

RDN

Conférence Jeudi 24 mai 2018

La défense et la sécurité nationale Un an après : mai 2017 – mai 2018

Une étude réalisée par les étudiants des Masters
« Armées, défense et sécurité » (Paris IV)
et « Relations internationales » (Paris II-Paris IV)

Sous la direction de M. Tristan LECOQ
*Inspecteur général de l'Éducation nationale
Professeur des universités associé (histoire contemporaine)
à l'Université Paris-Sorbonne*



Universités Paris-Sorbonne (Paris IV) & Panthéon-Assas (Paris II)



CENTRE THUCYDIDE
—
analyse et recherche
en relations internationales

**LES JEUNES
INTERNATIONALISTES**

NEMROD
Erguez Contemporains de Défense et de Sécurité

Les Cahiers de la
Revue Défense Nationale



Conférence

La défense et la sécurité nationale **Un an après : mai 2017 – mai 2018**

Une étude réalisée par les étudiants des Masters
« Armées, défense et sécurité » (Paris IV)
et « Relations internationales » (Paris II-Paris IV)

Sous la direction de M. Tristan LECOQ
Inspecteur général de l'Éducation nationale
Professeur des universités associé (histoire contemporaine)
à l'Université Paris-Sorbonne

Universités Paris-Sorbonne (Paris IV) et Panthéon-Assas (Paris II)

Sommaire

- 5 **Ouverture - La défense et la sécurité nationale**
Un an après : mai 2017 – mai 2018
TRISTAN LECOQ
- 11 **Introduction à la méthode**
SIMON TROADEC
- 15 **CHANTIER N° 1**
**Le choix d'une politique publique de défense et de sécurité nationale :
une parole publique, le silence et l'expression**
BARBARA CHACRIN, BORIS DELAGENIÈRE, LIONEL FRONTIER,
FELIX NOUVELLON et SABIL ZEROUAL (rapporteur)
- 29 **CHANTIER N° 2**
**L'insertion de la France dans un cadre interallié, international
ou de coalitions de circonstances : le travail, le partage, les résultats**
JOHN BEBNOWICZ-HARRIS, CLÉMENCE CASSÉ, LOUISE MONJO,
SIMON ROCHE (rapporteur) et ELHADJI SAER THIAM
- 41 **CHANTIER N° 3**
**Les engagements de la France, les capacités militaires
et les contrats opérationnels : les missions des Armées**
SOLENN CALVEZ, CAMILLE DUTHEIL DE LA ROCHÈRE,
MARGAUX MARTIN-PERIDIER (rapporteuse), ÉLÉONORE SIEBERT et SIMON TROADEC
- 55 **CHANTIER N° 4**
**La question des moyens alloués à la défense, dans le cadre national
et interministériel, interarmées et interallié, européen et international :
la quadrature du budget**
ELOI HENDRICKX (rapporteur), BOB MAURIN, ELISABETH PIERSON et RÉMI SAMPER
- 69 **CHANTIER N° 5**
**La participation des citoyens à la défense et la sécurité nationale :
mobiliser sans contraindre**
CHÉRIF BALDE, KEVIN DUVERNOIS, INÈS FLEPP (rapporteuse),
GUILLAUME GOSENS-REY, PHILIPPINE RIEU et DOMITILLE ROCHATTE
- 83 **Conclusion**
JÉRÔME PELLISTRANDI

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.fr - redac@defnat.com

Directeur de la publication : Alain COLDEFY - Tél. : 01 44 42 31 92

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

Rédactrice en chef adjointe : Audrey HÉRISSON

Secrétaire général et *webmaster* : Paul LAPORTE - Tél. : 01 44 42 31 91

Secrétaire général de rédaction : Pascal LECARDONNEL - Tél. : 01 44 42 43 69

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

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

Abonnements : Éliane LECARDONNEL - Tél. : 01 44 42 38 23

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

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

Jean ESMEIN, Anthony HERVEY, Sabine DE MAUPEOU et Bernard NORLAIN

Régie publicitaire (ECPAD) : Karim BELGUEDOUR - Tél. : 01 49 60 58 56

DL 93346 - 2^e trimestre 2018 - ISSN : 2105-7508 - CP n° 1019 G 85493 du 4 décembre 2014

Imprimée par BIALEC, 23 Allée des Grands Pâquis, 54180 HEILLECOURT

Photo de couverture : Philippe SERVENT / Présidence de la République

La défense et la sécurité nationale

Un an après : mai 2017 – mai 2018

Tristan LECOQ

Inspecteur général de l'Éducation nationale. Professeur des universités associé (histoire contemporaine) à l'Université de Paris Sorbonne.

« **L**a défense ! C'est la première raison d'être de l'État. Il n'y saurait manquer sans se détruire lui-même ». Ainsi s'exprimait le général de Gaulle à Bayeux, le 14 juin 1952.

La campagne présidentielle fut le moment où les candidats à la plus haute fonction de l'État expriment leurs positions personnelles, celles de leur parti, celles des coalitions qui les soutiennent. Ces positions, pour importantes qu'elles fussent, les ont engagées cependant dans un contexte – l'histoire de notre pays, de sa place et de son rang dans le monde, des changements qui affectent la société française – et dans un cadre – les politiques publiques qui concourent à la défense et à la sécurité nationale.

Celles-ci s'inscrivent dans une continuité de défense de la France, du *Livre blanc sur la Défense nationale* de 1972 au *Livre blanc sur la Défense* de 1994 et aux *Livres blancs sur la Défense et la Sécurité nationale* de 2008 et 2013, et jusqu'à la *Revue stratégique* d'octobre 2017. L'analyse des projets sur la défense et la sécurité nationale des candidats, la place que ces sujets occupent dans leurs programmes, les grands traits qui émergent de ceux-ci avaient constitué la matière des sujets traités dans un dossier réalisé en avril 2017 par les étudiants du master Paris II/Paris IV.

Une réalité contemporaine commande tout : la relation entre sécurité extérieure et sécurité intérieure est fonction directe de la relation entre menaces extérieures et menaces intérieures. Elle est la concrétisation de l'évolution d'une menace hier aux frontières et aujourd'hui sans frontière, et d'une défense historiquement aux frontières et de nos jours sans frontière ⁽¹⁾.

C'est dans ce cadre que se pose la question du terrorisme et de la fonction « protection » sur le territoire et celle des opérations extérieures qui sont le prolongement de la défense et de la sécurité nationale de la France, loin de ses frontières terrestres, aériennes et maritimes. C'est aussi dans ce cadre que se pose la question des alliances auxquelles la France appartient, des capacités de nos Armées à y faire face et des moyens pour y parvenir. C'est enfin dans ce cadre que se pose la question de cette assurance ultime pour les intérêts vitaux de notre pays qu'est la dissuasion.

(1) LECOQ Tristan, « France : de la défense des frontières à la défense sans frontières » in *Questions internationales* n°s 79-80, « Le réveil des frontières », Paris, La Documentation française, mai-août 2016.

Les chantiers de la défense et de la sécurité nationale, tels qu'ils se présentent un an après la campagne présidentielle et l'élection du président Emmanuel Macron ont été regroupés en cinq thèmes, en cohérence avec l'étude précédente :

1. Le choix d'une politique publique de défense et de sécurité nationale : une parole publique, le silence et l'expression.
2. L'insertion de la France dans un cadre interallié, international ou de coalitions de circonstances : le travail, le partage, les résultats.
3. Les engagements de la France, les capacités militaires et les contrats opérationnels : les missions des Armées.
4. La question des moyens alloués à la défense, dans le cadre national et interministériel, interarmées et interallié, européen et international : la quadrature du budget.
5. La question de la participation des citoyens à la défense : mobiliser sans contraindre.

1. Le choix d'une politique publique de défense et de sécurité nationale : une parole publique, le silence et l'expression

L'identification des menaces, la détermination des réponses, l'impératif de défense des intérêts nationaux, des citoyens, des valeurs que la France illustre, promeut et défend, sur le territoire national et bien au-delà de nos frontières constituent la base d'une politique publique de défense et de sécurité nationale.

La multiplication des crises, à l'intérieur et à l'extérieur de nos frontières, depuis la fin de la guerre froide, pose à la France la question de la contribution à la résolution de ces crises et à la stabilité : en Europe, à l'Est de la Méditerranée, en Afrique et dans le monde. Place historique, position géographique, positionnement politique : l'élection présidentielle est aussi une opération de vérité sur la défense de la France, sur le niveau de pertinence de la « posture » de défense, sur le rang de puissance de notre pays.

Intérêts stratégiques, intérêts de puissance, intérêts vitaux : c'est à partir d'une définition ou d'une redéfinition mais surtout d'une expression de ces trois cercles qui commandent la politique publique de défense et de sécurité nationale, du choix de nos alliances à la dissuasion nucléaire, qu'un dessein présidentiel se construit et se transforme en un destin présidentiel.

2. L'insertion de la France dans un cadre interallié, international ou de coalitions de circonstances : le travail, le partage, les résultats

Doivent être interrogés dans ce cadre l'état de l'Alliance atlantique – une alliance politique entre les Américains et les Européens –, de son bras armé – l'Otan –, et l'état des relations transatlantiques ; l'état de la défense européenne ; l'état des participations de la France aux opérations extérieures depuis les années 1990, dans des coalitions de circonstances ou pas.

L'analyse doit par exemple porter sur les dépenses de défense en Europe (Allemagne 1,2 % du PIB, France 1,8 % et Royaume-Uni 2,2 %), les réalités du désengagement des États-Unis, la politique du nouveau président Donald Trump. Dans ce contexte, trois choix sont possibles :

- la défense de l'Europe entre les mains de l'Otan,
- la défense en Europe, fruit de coalitions des nations « majeures » en matière militaire (dans le contexte du *Brexit*),
- la défense européenne, c'est-à-dire la PSDC et les coopérations industrielles.

Les deux principaux partenaires de la France en la matière sont le Royaume-Uni et l'Allemagne, dont les intérêts et les positions sont assez largement divergents et les traditions comme les réalités militaires fort différentes. Les opérations en Syrie en avril 2018 le démontrent.

La question des coopérations politiques, dans des ensembles plus larges et quels qu'en soient les cadres d'exercice, débouche sur une analyse en termes de capacités militaires. La logique des interventions militaires n'est en effet plus seulement une logique de milieu (terrestre, aérien, maritime) mais une logique de forces combinées et de théâtres d'intervention, intérieurs et extérieurs. Comment et sur quelles bases y travailler et partager les capacités ?

3. Les engagements de la France, les capacités militaires et les contrats opérationnels : les missions des Armées

Les contrats opérationnels sont un cahier des charges des engagements des Armées par rapport à leurs capacités. Ils sont, ou doivent être, le reflet factuel de leurs missions. Les crises intérieures et extérieures qui ont frappé notre pays sur notre sol ou ailleurs, les engagements de nos Armées dans les opérations intérieures et extérieures ont certes des caractéristiques différentes. Pour le pouvoir politique, il s'agit pourtant et en permanence de disposer d'un outil militaire et policier capable de répondre, en des délais très brefs, à une menace intérieure et extérieure. Pour les Armées et, plus largement, pour l'ensemble du dispositif de défense et de sécurité nationale, la contrainte est en effet semblable : pouvoir mobiliser à la demande des forces dont la réponse est fonction de la crise, de son intensité, de sa durée. De la ductilité de l'outil militaire dépend, pour partie, la survie de la Nation, à l'extérieur et à l'intérieur de nos frontières.

Sont concernés les trois théâtres majeurs des opérations extérieures (Opex) de la France ; le Sahel, le Proche et le Moyen-Orient, les opérations secondaires en Afrique. Soient quelque 9 000 soldats de l'Armée de terre, au-dessus des limites fixées par les contrats opérationnels. Il en est de même pour l'Armée de l'air.

Depuis 2015, les opérations intérieures (Opint) mobilisent entre 7 000 et 10 000 militaires. La diminution des effectifs des Armées, constante des chantiers de la défense depuis 1995, a été stabilisée en 2015, en bonne partie pour ces Opint. S'agit-il de missions permanentes des Armées ?

