reconstruction <sup>(58)</sup> ».

<sup>(53)</sup> « Washington a lancé récemment une offensive de charme [...] affichant 55 milliards d’aides nouvelles ». FABRE Thierry, *op. cit.*

<sup>(54)</sup> Entretien de l’auteur avec Bertrand Badie.

<sup>(55)</sup> GUIFFARD Jonathan, « Une solution providentielle surestimée : dissiper le mirage de l’offre sécuritaire russe en Afrique et ailleurs », Institut Montaigne, 11 janvier 2023.

<sup>(56)</sup> Entretien de l’auteur avec un très haut responsable des armées.

<sup>(57)</sup> MIHAMI Alicia, « Wagner classée comme organisation criminelle : quelles répercussions pour le groupe paramilitaire russe ? », *TV5 Monde*, 21 janvier 2023 (<https://information.tv5monde.com/>).

<sup>(58)</sup> AIRAULT Pascal, « Éthiopie : la France et l’Allemagne cherchent à concurrencer la Chine », *L’Opinion*, 11 janvier 2023.

## Quelle stratégie pour la France en Afrique ?

Face à la Turquie, l'objectif stratégique devrait chercher à contrer l'influence turque *via* les leviers culturels et industriels : massification de l'enseignement de la langue française et offre industrielle de défense rustique bon marché sont les voies qu'il conviendrait d'emprunter à cet effet.

### **Se donner les moyens de nos ambitions : concentration des efforts et économie des moyens**

Si notre ambition de puissance implique d'agir sur l'ensemble des zones où la France dispose d'intérêts, la réalité de nos moyens impose surtout de doser finement la répartition de nos efforts. Se pose alors la question du degré de priorité stratégique qu'il convient d'accorder à l'Afrique. Deux raisons militent pour concentrer nos efforts sur le continent africain.

#### *L'Afrique promet le meilleur rendement stratégique*

Tout calcul stratégique se fonde sur la notion fondamentale d'avantage comparatif pour estimer le rapport gain/coût et son aptitude à créer des effets de levier par rapport aux autres acteurs. À l'examen, l'Afrique promet le meilleur rendement pour atteindre nos ambitions géostratégiques pour diverses raisons. Du fait de son éloignement (16 000 km soit 36 jours de mers pour rallier Nouméa) et de l'inadéquation entre notre ambition et notre poids réel <sup>(59)</sup>, la zone Indo-Pacifique doit passer en second plan <sup>(60)</sup>. Dans le domaine sécuritaire, notre avantage comparatif est d'évidence limité du fait des rapports de forces en présence <sup>(61)</sup>. Face à une profondeur stratégique hors de portée, un positionnement en « 2<sup>e</sup> ligne » dans le Pacifique sud et dans l'océan Indien visant la défense de nos intérêts souverains contre les possibles infiltrations chinoises constitue un objectif limité raisonnable, car soutenable <sup>(62)</sup>. Pour autant, dès lors que cette zone est la plus prometteuse sur le plan économique (50 % du PIB mondial à l'horizon 2040), la priorité donnée à l'Afrique ne doit pas empêcher d'investir ce champ opportunément même si la pénétration des marchés reste difficile <sup>(63)</sup>.

En Europe, l'action de la France s'inscrit dans une double dynamique collective UE-Otan. Ici encore, la concurrence stratégique est rude entre le poids lourd américain, l'activisme britannique et les nouveaux prétendants allemands et polonais <sup>(64)</sup>.

<sup>(59)</sup> COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES, DE LA DÉFENSE ET DES FORCES ARMÉES, *La stratégie française pour l'Indopacifique : des ambitions à la réalité (Rapport d'information n° 285)*, Sénat, 25 janvier 2023 ([www.senat.fr/](http://www.senat.fr/)).

<sup>(60)</sup> En 3<sup>e</sup> priorité derrière la zone Afrique-méditerranée et Moyen-Orient. Entretien de l'auteur avec un haut responsable de la Commission des Affaires étrangères et de la Défense.

<sup>(61)</sup> 400 000 soldats américains sont déployés dans la zone. De son côté, la marine chinoise, en pleine expansion (produit l'équivalent de la marine française tous les 3 ans), dépasse déjà quantitativement la marine américaine. En 2050, elle pèsera deux fois et demie de plus en tonnage.

<sup>(62)</sup> « C'est au pied de la falaise qu'on s'aperçoit qu'elle est sacrément haute ! Nous devons être conscient de nos limites et ne pas pêcher par orgueil ». Entretien de l'auteur avec un haut responsable du ministère des Armées.

<sup>(63)</sup> Le déficit de la balance commerciale avec l'Inde a été multiplié par trois entre 2020 et 2023 (716 M à 3 Md €). Il s'est aussi fortement creusé avec la Chine passant de 32 à 40 Md sur la même période.

<sup>(64)</sup> ZALEWSKI Frédéric, « Le réarmement massif de la Pologne : causes, conséquences, controverses », *The Conversation*, 6 octobre 2022 (<https://theconversation.com/>). Voir également, sur l'Allemagne : AGENCE FRANCE PRESSE (AFP), « Guerre en Ukraine : l'Allemagne annonce 2,7 milliards d'euros de livraisons d'armes à Kiev », *L'Express*, 13 mai 2023 (<https://www.lexpress.fr/>).

## Quelle stratégie pour la France en Afrique ?

Alors que notre avantage comparatif paraît limité dans cet environnement hautement concurrentiel et surpeuplé, la voix française exhortant à l'autonomie stratégique européenne s'est, par ailleurs, retrouvée fragilisée depuis le début de la guerre en Ukraine. Aussi, le choix de maîtriser le renforcement de notre posture sur le flanc Est, paraît suffisant pour sécuriser nos intérêts, c'est-à-dire afficher notre solidarité tout en évitant l'écartèlement stratégique. À l'évidence, un renforcement de cette posture, même massif, ne produirait pas davantage de rendement stratégique. Ici aussi, l'économie des forces s'impose.

*A contrario*, par son histoire et son positionnement géographique, « l'Afrique fait partie de notre profondeur stratégique » <sup>(65)</sup>, dans laquelle la France dispose d'atouts énoncés plus haut (diplomatie, héritage commun) nous conférant encore un avantage comparatif significatif. Émoussés au fil du temps, ces atouts devront néanmoins être revigorés afin d'inverser la dynamique actuelle de rendement décroissant notamment dans le domaine économique <sup>(66)</sup>, puis développés en vue d'en démultiplier les effets sur le long terme.

### *La France a toute sa place*

Paul Valéry, dans *Mauvaises pensées et autres* (1941), écrivait que « le grand triomphe de l'adversaire est de vous faire croire ce qu'il dit de vous ». Au moment où les afro-pessimistes sont tentés de jeter l'éponge, ce propos mérite réflexion lorsque l'on pense le sentiment anti-français car, si celui-ci a toujours existé et qu'il serait imprudent d'en mésestimer les manifestations actuelles, il serait aussi préjudiciable d'en surestimer la force et l'ancrage au sein des populations africaines. En clair, nous ne devons pas nous laisser intoxiquer par la propagande russe et le panafricanisme manipulé, car les effets de loupe dans les médias et sur les réseaux sociaux « déforment l'importance du phénomène et n'illustrent pas la réalité exacte du rejet au sein de la population » <sup>(67)</sup>. Nous sommes donc sur une ligne de crête entre un désir de France encore bien réel et une source de frustration, « quelque chose de non résolu » qu'il nous faut prendre en compte, notamment dans la jeunesse africaine, afin de traiter le phénomène <sup>(68)</sup>. Rien n'est joué, la balle est dans notre camp.

## **Une mise en œuvre concrète dont l'action est ancrée dans le réel**

### ***Du narratif à l'Histoire***

Pour appuyer le déploiement de la nouvelle stratégie française, il est nécessaire de bâtir un nouveau narratif, clair et cohérent avec la ligne stratégique énoncée. Ciblant tout autant les dirigeants et la jeunesse africaine que la population française et

<sup>(65)</sup> CLÉMENCEAU François, « Sébastien Lecornu : "notre objectif est d'avoir 100 000 réservistes" », *Journal du dimanche*, 19 novembre 2022 (<https://www.lejdd.fr/>).

<sup>(66)</sup> Au gré du désinvestissement français en Afrique, notre part de marché a chuté de 30 % (1960) à 10,6 % (2002) puis 4,4 % (2021). À l'inverse, la politique d'investissement chinoise a vu sa part bondir de 3,8 à 18,8 % en vingt ans.

<sup>(67)</sup> GUIFFARD Jonathan, « Le sentiment anti-français en Afrique de l'Ouest, reflet de la confrontation autoritaire contre "l'Occident collectif" », Institut Montaigne, 4 janvier 2023 (<https://www.institutmontaigne.org/>).

<sup>(68)</sup> Entretien de l'auteur avec Bertrand Badie.

## Quelle stratégie pour la France en Afrique ?

sa diaspora, il fera porter son effort sur la valorisation de notre offre stratégique en « positiv[ant] notre rapport avec l'Afrique ». En creux, ce narratif mettra en évidence l'attractivité supérieure de l'offre française comparée à celles de nos compétiteurs. Trois critères de succès sont identifiés afin que ce récit infuse et s'impose dans les perceptions.

- **Crédibiliser notre offre stratégique** tout d'abord, en s'appuyant sur des réalisations concrètes. Au-delà de l'investissement en ressources sur lequel nous reviendrons, la France peut aider l'Afrique à émerger comme acteur et non plus comme « objet » de la scène internationale <sup>(69)</sup>.

