

Cahiers français

#Politiques publiques

La réforme de la politique agricole commune

#En débat

Comment réguler les réseaux sociaux ?

#C'était en... 1972

La loi contre le racisme

L'armée dans la société



#Sommaire

05

#Politiques publiques

La réforme de la politique agricole commune

Yves Petit



© STUDIO V-ZWOELF - STOCK.ADOBE.COM

© THOMAS LETOURNEL/FICKR/CC BY 2.0



15 #Dossier

L'armée dans la société

16/ Le rôle de l'armée en France

Jean-Vincent Holeindre

26/ Qui sont les militaires ?

Lieutenant Camille Trotoux

34/ Budget de défense :
quelles évolutions ?

Julien Malizard

46/ Le lien armée-nation :
de l'idée républicaine
aux nouvelles conflictualités

Joël Zaffran

56/ Les jeunes et l'armée :
un nouveau cadre
d'engagement

Entretien avec Anne Muxel

68/ La présence militaire
dans les territoires

Josselin Droff

78/ Les industries
françaises de défense

Benoît Rademacher

88

#Les plus de la rédaction

88 / Ce qu'il faut retenir

89 / Les chiffres clés

90 / Les mots du dossier

91 / Le dossier en dessins

92 / Les dates clés

93 / Pour en savoir plus

95 **#En débat**

Comment réguler les réseaux sociaux ?

Romain Badouard et Fabrice Mattatia



© BLOOMICON - STOCKADOBECOM

105 **#Le point sur**

Le message du président de la République au Parlement

La rédaction de vie-publique.fr



© THIBAUT CAMIUS/POOL/AFP

111 **#C'était en... 1972**

La loi contre le racisme

Emmanuel Debono



© MRAP



→ Retrouvez l'univers Cahiers français sur www.vie-publique.fr/cahiers-francais

→ Les fiches au format mobile

Le rôle de l'armée en France

Jean-Vincent Holeindre

Professeur de science politique à l'université Panthéon-Assas,
directeur scientifique de l'Institut de recherche stratégique
de l'École militaire (IRSEM)

L'armée française a gardé sa principale raison d'être au fil du temps, elle reste cette institution cardinale de la République chargée de défendre le pays. Son rôle s'est cependant élargi à d'autres missions tandis que ses moyens d'action et la composition de ses rangs ont évolué en profondeur depuis la fin de la guerre froide.

L'armée est l'une des grandes institutions de la République française. Elle constitue un des ciments de la nation, inspirant la confiance de la population qui exprime par ailleurs un doute croissant vis-à-vis des autres institutions démocratiques, notamment envers le Parlement ou les médias. L'armée représente aussi, au côté de l'outil diplomatique, l'un des attributs de la puissance française, qui lui permet de tenir son rang sur la scène internationale. Depuis la fondation de la V^e République, dans le contexte d'une crise déclenchée lors de la guerre d'Algérie (1954-1962), ce rôle à la fois national et international de l'armée française n'a jamais été remis en cause. Il tient pour une part à la figure fondatrice du général de Gaulle qui a façonné l'image du président de la République, élu au suffrage universel, garant de l'unité de la nation et chef des armées. Aujourd'hui encore, le défilé annuel organisé le 14 juillet, jour

de la fête nationale, est un symbole de cette continuité républicaine, dans un monde qui a profondément évolué.

Depuis la fin de la guerre froide et la suspension du service national décidée par le président Jacques Chirac en 1996, les attributions de l'armée française ont en effet connu d'importants changements qui concernent :

- **les missions** attribuées, les opérations extérieures ayant progressivement pris une place prépondérante dans l'action militaire comme dans ses représentations au sein de la population ;
- **les politiques** de défense menées depuis la fin de la guerre froide, l'armée de conscription s'étant rapidement transformée en un outil militaire où prédominent la compétence technique des professionnels du combat et la maîtrise de la haute technologie ;
- **les doctrines** déployées depuis la montée en puissance de la menace terroriste. Un continuum sécurité/défense fixant l'orientation

générale a été établi depuis le livre blanc de 2008 (*Défense et sécurité nationale. Le livre blanc*, Odile Jacob/La Documentation Française), l'expression « sécurité nationale » ayant été ajoutée à ce moment-là.