La question des capacités et des missions ne se réduit pas au nombre : ainsi en est-il d'insuffisances capacitaires présentes ou possibles, s'agissant du ravitaillement en vol, du triptyque intelligence, surveillance et reconnaissance (ISR), des hélicoptères, du groupe aéronaval... que faut-il conserver, partager, abandonner ? Est-il possible et raisonnable d'envisager des « relais militaires » aux opérations extérieures, telles que les forces locales, multinationales, européennes ? Des relais diplomatiques et politiques aux opérations extérieures, telle que par exemple la formation des cadres administratifs et militaires des États concernés ?

La *Revue stratégique de Défense et de Sécurité nationale* 2017, inspirée des ambitions d'Emmanuel Macron pour nos armées, a su redéfinir les missions de ces dernières. En mettant en avant une volonté d'autonomie stratégique, elle manifeste une ambition de développer une défense européenne mais aussi le projet d'investir dans l'industrie et la technologie, et d'assurer une souveraineté numérique et spatiale. Le sujet des moyens devient crucial.

4. La question des moyens alloués à la défense, dans le cadre national et interministériel, interarmées et interallié, européen et international : la quadrature du budget

Les choix budgétaires qui conditionnent les moyens des Armées et, pour partie, ceux de la défense et de la sécurité nationale dans son ensemble sont directement fonction des réponses aux trois questions qui précèdent. Le budget de la défense s'établit aujourd'hui à 42,3 milliards d'euros, soit 13,7 % du budget général (Éducation 21,7 %, charge de la dette 14 %). Le calcul hors pensions fait apparaître des moyens budgétaires à hauteur de 31,4 milliards d'euros en 2015, 32 en 2016 et 32,2 en 2017.

Les deux questions qui sont posées au futur chef de l'État, chef des Armées, sont, respectivement, celle du respect des engagements de la loi de programmation militaire (LPM) 2014-2019 et celle des 2 % du PIB, montant estimé indispensable par les militaires (dont le Céma) pour restaurer certaines capacités militaires, accomplir les missions des Armées et préparer l'avenir. Leur affectation aux Armées supposerait un budget d'un montant annuel de 42 milliards, hors pensions.

La question des 2 % du PIB recouvre en fait celles de la cohérence des missions et des moyens, de la révision des capacités opérationnelles et des contrats opérationnels, même si celle des partages capacitaires (avec nos alliés) reste posée, hors nucléaire. La capacité de mobilisation des effectifs requis par les projections de forces, ceux liés à la protection du territoire, la disponibilité du groupe aéronaval, les coûts liés au renseignement et à la sécurité des systèmes d'information entrent dans ces chantiers d'après-élections. La ductilité coûte cher. Le soutien renforcé à l'investissement et à la Base industrielle de technologie de défense (BITD) se révèle indispensable pour garantir à nos armées un équipement matériel renouvelé en quantité et qualité suffisantes.

La modernisation de l'outil politique qu'est l'instrument de la dissuasion est toute aussi essentielle à la crédibilité de la défense. Le sous-marin nucléaire lanceurs d'engins (SNLE) de 3^e génération, prévu pour entrer en service en 2035, requiert

10 milliards d'euros en 10 ans. Cet effort très lourd devrait peser à partir de 2020, c'est-à-dire dès la troisième année du quinquennat.

5. La question de la participation des citoyens à la défense : mobiliser sans contraindre

Depuis 2015, la question de la réponse citoyenne aux attaques des terroristes sur notre sol est posée. 20 ans après la suspension de la conscription, on constate une forme de retour, de reconversion, de redécouverte d'une volonté d'engagement, sinon de service. Un élan citoyen et républicain s'est fait jour. S'il faut sans doute le nuancer, le canaliser, le valoriser, les expériences tentées depuis 1997 ne fournissent pas de réponse acceptable par tous, ni sur le plan civique, ni sur le plan opérationnel.

Un conseil de défense s'est tenu sur ces matières, en septembre 2016. La généralisation du Service militaire adapté (SMA) a été envisagée. Son coût l'a fait écarter. Le retour au service militaire annuel pour 150 000 jeunes gens pose d'insurmontables problèmes d'encadrement, de coût, d'efficacité. *Quid* des jeunes filles, dont il est évident qu'elles seraient concernées ?

La création d'une « Garde nationale » a été officialisée par décret le 13 octobre 2016. Extension et montée en puissance de la réserve opérationnelle en sont les deux expressions. La réserve d'aujourd'hui est le fait d'une minorité de spécialistes mobilisables en fonction des besoins des Armées : en 2017, 28 700 militaires des trois armées, dont près de 55 % pour l'Armée de terre, 16 % pour la Marine nationale, 14 % pour l'Armée de l'air. L'objectif est d'atteindre une Garde nationale de 85 000 personnes d'ici 3 ans, en y incluant les effectifs mobilisables de la Gendarmerie nationale et de la Police nationale.

Un projet de Service national universel (SNU), résultat d'une promesse de campagne du Président, est en cours de définition depuis la fin du mois d'avril. Sans correspondre spécifiquement à une participation militaire à la défense nationale, il cherche à stimuler l'engagement citoyen de la jeunesse – dans le but de renforcer la cohésion sociale. Les questions relatives aux problèmes d'encadrement, de coût, d'efficacité, ne sont pas sans provoquer de sérieuses réserves au projet. Un questionnement persiste, quant à la possibilité de son succès : comment mobiliser sans contraindre ?

*
**

L'élection présidentielle de 2017 a eu lieu à un tournant historique des politiques de défense et de sécurité nationale, au début du XXI^e siècle : leurs enjeux et leurs objets ne sauraient se limiter, comme hier et pour essentiel que cela demeure, au « ...fonctionnement normal et régulier des pouvoirs publics ». La frontière entre la défense et la sécurité nationale disparaît à mesure que la distinction entre sécurité intérieure et sécurité extérieure disparaît elle aussi. La lutte contre le terrorisme, sur notre territoire et sur les théâtres d'opérations au Proche-Orient et en Afrique dans le même temps, en est la trace et la marque.

Défendre la France et assurer la sécurité nationale, c'est donc bien assurer la continuité de la vie nationale, sur le territoire national et partout où celle-ci peut dépendre de nos engagements extérieurs, dans le cadre de nos alliances. C'est bien ce qui donne le sens à une politique publique de sécurité nationale dans l'après-guerre froide dans le contexte d'une défense sans frontière, d'une projection et d'une contionalisation, sur mer, sous les mers, au-dessus des mers, des enjeux de puissance ⁽²⁾.

Les *Livres blancs* de 2008 et 2013 avaient réaffirmé la priorité de l'autonomie stratégique de notre pays, dans le cadre de nos alliances et de nos engagements. La Revue stratégique d'octobre 2017 l'a confirmée. Les Armées doivent préserver des capacités clefs : moyens de renseignement, capacités de commandement, forces spéciales.

Pour conserver l'initiative, les forces doivent se spécialiser et s'organiser, avec un objectif de capacité de projection de 15 000 hommes dans une opération extérieure « de coercition majeure ». L'accent mis sur le renseignement militaire, intérieur et extérieur, sur la protection des systèmes d'information, sur la coordination interministérielle en matière de sécurité nationale s'inscrit dans une volonté d'assurer la continuité de la vie nationale, à l'intérieur et à l'extérieur de nos frontières.

Si beaucoup a été fait depuis dix ans, beaucoup reste à faire, un an après l'élection présidentielle.

La réflexion et l'action s'inscrivent dans le cadre historique d'un État souverain, dépositaire des intérêts vitaux de défense et de sécurité de la France, adossée à l'assurance ultime de la dissuasion nucléaire, pour tenir compte au présent des acteurs en chaîne réunis par un État qui défend, protège et assure, à l'intérieur de nos frontières, les infrastructures civiles et militaires indispensables à la continuité de la vie nationale, dont nos alliances et nos interventions sont, à l'extérieur de nos frontières, le prolongement et le dépassement de celles-ci. ♦

(2) LECOQ Tristan et SMITS Florence, *Enseigner la mer. Des espaces maritimes aux territoires de la mondialisation*, Paris, Canopé, 2016.

Introduction à la méthode

Simon TROADEC

Étudiant en Master I « Armée, guerre et sécurité dans les sociétés de l'Antiquité à nos jours » à Paris IV.

« **N**ous connaissons l'étendue de nos devoirs envers la France et envers la République et nous sommes décidés à les remplir ». Cette phrase adressée par le colonel Denfert-Rochereau aux officiers prussiens qui exigeaient la reddition de Belfort en 1870 prend tout son sens aujourd'hui. En tant que chef de l'État, Emmanuel Macron incarne également la fonction de chef des Armées et n'est autre que le premier garant de la sécurité de notre Nation. Un an, douze mois : c'est environ le temps qui s'est écoulé entre les prémices de sa campagne et sa prise de fonction officielle au sommet de l'État. C'est également la période sur laquelle porte notre étude.

Alors que le programme de campagne du candidat Emmanuel Macron donna du fil à retordre à nos prédécesseurs par un traitement assez énigmatique des questions de défense, ces dernières semblent désormais avoir retrouvé une place privilégiée au sein du débat public, qu'elles soient envisagées au travers d'un prisme social, politique ou encore économique. La menace terroriste, qui sévit à l'intérieur et à l'extérieur de nos frontières, les tensions et l'instabilité qui gangrènent les « États faillis », mais aussi la multiplication des interventions militaires françaises à l'étranger sont, entre autres, les raisons d'un tel phénomène. Les discussions cruciales dont ont fait l'objet les enjeux de sécurité nationale ont ainsi donné naissance à l'élaboration d'une *Revue stratégique de Défense et de Sécurité nationale* puis d'une nouvelle loi de programmation militaire.

Le nouvel occupant du Palais de l'Élysée a hérité d'une situation militaire complexe, caractérisée par des dossiers nombreux, et pour certains, d'une urgence impérieuse. Alors que son prédécesseur, François Hollande, était parvenu à enrayer la tendance à la restriction des moyens humains et budgétaires dont l'institution militaire pâtissait depuis une dizaine d'années, Emmanuel Macron souhaite, lui, l'inverser. La montée du sentiment d'insécurité qui gagne les Français, conjuguée aux signaux de détresse envoyés par une institution militaire qui se refuse à demeurer éternellement la « grande muette » sont les stigmates même d'une impasse : afin de maintenir son arsenal de défense à un niveau opérationnel, le président élu se devait d'engager des réformes profondes.

Au début du mois d'octobre, notre professeur M. Lecoq nous a proposé de poursuivre la réflexion qu'il avait entamée avec ses étudiants précédents à propos de la manière dont furent abordées les questions de défense dans les différents programmes

présidentiels. Inspecteur général de l'Éducation nationale et officier de réserve dans la Marine nationale, M. Lecoq nous offrait, dès lors, la chance de prendre le temps de réfléchir en profondeur à des questions suscitées par la constante dialectique qui lie le monde politique au monde militaire.

Suite à l'élection du président Emmanuel Macron, c'est au cours de son séminaire intitulé « La France et sa Défense à l'époque contemporaine : histoire, actualité, enjeux » que Tristan Lecoq nous invita à penser « La Défense et la Sécurité nationale, un an après. »

Ce séminaire étant proposé dans le cadre du partenariat entre le master « Armées, défense et sécurité » dispensé par Paris IV et « Relations internationales », proposé conjointement par Paris II et Paris IV, cinq groupes d'étudiants appartenant aux deux Universités se sont formés, avec chacun un chantier particulier :

1. « **Le choix d'une politique publique de défense et de sécurité nationale : une parole publique, le silence et l'expression** » a été étudié par Barbara CHACRIN, Boris DELAGENIÈRE, Lionel FRONTIER, Felix NOUVELLON et Sabil ZEROUAL (rapporteur).
2. « **L'insertion de la France dans un cadre interallié, international ou de coalitions de circonstances : le travail, le partage, les résultats** » a été étudiée par John BEBNOWICZ-HARRIS, Clémence CASSÉ, Louise MONJO, Simon ROCHE (rapporteur) et Elhadji Saer THIAM.
3. « **Les engagements de la France, les capacités militaires et les contrats opérationnels : les missions des Armées** » ont été étudiés par Solenn CALVEZ, Camille DUTHEIL DE LA ROCHÈRE, Margaux MARTIN-PERIDIER (rapporteuse), Éléonore SIEBERT et Simon TROADEC.
4. « **La question des moyens alloués à la défense dans le cadre national et interministériel, interarmées et interallié, européen ou international : la quadrature du budget** » a été étudiée par Eloi HENDRICKX (rapporteur), Bob MAURIN, Elisabeth PIERSON et Rémi SAMPER.
5. « **La question de la participation des citoyens à la défense : mobiliser sans contraindre** » a été étudiée par Chérif BALDE, Kevin DUVERNOIS, Inès FLEPP (rapporteuse), Guillaume GOSSENS-REY, Philippine RIEU et Domitille ROCHATTE.