- **Jouer la compétition stratégique** ensuite, en opposant une approche gagnant-gagnant et d'égal à égal fondée sur le co-développement, à celle fondée sur la prédation et la mise sous tutelle mise en œuvre par nos compétiteurs. Cela suppose des partenariats décomplexés fondés sur des relations transactionnelles qui soient dénuées de conditionnalité politique à l'instar de ceux noués avec la Chine ou l'Iran, par exemple. En somme, il s'agit de mettre fin à l'iniquité de considération qui est incomprise et ressentie comme une source de vexation par nos partenaires africains.

- Enfin, **rompre avec les discours repentants et déclinistes** qui empoisonnent les esprits, polarisent les sociétés et empêchent de bâtir un avenir commun qui soit désirable <sup>(70)</sup>. Regarder droit devant pour dresser la perspective d'un futur positif et l'incarner progressivement dans des réalisations visibles et concrètes pour que le narratif cesse d'être « une histoire » en devenant la suite de l'histoire.

### **Une stratégie globale**

#### *Gouvernance interministérielle*

L'ampleur et la complexité de la tâche nécessitent de déployer des moyens interministériels importants par des actions coordonnées selon les principes de l'approche globale pour servir nos intérêts et ceux de nos partenaires africains. Le mode de gouvernance à l'échelon central doit être repensé, car il n'est pas taillé à cet effet au sein de l'équipe France <sup>(71)</sup>. Si les principes demeurent – l'Élysée, *via* le Conseil de défense, restant le lieu de direction et de décision stratégique, et les ministères, les agents de sa mise en œuvre – il sera néanmoins nécessaire d'imaginer une organisation à la charnière de ces niveaux qui soit capable d'opérationnaliser un échelon interministériel de conception et de coordination – le chaînon manquant – dont la finalité viserait à définir les voies à suivre et les moyens à mettre en œuvre. Le modèle britannique « intégré » à l'efficacité reconnue, pourrait inspirer la mise sur pied d'une structure semi permanente dédiée, à l'image du Centre de coordination des crises cyber (C4) pour ce domaine. Les enseignements du volet politico-militaire de l'exercice *Orion* <sup>(72)</sup>

<sup>(69)</sup> OLLIVIER Jean-Yves et MBABAZI Amama, « L'Afrique, médiatrice de la paix entre l'Ukraine et la Russie ? », *Le Figaro*, 13 février 2023.

<sup>(70)</sup> DAOUD Kamel, « Guerres, c'est en Afrique justement, qu'on est moins atteint », *Le Point*, 10 janvier 2023.

<sup>(71)</sup> CLEMENCEAU François, *op. cit.*

<sup>(72)</sup> *Opération d'envergure pour des armées résilientes, interopérables, orientées vers la haute intensité, et novatrices*. MINISTÈRE DES ARMÉES, « Exercice Orion 23 » (<https://www.defense.gouv.fr/>).

## Quelle stratégie pour la France en Afrique ?

constitueront un laboratoire de réflexion pertinent pour aider à définir le format, le périmètre et les modalités de fonctionnement de ce chaînon manquant.

### *Retrouver des leviers d'action*

Donner les moyens d'agir à cette stratégie ambitieuse implique d'identifier les leviers d'action mobilisables. Au niveau national, il s'agit de prolonger la réforme de l'aide publique au développement initiée en 2017 afin de lui redonner de l'efficacité politique. C'est le choix assumé et opéré par le Royaume-Uni qui intègre désormais son agence d'aide au développement au sein du *Foreign Office*. Dans un contexte de tension des finances publiques, les ressources comptées de l'État doivent être utilisées avec l'exigence de produire des effets au service de nos intérêts. C'est à ce titre que les voix militant pour « repolitiser l'aide au développement »<sup>(73)</sup> méritent d'être entendues pour que la dizaine de milliards qu'engage chaque année l'Agence française de développement (AFD) serve pleinement notre stratégie africaine. Ce levier se trouverait démultiplié si la France se montrait aussi capable de mobiliser les ressources colossales que l'UE consacre chaque année en Afrique<sup>(74)</sup>. Lorsque cela n'est pas possible, elle doit au moins parvenir à coopter les postes de chefs de mission afin d'en tirer profit en termes de rayonnement, à l'instar de l'Allemagne véritable virtuose en la matière<sup>(75)</sup>.

### **Moins posé, moins exposé ?**

#### *Plus posé, moins exposé !*

De manière contre-intuitive, l'expérience montre qu'il est préférable de privilégier le déploiement au repli sur soi afin d'éviter les coups. Réduire la zone de contact avec les éléments frictionnels procure une fausse assurance de protection. Il produit, en réalité, l'effet inverse car celui qui est aveugle et incapable de comprendre son environnement, ne peut anticiper les manœuvres adverses. Le choix du repli se traduit invariablement par l'accroissement du niveau de vulnérabilité à l'image de ces zones vertes bunkérisées qui ont toutes cheminé inéluctablement de l'isolement à la rupture et donc au rejet. Chercher à se couper du monde serait donc la dernière chose à faire. C'est d'ailleurs précisément, l'objectif que poursuit la manœuvre russe en Afrique lorsqu'elle agite le foulard du sentiment anti-français<sup>(76)</sup>. S'il n'est pas illégitime de s'interroger sur la question de l'exposition, doit-elle pour autant occuper le centre du débat stratégique ? On peut en douter car, relevant davantage des risques que l'on consent à prendre pour atteindre le but stratégique fixé, elle ne constitue pas une fin en soi. Cette question ne doit pas nous pétrifier puisque l'exposition sert la finalité stratégique.

<sup>(73)</sup> SAIGET Marie et GRAJALES Jacobo, « Repolitiser l'étude de l'aide au développement », *Culture et conflits* n° 126, août 2022.

<sup>(74)</sup> L'UE est le premier partenaire commercial de l'Afrique loin devant la Chine et les États-Unis. Elle consacre chaque année 65 Md d'APD et 41 Md d'investissement directs à l'étranger.

<sup>(75)</sup> Entretien de l'auteur avec un haut responsable français servant comme conseiller au sein d'une mission UE d'assistance aux forces de sécurité nigériennes.

<sup>(76)</sup> CHESNOT Christian, « "Nous sommes les démons de Macron" : des dessins animés discréditent l'armée française au Sahel et encensent le groupe Wagner sur les réseaux sociaux », *France info*, 24 janvier 2023 (<https://www.francetvinfo.fr/>).

## Quelle stratégie pour la France en Afrique ?

### *Réinvestir massivement les champs non militaires*

Cela constitue la clé de la relance du rendement stratégique. La restauration d'un large dispositif de coopérants qualifiés dans les domaines fondamentaux pour l'Afrique (agriculture, accès à l'eau, énergie, santé, éducation et formation professionnelle) ; la relance de la francophonie en faisant des efforts sur l'enseignement de la langue, et le soutien de l'État aux entreprises nationales pour restaurer l'audace d'investir à l'image du groupe Duval qui ose « mettre le paquet sur l'Afrique [et] enregistre une croissance à deux chiffres »<sup>(77)</sup>, sont autant de leviers pour opérationnaliser le co-développement « gagnant-gagnant », asseoir notre influence et développer notre économie. Ces mesures pourraient démultiplier leurs effets en mettant à contribution le Service national universel (SNU) selon une formule adaptée incluant la mise à disposition d'étudiants volontaires durant leurs années de césure en milieu ou fin de formation supérieure diplômante afin de générer transferts de compétence et rayonnement. Porteur de sens, l'engagement de la jeunesse française au profit du développement de l'Afrique constituerait, en outre, un facteur d'apaisement et de cohésion nationale. Le déploiement massif de moyens civils en Afrique, contribuerait, enfin, à réduire le sentiment de la surexposition militaire, par la dilution des forces qui en résulterait mécaniquement.

### **L'action militaire en appui : sécurisation de nos intérêts et acceptabilité de la présence française**

#### ***Dans le domaine de la sécurité***

L'action militaire directe ne devra être envisagée qu'en dernier recours et selon des modalités ponctuelles où les modes d'action « va et vient » seront préférés aux interminables et incertaines missions de stabilisation. Pour sécuriser nos intérêts, le prépositionnement de forces en Afrique répond à un triple impératif dont ne peuvent s'acquitter les unités stationnées en France : garantir la bonne exécution d'une opération d'évacuation de ressortissants en sécurisant d'emblée les points d'entrée du théâtre, intervenir rapidement sur un événement mineur avant qu'il ne se transforme en crise majeure, disposer d'une force minimale apte à décourager un adversaire de passer à l'acte, notamment dans le cadre des accords de défense. La question du volume déployé est cruciale, car d'elle dépend notre aptitude à maintenir ouverts les accès aéroportuaires nécessaires à l'acheminement de renforts procurant la masse critique pour réaliser les missions d'ampleur. Réduire davantage le dispositif actuel, « taillé à son strict minimum »<sup>(78)</sup>, ferait peser un risque opérationnel et donc politique, trop important par rapport au gain escompté. Risque stratégique d'autant plus grand que le signal envoyé conforterait aussi la stratégie russe à poursuivre son objectif d'éviction de la France.

<sup>(77)</sup> FABRE Thierry, *op. cit.*

<sup>(78)</sup> TENENBAUM Élie, *op. cit.*

## Quelle stratégie pour la France en Afrique ?

### **Dans le domaine de l'acceptabilité**

Les armées ont aussi un rôle à jouer. D'une part, les bases, tant décriées dans les moments de doute mais toujours saluées dans les moments critiques <sup>(79)</sup>, pourraient appuyer le déploiement de moyens civils en se reconfigurant en « plateformes de développement et de coopération », atténuant aussi au passage l'image colonialiste que leurs détracteurs dénoncent. D'autre part, agissant en deuxième rideau des partenaires africains, les forces prépositionnées pourraient accroître leur offre partenariale dans les domaines du renseignement, de l'appui aux opérations, de l'entraînement, de la formation ainsi que du soutien aux exportations. Enfin, exploitant l'ADN de « soldats bâtisseurs » caractérisant les armées françaises, les forces prépositionnées pourraient agir directement au profit des populations dans les domaines essentiels du génie civil. En appui des forces africaines, des actions civilo-militaires comme la réhabilitation de pistes, d'écoles, de bâtiments publics, de puits, etc., sont envisageables et souhaitables, au regard de l'impact positif qui en résulterait *via* la mise en œuvre de moyens du génie, mais aussi du SNU.