Les missions de l'armée

La défense du territoire national

La défense du territoire et de la population constitue le cœur de la défense nationale, sa mission principale. La nation n'est souveraine que si elle est protégée des agressions extérieures et si ses frontières sont sûres. Ce principe, au fondement de l'État moderne, a constitué la priorité des armées dans le sillage

“

***La protection
du territoire national
est restée une priorité
des armées***

des deux guerres mondiales au xx^e siècle, pendant lesquelles les frontières ont été franchies deux fois par l'ennemi. La guerre froide a prolongé cette menace existentielle et a dessiné une carte militaire où la majeure partie des forces étaient positionnées sur le flanc est du pays. La chute de l'URSS et du « rideau de fer » qui divisait l'Europe a conduit à l'effacement de cette menace et à la recomposition de la carte militaire, décidée en 2008, en guise d'aboutissement de la refonte de l'outil militaire initiée au milieu des années 1990. Nombre de bases militaires ou de régiments à l'Est ont disparu, et le nombre de soldats s'est fortement réduit, passant de 446 000 en 1990 à un peu plus de 200 000 aujourd'hui.



Mais si cette menace extérieure aux frontières a décliné, la protection du territoire national est restée une priorité des armées, notamment face à la montée d'une menace terroriste depuis le début des années 2000. L'armée a ainsi réévalué sa mission de sécurité intérieure, menant une action complémentaire aux forces de police : ainsi, l'engagement des armées sur le territoire suit la règle des 4 -i, visant à suppléer des moyens civils *inexistants, insuffisants, indisponibles ou inadaptés* (Hervé de Bonnaventure, « Les armées au cœur de la protection du territoire national », *Revue défense nationale*, n° 786, janvier 2016).

En effet, la majeure partie des militaires français en déploiement opérationnel se trouvent sur le territoire français : 13 000 militaires sont déployables en métropole, notamment dans le cadre de l'opération *Sentinelle*. Celle-ci mobilise depuis 2015 jusqu'à 10 000 soldats sur le territoire national (*ibid.*). Par ailleurs plus de 7 000 militaires sont présents en outre-mer au sein des forces de souveraineté et jusqu'à 3 000 marins sont déployés en mer

Des militaires de l'opération *Sentinelle* patrouillent place Pey-Berland à Bordeaux, le 31 décembre 2020

STEPHANE DUPRAT/
HANS LUCAS/HANS
LUCAS VIA AFP

afin d'assurer la sécurité et la protection de l'espace maritime français.

Ces forces déployées remplissent plusieurs missions : la protection de la population contre la menace terroriste (plan Vigipirate instauré dans les années 1990, puis opération *Sentinelle*) ; le soutien et l'appui en situation de catastrophes naturelles ou industrielles (le naufrage d'*Erika* en 1999, l'explosion de l'usine AZF en 2001, la tempête Klaus en 2009) ; la sécurisation d'évènements (sommets internationaux) ; les missions diverses, comme la lutte contre l'orpaillage illégal en Guyane dans le cadre de l'opération *Harpie* depuis 2008 ; ou comme l'opération *Résilience*, afin de faire face à la pandémie de Covid-19, au printemps 2020.

Projection, dissuasion, prévention

Parallèlement, depuis la fin de la guerre froide, l'action des armées françaises s'est davantage tournée vers les opérations extérieures (OPEX), ainsi que le souligne le *Livre blanc sur la défense* de 1994. La projection de forces armées hors du territoire national constitue aujourd'hui une des missions principales, suivant un triple objectif : assurer la protection des ressortissants français à l'étranger, défendre les intérêts stratégiques de la France ainsi que de ses alliés, faire face à ses responsabilités internationales dans un cadre multilatéral.