Chaque groupe a effectué un travail de recherche et d'analyse à partir de sources variées, primaires et secondaires, tels que des articles de presse ou des documents officiels (travaux et rapports parlementaires, publications du ministère des Armées). Face à la profusion des informations, nous nous sommes consacrés au tri et à la hiérarchisation de l'ensemble de ces données. La désignation d'un rapporteur au sein de chacun des groupes a facilité la coopération entre les différents chantiers, nous permettant ainsi de proposer un exposé final cohérent et le plus exhaustif possible. Notre travail de rédaction s'est également enrichi d'entretiens réguliers avec la *Revue*

Défense Nationale, tout comme avec notre Professeur M. Lecoq, concourant une nouvelle fois à l'harmonisation de nos chantiers.

La plus grande difficulté à laquelle nous nous sommes heurtés a concerné la cadence très soutenue de parution des documents qui constituèrent les fondements de notre synthèse. Les premiers mois du quinquennat d'Emmanuel Macron furent effectivement rythmés par la prolifération des prises de décision gouvernementales concernant les questions de défense, à l'origine de premières réalisations concrètes. Afin que notre travail final soit à jour, nous nous sommes donc appliqués à actualiser de manière constante nos sources d'information.

Par ailleurs, mais nous y reviendrons ultérieurement, nous pouvons également souligner la persévérance des membres du 5^e chantier concernant la participation des citoyens à la Défense : la rareté des prises de position ou de décision dans ce domaine constitua un obstacle non négligeable.

D'abord, nous remercions l'Université Paris II qui, encouragée par la qualité du travail de nos prédécesseurs, nous offre la chance de présenter notre ouvrage dans une des salles de son institution. Les conseils et remarques avisés du Professeur Oliver Forcade, que nous tenons à remercier également, nous ont permis de gagner en pertinence. Nous souhaitons aussi exprimer notre profonde gratitude au capitaine Jean-Baptiste Petrequin : sa présence et son soutien indéfectibles, tout comme ses recommandations bienveillantes nous ont notamment permis d'envisager nos chantiers à travers un prisme militaire et non plus seulement civil. Enfin, ce cahier n'aurait pu voir le jour sans le soutien et la confiance que nous a accordés la *Revue Défense Nationale*. À ce titre, nous sommes tout particulièrement reconnaissants envers son rédacteur en chef, le colonel Pellistrandi, et M. Jérôme Dollé, secrétaire de rédaction.

Mais c'est bien à M. Tristan Lecoq, notre enseignant, que nous devons la réussite d'un projet qui n'aurait pu se concrétiser sans lui. Ainsi, des balbutiements aux premiers mots de notre travail, il n'a eu de cesse de nous conseiller tout en nous témoignant une grande confiance grâce à l'importante marge de manœuvre qu'il nous a laissée pour réaliser nos travaux respectifs. Son oreille attentive, sa disponibilité à toute épreuve et son grand investissement personnel nous ont permis de surmonter les obstacles que nous avons rencontrés. C'est grâce à ses qualités d'enseignant, de pédagogue, d'inspecteur mais aussi au modèle de rigueur et de dévouement qu'il incarne que nous sommes en mesure de vous présenter notre travail aujourd'hui.

Enfin, nous avons à cœur de souligner la chance que nous avons eue de mener à bien un tel projet. En effet, c'est bien trop rarement que le monde universitaire et celui de la défense communient. Cette nouvelle expérience, pour les futurs diplômés que nous sommes, fut riche d'enseignements et de rencontres, et nous a notamment permis de développer notre aptitude à travailler collectivement. À ce titre, nous remercions les rapporteuses et rapporteurs pour leur investissement particulier mais aussi l'ensemble des groupes pour leur sérieux et leur implication personnelle.

*
**

Ce cahier de la *Revue Défense Nationale* a pour ambition d'éclairer le lecteur quant à la manière dont les enjeux de défense et de sécurité nationale ont évolué, depuis les premières promesses de campagne d'Emmanuel Macron jusqu'aux dernières réformes engagées à ce jour. Cela nous permet de dresser un tableau de « La Défense et la Sécurité nationale, un an après ». ♦

Le choix d'une politique publique de défense et de sécurité nationale : une parole publique, le silence et l'expression

Barbara CHACRIN, Boris DELAGENIÈRE, Lionel FRONTIER, Felix NOUVELLON
et Sabil ZEROUAL (rapporteur)

Étudiants en Masters « Armées, défense et sécurité » (Paris IV) et « Relations internationales » (Paris II-Paris IV).

Une politique publique de défense relève de l'acte d'État. Elle définit une série de mesures à prendre pour répondre aux menaces intérieures et extérieures qui atteignent la République. Il s'agit d'une démarche présidentielle et gouvernementale dont le but est de préserver la sécurité des Français et les intérêts de la Nation.

Nouvelles menaces et politique publique de défense et de sécurité nationale pour le quinquennat 2017-2022

« La politique de défense a pour objet d'assurer l'intégrité du territoire et la protection de la population contre les agressions armées. Elle contribue à la lutte contre les autres menaces susceptibles de mettre en cause la sécurité nationale. Elle pourvoit au respect des alliances, des traités et des accords internationaux et participe, dans le cadre des traités européens en vigueur, à la politique européenne de sécurité et de défense commune. »

Article L1111-1, *Code de la Défense*

Les principes fondamentaux de la politique de défense et de sécurité nationale

Qu'est-ce qu'une politique publique de défense et de sécurité nationale, sinon un acte souverain, qui, résultant de la volonté du président de la République, chef de l'État et chef des Armées, assure la définition, sur une période donnée, des orientations à suivre pour adapter le système de défense de la Nation au contexte international ? L'article 15 de la Constitution de la V^e République éclaire précisément le rôle et les pouvoirs conférés au président de la République sur les Armées : « Le président de la République est le chef des Armées. Il préside les conseils et les comités supérieurs de la Défense nationale ». Il est donc de sa responsabilité d'assurer l'intégrité de la Nation et de protéger la population au travers de son choix d'une politique de défense. Cet acte est hautement symbolique, en ce qu'il marque et détermine par l'*imperator* présidentiel le système de défense français, dont il convient de rappeler que l'armée, son cœur, est la plus ancienne d'Europe. La descente des Champs-Élysées d'Emmanuel Macron en *command car* constitue, à ce titre, une manifestation tangible de ce « pouvoir du glaive ». La République conserve en effet entre ses mains cet instrument du *Léviathan* théorisé par Thomas Hobbes, comme elle garde la représentation du faisceau des licteurs romains sur ses armoiries.

Le choix d'une politique publique de défense et de sécurité nationale :
une parole publique, le silence et l'expression

Le choix d'une politique publique de défense et de sécurité nationale doit traduire la place que le président de la République entend donner aux Armées, tant dans sa politique intérieure qu'extérieure. Il faut ainsi étendre cette vision à la politique étrangère, dès lors que l'on comprend l'emploi de la force armée comme le prolongement naturel de l'action diplomatique. En effet, une politique publique de défense traite à la fois des menaces intérieures et extérieures, du choix des partenariats internationaux, des alliances et de la volonté de respecter les traités internationaux ratifiés mais aussi de l'ensemble des moyens techniques et budgétaires nécessaires pour y répondre efficacement. En définitive, elle doit répondre à un cercle d'enjeux restreints : la protection des Français, la défense du territoire national et des différents intérêts de la Nation.

Décider de la nature et des orientations d'une politique publique de défense, puis en assurer le respect et la mise en œuvre, est aussi un acte de gouvernement qui émane d'une volonté commune et ne relève ainsi pas uniquement du Président. Celui-ci partage une partie de ses prérogatives avec ses ministres. La politique de défense dépend alors d'une pluralité d'acteurs, ce qui explique pourquoi elle est directement discutée en Conseil des ministres. À ce titre, les articles 20 et 21 de la Constitution placent les forces armées sous contrôle gouvernemental : « Le Gouvernement détermine et conduit la politique de la Nation. Il dispose de la force armée. » Mais aussi : « Le Premier ministre dirige l'action du Gouvernement. Il est responsable de la défense nationale. Il nomme aux emplois militaires. Il peut déléguer certains de ses pouvoirs aux ministres. » C'est le Premier ministre qui garantit l'action du Gouvernement en ce qui concerne la Défense nationale. Il s'appuie pour cela sur le Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale (SGDSN). Le ministre des Armées est, quant à lui, responsable de la mise en œuvre de la politique décidée par le chef de l'État ; sa mission est de gérer au quotidien le fonctionnement des Armées. L'orientation de la politique de défense est étudiée avec les *Livres blancs* et les *Revue stratégiques* ; il se matérialise avec les lois de programmation militaires, qui s'étendent en général sur une période de cinq ans.

**Les changements opérés par la Revue stratégique et par la LPM 2019-2025
par rapport aux précédents Livres blancs et Loi de programmation militaire**

L'écriture des *Livres blancs* vient répondre aux évolutions du contexte international afin d'engager la nécessaire adaptation de l'outil militaire. Chaque *Livre blanc* correspond, ce faisant, à une prise de conscience doctrinale pour le pouvoir exécutif. Le premier, rédigé en grande partie par le ministre de la Défense de l'époque, Michel Debré, fut publié en 1972 ; d'esprit gaullien, il intégra dans son développement la dissuasion nucléaire. Le second fut rédigé en 1994, avec comme point focal les conséquences stratégiques de la disparition de l'URSS et le passage, à terme, d'un modèle de défense aux frontières, à un modèle de défense sans frontières.

Le *Livre blanc* de 2008 tire quant à lui les conséquences des attentats du 11 septembre 2001, avec l'apparition de nouvelles formes de guerre et des opérations extérieures (Opex) toujours plus nombreuses. Le dernier *Livre blanc* intervient en 2013 et actualise à nouveau le contexte sécuritaire. Il se traduit par une nouvelle Loi de

programmation militaire, la LPM 2014-2019, modifiée en 2015, à la suite des attentats de novembre de la même année.

L'élection du candidat Emmanuel Macron à la présidence de la République conduit à la rédaction d'une *Revue stratégique*, fin 2017, et au vote de la LPM 2019-2025. Il est dès lors intéressant de se pencher sur l'accélération du tempo de parution de ces documents : 1972, 1994, 2008, 2013 et 2017. Cette dynamique peut s'expliquer par le fait que les menaces auxquelles les Armées et la France font face sont plus pressantes. Nous assistons depuis quelques années au retour de la menace terroriste sur le territoire national, avec pour réponse effective le redéploiement de soldats français sur le territoire national. Les Armées agissent donc désormais à l'intérieur et à l'extérieur du territoire national, avec une augmentation des Opex et un déploiement toujours plus croissant de personnels à l'étranger. À ces enjeux sécuritaires et à cette menace terroriste vient s'ajouter le retour des États puissances, et particulièrement celui de la Russie et le développement des attaques dans le cyberspace. La guerre en Ukraine et la pression mise sur les pays Baltes entraînent un nouvel élargissement des missions des Armées en Europe, qui contribuent à travers l'Otan aux missions de réassurance. Cette accélération dans la production de ces documents stratégiques est donc à lire à l'aune de l'apparition de nouvelles menaces, d'anciennes, ou simplement à la résurgence d'autres que l'on croyait définitivement disparues. La sécurité de la France et des Français ne se joue plus seulement aux frontières.

L'importance que le président de la République accorde aux questions de défense peut aussi éclairer la publication de ces nouveaux documents : à travers eux, c'est sa prise de fonction qui est signifiée. À titre d'exemple, on remarque une dichotomie entre la LPM 2014-2019 et la LPM 2019-2025, notamment dans le choix d'un modèle d'armée « complet et équilibré »⁽¹⁾. On a une volonté de réaffirmation de la puissance française et de son poids militaire en Europe, à l'heure où les principales Armées européennes connaissent de nouvelles coupes budgétaires sur fond de problèmes structurels plus profonds. Il n'est plus seulement question de répondre aux menaces du moment au travers d'une simple adaptation de l'outil militaire à celles-ci, mais bien de conserver un « modèle d'armée complet » à la pointe des développements technologiques. Car l'appréhension des nouvelles menaces exige de mettre l'accent sur la capacité d'anticiper, de prévoir et de moderniser tous azimuts les forces existantes. L'objectif affiché est enfin de remettre sur le devant de la scène la construction d'une défense européenne négligée, synchronisée sur les dernières innovations, ce qui doit permettre aux Armées françaises de garder un avantage net sur celles de ses adversaires.