### **Intimité stratégique**

Une démarche d'intimité stratégique devrait viser à raffermir les liens unissant la France à ses partenaires africains pour transformer le « je t'aime, moi non plus » en « moi aussi <sup>(80)</sup> ». Elle suppose :

- D'élargir tous azimuts l'offre de formation. Forger un ADN de pensée commun et une vision partagée des affaires du monde constitue un levier puissant d'influence sur le long terme. Obtenir le meilleur rendement impose, néanmoins, d'investir en massifiant notre offre de formation au profit des élites, civiles et militaires, mais aussi aux corps intermédiaires ainsi qu'au monde de l'apprentissage. L'attente africaine est très forte et c'est en métropole que nous formerons les meilleurs futurs ambassadeurs de la France. Aussi, l'assouplissement de notre politique des visas pour les étudiants africains est nécessaire, sans pour autant remettre en cause le principe du raffermissement général d'une politique d'immigration choisie.

- De nouer des liens durables de proximité : Des liens interpersonnels, d'abord, tissés sur le temps long, pour mieux comprendre l'autre et son environnement. Le déploiement d'un large dispositif de coopération civil au cœur des sociétés africaines ainsi que le passage aux séjours de longue durée pour les militaires constitueraient les voies de mise en œuvre. Toutefois, l'africanisation de nos bases pose question, notamment au regard du risque politique fort qui en résulterait <sup>(81)</sup>. Des liens matériels,

---

<sup>(79)</sup> Remises en question dans les travaux des *Livres blancs* de 2008 et 2013, leur fermeture n'a pourtant jamais été actée devant la preuve de leur utilité au grès des crises successives au Tchad, en République centrafricaine (RCA) et encore dernièrement au Soudan. Dans ce moment de compétition stratégique, il est surprenant d'avoir vu ressurgir la question alors que les États-Unis ont décidé d'annuler la réduction de leurs avant-postes opérationnels et que la Russie et la Chine cherchent à multiplier leurs points d'appuis en Afrique.

<sup>(80)</sup> KONAN Venance, « Afrique : même Macron, qui est jeune, a des réflexes paternalistes », *Le Point*, 28 février 2023.

<sup>(81)</sup> Le cas de figure où une armée nationale viendrait à perpétrer des exactions ou encore devenir l'instrument d'un génocide, placerait mécaniquement la France dans un rôle de complice, voire d'instigateur. Un tel scénario ne peut raisonnablement pas être écarté et s'additionne à la question de la sécurité des biens et des personnes françaises résidant dans les bases.

## Quelle stratégie pour la France en Afrique ?

ensuite, qui prolongeraient naturellement la temporalité de la relation par des besoins concrets de maintenance et de renouvellement des équipements. Dans le domaine de la défense, par exemple, les armées pourraient œuvrer de concert avec les industriels, afin de concevoir des équipements rustiques et bon marché, dont nous aurions l'usage dans le cadre de la Défense opérationnelle du territoire (DOT) notamment, et qui soient à la portée financière de nos partenaires africains. En d'autres termes, le développement d'une « technologie Dacia » destinée aux partenariats militaires ainsi qu'à la DOT, en parallèle de la « technologie Porsche » pour la guerre haute intensité, constituerait une double opportunité : croissance importante de notre Base industrielle et technologique de défense (BITD) et concurrence aux offres russes et turques. La demande est, là aussi, forte en la matière <sup>(82)</sup>.

### **Laboratoire d'une hybridité assumée**

L'objectif stratégique n° 9 de la *Revue nationale stratégique* de 2022 <sup>(83)</sup> témoigne de la détermination politique à ne plus subir le contournement de la puissance en assumant désormais d'agir dans les champs hybrides. L'espace stratégique africain est le laboratoire tout indiqué pour mettre concrètement en application les actions relevant de ce champ.

### *Concrétiser la nouvelle fonction stratégique d'influence*

La réplique tardive – et sans doute un peu timide – à la sortie du film américain *Black Panther* <sup>(84)</sup>, témoigne de la jeunesse d'une fonction stratégique en chantier et dont l'édifice reste à bâtir. Cette question est d'autant plus délicate qu'une fois sur le ring, les démocraties, à l'inverse des régimes autoritaires peu scrupuleux, ne peuvent porter de coups illégaux – comprendre contraires au droit international – sous peine de perdre l'essence même de ce qui fonde leur force : la légitimité par la confiance et le respect du droit. Alors, comment mettre en œuvre une stratégie d'influence ?

Cette mise en œuvre passe par l'identification des effets et des cibles. Revigorer le désir de France signifie reprendre l'initiative en s'adressant d'abord à nos partenaires africains et tout particulièrement à leur jeunesse. Dans une manœuvre d'ensemble orientée à l'échelon central et mise en œuvre sous l'égide des ambassades, des messages adaptés aux réalités locales devraient être massivement assésés, de sorte qu'ils finissent par s'ancrer dans les esprits. Il s'agit de discréditer les compétiteurs stratégiques en pointant exactions et prédatons, mais surtout de valoriser l'action positive de la France au service de nos partenaires. Tout reste à faire dans ce domaine, si l'on en juge l'occasion manquée de l'inauguration du TER de Dakar, financé par la France, mais largement passée sous les radars. Pire, il arrive parfois même que d'autres s'arrogent les honneurs à notre place, comme ce fut le cas de l'hôpital de Niamey financé en grande

<sup>(82)</sup> « Le Sénégal souhaiterait acheter plus d'équipements militaire à la France », *RFI*, 22 février 2023 (<https://www.rfi.fr/>).

<sup>(83)</sup> SECRETARIAT GÉNÉRAL DE LA DÉFENSE ET DE LA SÉCURITÉ NATIONALE (SGDSN), *Revue nationale stratégique*, 2022, 60 pages (<https://www.sgdsn.gouv.fr/>).

<sup>(84)</sup> COUPEAU Maxime, « Nous ne sommes pas des mercenaires ni des pilleurs de l'Afrique », *Valeurs Actuelles*, 15 février 2023.

## Quelle stratégie pour la France en Afrique ?

majorité par la France et pour lequel la Turquie a été mise à l'honneur le jour de l'inauguration <sup>(85)</sup>. Enfin, s'agissant de nos adversaires et autres activistes panafricains ouvertement hostiles, l'entrave et le signalement stratégique comme par exemple l'exercice aéroporté *Michel* <sup>(86)</sup>, devraient être plus systématiquement recherchés.

L'identification des leviers est indispensable. En parallèle des moyens nationaux et institutionnels, nécessaires mais peu efficaces car peu audibles, l'effort doit surtout porter sur l'usage le plus large d'acteurs relais privés et locaux, afin de saturer le paysage, et porter nos productions et récits par d'autres pour en maximiser les effets. Le recours décomplexé à des leviers amplificateurs comme ceux d'entrepreneurs africains du numérique dont le modèle économique repose sur le nombre de « clics » <sup>(87)</sup>, est une piste à explorer pour atteindre le graal de la « viralité ». Les productions devraient porter des messages simples, finement calibrés sur des formats divers (bandes dessinées, dessins animés, affiches, vidéos...) et adaptés aux réalités locales afin de toucher le plus grand nombre. Dans le respect de nos valeurs, elles banniraient mensonge et désinformation, mais ne devraient pas hésiter à jouer sur l'ambiguïté pour instiller le doute, le trouble et la discorde chez l'adversaire. Enfin, l'offre française de formation « tous azimuts », vecteur d'influence par nature, mériterait aussi d'être déployée au profit des journalistes africains grâce à un volet médias.

*Repousser Wagner : symbole du rendement stratégique retrouvé*

Si l'action de la « galaxie Prigojine » ciblant la France appelle une réaction, cette dernière ne doit pas nous détourner de notre effort principal portant sur nos partenaires africains. Pour autant, refouler Wagner, c'est-à-dire casser sa dynamique d'expansion et fragiliser ses acquis, offrirait un succès visible à court et moyen termes. En démontrant les effets produits par notre nouvelle stratégie africaine, ce *quick win* permettrait de maintenir la mobilisation de l'effort national dans la durée. Dit autrement, en attendant de récolter les fruits de notre effet majeur, il s'agit de nourrir l'impatience de notre société en lui offrant rapidement des résultats concrets au travers de trois leviers : discrédit, ciblage et déstabilisation.

- **Discréditer** grâce à la guerre informationnelle pour réduire la liberté d'action de l'adversaire à l'aide d'embuscades réputationnelles de type Gossi <sup>(88)</sup> montées de manière proactive en poussant à la faute des miliciens de Wagner, persuadés d'agir en toute impunité.

- **Cibler** les chaînes d'approvisionnements logistiques ainsi que le modèle économique du groupe qui repose sur l'extraction de ressources précieuses afin de

<sup>(85)</sup> Entretien de l'auteur avec un haut responsable du ministère des Armées.

<sup>(86)</sup> Exercice franco-ivoirien de projection d'une force conjointe d'Abidjan à Yamoussokro, renforcée par un échelon aéroporté en provenance directe de la métropole s'étant tenu en 2021.

<sup>(87)</sup> AUDINET Maxime et LIMONIER Kévin, « Le dispositif d'influence informationnelle de la Russie en Afrique subsaharienne francophone : un écosystème flexible et composite », *Questions de communication*, n° 41, 2022, p. 139.