Les opérations extérieures (OPEX) s'inscrivent dans le cadre du droit international. Elles s'organisent soit sur une base bilatérale, en vertu d'un accord de défense ou à la demande d'un État, soit sur une base multilatérale dans le cadre d'une organisation internationale. Décidées par le président de la République en vertu de l'article 15 de la Constitution, les OPEX peuvent se diviser en deux catégories : celles qui s'inscrivent dans le cadre de coopérations internationales : Organisation des Nations

unies (ONU), Organisation du traité de l'Atlantique nord (OTAN), Union européenne (UE)... à l'image de l'opération *Daman* au Liban dans le cadre de l'ONU (700 soldats déployés) ; celles qui sont décidées et menées par les forces armées françaises dans le cadre des forces prépositionnées (Sénégal, Gabon, Côte d'Ivoire, Djibouti, Émirats arabes unis : 3 750 militaires) ou encore des opérations d'une certaine ampleur, comme *Barkhane* au Mali et *Chammal* en Irak qui ont impliqué entre plusieurs centaines et quelques milliers de soldats (« Les chiffres clés de la Défense », ministère des Armées, 2021).

Depuis 1991, les armées françaises ont été engagées dans 106 opérations menées à l'extérieur du territoire national. Certaines de ces opérations se sont faites dans le cadre de conflits internationaux, comme la première guerre du Golfe de 1991, ou l'Afghanistan en 2001, sur le fondement de résolutions du Conseil de sécurité des Nations unies (CSNU). D'autres opérations se sont déroulées dans un cadre non international, comme les opérations contre les groupes terroristes au Mali et plus généralement au Sahel (*Serval* 2013-2014, *Barkhane* depuis 2014 puis la Task Force Takuba depuis 2020), les actions au Levant contre Daesh (*Chammal* depuis 2014) ou encore le soutien à la stabilisation de la République centrafricaine dans un contexte où des factions armées s'affrontaient sur son territoire (*Sangaris*, 2013-2016).

À ces missions de protection et de projection s'en ajoutent deux autres : la dissuasion nucléaire et la prévention, qui renvoient à des principes et cadres d'action. Initiée sous la IV^e République et décidée par le général de Gaulle, l'existence d'une force nucléaire française, dotée de deux composantes (sous-marine et aéroportée) constitue une garantie de sécurité contre toute menace sur nos intérêts vitaux, ceux-ci étant définis par



le président de la République. Elle constitue une garantie d'indépendance nationale dans le cadre d'alliances multilatérales plus larges, en particulier l'OTAN. La dissuasion nucléaire se caractérise par une stratégie de non-emploi et, pour être crédible, suppose un renouvellement régulier de l'arsenal.

La prévention, quant à elle, peut prendre diverses formes et rejoint en partie la fonction stratégique d'anticipation : elle suppose de poursuivre un effort d'observation spatiale et de renseignement. Elle s'appuie sur le maintien des forces prépositionnées. Elle requiert en outre des coopérations de défense et de sécurité avec nos alliés étrangers, qu'il s'agisse de dialogue stratégique, d'échange d'informations, d'assistance ou de coopération militaire...

L'évolution des politiques de défense et des doctrines

Une extension du spectre stratégique

Depuis les années 2010 et la dégradation de la situation internationale, sous l'effet des conflits en Libye, en Syrie, en Ukraine ou encore des attentats terroristes sur notre territoire, ces différentes missions se combinent et se renforcent, plaçant les questions de défense et de sécurité au cœur de l'actualité et des préoccupations des Français. Le regain des compétitions de puissance entre États, combiné à la dissémination des menaces sécuritaires, incite à une évolution des politiques de défense.