La stratégie de la rénovation et réhabilitation du modèle d'armée complet

Pour poursuivre cet objectif de « remise à niveau » de l'armée française, la montée en puissance se veut progressive et correctement planifiée. L'objectif politique est

(1) DANJEAN, Arnaud (dir.), *Revue stratégique de Défense et de Sécurité nationale*, Ministère des Armées, DICOd, Paris, octobre 2017.

Le choix d'une politique publique de défense et de sécurité nationale :
une parole publique, le silence et l'expression

d'atteindre le niveau fixé par l'Otan de 2 % du PIB en dépenses militaires d'ici 2025, soit une augmentation considérable du budget du ministère des Armées (environ 295 milliards d'euros sur l'ensemble de la période, ce qui représente 9,8 Mds € supplémentaires et une augmentation d'environ 1,7 Md € par an) afin de montrer que la France respecte ses engagements internationaux et prend très au sérieux la défense collective de l'Europe. Selon cette loi de programmation militaire, le parcours balisé prévu consiste en une dépense militaire s'élevant à 1,78 % du PIB pour 2017 et à 1,91 % pour 2023. Toutefois, si la partie du programme jusqu'à 2023 est assurée financièrement (soit 198 Mds €), les années au-delà ne seront étudiées en détail et réévaluées qu'en 2021 pour actualisation au regard de « la situation macro-économique à cette date ».

Ce critère de l'Otan oblige à une part de 20 % en dépenses d'équipement et c'est précisément la raison de l'augmentation des moyens alloués au programme 146. En effet, il est prévu de pousser l'effort à 172,8 Mds € pour toute la période. Cela va servir à accélérer et augmenter les programmes déjà prévus, tel que le programme *Scorpion* et les nouveaux véhicules de combat *Jaguar* et *Griffon* pour l'Armée de terre, ainsi que les nouveaux avions ravitailleurs *A330 MRTT* pour l'Armée de l'air et surtout les nouveaux navires pétroliers-ravitailleurs ainsi que les patrouilleurs pour la Marine nationale. Tous ces efforts en équipements sont nécessaires pour permettre la « réparation », la « recapitalisation » et la « modernisation » selon les dires du général Jean-Pierre Bosser, Chef d'état-major de l'Armée de terre (Cémat), pour des Armées épuisées après des années d'utilisation intensive sans grand renouvellement. C'est pour cela qu'un effort est également fait dans l'entretien programmé du matériel (35 Mds € pour toute la période, 1 Md € supplémentaire par an) qui doit permettre un relèvement du taux de disponibilité des équipements.

Cet épuisement se fait également ressentir au niveau de la troupe. Le Premier ministre Édouard Philippe, interrogé le 28 septembre 2017 sur les irrégularités de traitement des militaires du fait de vices de l'ancien système de versement de la solde *Louvois*, avait affirmé que des mesures seraient prises pour y remédier mais aussi pour améliorer leurs conditions de vie et leur suivi par les Armées. Tout d'abord, une augmentation du budget alloué aux soldes a été décidée, qui passe ainsi de 11,2 Mds € à 12,7 Mds € par an pour la période, tant afin de revaloriser les soldes des militaires que de procéder à des recrutements. Le ministère des Armées prévoit, grâce à cette LPM, d'ouvrir 6 000 postes pour toute la période (3 000 entre 2018 et 2023, puis 3 000 supplémentaires pour 2024-2025). Toutefois, les difficultés éprouvées à recruter et à fidéliser les jeunes soldats pèsent beaucoup sur la capacité des Armées à fournir un personnel en nombre suffisant à ses forces, bien qu'une amélioration des conditions de recrutement ait été observée selon le 11^e rapport de la *Revue annuelle de la condition militaire* paru en 2017 ⁽²⁾.

En 2016, les Armées comptaient environ 300 000 hommes dans leurs rangs, tous corps d'armes confondus. Prenant compte des recommandations effectuées qui

(2) HAUT COMITÉ D'ÉVALUATION DE LA CONDITION MILITAIRE, *Revue annuelle de la condition militaire* (11^e rapport), DICOd, Ministère des Armées, Paris, novembre 2017 (www.defense.gouv.fr/).

Le choix d'une politique publique de défense et de sécurité nationale :
une parole publique, le silence et l'expression

encouragent à une gestion plus poussée d'une armée professionnelle, un fond au profit des familles des militaires est mis en place (Plan Famille) afin de les soutenir financièrement dans leur suivi (absences opérationnelles, mobilité géographique, amélioration des conditions de vie en garnison, etc.) et qui doit répondre à la grogne exprimée devant le sentiment d'abandon des familles de militaires par l'État. Il est doté de 530 millions €

Surtout, les dépenses de fonctionnement et activité sont augmentées (3,8 Mds € par an, soit 19 Mds € pour la période 2019-2023), ce qui doit permettre un meilleur entraînement et formation des troupes ainsi qu'une meilleure efficacité du fonctionnement des Armées. Ces dépenses en fonctionnement s'accompagnent également de mesures d'équipement en uniforme et habillement réclamées de longue date par les militaires. Pourtant, certaines lacunes ne sont pas comblées en « équipements de cohésion » peu spectaculaires, mais qui permettent la supériorité tactique sur le champ de bataille.

Le ministère des Armées a limité à trois le nombre total d'Opex simultanées sur lesquelles les troupes françaises sont engagées, et cette limite est déjà atteinte avec les engagements au Sahel (opération *Barkhane*), au Levant (opération *Chammal*) et au Liban (opération *Daman*, dans le cadre de la *Force intérimaire des Nations unies au Liban* ou *Finul*). Les moyens supplémentaires alloués (pour un total de 1,1 Md € par an à partir de 2020) vont permettre un engagement supérieur de matériels sur place, en particulier des moyens aériens. Il semble toutefois que les opérations extérieures ne constituent pas la priorité de la LPM 2019-2025, consacrée en priorité à la modernisation des Armées afin que ces dernières s'insèrent au mieux dans le jeu des grandes puissances mondiales.

Une France européenne à vocation mondiale

Quel destin pour la France dans un monde multipolaire, trois décennies après la chute du mur de Berlin ? La parole présidentielle est on ne peut plus claire sur la question : par sa vocation universaliste, la France est tenue de maintenir son rang, quitte à s'europaniser pour se redéployer avec plus de poids sur la scène internationale. Sa politique de défense doit s'aligner sur cette exigence, afin de lui donner toutes ses chances de réalisation.

Une voix singulière dans le monde

La vocation de la France est mondiale. Il faut entendre par là qu'on attend de sa part, partout dans le monde, le courage et la capacité de porter une parole libre, soucieuse de promouvoir ses valeurs, qui sont au fond celles de tous, comme le proclame la Déclaration des droits de l'Homme et du Citoyen de 1789.

Si Emmanuel Macron reprend à son compte ce récit, hérité de la Révolution française, et consolidé en particulier par les III^e et V^e Républiques, il l'inscrit dans un discours progressiste offensif face à ce qu'il appelle la « pensée conservatrice »,

Le choix d'une politique publique de défense et de sécurité nationale :
une parole publique, le silence et l'expression

amalgamant dans un même ensemble le populisme et le « souverainisme de repli »⁽³⁾. C'est ici que les principes moteurs de l'action présidentielle se laissent apercevoir en pleine lumière, et dont le plus central est certainement la liberté individuelle.

Mais pas de liberté authentique sans justice, ni de justice sans prospérité économique, conditions *sine qua none* de la concorde civile dans l'ordre politique intérieur, et du commerce⁽⁴⁾ entre Nations, au sens que Montesquieu donnait à ce terme. Ces trois principes pris ensemble singulariseraient en propre l'Europe, avant tout comprise en tant qu'ère de civilisation, du reste du monde. Sous cette lumière, la mission de la France exigerait de promouvoir en première ligne son héritage humaniste, en se posant à ce titre comme un intermédiaire honorable (« *honest broker* ») entre les pays déchirés par les malentendus et les conflits, par quoi elle peut contribuer à faire avancer son « idée de l'Homme »⁽⁵⁾. À cette responsabilité qui lui incombe s'attache un autre défi, lui aussi de taille : préserver les biens collectifs mondiaux à l'heure des grandes catastrophes migratoires, humanitaires et écologiques. L'attention portée par le président de la République à la question climatique et environnementale, au-delà de son dessein diplomatique assumé, visant à empêcher la Chine de monopoliser un tel enjeu global à son profit, paraît reconduire le tropisme de la France pour l'universel, en lui donnant l'occasion de favoriser une prise de conscience générale de la communauté internationale sur un sujet qui ne connaît pas de frontières.

C'est pourquoi il n'est nullement question de faire de la France, plus vieil État-Nation d'Europe, une « grosse Suisse »⁽⁶⁾ repliée sur ses intérêts utilitaires et « jalouse de sa sécurité »⁽⁷⁾. En renonçant à l'Histoire, la France renoncerait en fait à être elle-même. On voit de la sorte en quoi Emmanuel Macron fait sienne une conception républicaine de la place de la France dans le monde. Mais on voit également dans quelle mesure il ne reconduit pas mot pour mot la définition gaullienne de la grandeur.

En effet, de même qu'il ne s'agit pas de porter une métaphysique de la condition humaine⁽⁸⁾, invitant à se tenir debout face à la tragédie du monde, il n'y a pas lieu non plus de renouer avec un « roman national » « figé » qui obligerait, dans sa pensée, à s'enfermer dans une conception étroite et restrictive de l'identité, à laquelle il paraît préférer un schéma exclusivement narratif⁽⁹⁾.

Emmanuel Macron n'identifie donc pas la Nation française à une âme ou à un principe spirituel, à l'inverse de Renan, dont la formulation avait été consacrée par la victoire des Dreyfusards, puis revivifiée à l'occasion de l'épopée de la France libre⁽¹⁰⁾.

(3) MACRON Emmanuel, « Initiative pour l'Europe - Discours pour une Europe souveraine, unie, démocratique », Paris, 26 septembre 2017 (www.elysee.fr/).

(4) MONTESQUIEU, *L'Esprit des lois* (1748), Robert DERATHÉ, rééd. Denis DE CASABIANCA, Paris, Classiques Garnier, 2011.

(5) MACRON Emmanuel, « Discours du président de la République devant le Parlement réuni en Congrès », Versailles, 3 juillet 2017 (www.elysee.fr/).

(6) MACRON Emmanuel, « Discours du président de la République à l'ouverture de la conférence des Ambassadeurs », Palais de l'Élysée, Paris, 29 août 2017 (www.elysee.fr/).

(7) *Ibid.*

(8) GAULLE (DE) Charles, *Mémoires de Guerre*, Gallimard, Paris, 2000.

(9) DOSSÉ François, *Le philosophe et le Président*, Stock, Paris, 2017.

(10) RENAN Ernest, *Qu'est-ce qu'une nation ?*, Mille et une nuits, Paris, 1997.

Le choix d'une politique publique de défense et de sécurité nationale :
une parole publique, le silence et l'expression

Le président de la République fait plutôt sienne une conceptualisation qu'on dira, avec Régis Debray, *post-moderne* ⁽¹¹⁾, au sens où elle prend pour axe régulateur l'idée de « projet » ⁽¹²⁾, un signifiant pour le moins fluide et extensif, qui n'a pas reçu jusqu'à aujourd'hui davantage de précision, même si l'on comprend bien à travers lui les thématiques qui sont privilégiées par son utilisateur : la jeunesse et l'audace, tendus vers une aspiration à la nouveauté et à l'invention. Au demeurant, la relation symbolique qui lie le président de la République à la France paraît davantage relever de la langue, portée à son expression la plus aboutie par la littérature, dont il est vrai qu'il en possède le goût (à l'instar de François Mitterrand), que du registre charnel, solidement ancré autour de l'idée nationale et inséparable d'une sensibilité esthétique classique issue du Grand Siècle, comme c'était le cas chez le général de Gaulle, qui n'hésitait pas à associer à sa vaste connaissance de l'histoire un penchant prononcé pour les « hauteurs » et le « grande large » philosophique ⁽¹³⁾.