<sup>(88)</sup> FURTADE Anaïs, « Charnier de Gossi au Mali : analyse d'une propagande anti-française », *TV5 Monde*, 22 avril 2022 (<https://information.tv5monde.com/>).

## Quelle stratégie pour la France en Afrique ?

fragiliser sa capacité à opérer à l'aide de sanctions économiques et d'opérations spéciales ou clandestines.

- Enfin, **déstabiliser** la galaxie Prigojine en attisant les profondes inimitiés et rivalités opposant son *leader* à l'armée ainsi qu'aux hauts responsables du pouvoir russe, comme c'est le cas actuellement dans le cadre de la guerre d'Ukraine <sup>(89)</sup>.

\*

\*\*

Quelle stratégie pour la France en Afrique ? Notre dilemme africain s'apparente à celui du *Commonwealth* pour le Royaume-Uni. Le récit de *Global Britain* s'interroge sur son avenir : « n'est-ce que le fantôme d'un empire disparu » ou bien l'avantage comparatif sur lequel s'appuyer pour exercer sa puissance <sup>(90)</sup> ? Continent de défi, mais aussi de toutes les promesses et dont les enjeux sont de taille pour l'Europe, l'Afrique s'affiche comme l'espace stratégique sur lequel la France doit agir en priorité afin de réaliser son ambition de puissance moyenne car c'est dans celui-ci que nous concentrons les meilleurs leviers d'action et la plus grande capacité à peser dans les affaires.

En 2017, le Président Macron déclarait à Ouagadougou « [qu']il n'y a[va]it plus de politique africaine de la France » <sup>(91)</sup>. La forte « volonté d'inversion copernicienne » affichée à cette occasion, traduisait l'intuition politique d'un modèle stratégique à bout de souffle. Six ans plus tard, prenant en compte le retour désinhibé de la compétition stratégique, le Président confirme le besoin de dresser une nouvelle stratégie française en Afrique qui défende nos intérêts avec pragmatisme et réalisme.

Le cap donné a toutes les chances de réussir, sous réserve de remettre du carburant dans le réservoir afin que le moteur retrouve du couple et reparte de plus belle. Car certaines réalités persistent, comme celle de la loi du rendement stratégique qui dépend tout autant des voies empruntées que des moyens consentis. Continuer d'ajuster uniquement le curseur des voies au travers d'approches « disruptives » et « innovantes » ne changera pas les choses. La « militarisation de la politique étrangère » est un choix politique qui a souvent montré ses limites, soutient l'historien Hew Strachan <sup>(92)</sup>. Dans notre cas africain cette idée s'est vérifiée durant les vingt-cinq dernières années, puisque l'abandon progressif du champ d'action civil s'est traduit par la chute de notre rendement stratégique d'abord dans le champ économique puis, aujourd'hui, dans celui de l'influence et du champ sécuritaire.

Renverser la table consisterait donc moins à poursuivre le repli, cette fois dans le domaine militaire, que d'oser changer de garde pour boxer en gaucher, c'est-à-dire, en réinvestissant massivement dans le champ civil pour retrouver un rendement stratégique aligné avec nos ambitions. Les conséquences du désinvestissement dans des

---

<sup>(89)</sup> « Guerre en Ukraine : “Choïgou, Guerassimov ! Où sont les p\*\*\* de munitions ?”, s'emporte le patron de Wagner », *Le Figaro*, 5 mai 2023 (<https://www.lefigaro.fr/>).

<sup>(90)</sup> GAULME François, *op. cit.*, p. 27-30.

<sup>(91)</sup> MACRON Emmanuel, « Discours à l'Université de Ouagadougou », *op. cit.*

<sup>(92)</sup> STRATCHAN Hew, « The lost meaning of strategy », *Survival*, vol. 47, n° 3, 2005, p. 52.

## Quelle stratégie pour la France en Afrique ?

secteurs clés que l'on observe aujourd'hui en période de crise énergétique, par exemple dans la filière nucléaire française, nous rappellent qu'il n'existe pas de solution magique. Repasser de l'efficience à l'efficacité, retrouver des marges de manœuvre souveraines impose de réinvestir de façon durable et visible en rééquilibrant le cap donné par la boussole des valeurs/intérêts, car s'enfermer dans un jusqu'aboutisme idéologique nous conduirait à de graves déconvenues stratégiques.

L'effort stratégique proposé se tourne en priorité vers les attentes de nos partenaires africains en vue de raviver la flamme du désir de France. Une nouvelle approche combinant engagement, lisibilité, constance et patience stratégique est nécessaire pour renouer la relation de confiance et construire un futur commun. En fond de tableau, une compétition stratégique pleinement assumée devrait être menée selon des modalités indirectes et avec un rapport décomplexé à l'hybridité. L'immense défi qui nous attend peut faire peur et la marche sembler trop haute à monter. Nous sommes convaincus que l'audace stratégique sera payante.

Serait-il donc « trop tard » ? Assurément non, sous réserve que le bon diagnostic soit posé pour y appliquer le bon remède. Il est temps d'agir ! ♦

# La *Revue nationale stratégique* 2022 sous un prisme belge

## *Analyse comparative de la RNS et du Plan STAR*

Laurent DOLPIRE

Colonel (armée de terre belge), auditeur de la 72<sup>e</sup> session du Centre des hautes études militaires (CHEM) et de la 75<sup>e</sup> session de l'Institut des hautes études de défense nationale (IHEDN).

La transformation du paysage géopolitique, accélérée par une succession de crises depuis 2020, a réveillé l'Europe. Conjugué aux enjeux sociétaux, technologiques et environnementaux de demain, ce brusque réveil stratégique modifie profondément les hypothèses et réflexions stratégiques sur les questions de défense et de sécurité menées tant par l'Union européenne (UE) que par l'Otan.

Bruxelles et Paris n'y échappent pas. Aussi, après trente années de « dividendes de la paix » qui ont façonné leurs forces armées, la pertinence d'un modèle de défense expéditionnaire est dorénavant remise en cause par la nécessité d'un retour aux fondamentaux d'une défense collective. Par ailleurs, la question subséquente d'un réinvestissement dans l'outil militaire, jusqu'alors considéré comme une variable d'ajustement, devient centrale. Dans ce contexte, la France et la Belgique s'attellent à l'exercice d'actualisation de leur vision stratégique à l'horizon 2030. Il en découle successivement le Plan *Security & Service – Technology – Ambition – Resilience* (Plan STAR)<sup>(1)</sup> approuvé par le Gouvernement belge le 17 juin 2022 et la *Revue nationale stratégique* (RNS)<sup>(2)</sup> présentée par le président de la République (PR) français, le 9 novembre 2022 à Toulon.

En tant qu'auditeur du Centre des hautes études militaires et par son enseignement de qualité, j'ai pu mesurer les enjeux de la politique de défense et de sécurité de la France. Aussi, force est de constater qu'elle se distingue de la Belgique notamment par son système institutionnel et politique, par son modèle d'armée et par ses intérêts stratégiques. Ceci augure donc, de part et d'autre de la frontière, de réponses singulières à un environnement stratégique pourtant similaire. Cet article a dès lors pour ambition d'analyser les deux documents stratégiques pour en extraire les éléments saillants convergents ou hétérogènes. Pour ce faire, nous décrivons tout d'abord le système politico-militaire belge pour mieux appréhender la singularité du processus

<sup>(1)</sup> *Plan STAR*, ministère de la Défense, 18 juin 2022, 192 pages (<https://dedonder.belgium.be/>).

<sup>(2)</sup> SÉCRÉTARIAT GÉNÉRAL DE LA DÉFENSE ET DE LA SÉCURITÉ NATIONALE, *Revue nationale stratégique 2022*, 9 novembre 2022, 60 pages (<https://www.sgdsn.gouv.fr/>).

décisionnel dans lequel fut élaboré le Plan *STAR*. Ensuite, nous comparerons les deux documents stratégiques. Enfin, nous évoquerons des pistes de réflexion que l'on pourrait en déduire.

## **Le système politico-militaire belge**

### ***Le sens du compromis dans un paysage institutionnel complexe***

La Belgique est un État fédéral composé d'une entité fédérale et d'entités fédérées. Chaque entité dispose d'un pouvoir de décision pour les matières qui lui sont conférées par la Constitution belge <sup>(3)</sup>. La politique de défense est une compétence fédérale.

La Belgique est également une monarchie constitutionnelle. En vertu de l'article 167 de la Constitution, le Roi commande les forces armées. Cependant, son pouvoir est tout relatif dès lors que tout acte du Roi doit être contresigné par un ministre. Pour la chose militaire, comme dans d'autres domaines, les décisions politiques ressortent donc du gouvernement.

Toutefois, ces décisions ne sont pas toujours le résultat d'un exercice aisé. En effet, elles aboutissent régulièrement après d'âpres négociations, voire de tensions, au sein même du gouvernement. Cet état de fait résulte d'un système électoral belge qui débouche sur la formation de gouvernements de coalition entre des partis du Nord et du Sud du pays, à défaut de partis nationaux. Pour autant, elle n'échappe pas aux clivages idéologiques et communautaires internes. Aussi, les décisions politiques obéissent à une logique de compensation entre partis. Elle se traduit par du « donnant-donnant » dans un ensemble de dossiers qui ne sont pas nécessairement liés les uns aux autres. La survie du gouvernement est donc régulièrement conditionnée par la bonne volonté des acteurs politiques, tant dans la coalition qu'au sein des partis. La coalition actuelle s'articule autour de 7 partis politiques aux antipodes idéologiques (socialistes, libéraux et écologistes du Nord et du Sud, chrétiens-démocrates du Nord). Cette composition singulière illustre à elle seule la difficulté de gouverner.