Un canon automoteur français CAESAR (camion équipé d'un système d'artillerie de 155 mm) participe aux combats à la frontière irako-syrienne lors de l'opération *Chammal* en décembre 2018

SGT. 1ST CLASS
MIKKI SPRENKLE/
PUBLIC DOMAIN

Les rédacteurs du *Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale* de 2013 (La Documentation française) insistaient déjà sur la prise en compte de trois phénomènes parallèles. Tout d'abord, les « menaces de la force », c'est-à-dire le risque de résurgence de conflits entre États. L'augmentation des dépenses militaires et le renouveau des politiques de puissance de la Russie et de la Chine, de même que les dynamiques de prolifération (d'armes nucléaires et de destruction massive) rendent plus probable l'hypothèse de guerres majeures, dont le conflit en Ukraine constitue aujourd'hui une manifestation. Il existe en outre des risques qui tiennent aux défaillances institutionnelles de nombreux États en Afrique, au Moyen-Orient, en Asie, et qui rendent nécessaire une réactivation du multilatéralisme onusien, qui connaît une crise en raison des oppositions des membres permanents de son conseil de sécurité sur les dossiers syrien et ukrainien. Troisièmement, il existe des menaces et des risques inhérents à la mondialisation : densification des flux de biens, de marchandises ou de personnes, interdépendance croissante entre les espaces et les systèmes d'information qui rendent ces derniers plus vulnérables, piraterie et trafics divers comme dans le golfe de Guinée, persistance d'un terrorisme transnational... On observe ainsi une extension du spectre stratégique et des champs de confrontation, en particulier dans les domaines « fluides » qui se prêtent aux agressions ambiguës : espaces maritimes et fonds marins, exo-atmosphérique, numérique, informationnel. Le cyber et l'espace exo-atmosphérique sont désormais considérés comme des champs de conflictualité à part entière.

Cette diversification de la scène stratégique a conduit à l'identification de menaces dites « hybrides », notion introduite à partir de 2014 et l'annexion de la Crimée par la Russie. L'hybridité peut se définir comme le mélange



de différents types d'agression visant à brouiller la compréhension de l'adversaire (et des observateurs), tout en restant sous le seuil de la violence armée. Par exemple, dans le champ informationnel, à l'ère de l'hyperconnexion, désinformation et manipulation de l'information sont utilisées comme armes de guerre, combinées à des attaques cinétiques dans le cadre des stratégies qui préviennent ou répondent à ces menaces.

Le cyberspace s'est imposé ces dernières années comme l'un des domaines privilégiés des nouvelles formes de conflictualité. Il s'agit d'un espace par définition difficile à réguler, permettant à une multiplicité

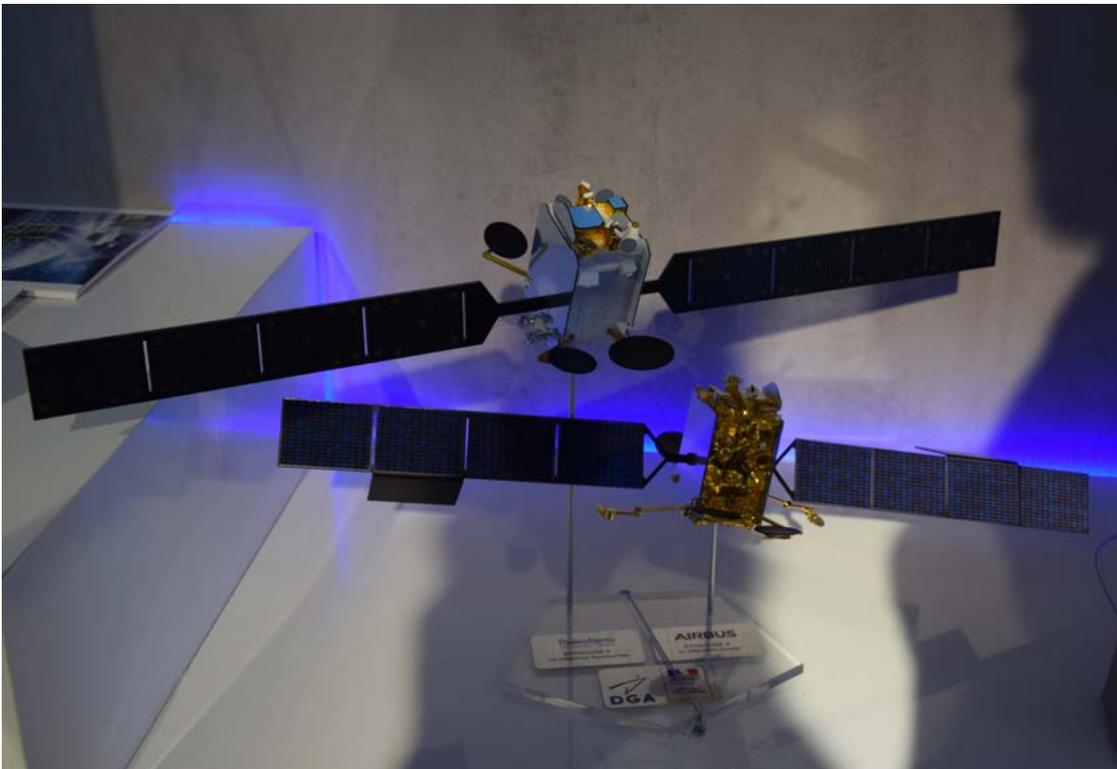
Discours d'Emmanuel Macron sur la stratégie de défense et de dissuasion, devant les stagiaires de la 27^e promotion de l'École de guerre. Paris, 7 février 2020