Vers une souveraineté européenne

La conception présidentielle du rôle de la France dans le monde s'accompagne d'une ambition diplomatique maintes fois réaffirmée depuis le début du quinquennat, et dont l'impératif premier est sans conteste la conservation du rang. Tandis que le « moment unipolaire » américain n'a pas conduit au « siècle américain » que beaucoup de commentateurs enthousiastes prédisaient ou espéraient voir advenir au début des années 2000, un peu hâtivement peut-être, c'est au contraire à une redistribution des cartes de la puissance que l'on assiste, faisant apparaître plusieurs grands pôles régionaux indépendants (Chine, Russie, Inde, Brésil) qui entendent désormais jouer leur propre partition ⁽¹⁴⁾.

Dans ce contexte, la France se voit obligée, suivant en cela un mouvement plus général qui touche dans le même temps l'ensemble de ses alliés occidentaux, d'adopter une position défensive de conservation de ses acquis, configuration qui eût incommodé un Jules Michelet, pour lequel l'esprit français se distingue en premier lieu par le goût de l'offensive ⁽¹⁵⁾. Choix d'une attitude défensive donc : en faveur de la conservation des règles multilatérales nécessaires à l'épanouissement de la mondialisation dans son esprit originel, c'est-à-dire anglo-saxon, donc libéral, tant sur le plan économique, que politique ou philosophique ; mais préservation, aussi et surtout, des atouts géopolitiques légués par le général de Gaulle après la victoire des Alliés sur l'Axe (siège au Conseil de sécurité des Nations unies, capacité de dissuasion nucléaire, modèle social moderne et exceptionnalité culturelle), sans oublier la mise en valeur des beaux « vestiges » de l'Empire défunt (liens resserrés avec les anciennes colonies, relation spéciale avec

(11) DEBRAY Régis, *Le nouveau pouvoir*, Cerf, Paris, 2017.

(12) MACRON Emmanuel, « Discours du président de la République à l'ouverture de la conférence des Ambassadeurs », *op. cit.*

(13) THIBAUD Paul, « L'homme au-dessus des lois », *Le Débat* n° 81, Gallimard, Paris, septembre 1994.

(14) MACRON Emmanuel, « Préface du président de la République », in *Revue stratégique*, *op. cit.*

(15) MICHELET Jules, *Histoire de la révolution française*, Livre VII, Chapitre VIII, « Bataille de Valmy – 20 septembre 1792 », Jean de Bonnot, Paris, 1974.

l'Afrique, présence française sur toutes les mers et les océans du globe, 3^e réseau diplomatique mondial).

Cependant, il serait illusoire de penser que la France puisse rester forte tout en restant seule. C'est ici que l'esprit de défense imposé par les circonstances est compensé par un « esprit de conquête »⁽¹⁶⁾ pleinement assumé, et qui trouve son expression achevée dans le choix européen pour la France. En effet, l'interdépendance actuelle obligerait à un choix radical en faveur d'une européanisation de la France. Le mot est assumé : seule une « souveraineté européenne »⁽¹⁷⁾, débordant sciemment d'un cadre national jugé désuet, serait à même de donner le jour à un cadre de régulation adapté à la nouvelle donne mondiale, de façon à éviter la pire forme de régulation qui soit, celle qui, s'exerçant de fait, laisse les plus forts écrire unilatéralement les règles du jeu, en n'hésitant point à les violer dans l'impunité lorsqu'ils l'estiment nécessaire. Aussi est-ce au sein d'une Europe-puissance, prête à rompre avec ses illusions passées d'« idiot utile du village global »⁽¹⁸⁾, que la France serait en mesure de recouvrer les leviers de ses ambitions, et rompre ce faisant la spirale du déclin qu'elle connaît à la suite de la disparition des blocs et de la montée en force des pays émergents⁽¹⁹⁾. Mais encore faut-il que ces ambitions soient partagées par son voisin d'outre-Rhin. Car si l'union fait la force, ou plutôt, devrait-on dire, dans le langage des internationalistes, la puissance, l'ambition française pour l'Europe doit compter avec une Allemagne réunifiée, géant économique mondial, dont les préoccupations ne coïncident pas forcément avec les siennes⁽²⁰⁾. C'est que, même alliés, les États ont des intérêts avant d'avoir des amis. Or, Emmanuel Macron fait le pari que le « couple-franco-allemand » constitue bien le vecteur incontournable du renouveau français. Dans le dessein du président de la République, qui emprunte ici à l'héritage intellectuel de Valéry Giscard d'Estaing, actualisé par François Mitterrand lors du Traité de Maastricht de 1993, c'est seulement au prix d'une alliance stratégique de long terme⁽²¹⁾ avec son ancien ennemi héréditaire que la France pourra reconquérir une force de frappe politico-diplomatique tous azimuts au XXI^e siècle.

Marchande⁽²²⁾ d'abord, avec la plus grande zone de libre-échange mondiale qu'est le marché unique. Monétaire⁽²³⁾ ensuite, avec la création de l'euro, ligne Maginot macro-économique jugée indispensable à l'heure d'une globalisation financière difficilement contrôlable. Militaire et stratégique⁽²⁴⁾ pour finir, avec la volonté de mettre sur pied une défense unifiée, permettant de lever l'ingérence, souvent ambiguë, des États-Unis dans les affaires du « vieux monde ». C'est que les gages de protection offerts par

(16) MACRON Emmanuel, « Discours du président de la République devant le Parlement réuni en Congrès », *op. cit.*

(17) REYNIÉ Dominique, « La souveraineté européenne, dernière chance pour la France d'écrire l'histoire », *Le Figaro*, Paris, 24 septembre 2017 (www.lefigaro.fr).

(18) VÉDRINE Hubert, *Le Temps des chimères. 2003-2009*, Fayard, Paris, 2009.

(19) GAUTIER Louis, *La défense de la France après la guerre froide*, Puf, Paris, 2009.

(20) DIRAKIS Alexis, « Les ressorts du consensus allemand sur l'Europe », *Le Débat* n° 5, Gallimard, Paris, 2017.

(21) CORN Tony, « Pax germanica. La République de Berlin entre Kant et le Kaiser », *Le Débat* n° 179, Gallimard, Paris, 2014.

(22) LAÏDI Zaki, *La norme sans la force. L'énigme de la puissance européenne*, Presses de Sciences Po, Paris, 2008.

(23) QUATREPOINT Jean-Michel, « Mars 83 ou comment la France a perdu la guerre monétaire », *Le Débat* n° 174, Gallimard, Paris, 2013.

(24) THOMANN Pierre-Emmanuel, « Le couple franco-allemand et la dimension géopolitique de la crise de l'euro », *Hérodote* n° 151, La Découverte, Paris, 2013.

Le choix d'une politique publique de défense et de sécurité nationale :
une parole publique, le silence et l'expression

les États-Unis, quoique bien réels, sont indissociables en même temps d'une forme encombrante de mise sous tutelle ⁽²⁵⁾. D'où la nécessité d'une européanisation de la politique de défense française, pour mettre un terme à ces ambivalences et faire prendre à l'Europe son envol définitif.

Européaniser la politique de défense française

Le président de la République entend mettre sa politique de défense au service de son ambition diplomatique, comme en témoigne l'intérêt prononcé dont il a fait preuve, dès le début de son quinquennat, à l'endroit des Armées françaises – du moins dans le maniement des symboles régalien, mis avec adresse en valeur par la liturgie républicaine.

C'est ainsi qu'il a réservé son premier déplacement à nos forces militaires mobilisées à Gao au Mali, après avoir fait modifier la titulature du ministère de la « Défense » en ministère des « Armées », pour mieux souligner le rôle instrumental dans lequel il entend cantonner la défense française. Mais c'est surtout à l'occasion de son intervention du 20 juillet 2017 sur la base aérienne 125 d'Istres, accompagné du nouveau Chef d'état-major des Armées (Céma), le général François Lecointre, qu'il a rappelé le devoir d'obéissance de l'ordre militaire à la sphère du politique. D'où une conséquence, imparable : bien que la dissuasion occupe une place centrale au sein de politique de défense française, seul le président de la République en a la charge et la responsabilité. Ainsi le veut l'onction du suffrage universel en démocratie. Ce choix proprement politique du maintien de la dissuasion rejoint le sens originel que l'ancien ministre des Affaires étrangères, Hubert Védrine, avait accolé à la notion de « gaullomitterrandisme », avant qu'elle ne soit déviée de son acception première pour exprimer, plus largement, le choix de la distance face à l'allié américain ⁽²⁶⁾.

Car derrière le choix de la distance se niche la volonté de renouer avec plus de liberté sur la scène de l'Histoire. Pour que l'Europe ne demeure plus engoncée dans sa frivolité, « à l'abri du monde » ⁽²⁷⁾, mais reprenne en main son destin, après avoir connu deux guerres mondiales fratricides, il importe qu'une avant-garde de pays européens, possédant chacun une culture stratégique, des capacités de projection, ainsi que des moyens technologiques et budgétaires avancés, prennent les devants. Dans un tel esprit, il appartient naturellement à la France de guider l'aventure européenne à son terme. Pour cela, elle doit prendre conscience que son « cadre naturel de sécurité » ⁽²⁸⁾ réside d'abord en Europe. L'idée d'un recentrage de la France vers le Sud ne paraît donc plus à l'ordre du jour, à l'inverse de ce qu'avait suggéré la tentative de Nicolas Sarkozy de repositionner la France vers son environnement géographique proche, avec son

(25) MÉLANDRI Pierre et NOUAILHAT Yves-Henri, « Chapitre 29. Les États-Unis, l'Alliance atlantique et l'unification européenne : deux projets complémentaires ou rivaux ? » in FRANCK Robert (dir.), *Pour l'histoire des relations internationales*, Puf, Paris, 2012.

(26) VÉDRINE Hubert, BONIFACE Pascal et LEQUESNE Christian, « La politique étrangère de la France en débat », *Esprit* 2018/3, Éditions Esprit, Paris, 2018.

(27) MACRON Emmanuel, « Initiative pour l'Europe - Discours d'Emmanuel Macron pour une Europe souveraine, unie, démocratique », *op. cit.*

(28) *Revue stratégique, op. cit.*, p. 11.

Le choix d'une politique publique de défense et de sécurité nationale :
une parole publique, le silence et l'expression

projet d'Union pour la Méditerranée (UPM), bien que vidé en partie de sa substance par Angela Merkel en 2008 ⁽²⁹⁾. Cette option ayant été écartée, il convient donc de prendre l'initiative, en posant les jalons d'une Europe continentale de la défense, à laquelle paradoxalement le Royaume-Uni devrait se joindre malgré le *Brexit*, tant l'importance et la qualité de son appareil de défense prêtent peu à la contestation, sans parler d'ailleurs de son statut de puissance nucléaire qui la classe à part avec la France ⁽³⁰⁾. C'est sur cette base, et sur cette base seulement, qu'une relation plus équilibrée avec les États-Unis pourra voir le jour, sans qu'il ne soit pour autant question d'une quelconque séparation, ni de l'Alliance atlantique, ni de son bras armé militaire, l'Otan. Mais la tâche d'identification des menaces suppose, en amont, une définition rigoureuse des intérêts français, qu'il convient d'approfondir à présent.

Les intérêts de la France commandant la politique publique de défense et de sécurité nationale.

La finalité de l'aventure militaire légitime son existence et façonne ses contours. La politique publique de défense et de sécurité nationale conduite par le président de la République répond ainsi à l'exigence de la sauvegarde des intérêts fondamentaux du pays. Si la survie de la Nation apparaît comme leur trame de fond et leur dessein ultime, l'histoire montre que les intérêts de la France sont mouvants et toujours fonction de son environnement. Articulés autour de l'« indépendance nationale » chère au général de Gaulle dans un contexte de guerre froide, ils se comprennent depuis le *Livre blanc* de 1994 dans le cadre d'une « autonomie stratégique », plus favorable à des systèmes d'alliances interdépendants et *via* un agencement entre intérêts stratégiques, intérêts de puissance et intérêts vitaux. La détermination des menaces dépendant de ce triptyque, il a été nécessaire pour le chef des Armées de procéder à sa redéfinition, à la lumière des mutations stratégiques et géopolitiques les plus récentes.