### ***Les acteurs du processus décisionnel***

En matière de défense et de sécurité, les acteurs politiques majeurs sont le gouvernement fédéral, qui détient constitutionnellement le pouvoir de décision, et le ministre de la Défense à qui revient la responsabilité politique de diriger et de soumettre au Conseil des ministres les dossiers relevant de sa compétence.

Au niveau militaire, l'acteur principal est le Chef de la défense (*CHOD*). En tant que chef d'état-major de la défense et en vertu de la loi <sup>(4)</sup>, il est la plus haute autorité relevant du ministre de la Défense. Il conseille ce dernier, et non le Premier ministre (PM), il est responsable de l'exécution de la politique de défense, de la gestion

<sup>(3)</sup> Constitution belge ([https://www.senate.be/doc/const\\_fr.html](https://www.senate.be/doc/const_fr.html)).

<sup>(4)</sup> Arrêté royal du 2 décembre 2018 déterminant la structure générale du ministère de la Défense et fixant les attributions de certaines autorités ([https://etaamb.openjustice.be/fr/arrrete-royal-du-02-decembre-2018\\_n2018015479.html](https://etaamb.openjustice.be/fr/arrrete-royal-du-02-decembre-2018_n2018015479.html)).

et de l'administration du département. Enfin, en tant que commandant des forces de combat, il est responsable de leur entraînement, de leur préparation et de l'exécution des opérations.

### **Les grandes lignes du processus décisionnel**

Il revient à l'État-major de la défense (EMD) d'instruire les dossiers politiques pour tout ce qui concerne la chose militaire et de les soumettre au *CHOD* pour avis. Le dossier est ensuite traité par le cabinet ministériel qui le présente alors au ministre de la Défense. Après approbation par ce dernier, le dossier est discuté au sein d'un groupe de travail inter-cabinets composé des représentants des cabinets des vices-Premiers ministres (VPM – traditionnellement, il y a un VPM par parti de la coalition) et des ministres concernés par le dossier, et ce, afin de parvenir à un premier consensus. Ensuite, il est transmis au *Kern* (traduction néerlandaise de « noyau »), lieu final de négociation avant délibération au Conseil des ministres. Le *Kern* réunit le PM, les VPM ainsi que les ministres concernés par le dossier s'ils ne sont pas VPM. Lorsque le consensus est atteint au sein du *Kern*, le dossier est alors proposé au Conseil des ministres pour approbation finale. L'accord du Parlement n'est pas obligatoire. Toutefois, dans l'éventualité où un dossier est soumis au vote de la Chambre des représentants, il importe de souligner la discipline de parti qui y règne. C'est pourquoi une décision gouvernementale consensuelle est rarement bloquée par le Parlement, par effet de « partitocratie ».

Cette dynamique institutionnelle est importante à saisir car elle conditionne aussi l'issue des dossiers de la Défense, et ce, indépendamment de leur nature.

### **L'élaboration et la portée de la RNS et du Plan STAR**

Dans un contexte sécuritaire similaire et en parallèle de la *Boussole stratégique* européenne <sup>(5)</sup> et du Concept stratégique de l'Otan <sup>(6)</sup>, les deux pays entament une mise à jour de leur vision stratégique à travers la *RNS* et le Plan *STAR*. Pour autant, les deux pays pèsent différemment sur la scène internationale. Ceci présage de deux documents divergents.

#### **Le Plan STAR, un marathon belge**

Approuvé le 17 juin 2022 par le Conseil des ministres actuel, le Plan *STAR* est le fruit d'un parcours de longue haleine. Le coup d'envoi est donné le 30 septembre 2020 par l'Accord du gouvernement (AG) heptapartite <sup>(7)</sup>. Celui-ci stipule que le gouvernement poursuivra et actualisera la mise en œuvre de la *Vision stratégique pour la Défense* publiée en juin 2016, ainsi que la Loi de programmation militaire (LPM).

<sup>(5)</sup> CONSEIL EUROPÉEN, *Une boussole stratégique en matière de sécurité et de défense*, 4 mai 2022, 47 pages (<https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7371-2022-COR-1/fr/pdf>).

<sup>(6)</sup> OTAN, *Concept stratégique 2022*, 29 juin 2022, 14 pages (<https://www.nato.int/>).

<sup>(7)</sup> *Accord de gouvernement*, 30 septembre 2020, 98 pages (<https://www.belgium.be/>).

Comme de coutume, l'AG est suivi par la note de politique générale de la ministre de la Défense Ludivine Dedonder <sup>(8)</sup> à la Chambre des représentants. Elle y confirme la nécessité d'actualiser la *Vision stratégique* à l'horizon 2030 au regard de l'environnement sécuritaire actuel.

Cette actualisation, anticipée par des travaux de réflexion de l'EMD en amont de l'AG, est réalisée sous la direction du cabinet de la ministre en collaboration avec l'EMD. En parallèle, la ministre de la Défense mandate un comité stratégique composé de 12 experts académiques de divers horizons. En toute indépendance, ils établissent un rapport composé d'une analyse de l'environnement sécuritaire 2021-2030 <sup>(9)</sup> ainsi qu'une série de recommandations <sup>(10)</sup>. Le *Kern* en prend acte le 18 juin 2021 et s'accorde pour poursuivre le processus de mise à jour. Un mois plus tard, le Conseil des ministres approuve les 10 principes directeurs <sup>(11)</sup> du processus d'actualisation autour desquels s'articule le futur plan.

Une nouvelle étape est franchie le 25 février 2022 lorsque le Conseil des ministres approuve l'avant-projet de loi concernant l'actualisation de la LPM et le budget à l'horizon 2030 qui permet d'implémenter le Plan *STAR*.

La ligne d'arrivée est franchie le 17 juin 2022 lorsque le Conseil des ministres approuve le Plan *STAR*. Quelques semaines plus tard, l'actualisation de la LPM <sup>(12)</sup> est approuvée par la Chambre des représentants, sans grande surprise puisque la commission de Défense s'est prononcée par vote avant le passage en session plénière. Celle-ci a d'ailleurs été informée de l'état d'avancement du Plan *STAR* tout au long du parcours d'élaboration.

Du côté belge, on note donc un processus caractérisé par sa longueur. Le Plan *STAR* n'a certainement pas échappé aux difficultés institutionnelles évoquées précédemment. Néanmoins, il convient d'affirmer que cette durée s'apparente plus à une profonde réflexion stratégique. Ensuite, l'implication d'un groupe équilibré d'experts académiques indépendants offre l'avantage de nourrir une réflexion stratégique autrement que sous un angle purement militaire. Enfin, l'approbation finale du Plan *STAR* par le Conseil des ministres reflète une position partagée par les 7 partis au pouvoir, et non celle d'une autorité politique seule. Au lendemain des élections de 2024, indépendamment du résultat, le Plan *STAR* engagera sans nul doute les 7 partis. Ceci augure une continuité politique.

<sup>(8)</sup> CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS DE BELGIQUE, *Note de politique générale Défense*, 4 novembre 2020, DOC 55 1580/015 (<https://defencebelgium.files.wordpress.com/2022/06/8ca60-note-politique-generale-2021.pdf>).

<sup>(9)</sup> CRIEKEMANS David, DU BOIS Cind, HENROTIN Joseph, KALAJZIC Eric (col.), MATTELAER Alexander, RESTEIGNE Delphine, STRUYE DE SWIELANDE Tanguy, VANDAMME Dorothee et ZICKGRAF Caroline, *Environnement de sécurité 2021-2030*, juin 2021, 24 pages (<https://www.defence-institute.be/>).

<sup>(10)</sup> CRIEKEMANS David, DU BOIS Cind, HENROTIN Joseph, KALAJZIC Eric (col.), HOLSLAG Jonathan, MATTELAER Alexander, RESTEIGNE Delphine, STRUYE DE SWIELANDE Tanguy, VANDAMME Dorothee, WILEN Nina et ZICKGRAF Caroline, *Mise à jour de la vision stratégique 2030, Recommandations*, juin 2022, 23 pages (<https://www.defence-institute.be/wp-content/uploads/2021/06/200622-Strategic-Vision-2021-FR.pdf>).

<sup>(11)</sup> *Plan STAR, op. cit.*, Annexe 1.

<sup>(12)</sup> CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS DE BELGIQUE, « Projet de loi modifiant la loi du 23 mai 2017 de programmation militaire des investissements pour la période 2016-2030 », 3 juin 2022, 57 pages (<https://www.lachambre.be/>).

### **La RNS, un sprint français**

La *RNS* s'inscrit dans la continuité des *Revues stratégiques* de 2017 et 2021, toutes trois initiées par Emmanuel Macron. Peu de temps après son élection en 2017, le président de la République mandate la ministre des Armées Florence Parly pour conduire l'exercice d'actualisation du *Livre blanc sur la Défense et la Sécurité nationale* de 2013. La *Revue stratégique* 2017 est alors élaborée par un groupe d'experts présidé par Arnaud Danjean. Publiée le 13 octobre 2017, elle nourrit le travail d'élaboration de la LPM 2019-2025 qui est promulguée par le PR le 13 juillet 2018.

En 2020, le PR, conscient de l'évolution rapide de l'environnement géopolitique et de la confirmation de tendances déjà identifiées en 2017, confie à nouveau à la ministre des Armées la responsabilité d'actualiser la *Revue stratégique* 2017. La mise à jour est alors conduite par la Direction générale des relations internationales et de la stratégie (DGRIS). *L'Actualisation stratégique* est présentée le 21 janvier 2021 par la ministre des Armées.