© HAMILTON-POOL/SIPA

d'acteurs de tirer leur épingle du jeu, allant des groupes criminels aux services officiels de certains États. Les attaques cyber peuvent toucher directement à la sécurité nationale, comme en témoigne l'attaque contre l'approvisionnement électrique ukrainien de 2017, ou plus récemment contre les systèmes d'information du pays. Enfin, toujours dans la sphère non cinétique, la conflictualité s'étend également aux champs économiques, à travers par exemple la guerre commerciale entre la Chine et les États-Unis, ou encore au champ du droit, soumis lui aussi à une logique stratégique, ce que désigne le concept de *lawfare* (l'usage, à des fins politiques et stratégiques, de la règle de droit).

Comment les politiques de défense s'adaptent

Face à ces mutations de la conflictualité et à la montée des tensions internationales, le secteur de la défense dans son intégralité doit s'adapter. D'abord en réévaluant à la hausse l'effort financier consenti : alors qu'il représentait 1,82% du PIB en 2019, le budget alloué à la défense est passé à un objectif de 2% du PIB avec la « Revue stratégique de défense et de sécurité nationale » de 2017, puis la promulgation de la loi de programmation militaire 2019-2025, ce qui constitue un effort sans précédent depuis les trente dernières années. La tripartition des armées n'a pas été remise en cause, bien qu'on observe des adaptations : au côté de l'armée de terre et de la marine nationale, l'armée de l'air a officiellement étendu son périmètre à l'espace (créant un commandement dédié).



Maquettes de deux satellites Syracuse 4 (système de radiocommunication utilisant un satellite) présentées au salon du Bourget 2017 sur le stand de la direction générale de l'Armement

TIRADEN/CC BY-SA 4.0

Quant à l'état-major des armées (EMA) il dispose également d'une structure dédiée à la menace cyber (le Comcyber). Parallèlement, les logiques de commandement (interarmes, interarmées, interalliées) se sont imposées et sont appliquées aux opérations intérieures et extérieures, au renseignement, à la mission de protection et de sécurité sur le territoire, ce qui confère un rôle croissant à l'EMA dans le pilotage (Tristan Lecoq, « La défense nationale des années soixante-dix à nos jours. Une lecture des Livres blancs, de 1972 à la Revue stratégique de 2021 », *Revue défense nationale*, n° 845, décembre 2021).

“

La perspective de combats de « haute intensité » redevient centrale

Depuis plusieurs années, la perspective de combats de « haute intensité » redevient centrale : la guerre d'octobre 2020 dans le Haut-Karabagh et l'attaque de l'Ukraine par la Russie marquent le retour de guerres majeures au sein du continent européen. La préparation à ce type de combat s'est ainsi imposée comme une préoccupation de premier plan pour la France. Cette hypothèse d'engagement majeur (HEM) est prévue par le *Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale* de 2013 (*op. cit.*), mais cela suppose une augmentation sensible des capacités de mobilisation opérationnelles, humaines comme matérielles. Le contexte actuel replace également la force nucléaire, dont la fonction est d'assurer la dissuasion et la prévention des guerres majeures, comme la « clé de voûte de notre sécurité et la garantie de nos intérêts vitaux » comme cela a été rappelé par le président de la République

Emmanuel Macron lors de son discours du 7 février 2020 à l'École militaire.