La dissuasion comme garantie suprême de nos intérêts vitaux

Dans la doctrine française, dissuasion nucléaire et intérêts vitaux de la France sont intimement liés et la *Revue stratégique* ne déroge pas à cette tradition en faisant du renouvellement de ses deux composantes la « garantie ultime de nos intérêts vitaux ». Le flou perpétué par le président de la République sur les intérêts vitaux de la France et leur menace participe de la dissuasion nucléaire puisqu'il maintient une incertitude dans l'esprit de tout agresseur étatique quant au déclenchement du seuil nucléaire ⁽³¹⁾. Au cœur de ces intérêts vitaux, figurent, comme sous le quinquennat précédent, « l'intégrité de notre territoire et la sauvegarde de la population ». La dissuasion nucléaire française se constitue d'une composante océanique et d'une composante aéroportée dont la part est passée de 50 % en 1960 à moins de 20 % aujourd'hui.

(29) THOMANN Pierre-Emmanuel, *op. cit.*

(30) CHAZAN David et FOSTER Peter, « Macron email leak: British military ties to France 'more important' than flawed Germany-EU plan », *The Telegraph*, Londres, 31 juillet 2017 (www.telegraph.co.uk/).

(31) TERTRAIS Bruno, *La France et la dissuasion nucléaire : concept, moyens, avenir*, La Documentation française, Paris, 2017.

Le choix d'une politique publique de défense et de sécurité nationale :
une parole publique, le silence et l'expression

Ce désinvestissement progressif conduit à un vieillissement des équipements et rend nécessaire le renouvellement des composantes océanique et aéroportée. C'est pour cette raison que la LPM 2019-2025 inscrit dans son budget l'objectif du maintien sur le long terme de la dissuasion nucléaire dans le prolongement des priorités définies sous le précédent quinquennat. Ainsi, elle prévoit la modernisation de l'ensemble des sous-marins nucléaires lanceurs d'engins (SNLE), la mise en service du missile *M51.3*, le développement de la future version du missile *M51*, le lancement du chantier du SNLE de 3^e génération ainsi que le passage à un porteur unique *Rafale* dès 2018, la rénovation « à mi-vie » du missile *ASMPA* (*Air-sol moyenne portée - A*). Par ailleurs, la France ayant renoncé aux essais nucléaires, les investissements seront renforcés pour le programme *Simulation*, garant de l'effectivité de l'arme nucléaire.

La précipitation dans la rédaction de la *Revue stratégique* et dans l'élaboration de la LPM 2019-2025 est en partie due au contexte instable de réaffirmation des politiques de puissance qui se traduit depuis quelques années par la résurgence de la menace nucléaire ⁽³²⁾.

Dans ce monde toujours nucléaire, c'est de la préservation des équilibres dont il est question avec le renouvellement des deux composantes de la dissuasion nucléaire. « Le feu nucléaire [étant] consubstantiel au gaullisme d'État » ⁽³³⁾, il n'est guère étonnant que la stratégie de dissuasion nucléaire de l'actuel président de la République soit porteuse d'une symbolique forte pour la France. La sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne fait de la France la seule puissance nucléaire d'Europe, membre permanent du Conseil de sécurité des Nations unies et dotée d'un modèle d'armée complet, ce qui lui donne une place prépondérante dans les initiatives concernant l'Europe de la défense. Or, la *Revue stratégique* rappelle que les intérêts vitaux de la France dépassent le simple cadre national.

Emmanuel Macron s'inscrit donc bien dans la continuité directe des précédentes mandatures en réaffirmant que la dissuasion, première des cinq fonctions stratégiques, est, depuis plus de 50 ans, « la clé de voûte de notre stratégie de défense » ⁽³⁴⁾. Outre la garantie des intérêts vitaux, la dissuasion nucléaire française, si elle ne peut être la réponse la plus adaptée aux nouvelles menaces non-étatiques, est bien un élément essentiel de la politique de prestige de la France.

Intérêts stratégiques propres et intérêts stratégiques communs

« Les intérêts de notre pays ne se limitent plus seulement à la défense de notre territoire » a rappelé Emmanuel Macron le 19 janvier 2018 dans son discours de vœux aux Armées ⁽³⁵⁾.

(32) VANDIER Pierre, *La dissuasion au troisième âge nucléaire*, Éditions du Rocher, Paris, 2018.

(33) TERTRAIS Bruno, *op. cit.*

(34) MACRON Emmanuel, « Discours du président de la République, vœux aux Armées », Toulon, 19 janvier 2018 (www.elysee.fr/).

(35) *Ibid.*

Le choix d'une politique publique de défense et de sécurité nationale :
une parole publique, le silence et l'expression

À l'heure de la mondialisation, ils doivent nécessairement être conçus dans une conception stratégique plus globale aux yeux du Président. Les intérêts stratégiques de la France résident principalement dans le maintien de la stabilité politique et militaire de l'espace européen et de ses marges, mais englobent aussi des enjeux économiques se rattachant à des régions géographiques plus lointaines. L'assurance de l'approvisionnement en matières premières et la sécurisation des routes commerciales constituent à cet égard des priorités. Elles ont par exemple conduit au renforcement de la présence militaire française dans le golfe Arabo-persique par la signature d'accords de défense (avec les Émirats arabes unis, le Koweït et le Qatar) et par l'établissement d'une base interarmées à Abu Dhabi (depuis laquelle le Président a, du reste, souligné, en novembre 2017, l'excellence de l'armée française dans la lutte contre les trafics et la piraterie ⁽³⁶⁾).

La *Revue stratégique de Défense et de Sécurité nationale* a identifié d'autres intérêts majeurs pour la France comme la maîtrise de la prolifération des armes nucléaires et des armes de destruction massive, des flux migratoires, ou encore du numérique, autant de domaines qui exigent un « modèle d'armée complet et équilibré » (allant du renseignement jusqu'à la capacité d'intervention directe), autant de domaines qui commandent le maintien de l'autonomie stratégique française.

Cela étant, la mondialisation des enjeux, l'interconnexion des conflits et l'interdépendance croissante des acteurs du système international ont fait émerger des « intérêts stratégiques communs » aux États européens ⁽³⁷⁾. La stabilité du continent, inquiétée par des menaces sans frontière telles que le terrorisme, la criminalité organisée, la cybercriminalité, le dérèglement climatique ou encore les pandémies, constitue le cœur de ces intérêts partagés. Dès lors, tout en restant « fidèle à ses engagements au sein de l'Alliance atlantique », le chef de l'État aspire à une France qui soit « moteur de l'autonomie stratégique européenne », celle-ci s'imposant comme une véritable « nécessité géopolitique » ⁽³⁸⁾. La France, en accord avec ses partenaires européens les plus sérieux (le Royaume-Uni et l'Allemagne), veut à cet effet développer une culture stratégique et des instruments de protection communs, dans le cadre communautaire ou dans le cadre d'accords bilatéraux. Parallèlement, Emmanuel Macron a conscience que l'Alliance atlantique demeure la pierre angulaire de la sécurité européenne et a assuré que la France y renforcera son investissement et y honorera ses engagements.

Mais si la défense de l'Europe doit être européenne, la défense de la France peut-elle être française ? L'indépendance de la France est-elle antinomique d'une ambition européenne ? En clair, existe-t-il une contradiction entre l'autonomie stratégique de la France et l'autonomie stratégique de l'Europe ?

Face à ces interrogations, le président de la République s'est voulu rassurant en appréciant le maintien de « l'autonomie stratégique, opérationnelle » de la France

(36) MACRON Emmanuel, « Discours du président de la République à la base navale d'Abu Dhabi », Émirats arabes unis, 9 novembre 2017 (www.elysee.fr/).

(37) Projet de loi relatif à la programmation militaire pour les années 2019 à 2025 et portant diverses dispositions intégrant la défense n° 659, enregistré à la présidence de l'Assemblée nationale le 8 février 2018.

(38) MACRON Emmanuel, « Discours du président de la République, vœux aux Armées », *op. cit.*

Le choix d'une politique publique de défense et de sécurité nationale :
une parole publique, le silence et l'expression

comme une priorité et en démontrant que la coopération européenne allait permettre « de nous démultiplier » dans le but « de faire mieux ensemble » et non dans celui de faire moins à l'échelle nationale ⁽³⁹⁾. Ainsi, la France conserve « sa capacité à décider et à agir seule pour défendre ses intérêts » propres ⁽⁴⁰⁾, capacité qui la positionne comme « première armée européenne [et] deuxième armée du monde libre » ⁽⁴¹⁾. Ces efforts renforcent la crédibilité de la France aux yeux de ses partenaires et lui donnent les moyens de garantir la pérennité de ses intérêts de puissance.

Intérêts de puissance : une préservation des acquis

Puissance nucléaire, membre permanent du Conseil de sécurité, 6^e puissance économique mondiale, 2^e Zone économique exclusive (ZEE), puissance spatiale, membre fondateur de l'Otan et de l'UE, la France figure en bonne place à la table des négociations mondiales.

Héritage de sa longue histoire, ces atouts mettent à la charge du pays un certain nombre de responsabilités internationales et font planer la menace du déclin sur les épaules de ceux qui le gouvernent. Se détachant du concept giscardien de « grande puissance moyenne », Emmanuel Macron estime que « la France doit redevenir une grande puissance tout court » ⁽⁴²⁾. Lorsqu'ils constituent une garantie pour la paix et la sécurité internationale, la France doit ainsi user de son influence afin de promouvoir l'État de droit, la démocratie et les droits de l'Homme. Dans le contexte d'une contestation croissante du système international et des rapports de force hérités de l'après second conflit mondial, elle a en effet plus que jamais le devoir d'affirmer ses valeurs. L'établissement d'un ordre multilatéral régi par un droit international observé par tous les États se distingue alors comme un intérêt de puissance fondamental : il est un gage de stabilité durable pour le monde et assure à la France une place prédominante au sein du concert des Nations. Dès lors, il faut que la France soit dotée d'un outil de défense crédible, en adéquation avec les obligations qui découlent de sa qualité de membre permanent du Conseil de sécurité, afin que, sous réserve de recevoir l'approbation de l'ONU, elle puisse intervenir militairement au nom du respect de cet ordre juridique international qu'elle a contribué à construire.

Forte de ses territoires ultramarins, traversée par douze fuseaux horaires, la France est le seul pays au monde où le soleil ne se couche jamais. La valorisation et la protection de notre outre-mer relèvent par conséquent d'intérêts de puissance essentiels. Comme l'a rappelé le Premier ministre à Toulon le 30 septembre 2017, « ce qui n'est pas surveillé est visité, ce qui est visité est pillé, et ce qui est pillé finit toujours par être contesté » ⁽⁴³⁾. La France doit ainsi manifester sa présence en mobilisant des moyens maritimes, aériens et terrestres sur ces territoires afin de lutter contre les trafics

(39) *Ibid.*

(40) *Revue stratégique, op. cit.*, §170.

(41) DUPONT Laureline, GERNELLE Érienne et LE FOL Sébastien, « Emmanuel Macron : le grand entretien », *Le Point*, Paris, 30 août 2017 (www.lepoint.fr/).

(42) *Ibid.*

(43) PHILIPPE Édouard, « Discours du Premier ministre à l'occasion de sa visite au sein des unités de la Marine nationale », Toulon, 30 septembre 2017 (www.gouvernement.fr/discours-du-premier-ministre-a-toulon).

Le choix d'une politique publique de défense et de sécurité nationale :
une parole publique, le silence et l'expression

illicites qui la dépossèdent de ses biens et qui remettent en cause sa souveraineté. De telles convoitises sont d'ailleurs amenées à s'intensifier à mesure de l'épuisement des ressources globales de la planète, d'où une convergence manifeste entre intérêts stratégiques et intérêts de puissance à ce sujet. Outre ses atouts économiques, les territoires ultramarins présentent l'avantage d'être de véritables plateformes de projection de puissance permettant, d'une part, à la France de multiplier les accords de sécurité avec des puissances non-européennes et, d'autre part, de pouvoir redéployer ses forces militaires rapidement et dans un espace géographique étendu.