Toutefois, l'invasion de l'Ukraine le 24 février 2022 change la donne. Ainsi, de manière assez inédite, la *RNS* 2022 est élaborée, en quatre mois à peine, sous la supervision cette fois du Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale (SGDSN), en collaboration avec l'État-major des Armées (EMA) et la DGRIS. Le PR présente successivement la *RNS* 2022 le 9 novembre 2022 sur un bâtiment en rade à Toulon et les orientations de la future LPM 2024-2030 le 20 janvier 2023 sur la base aérienne de Mont-de-Marsan.

Du côté français, nous pouvons mettre en avant l'efficacité et la rapidité du processus décisionnel caractérisé par sa verticalité, par le rôle prépondérant du PR et son interaction très étroite avec le ministre des Armées et le Chef d'état-major des Armées (Céma). Cette singularité a permis d'élaborer rapidement une *RNS* pour faire face notamment aux événements en Ukraine. Ensuite, la *RNS* 2022 trouve son originalité dans l'approche interministérielle de par l'implication du SGDSN. Cette approche est une réelle valeur ajoutée pour pouvoir affronter les différents enjeux de demain qui animeront toute une nation.

Cependant, force est de constater une itération de trois *Revues stratégiques* en cinq ans à peine, marquant ainsi la fin de la série des *Livres blancs* d'autrefois. Cette rupture est indicative de mises à jour dictées par les événements géopolitiques et marquées d'une empreinte politique, au risque peut-être d'une analyse trop partielle, voire d'un document dépourvu d'une vision stratégique à plus long terme. Si cette force de réactivité garantit certes l'autonomie de décision du PR, elle pourrait néanmoins questionner sur le rôle du Parlement. Vu de l'étranger, à défaut de débat sur la participation parlementaire dans l'élaboration des documents stratégiques, celle-ci pourrait devenir plutôt symbolique au fil du temps.

Il serait toutefois incongru de blâmer la France d'avoir publié rapidement une *RNS* 2022 un an à peine après la dernière revue. En effet, face à l'électrochoc du 24 février 2022 et au vu de sa place sur la scène internationale, la France se doit de réagir pour donner le ton. Par ailleurs, la France n'a d'autre choix que rassurer,

convaincre et mobiliser sa population mais aussi ses partenaires et alliés, notamment pour une Europe plus forte et pour une Alliance solidaire. Enfin, une révision de la LPM 2019-2025 était déjà à l'agenda.

### **Des appellations fluctuantes au fil du temps**

Bruxelles élabore une *Vision stratégique pour la Défense* en 2016, un Plan *STAR* en 2022. Le terme « Plan » évoque plus le résultat d'un processus de planification militaire opérationnelle. Ensuite, le terme « *STAR* » ouvre les champs de l'imaginaire tant son interprétation peut être diverse et variée, possiblement pour un effet communicationnel. Toutefois, si l'on décortique l'acronyme « *STAR* », on peut découvrir des termes qui font écho à un narratif très présent dans les discours politiques actuels : « *Security & Service – Technology – Ambition – Resilience* ». « *STAR* » prend alors tout son sens lorsque la ministre de la Défense exprime <sup>(13)</sup> : « Nous optons [avec le plan *STAR*] résolument pour une Défense qui a une place centrale au sein de notre société, qui veille à la sécurité et qui est au service de la population belge. Il s'agit d'un plan ambitieux et cohérent qui permettra d'équiper la Défense de matériel de haute technologie dans l'intérêt de la résilience du département et de notre pays [...] ». L'appellation « Plan *STAR* » tend donc à effacer l'intention du gouvernement de mettre à jour une *Vision stratégique* pourtant inscrite dans l'AG, mais aussi l'ambition d'une vision stratégique à moyen ou long terme.

Paris, de son côté, réalise une série de trois mises à jour stratégiques successives dont l'appellation ne change pas fondamentalement. Cette constance répond à une logique de continuité, même si ces documents stratégiques marquent la fin de la série des *Livres blancs*. Aussi, l'appellation intègre pour la première fois la notion « nationale », absente du côté belge. Cette notion indique la nécessité d'apporter une réponse collective et interministérielle à des enjeux qui concernent toute une nation peu ménagée ces dernières années.

### **Un ton donné par les avant-propos**

La portée des documents est annoncée par les avant-propos signés respectivement par le PR français et la ministre de la Défense belge. Le PR y exprime ses intentions <sup>(14)</sup>. Elles sont fermes et ambitieuses : il veut une France dans un rôle de « puissance d'équilibres » et moteur de l'autonomie européenne. Il entend aussi accroître l'indépendance et la force de la Nation.

À ces intentions à portée stratégique et internationale, répond une ambition belge plutôt modeste et davantage centrée sur la Nation <sup>(15)</sup> : « Si je devais résumer l'ambition du Plan *STAR* en une phrase, je dirais qu'il s'agit évidemment d'assurer notre sécurité à toutes et tous, ainsi que celle de nos partenaires stratégiques et alliés, tout en remettant le département de la Défense au cœur de la Nation et au plus proche

<sup>(13)</sup> MINISTÈRE DE LA DÉFENSE BELGE, « Plan *STAR* approuvé » (<https://www.mil.be/fr/>).

<sup>(14)</sup> *RNS 2022, op. cit.*, p. 1.

<sup>(15)</sup> *Plan STAR, op. cit.*, p. 7.

des citoyens ». Ces avant-propos annoncent dès lors des portées et positionnements dissymétriques.

### **Des positionnements dissymétriques**

Les deux pays se positionnent par une définition de soi à l'image des ambitions politiques. Ainsi, la France se veut être une « puissance d'équilibres » au service d'un ordre international stable. À l'échelle régionale, elle entend renforcer la souveraineté de ses partenaires pour la sécurité et la stabilité. Par ailleurs, en tant que pays européen et euro-atlantiste, elle promeut la conception d'une défense européenne et d'une autonomie stratégique, complémentaire à l'Otan, au risque peut-être de fâcher les pays orientaux de l'Europe animés par une perception autre de la menace russe, et par conséquent de la nécessité de s'assurer à tout prix de l'engagement américain. La France se positionne de ce fait comme un acteur mondial majeur tout en préservant son autonomie et ses intérêts.

La Belgique, de par son engagement pour le multilatéralisme inscrit dans l'AG <sup>(16)</sup>, se veut être un acteur crédible et solidaire par une politique de sécurité et de défense collective afin de contribuer à la stabilité internationale. Dans le sillage de la France, elle promeut également l'autonomie stratégique européenne, tout en plaçant pour un renforcement européen au sein de l'Otan. La Belgique inscrit donc sa politique extérieure dans un cadre européen et euro-atlantique.

## **Les analyses belge et française de l'environnement stratégique**

### **Un constat de l'environnement stratégique partagé**

Les deux documents proposent une analyse de l'environnement sécuritaire pour une meilleure compréhension du contexte international. L'évaluation qui en découle permet ensuite de poser des orientations politiques.

Tant en France qu'en Belgique, les analyses partagent le même constat d'un environnement sans cesse en transformation depuis plus de 5 ans. Depuis peu, la tendance est même à l'accélération de la dégradation de l'ordre international caractérisée par une tension croissante entre grandes puissances, par une mutation des relations entre acteurs régionaux et par l'érosion du multilatéralisme. Au-delà de cette conflictualité mondiale et régionale entre différents acteurs étatiques et non étatiques, les analyses identifient également divers risques et menaces, notamment dans les domaines économique, politique, technologique, climatique, sanitaire... qui nourrissent ou exacerbent les foyers d'instabilité existants.

Toutefois, si les documents livrent une analyse globalement concordante, force est de constater deux grilles de lecture qui se distinguent l'une de l'autre par leur granularité, leur exhaustivité et leur portée.

<sup>(16)</sup> *Accord de gouvernement, op. cit.*, p. 87.

### **Une grille de lecture belge à large spectre**

Le document belge propose une analyse de l'environnement en 4 parties. Dans la première partie, le document dresse un tableau exhaustif des forces structurelles et intersectorielles qui façonnent le contexte stratégique : technologies disruptives émergentes, accès aux ressources et à l'énergie, démographie, migrations, changement climatique... En interagissant, elles exacerbent les insécurités existantes ou en créent des nouvelles.

Dans la deuxième partie, le Plan *STAR* décrit un monde de plus en plus contesté et ses conséquences. Pour ce faire, il dépeint divers domaines par lesquels la conflictualité peut s'exprimer : guerre de l'information, cybersécurité, espionnage, Espace, privatisation de la sécurité, piraterie, terrorisme, criminalité transnationale, CBRN (Chimique, biologique, radiologique, nucléaire) et explosif...

Dans la troisième partie, l'analyse évoque de manière très succincte et sans aucune autre indication, la compétition entre grandes puissances sans écarter la perspective d'une guerre.

Dans la dernière partie, le document décrit les tendances régionales et propose plusieurs scénarios prospectifs animés par l'interaction entre différents acteurs explicitement nommés et des facteurs intersectoriels. À cette fin, il procède à une analyse des flancs Nord, Sud et Est de l'Europe, à laquelle s'ajoute une analyse spécifique de l'Asie et des relations plus lointaines avec l'Océanie, l'Amérique centrale et du Sud. Les acteurs chinois et russes sont, en particulier, examinés dans les régions marquées de leur empreinte. La relation avec le Royaume-Uni et les États-Unis est également évoquée de manière succincte. Ainsi, la Belgique affirme son intérêt à maintenir des relations politiques, commerciales et sécuritaires entre l'UE et le Royaume-Uni. Ensuite, la Belgique invite l'Europe à prendre son destin en main face à des États-Unis engagés dans une compétition entre grandes puissances, même s'ils demeurent un allié stratégique.