Le ministère des Armées s'est doté également d'une stratégie spatiale de défense articulée autour de trois objectifs dans l'« Actualisation stratégique 2021 » : la garantie de l'utilisation pacifique et responsable de l'espace, l'adaptation aux potentialités et aux risques liés à la banalisation de l'accès à l'espace, la réponse à la compétition stratégique entre acteurs spatiaux (enjeu de l'arsenalisation). La France fournit un effort considérable dans le domaine militaire spatial en y investissant chaque année 2 milliards d'euros. Cet effort a par exemple permis la mise en orbite en octobre 2021 du satellite militaire de dernière génération Syracuse 4A, conçu pour résister aux brouillages comme aux agressions cinétiques (missiles antisatellites).

Afin de répondre aux défis posés par les menaces émanant du domaine cybernétique, la France a créé en 2009 l'Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information (ANSSI) qui collabore étroitement avec les différents ministères. Plus récemment, un décret daté du 13 juillet 2021 (2021-922) a entériné la création de Viginum, un service de vigilance et de protection contre les ingérences numériques étrangères, placé sous la direction du secrétariat général de la Défense et de la Sécurité nationale (SGDSN). Cet organisme a pour missions de : veiller, détecter et analyser les dynamiques de propagation de contenus hostiles à la France, via les plateformes numériques, orchestrées par des acteurs étrangers, étatiques ou non étatiques, de nature à nuire aux intérêts fondamentaux de la nation ; animer et coordonner les travaux interministériels en matière de protection contre ces opérations ; contribuer aux travaux européens et internationaux, et assurer la liaison opérationnelle et technique avec ses homologues étrangers.

ZoOm

Vers une politique de défense européenne?

À l'heure actuelle, aucun pays de l'Union européenne (UE) ne pourrait assumer seul la soutenabilité d'un secteur de la recherche et du développement de nouvelles technologies militaires à même d'être comparé aux secteurs américain ou chinois. C'est pour cette raison que la France défend le principe d'une autonomie stratégique étendue à l'ensemble de l'UE. L'«Actualisation stratégique 2021» du ministère des Armées fixe d'ailleurs des objectifs ambitieux pour la coopération européenne : «Bâtir, en cohérence avec les évolutions de l'OTAN, un véritable pilier européen en matière de sécurité et de défense. Cela suppose d'avancer dans trois directions : consolider l'Europe de la défense, réduire nos dépendances technologique et industrielle et élaborer des réponses communes aux agressions hybrides.» («Actualisation stratégique 2021», ministère des Armées, janvier 2021.)

Les institutions européennes s'adaptent aux évolutions stratégiques, par exemple avec la coopération structurée permanente (CSP), activée en 2017. Intégrée à la politique de sécurité et de défense commune (PSDC), elle permet à un groupe de pays de coordonner ses dépenses en matière de défense, de coopérer en matière de programmes d'armement et de renforcement des capacités

opérationnelles... Sur le plan capacitaire, le Fonds européen de la défense, créé en même temps que la CSP, permet d'offrir à celle-ci un financement. Une enveloppe budgétaire de 8 milliards d'euros a été votée par la Commission européenne pour la période 2021-2027. Sur le plan opérationnel, la Capacité militaire de planification et de conduite des opérations (MPCC) et la Facilité européenne pour la paix (FEP) sont amenées à prendre de la place et ont pour objectif de conduire des opérations militaires de plus en plus importantes. Enfin, il existe désormais un cadre de coopération *ad hoc* : l'Initiative européenne d'intervention (IEI) qui compte 13 pays de l'UE, et dont l'ambition est de former un «noyau dur», articulé à la CSP et animé d'une culture stratégique commune.