Enfin, l'ambition de rayonnement de la France, au moyen de la culture, de la francophonie, de la diplomatie ou encore de la science et de la technologie est inséparable de sa politique de défense. Dans toutes les régions du monde, les instituts culturels, les lycées français, les ambassades, contribuent à l'influence de la France et peuvent, pour cette raison, être pris pour cible. De même, notre savoir-faire technologique et notre industrie de défense, par l'export, concourent au développement de la puissance française⁽⁴⁴⁾. Ainsi, toutes ces structures civiles, qui dépassent le terrain militaire *stricto sensu*, sont le socle de nos intérêts de puissance et doivent, à ce titre, être sanctuarisées. ♦

(44) PARLY Florence, « La *Revue stratégique* : une analyse lucide au service d'une vision ambitieuse », *Revue Défense Nationale* n° 805, Paris, décembre 2017, p. 17.

L'insertion de la France dans un cadre interallié, international ou de coalitions de circonstances : le travail, le partage, les résultats

John BEBNOWICZ-HARRIS, Clémence CASSÉ, Louise MONJO,
Simon ROCHE (rapporteur) et Elhadji Saer THIAM

Étudiants en Masters « Armées, défense et sécurité »
(Paris IV) et « Relations internationales » (Paris II-Paris IV).

« **L**a définition de nos intérêts vitaux ne saurait être limitée à la seule échelle nationale parce que la France ne conçoit pas sa stratégie de défense de manière isolée, même dans le domaine nucléaire » ⁽¹⁾. La France reconnaît par-là l'existence d'intérêts vitaux dépassant le territoire national qui peuvent l'emmener à intervenir à l'extérieur de ses frontières, sans pour autant que sa décision d'engager les forces françaises soit partagée avec ses partenaires ; cette décision reste du domaine de la souveraineté française.

Cependant, la France s'inscrit depuis de nombreuses années dans des alliances plus ou moins pérennes et aux structures, capacités opérationnelles et de développement différentes. Son environnement stratégique, dans le contexte international actuel, impose de questionner sa défense dans un cadre mondial et donc dans le cadre de ces alliances : le besoin de légitimer l'action militaire, l'augmentation des coûts matériels et humains nécessaires à un modèle d'armée complet, l'intensification des opérations extérieures et intérieures ainsi que l'évolution des menaces imposent un spectre large de réponses (du fantassin à la dissuasion nucléaire), impliquant la multilatéralité des opérations et le maintien de la France au sein de ces alliances internationales. Ces différentes alliances font qu'aujourd'hui la France intervient dans le monde entier dans des missions d'ordres très différents et avec des alliés divers et variés. Comme l'a dit le président Macron lors des vœux aux Armées : « La coopération, c'est ce qui va nous permettre de nous démultiplier et non plus, contrairement à ce qui a été présenté pendant des années, être la compensation d'une réduction budgétaire ou de format. » ⁽²⁾. En effet, comme le définit le *Livre blanc*, la défense des intérêts de la France se joue sur la scène mondiale sans pour autant que l'ambition de conserver son autonomie stratégique ne soit abandonnée. Celle-ci consiste à avoir et à conserver la

(1) HOLLANDE François, « Discours sur la dissuasion nucléaire », Istres, 19 février 2015 (www.defense.gouv.fr).

(2) MACRON Emmanuel, « Discours du président de la République, vœux aux Armées », Toulon, 19 janvier 2018 (www.elysee.fr).

capacité opérationnelle (mais aussi politique) d'agir seul mais aussi d'avoir les moyens diplomatiques de ne pas le rester. Ainsi, les alliances de la France concernant la défense ne sont jamais des structures strictement militaires et sont toujours organisées autour d'une instance politique, juridique et décisionnelle.

La France a d'ailleurs une place privilégiée dans nombre de ces organisations du fait de l'efficacité de son outil militaire mais aussi de sa place dans les rangs des grandes puissances politiques mondiales. Il conviendra d'étudier ici l'inscription de notre pays dans trois grandes organisations internationales (ONU, Otan, UE) mais aussi d'observer les engagements français, en temps de paix comme en temps de guerre, avec des problématiques différentes, aux côtés de ses alliés.

La défense mondiale de la France

De Gaulle a un jour dit : « C'est parce que nous ne sommes plus une grande puissance, qu'il nous faut une grande politique ». Présente sur les trois océans majeurs, engageant plus de 15 000 militaires en dehors de son territoire métropolitain, membre permanent du conseil de l'ONU, il va sans dire que la politique de défense de la France est aujourd'hui, sur le plan mondial, une grande politique. Quels sont les éléments de cette puissance ?

Le poids politique de la France dans le monde à travers l'ONU

La première des institutions où la France met en pratique et tire son influence sur la scène mondiale est l'Organisation des Nations unies. Rappelons que la France demeure, depuis la Conférence de San Francisco du 26 juin 1945, un des 5 membres permanents du Conseil de sécurité de l'ONU. Elle a également été impliquée dans plusieurs missions sous mandats de l'ONU, notamment, en Afrique et au Moyen-Orient. Ces quelques éléments d'introduction démontrent à la fois l'appui et l'influence que possède la France au sein de cette organisation internationale. Elle est donc particulièrement active au sein de l'institution comme le montrent les missions *Minustah* (mission de stabilisation en Haïti) et *Onuci* (Opération des Nations unies en Côte d'Ivoire) de 2004. Mais l'exemple le plus récent reste sans conteste l'opération *Sangaris* qui engagea 1 600 soldats français de 2013 à 2016 en République centrafricaine dans une mission d'interposition. Cette fidélité de la France à l'ONU est confirmée par la *Revue stratégique* de décembre 2017 : « L'ONU et ses agences demeurent pourtant essentielles pour organiser un monde régi par des règles adoptées collectivement. »⁽³⁾. De cette affirmation, nous pouvons en conclure que l'ONU reste importante pour la politique de défense de la France qui « continue de s'investir dans les OMP [Opérations de maintien de la paix] de l'ONU, notamment en fournissant certaines capacités critiques »⁽⁴⁾.

(3) DANJEAN Arnaud (dir.), *Revue stratégique de Défense et de Sécurité nationale*, Ministère des Armées, DICOd, Paris, octobre 2017, §7.

(4) *Ibid.*, §205.

Mais bien plus, l'ONU, de par les principes de « *peacekeeping* » et la doctrine Capstone (2008) ⁽⁵⁾, sert de socle à la légitimité des actions des forces françaises. En effet, les opérations ont pour justification la paix dans une région politiquement troublée, comme ce peut être le cas en Syrie et en Libye (où la force armée de l'ONU doit être présente à l'occasion des élections), la sécurité internationale, la protection des droits de l'homme ou l'aide humanitaire, telle que l'a montré l'intervention de l'armée à Haïti dans le cadre de la *Minustah*. La légitimité des interventions militaires, sous l'égide de l'ONU, semble aujourd'hui se faire principalement dans le cadre humanitaire, au nom de la démocratie ou des droits des peuples à disposer d'eux-mêmes.

Les actions peuvent être menées en prévention des conflits, en rétablissement et imposition de la paix ou en consolidation de celle-ci par les contingents militaires ⁽⁶⁾. Selon ces objectifs, les opérations sous mandat de l'ONU doivent tout d'abord « répondre aux différents types de conflits et faire face aux menaces émergentes à la paix et à la sécurité internationales » ⁽⁷⁾.

Dès lors « les contingents militaires de l'ONU peuvent être appelés à :

- surveiller une frontière contestée ;
- surveiller et observer des processus de paix dans les régions sortant d'un conflit ;
- assurer la sécurité dans une zone de conflit ;
- protéger les civils ;
- former et aider les forces militaires nationales ;
- aider les anciens combattants à mettre en œuvre les accords de paix qu'ils peuvent avoir signés. » ⁽⁸⁾.

Néanmoins, nous pouvons nous demander si l'ONU est un cadre privilégié pour la France dans ses relations avec les pays du monde entier. Depuis l'investiture de l'actuel président de la République, Emmanuel Macron, et de la constitution de son gouvernement avec Jean-Yves Le Drian comme ministre de l'Europe et des Affaires étrangères, et Florence Parly comme ministre des Armées, deux visites majeures à l'étranger ayant trait à la Défense sont à noter.

Prenons comme exemple le Japon où, en janvier 2018, Jean-Yves Le Drian et Florence Parly se sont rendus. Le seul sujet se rapportant à une problématique onusienne est contenu dans le paragraphe 8 du communiqué conjoint qui énonce : « en ce qui concerne le processus de paix au Proche-Orient, les quatre ministres ont réaffirmé leur soutien à la solution à deux États Israël et Palestine, vivant côte à côte en sécurité dans des frontières sûres et reconnues par la communauté internationale, décidées par les négociations entre les parties et avec Jérusalem comme capitale des deux États, dans

(5) NATIONS UNIES, *Opérations de maintien de la paix des Nations unies, Principes et Orientations*, New York, 2008, Chapitre 3, « Les principes de base du maintien de la paix des Nations unies », p. 32 (www.un.org/fr/).

(6) *Ibid.*, p. 27.

(7) *Ibid.*, p. 16.

(8) NATIONS UNIES, « Contingents militaires » (www.un.org/fr/peacekeeping/issues/military.shtml).

le respect des résolutions des Nations unies »⁽⁹⁾. Concernant les accords passés entre les deux pays à propos de leur coopération dans le domaine maritime dans la région Pacifique, il s'agit d'un accord bilatéral plus que d'une relation sous l'égide de l'ONU. De cette visite, nous pouvons en conclure que la politique de défense de l'actuel président de la République est fondée davantage sur des accords bilatéraux, notamment avec certains pays d'Asie dans le domaine de la défense, l'ONU étant relégué à une place secondaire. Cette politique peut être qualifiée de pragmatique face à un constat régulier d'une faiblesse relative de l'organisation à gérer les crises mondiales qui affectent d'une manière ou d'une autre la sécurité de la France⁽¹⁰⁾.

La France dans le monde

La France bénéficie également de bonnes assises géographiques dans le monde qui lui permettent de mettre en place et d'assurer la défense, que cela soit de ses territoires ou de ses intérêts.

En effet, les forces de souveraineté garantissent la présence française dans ses Dom-Com aux Antilles, en Guyane, en Nouvelle-Calédonie, à La Réunion et à Mayotte, et dans la Polynésie française. Ainsi, de par son seul territoire, la France possède des bases militaires dans trois océans du globe. De plus, des forces françaises de présence sont déployées dans trois bases opérationnelles avancées (en Côte d'Ivoire, à Djibouti et dans les Émirats arabes unis) ainsi que dans deux pôles opérationnels de coopération (Gabon et Sénégal)⁽¹¹⁾. Ces forces de présence soulignent le rôle particulier de la France en Afrique et notamment dans la région subsaharienne comme le montre aujourd'hui le « parrainage » français de la Force du G5 Sahel. De manière plus générale, les forces prépositionnées permettent une présence française « dans les principales zones d'intérêt stratégique nationales et internationales définies par le *Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale* [2013] »⁽¹²⁾, ainsi qu'une contribution aux coopérations opérationnelles régionales.

Prenons comme exemple la base navale d'Abu Dhabi (EAU) visitée en novembre 2017 par Emmanuel Macron. Cette base, inaugurée par Nicolas Sarkozy en 2009, est la seule implantation militaire permanente de la France hors d'Afrique et la première base militaire à l'étranger bâtie par la France en 50 ans. Lors de sa visite, le président de la République a souligné l'importance de cette base et tant que point d'appui nécessaire pour la Marine française. Pour Emmanuel Macron, la présence de forces françaises sur cette base navale à Mina Zayed ainsi que sur la base aérienne d'Al-Dhafra est « le signe d'une France qui tient ses engagements vis-à-vis de ses alliés »⁽¹³⁾. En effet, cette présence aux EAU permet le déploiement des forces

(9) « Communiqué conjoint des ministres des Affaires étrangères et de la Défense de la République française et du Japon », ministère des Armées, Tokyo, 26 janvier 2018 (www.diplomatie.gouv.fr/).

(10) *Revue stratégique*, *op. cit.*, §8-10. Ces paragraphes sont particulièrement éloquentes sur le sujet.

(11) Projet de loi relatif à la programmation militaire pour les années 2019 à 2025 et portant diverses dispositions intéressant la défense, n° 659, enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 8 février 2018.