Ainsi, l'évaluation belge porte plus sur la situation stratégique de l'Europe. En effet, les intérêts belges, notamment géoéconomiques, s'inscrivent plutôt dans un cadre européen. Aussi, elle indique davantage l'hypothèse d'instabilités régionales aux quatre coins de l'Europe, plus qu'une menace militaire conventionnelle, même si le risque n'est pas écarté. Sur ce dernier point, la perception d'un pays européen occidental n'y est certainement pas étrangère. Pour autant, l'insécurité nationale induite par les catastrophes naturelles, le terrorisme, l'espionnage, les actions cyber, etc. ne sont pas passées sous silence. Quoi qu'il en soit, la Belgique invite les Européens à se tenir prêts à des scénarios de haute intensité et conclut par la nécessité de mettre en place des mécanismes de gestion pour pouvoir affronter l'insécurité globale.

### **Une grille de lecture française à dimension géopolitique et stratégique**

Le cadre d'analyse français, plutôt général, observe globalement les mêmes tendances que le Plan *STAR*. L'appréciation de l'environnement stratégique est composée de deux parties.

La première partie est essentiellement consacrée aux grandes tendances stratégiques. Pour ce faire, elle analyse en premier lieu les acteurs russes et chinois. La Russie est décrite comme un acteur affichant une ambition impérialiste avec une logique de rapport de forces, en plus de son approche indirecte. La Chine, de son côté, dont l'objectif est de dépasser les États-Unis pour devenir la première puissance mondiale, y est décrite comme un acteur systémique qui cherche à accroître son influence et son empreinte, notamment en Indo-Pacifique et en Afrique. Par ailleurs, par une stratégie convergente avec la Russie, elle soutient aussi une posture anti-occidentale. Ensuite, le document évoque la guerre en Ukraine pour mettre en lumière le retour du fait nucléaire et de sa banalisation, en plus du retour des actions hybrides combinées à des opérations de haute intensité et du terrorisme d'État. L'analyse met en exergue les menaces contre les intérêts français par le biais de stratégies hybrides et de la compétition dans les espaces communs. Enfin, le document évalue également la compétition stratégique à laquelle se livrent les États-Unis et la Chine, à côté des multiples foyers de crises régionales exacerbées par les politiques d'influence chinoises et russes, le djihadisme international et les facteurs géoéconomiques.

Dans ce contexte international dégradé, le document, dans la seconde partie, prône les alliances stratégiques fondées sur la solidarité, notamment *via* l'UE, l'Otan et des partenariats. Par ailleurs, il plaide pour l'autonomie stratégique européenne et la coopération entre l'UE et l'Otan.

À l'inverse de l'analyse belge, le document français s'apparente plus à une évaluation globale des mutations géopolitiques et stratégiques qu'à une analyse fouillée. Celle-ci se concentre sur les transformations déterminantes pour les intérêts de la Nation, et l'Europe dans une moindre mesure, par le prisme « compétition–contestation–affrontement » et au détriment d'une évaluation fondée sur des scénarios prospectifs. Aussi, les facteurs sectoriels structurant l'environnement sont énoncés de manière succincte et non exhaustive. Pour autant, la France, à l'instar de la Belgique, plaide pour le renforcement de l'Europe en coopération avec l'Otan. Elle prend également conscience de la nécessité de nouer des partenariats.

Si le constat du monde est similaire en Belgique et en France, la façon de procéder reflète certainement le positionnement des pays sur l'échiquier européen et mondial. Toutefois, il est aussi indicatif d'une réflexion à l'échelle du temps qui lui a été consacré.

## **Les réponses apportées dans les documents stratégiques**

### ***À un contexte stratégique similaire, des réponses singulières***

Dans ce contexte géopolitique similaire, il y a de part et d'autre une prise de conscience de la nécessité d'une approche interministérielle et interalliée. Cette prise de conscience est le résultat d'une insécurité devenue globale et systémique induite par de multiples facteurs interdépendants dans tous les milieux, tous les champs et dans différents domaines. Toutefois, les réponses apportées par la France et la Belgique sont singulières.

Ainsi, le Plan *STAR* – fort de 192 pages, 8 chapitres et 44 sous-chapitres – analyse en premier lieu l’environnement sécuritaire 2022-2030 (chapitre 1). Il en déduit successivement le positionnement de la Défense belge par ses missions clés et l’impact sur les capacités de défense (chap. 2). Le Plan réaffirme aussi sa politique de défense et de sécurité orientée essentiellement vers l’UE et l’Otan, tout en plaidant pour une défense plus européenne grâce à un ancrage capacitaire (chap. 3). À cet effet, le Plan *STAR* met en avant la nécessité d’une recapitalisation solidaire et prévoit une trajectoire budgétaire croissante pour atteindre un effort de défense de 1,55 % du PIB en 2030 (chap. 4). Cet effort budgétaire permettra de couvrir les besoins capacitaires exprimés au regard de qui précède (chap. 5) tout en soutenant les mesures prévues pour renforcer la résilience de l’organisation (chap. 6) et rendre la Défense plus attrayante avec une gestion moderne de personnel (chap. 7). Dans le 8<sup>e</sup> et dernier chapitre, il est décrit dans les grandes lignes comment le Plan *STAR* devra être décliné.

Le Plan *STAR* reflète donc la volonté politique de reconstruire le visage d’un outil militaire défiguré par de nombreuses années de sous-investissements. Pour ce faire, il couvre l’ensemble des besoins structurants et enjeux de la Défense de demain pour la stabiliser dans un premier temps, et la renforcer dans un second temps. Ainsi, le Plan développe les principaux investissements capacitaires que la Défense entend consentir notamment pour ses Composantes Terre, Air, Marine et Médicale. Cette approche capacitaire va même plus loin en intégrant la recapitalisation dans le domaine du personnel et des infrastructures dans une perspective durable. Il vise également le renforcement de la Base industrielle et technologique de défense (BITD). À côté de cette recapitalisation tous azimuts, le Plan intègre de manière originale la dimension civile en abordant entre autres des enjeux sociétaux mais aussi des pistes de synergie possible avec le monde civil... Bref, un document à dimension opérationnelle et établi plutôt comme une feuille de route dont la portée est davantage nationale tout en intégrant une politique d’utilité publique et en confirmant son ancrage européen.

La *RNS*, quant à elle, est composée de 60 pages et subdivisée en 3 parties. Dans la première partie, la France procède à une appréciation de l’environnement stratégique. Dans une deuxième partie, après un rappel des intérêts nationaux de sécurité et confirmation des fonctions stratégiques, elle ajoute une sixième fonction stratégique (l’influence)<sup>(17)</sup> avant de fixer son ambition générale pour 2030. Celle-ci est caractérisée par un objectif politique décliné en 5 points et 10 objectifs stratégiques subséquents. Ces derniers sont explicités dans la troisième partie de la *RNS*.

Ce document, à dimension politique et stratégique voire communicationnelle, projette dès lors la France sur la scène internationale à l’horizon 2030. Le ton d’une France ambitieuse est renforcé par le discours du PR à Toulon le 9 novembre 2022. Aussi, à ce stade, la question des voies et moyens pour parvenir à l’objectif politique n’est pas abordée. En effet, les moyens seront développés ultérieurement dans la future LPM, ce qui nécessitera une réflexion ambitieuse pour éviter le déclassement, mais suffisamment réaliste face à un contexte économique défavorable. Quant aux voies, elles

<sup>(17)</sup> NDLR : Dissuasion ; prévention ; protection ; intervention ; connaissance et anticipation.

seront déclinées dans diverses stratégies particulières : ministérielles, interministérielles mais également au sein des Armées.

#### **Des points convergents mais à nuancer**

Les dimensions européenne et otanienne sont abordées dans les deux documents. Ainsi, les deux pays s'accordent sur la nécessité de mettre en œuvre la *Boussole stratégique européenne* et le Concept stratégique de l'Otan. À cet effet, la France, par son objectif stratégique n° 6, met en avant son concept d'autonomie stratégique européenne dont elle se veut le moteur. De plus, par son objectif stratégique n° 5, elle entend œuvrer au renforcement du pilier européen de l'Otan et du partenariat EU-Otan. Pour ce faire, Paris plaide entre autres pour le développement de l'industrie de défense européenne avec pour objectif une BITD européenne (BITDE) indépendante, ainsi que l'adoption de stratégies et de capacités adaptées. La Belgique ne dit pas autre chose, même si les pistes capacitaires qu'elle entend poursuivre, ainsi que sa contribution à la BITDE, sont plus détaillées.

Le partenariat est également mis en exergue de part et d'autre. Le curseur est toutefois placé différemment : Bruxelles, sur une dimension capacitaire sous un prisme plutôt européen ; Paris, sur une dimension géostratégique sous un prisme plutôt français. En effet, la Belgique vise à combler les lacunes capacitaires européennes pour renforcer l'UE comme acteur crédible. En complément, elle entend organiser conjointement ses capacités nationales avec des pays partenaires privilégiés. À ce titre, le Plan *STAR* exploite les possibilités de partenariats avec ses alliés de longue date : les Pays-Bas, le Luxembourg mais également la France *via* les nombreux partenariats franco-belges appelés à se poursuivre et à se consolider, dont le projet « Capacité Motorisée (CaMo) <sup>(18)</sup> ». La Belgique confirme donc son *credo* européen et l'ancrage de ses intérêts vitaux de sécurité dans un système de défense collective. La France, quant à elle, appuyée à une logique de blocs, tout en se voulant un allié fiable et loyal, recherche une relation équilibrée avec ses alliés et défend une offre stratégique ambitieuse fondée sur des liens de solidarité équilibrés avec ses partenaires notamment dans ses zones d'intérêt. Le partenariat stratégique franco-belge est par ailleurs souligné. Ce faisant, la France confirme son ambition de devenir une « puissance d'équilibres » et de maintenir ainsi son rang sur la scène internationale en toute autonomie.