Il existe enfin le projet d'une Boussole stratégique, fixant les grandes orientations de la politique de sécurité européenne, proposé le 15 novembre 2021 aux ministres des Affaires étrangères de l'UE par le vice-président de la Commission européenne Josep Borrell. Ce premier projet de «Livre blanc de la défense européenne» a été approuvé par le Conseil de l'Union européenne en mars 2022 et ouvre peut-être la voie à une défense renforcée au sein de l'UE («Une boussole stratégique pour renforcer la sécurité et la défense de l'UE au cours de la prochaine décennie», communiqué de presse, Conseil de l'Union européenne, mars 2022).

Jean-Vincent Holeindre



Clermont-Ferrand,
4 avril 2020 :
évacuation
sanitaire par
l'armée de l'air,
dans le cadre
de l'opération
Résilience, de
patients atteints
de Covid-19 en
provenance
d'Île-de-France

NICOLAS LIPONNE/
HANS LUCAS/HANS
LUCAS VIA AFP

De la défense à la sécurité nationale?

La stratégie de défense, pour un État comme la France, consiste à combiner l'ensemble des moyens d'action pertinents dans tous les domaines où se tient l'affrontement des puissances (militaire au premier chef, mais aussi économique, diplomatique, informationnel, cyber...), afin d'atteindre les buts politiques qui ont été fixés. Depuis les débuts de la V^e République, les principes qui guident l'action en matière de défense ont peu évolué, mais les politiques et les doctrines ont connu de fortes inflexions, au gré des différents livres blancs, qui visent à exposer les priorités de la défense nationale : les livres blancs de 1972, 1994, 2008, 2013, ainsi que la revue stratégique de 2017 et son actualisation en 2021, constituent à cet égard des points de repère essentiels.

“

La notion de sécurité nationale suppose un élargissement du domaine de la défense

Une évolution de la doctrine est particulièrement frappante : alors que la notion de « défense » occupait une sorte de monopole dans la doctrine française depuis son introduction en 1959, la doctrine s'est étendue depuis 2008 à la « sécurité nationale » dans l'optique d'une meilleure prise en compte des dynamiques de mondialisation et de dissémination de la violence. L'objectif est de penser la stratégie de la

France dans un cadre européen et global, où la sécurité nationale combine l'extérieur et l'intérieur, le militaire et le civil, les enjeux économiques et diplomatiques. Au fond, il s'agit d'intégrer dans une seule et même réflexion l'ensemble des risques et menaces qui peuvent porter atteinte à l'intégrité de la nation.

Désormais banalisée et inscrite dans le Code de la défense de 2009, la notion de sécurité nationale suppose un élargissement du domaine de la défense, qui correspond à l'extension du spectre stratégique et à l'élargissement de la mission dévolue aux armées. L'opération *Résilience*, qui a fait suite à une déclaration de « guerre sanitaire » par le président de la République Emmanuel Macron en mars 2020, traduit cet élargissement de perspective : dans un contexte de crise majeure, l'armée est venue apporter un soutien médical et sanitaire pour soulager les structures civiles ; un soutien logistique qui vient faciliter la prise en charge des malades ; une surveillance et une protection face aux risques de vols.

Pilier de la nation à l'époque où la menace extérieure pouvait à tout moment déboucher sur un conflit mettant en péril l'intégrité du territoire, l'armée joue un rôle social de premier plan, tant dans la protection de l'intérieur de la nation que dans le maintien de la cohésion nationale. Son rôle est désormais multidimensionnel, à l'image des crises et conflits qui touchent le pays : au moment où la guerre frappe à nouveau aux portes de l'Europe, avec la guerre en Ukraine, l'outil militaire reste au centre du dispositif de la défense nationale, mais il constitue une forme de réassurance d'une nation qui peut être atteinte par la fragmentation. #

Pour aller plus loin

« Les opérations militaires extérieures de la France (OPEX) », article sur le site vie-publique.fr, février 2022.