Sur le plan national, la pandémie, la guerre en Ukraine et les catastrophes naturelles illustrent, à elles seules, les insécurités et fragilités systémiques de nos pays. Ainsi, tous deux mettent sous le projecteur la résilience. Une nuance de taille s'impose toutefois : la France met l'accent sur celle de la nation, la Belgique davantage sur celle de la Défense. De plus, le sujet est abordé par une approche différente : La France, par une approche descendante *via* la mise en œuvre d'une stratégie nationale et l'appel à l'esprit de défense et à la cohésion nationale. Le Plan *STAR* adopte plutôt une approche ascendante par des actions pour renforcer la résilience de la Défense et

<sup>(18)</sup> NDLR : Sur le sujet, voir MONIN Manuel, « Un partenariat militaire fort et pérenne est-il possible entre la France et la Belgique ? Réflexions et recommandations », *Cahier de la RDN* « Faire face à la recomposition du monde », 25 août 2021 (<https://www.defnat.com/e-RDN/vue-article-cahier.php?carticle=391&cidcahier=1264>).

identifie ses contributions possibles au profit de la société belge. Toutefois, la *RNS*, à l'inverse du Plan *STAR*, reste vague sur les options possibles.

Aussi, la résurgence d'une conflictualité entre grandes puissances impose tant à la France qu'à la Belgique de repenser leur modèle d'armée, jusqu'alors à caractère expéditionnaire, pour des opérations conventionnelles et de haute intensité. Ceci se traduit par l'expression du besoin de disposer de capacités conventionnelles robustes et équilibrées. Cette caractéristique « équilibrée » mérite d'être néanmoins nuancée : pour la Défense belge, il s'agit de trouver un équilibre pour pouvoir remplir des opérations de défense collective d'une part et des opérations de sécurité expéditionnaires d'autre part. Pour la France, il s'agit davantage de disposer de forces conventionnelles suffisamment dimensionnées pour épauler les forces nucléaires et peser dans l'Alliance ou l'UE en y exerçant la responsabilité de nation-cadre et honorer ses autres engagements internationaux (accords de défense). Cette complémentarité permettra non seulement de renforcer l'autonomie stratégique française, mais également d'éviter le contournement de la dissuasion rendue possible par la démocratisation des moyens.

Enfin, il convient de souligner l'aspect « influence » abordé dans les deux documents en réponse au changement de nature de la conflictualité. La France inscrit à cet effet une sixième fonction stratégique, tandis que la Belgique développe une capacité militaire de cyber-influence en appui aux opérations et à la résilience nationale. Une dimension stratégique et internationale à Paris, une dimension opérationnelle et nationale à Bruxelles. Bref, des points convergents mais à l'échelle des ambitions dictées par le positionnement des deux pays sur l'échiquier mondial.

### **Pistes de réflexion**

Les documents tendent à faire usage d'une terminologie au contour flou. Pour ne citer que quelques exemples : puissance d'équilibres, autonomie stratégique européenne, influence, résilience, haute intensité, hybridité... Il conviendrait de les définir, les conceptualiser ou les opérationnaliser. Une mise en œuvre effective ne peut être envisagée que par de profondes réflexions nationales ou internationales qui dépassent le seuil des intentions et de la communication.

Ils reflètent également des choix politiques forts qui doivent être concrétisés. Par ailleurs, de nouveaux défis voient possiblement le jour : budget, personnel, situation en Ukraine et *post*-Ukraine... Ceci nécessite structurellement un suivi et une anticipation des événements à venir. La continuité politique doit également prévaloir. Par ailleurs, associer l'expertise académique et le monde industriel à la réflexion militaire ou interministérielle serait une noble démarche.

La résilience nécessitera avant tout une reconstruction nationale. Il s'agira dès lors de se réappropriier tous les instruments de pouvoir et de mener de profondes réflexions sur des projets sociétaux et industriels.

L'autonomie stratégique européenne demeure un vaste débat de longue date, notamment sur sa conceptualisation, son champ d'application, sa mise en œuvre, sans

compter le consensus requis. Un noyau de partisans pourrait être constitué afin d'établir un projet et développer une stratégie pour convaincre les pays frileux, tout en associant l'allié américain par le dialogue.

L'analyse des documents stratégiques met en évidence une position dissymétrique sur l'échiquier mondial. Pour autant, elles ne sont pas concurrentes mais bien complémentaires. Le lien franco-belge, profond et historique, est une opportunité pour l'Europe, sinon pour les deux pays. Ainsi, le développement de la capacité « Cyber-influence » belge pourrait s'appuyer sur l'expérience française. Ensuite, dans le cadre du projet *CaMo*, des engagements opérationnels conjoints pourront certainement être envisagés, notamment sur le flanc Est, certes sous certaines conditions nationales. Toutefois, il conviendra de renforcer la réflexion sur la dimension conventionnelle que représentent des engagements potentiels : vision commune de la haute intensité, « *risk sharing* », gestion des stocks, entraînement de scénarios de défense collective... Pour ce dernier point, l'accent devra être mis sur l'acquisition, sinon la reconquête, des savoirs et expériences à tous les échelons. À terme, l'objectif d'une intégration *ad hoc* d'une brigade belge dans une division française pourrait être poursuivi. Bref, la pérennisation d'un partenariat franco-belge restera essentielle.

## Conclusion

La *RNS* et le Plan *STAR* répondent tous deux au besoin de mettre à jour une vision stratégique face à une dégradation accélérée de l'ordre international. Ils s'inscrivent à cet égard dans l'esprit de la *Boussole stratégique* européenne et du Concept stratégique de l'Otan. Ils diffèrent néanmoins en bien des points. La *RNS*, à dimension stratégique, est davantage un document politique et communicationnel visant à consolider le rang de la France à l'échelle internationale. Il conviendra de décliner les ambitions politiques par des voies et moyens adaptés, moyens que la LPM en cours d'examen parlementaire a vocation à préciser. Le Plan *STAR* est, quant à lui, davantage une feuille de route visant à reconstruire un outil militaire belge affaibli par trente dernières années de désinvestissement. Il s'agira d'assurer le suivi des décisions prises. Dans les deux cas, il conviendra toutefois de se donner les moyens de ses ambitions et d'en assurer la continuité dans la durée.

L'analyse démontre la complémentarité des deux pays. Forts de leurs relations profondes, ils peuvent ensemble être le catalyseur d'une construction, même embryonnaire, d'une autonomie stratégique européenne *via* le projet *CaMo* ou d'autres partenariats. Dans la perspective d'engagements conjoints dans des scénarios de défense collective, il conviendra de développer une vision commune de la haute intensité et de s'en réapproprier les savoirs. Enfin, l'approche interministérielle est devenue indispensable. Ceci ouvre de nouvelles perspectives de coopération.

Quoi qu'il en soit, les autorités politiques et militaires doivent apprécier les défis et enjeux à leur juste valeur. Il en va aussi de la crédibilité de chacun : la France dans un rôle moteur et fédérateur de la cause européenne, la Belgique dans un rôle de contributeur européen respectant ses engagements internationaux. ♦

# Découvrez les travaux des sessions 2020, 2021 et 2022 du CHEM



## 2020 : chocs stratégiques - 69<sup>e</sup> session du CHEM

Ce *Cahier* rassemble 24 articles originaux autour de quatre thématiques :

- Tectonique géopolitique : le jeu des grandes puissances.
- Chocs opérationnels : la montée des champs immatériels.
- Alliances affaiblies : la nécessité de resserrer les liens.
- Sociétés fracturées : l'impératif de résilience.

## Action 2030 - 70<sup>e</sup> session du CHEM

Ce *Cahier* rassemble 23 articles originaux autour de six thématiques :

- Se préparer à la haute intensité.
- Vaincre dans tous les champs de la conflictualité.
- Commander au XXI<sup>e</sup> siècle.
- Dominer les ruptures technologiques.
- Contribuer à la cohésion nationale.
- Comprendre nos partenaires et compétiteurs.



## Action 2030 - 71<sup>e</sup> session du CHEM

Ce *Cahier* rassemble 27 articles originaux autour de quatre thématiques :

- Stratégie et nouvelles idées de la guerre.
- Des enjeux de puissance renouvelés.
- Peser autrement.
- Agir autrement.



# Au(x) défi(s) de la puissance

Regards du CHEM - 72<sup>e</sup> session

Ce *Cabier de la Revue Défense Nationale* ouvre ses colonnes aux auditeurs de la 72<sup>e</sup> session du Centre des hautes études militaires (CHEM).

À l'issue d'une année riche, dense et pluridisciplinaire qui les a exposés au plus haut niveau de l'État et de nos armées, et leur a permis de percevoir les nouveaux équilibres et incertitudes du monde, ils proposent au lecteur leurs réflexions sur des questions stratégiques, organiques ou éthiques, sur les défis qu'elles posent à nos armées et à la gendarmerie, et sur les voies pour y faire face.

Ce *Cabier* rassemble 24 articles regroupés autour de quatre thématiques :

- L'accélération du monde: décider mieux et plus vite.
- L'élargissement des domaines de la guerre : éviter les contournements.
- La désinhibition de l'ennemi : choisir les moyens.
- Le changement d'ère géopolitique: redéfinir nos stratégies.



Lancée en 1939 par le Comité d'études de défense nationale (Association loi 1901), la *Revue Défense Nationale* assure depuis lors la diffusion d'idées nouvelles sur les grandes questions nationales et internationales qu'elle aborde sous l'angle de la sécurité et de la défense. Son indépendance éditoriale l'autorise à participer activement au renouvellement du débat stratégique. La *Revue Défense Nationale* permet de garder le contact avec le monde de la défense et apporte, grâce à ses analyses, la réflexion à l'homme d'action.

[www.defnat.com](http://www.defnat.com)