(12) ÉTAT-MAJOR DES ARMÉES (EMA), *Les forces françaises prépositionnées*, ministère de la Défense, Paris, mai 2016.

(13) MACRON Emmanuel, « Discours du président de la République à la base navale d'Abu Dhabi », Émirats arabes unis, 9 novembre 2017 (www.elysee.fr/).

françaises dans la région de la Corne de l'Afrique (notamment dans l'opération *Atalante* de l'Union européenne contre la piraterie), dans le Golfe (opération *Chammal* contre *Daech*) mais aussi une présence accrue de la France dans l'océan Indien qui favorise le développement de la coopération et de l'interopérabilité avec l'Inde (Florence Parly, la ministre des Armées a d'ailleurs visité à la fois l'Inde et les Émirats arabes unis en octobre 2017) ou encore l'Australie.

Par ailleurs, lors de la visite du Président en Inde, la signature d'un accord de coopération logistique a été réalisée, ouvrant les bases françaises à la marine indienne et les bases indiennes à la Marine nationale ⁽¹⁴⁾. *A priori*, les bases françaises concernées seront celles de La Réunion, d'Abu Dhabi et de Djibouti.

L'Arc d'opération de la France : du Sahel à la Baltique

Au-delà de ces bases, la France se trouve aujourd'hui investie dans le monde par une série d'opérations et de projections de ses forces hors du territoire national. Il y a ainsi aujourd'hui trois grandes zones d'opérations multilatérales auxquelles participe la France, formant un arc « d'opérations extérieures ».

Au Sahel, l'opération *Barkhane* est une opération militaire de lutte contre les groupes djihadistes, menée par la France depuis trois ans. Elle a succédé, le 1^{er} août 2014, à l'opération *Serval*. Cette opération prend place dans la Bande sahélo-saharienne (BSS), désignée comme un enjeu majeur pour la France dans la lutte « contre le terrorisme et les trafics, ainsi que de protection des communautés d'expatriés », alors que *Daech* s'est « officiellement » implanté au Mali en 2016 ⁽¹⁵⁾, et où la présence d'*Al-Qaïda* n'est pas non plus à négliger. Dans cette région, la France doit faire face à un « durcissement de l'environnement opérationnel » ⁽¹⁶⁾, qui lui impose une nouvelle « approche de coopération de défense » ⁽¹⁷⁾. Cela passe par l'implication de nos alliés européens dans la région tels que l'Italie, l'Espagne, la Suède, l'Allemagne et récemment l'Estonie, par des opérations planifiées avec la *Minusma* de l'ONU et ses 13 000 hommes et par l'approfondissement des partenariats stratégiques locaux qui montrent un « effort soutenu dans le domaine multilatéral » ⁽¹⁸⁾ de la France dans la région avec le soutien et le développement d'une force G5 Sahel, supposée prendre le relais à moyen terme. Cependant l'opération *Barkhane* montre ses limites : après 4 ans, elle n'a pas encore atteint ces objectifs. Le projet G5 Sahel, lui, est limité car sa dimension politique est presque exclue au profit du volet militaire ⁽¹⁹⁾.

Au Moyen-Orient, l'opération *Chammal*, lancée le 19 septembre 2014 vise, comme l'explique le ministère des Armées, « à apporter un soutien militaire aux forces

(14) « Déclaration conjointe du président de la République, Emmanuel Macron et de Narendra Modi, Premier ministre de la République d'Inde à New Delhi », Palais de l'Élysée, Paris, 11 mars 2018 (www.elysee.fr/).

(15) *Revue stratégique, op. cit.*, §28.

(16) *Ibid.*, p. 48.

(17) *Ibid.*, p. 61.

(18) *Ibid.*, §208.

(19) Thèse avancée par Roland MARCHAL (chercheur au CNRS) dans un entretien avec Romain BRUNET, « Opération *Barkhane* : "Les problèmes sur place ne sont pas réglés" », *France 24*, 22 décembre 2017 (www.france24.com/).

locales engagées dans le combat contre *Daech* sur leur territoire »⁽²⁰⁾. Opération multinationale, la France y engage des composantes terrestres, maritimes et aériennes afin de mener à la fois des opérations coercitives (missions de renseignement et de frappes), mais également des actions de conseil et de formation des forces de sécurité irakiennes et kurdes sur le terrain.

La participation de la France à ces deux volets a permis de mettre *Daech* à la portée des forces de la coalition dans les combats au sol. Comme pour la BSS, l'implication des forces françaises dans cette région du monde vise avant tout à répondre aux attaques terroristes subies sur son sol depuis 2014. Ceci s'illustre par les propos de l'ancien président français François Hollande qui affirmait au moment de lancer cette opération : « Rien ne nous fera céder dans notre volonté de lutter contre le terrorisme et nous allons encore renforcer nos actions en Syrie comme en Irak. Nous continuerons à frapper ceux qui justement nous attaquent sur notre propre sol, dans leurs repaires. »⁽²¹⁾. Cette opération s'inscrit dans une vision stratégique française plus large. Alors que la région doit se reconstruire, elle devient l'enjeu de convoitise de puissances régionales ou mondiales concurrentes de la France : la Russie, l'Irak et la Turquie⁽²²⁾.

L'enjeu pour la France dans cette région est également maritime alors que la Méditerranée voit émerger de nouveaux concurrents tels que la Russie, qui a installé une base navale à Tartous lui conférant un accès direct à la Méditerranée, et la Chine, qui a ouvert à Djibouti, en juillet 2017, une base navale pouvant accueillir 10 000 marins et des porte-avions, et pour qui la Méditerranée revêt une importance car elle correspond au débouché de la partie maritime de son projet « *One Belt, One Road* »⁽²³⁾. La France s'appuie notamment sur son rapport particulier avec les États-Unis, qui « représentent un partenaire fondamental, en raison de la convergence des intérêts de défense et de sécurité, et des relations bilatérales fortes, du point de vue des opérations comme du renseignement »⁽²⁴⁾. Ainsi, dans le cadre de *Chammal*, pendant français de l'opération américaine *Inherent Resolve*, la France s'est particulièrement illustrée dans l'interopérabilité dont elle a su faire preuve avec les États-Unis et le récent déploiement dans le golfe Arabo-persique dans le cadre de la mission *Bois Belleau 100*⁽²⁵⁾ l'a rappelé : « ce déploiement a pour objectif d'entretenir un très haut niveau d'interopérabilité avec la Marine et le corps des *Marines* dans le domaine amphibie, et d'assurer la défense des intérêts français dans une région stratégique allant de la Méditerranée orientale au golfe arabo-Persique en passant par l'océan Indien. »⁽²⁶⁾.

(20) EMA, « Dossier de presse. Opération *Chammal* », ministère des Armées, Paris, février 2018 (www.defense.gouv.fr/).

(21) HOLLANDE François, « Déclaration solennelle du président de la République après l'attentat de Nice », Palais de l'Élysée, Paris, 15 juillet 2016.

(22) *Revue stratégique, op. cit.*, §37.

(23) EUDELIN Huguès, « L'extraordinaire essor de la puissance navale chinoise », *Revue Défense Nationale*, n° 807, Paris, février 2018, p. 85-94.

(24) *Revue stratégique, op. cit.*, §194.

(25) En référence au centenaire de la première bataille où les troupes de l'*American Expeditionary Force* furent engagées lors de la Première Guerre mondiale.

(26) MARINE NATIONALE, « *Bois Belleau 100* : l'interaction avec les forces américaines continue », Service d'information et de relations publiques (Sirpa), ministère des Armées, Paris, 31 janvier 2018 (www.colsbleus.fr/articles/10353).

L'insertion de la France dans un cadre interallié, international
ou de coalitions de circonstances : le travail, le partage, les résultats

Enfin, dans la partie orientale de l'Europe, la France participe à l'opération de l'Otan *eFP* (« *enhanced Force Presence* ») qui se concrétise par le déploiement de 300 militaires français sous commandement allemand en Lituanie. Ce déploiement est particulièrement important car il matérialise l'engagement français envers l'article 5 du Traité de Washington : ces 300 Français sont le gage que la France sera au côté des alliés orientaux de l'Otan en cas d'une possible attaque russe. Par-là, la France participe donc activement à la mission « prévention » de l'Alliance atlantique, et émet le souhait de renforcer sa participation à « des déploiements de circonstance, notamment dans le cadre des mesures de la posture de défense et de dissuasion »⁽²⁷⁾. Ainsi la France participe, d'un point vu maritime, au déploiement naval de l'Otan en Baltique, en Méditerranée et en mer Noire, et d'un point de vue aérien, à la police du ciel européen.

Vers une Europe de la défense

« En matière de défense, notre objectif doit être la capacité d'action autonome de l'Europe, en complément de l'Otan. Le socle de cette autonomie a été posé, avec des progrès historiques intervenus ces derniers mois »⁽²⁸⁾. Comment ne pas voir dans ces deux phrases prononcées par le président de la République Emmanuel Macron que la future défense de la France passera nécessairement par la question de l'Europe de la défense. Par quelle modalité se réalise-t-elle ?

État de l'Alliance

Aujourd'hui, l'Otan est l'organisation la plus aboutie en matière de défense de l'Europe. Suite aux errements de la fin de la guerre froide et de la perte de l'ennemi commun, le concept stratégique de l'Otan a été défini en 2010 au Sommet de Lisbonne. L'Alliance a désormais trois tâches fondamentales : « la défense collective, la gestion de crise et la sécurité coopérative »⁽²⁹⁾. Depuis les années 2000, le retour de deux menaces importantes structure l'Otan : d'un côté, l'émergence du terrorisme massif en 2001 (qui a mené à la première invocation de l'article 5) et de l'autre, le retour des États puissances en 2014 avec la Russie. Ces deux menaces ont marqué les deux derniers sommets de l'Otan, celui de New Port (2014) qui s'est conclu sur la nécessité de réassurer à l'Est⁽³⁰⁾ et celui de Varsovie (2016) qui renouvelle la posture de « dissuasion et de défense »⁽³¹⁾ dans la poursuite de la « défense collective » définie aux

(27) MINISTÈRE DES ARMÉES, « Rapport annexé », 8 février 2018, p. 12. Projet de loi relatif à la programmation militaire pour les années 2019 à 2025 et portant diverses dispositions intéressant la défense, n° 659, enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 8 février 2018 (www.assemblee-nationale.fr/15/projets/pl0659.asp).

(28) MACRON Emmanuel, « Initiative pour l'Europe - Discours pour une Europe souveraine, unie, démocratique », Paris, 26 septembre 2017 (www.elysee.fr/).

(29) OTAN, « Déclaration du Sommet de Lisbonne » publié par les chefs d'État et de gouvernement participant à la réunion du Conseil de l'Atlantique Nord tenue à Lisbonne le 20 novembre 2010, §1 (www.nato.int/cps/fr/natohq/official_texts_68828.htm).

(30) OTAN, « Déclaration du Sommet du Pays de Galles » publié par les chefs d'État et de gouvernement participant à la réunion du Conseil de l'Atlantique Nord tenu au Pays de Galles les 4 et 5 septembre 2014, §5 (www.nato.int/cps/fr/natohq/official_texts_112964.htm).

(31) OTAN, « Communiqué du Sommet de Varsovie » publié par les chefs d'État et de gouvernement participant à la réunion du Conseil de l'Atlantique Nord tenue à Varsovie les 8 et 9 juillet 2016, §11 (www.nato.int/cps/fr/natohq/official_texts_133169.htm).

Pays de Galles en 2014 ⁽³²⁾. Dès lors est envisagé un arc « d'insécurité et d'instabilité » ⁽³³⁾ en périphérie de l'Otan, du Sud à l'Est.

Aujourd'hui, l'Otan revêt une importance cruciale pour la défense européenne, que cela soit sur le plan politique, juridique ou matériel ⁽³⁴⁾, notamment pour l'interopérabilité des forces européennes qui est l'une des réussites de l'organisation. Ainsi, la place de la France dans l'Otan n'est pas remise en question, que cela soit par la Loi de programmation militaire (LPM) ou par la *Revue stratégique*. Les prévisions financières annoncent même un redressement des budgets militaires qui devraient atteindre pour 2025 les exigences de l'Otan. De même, il ne faut pas oublier que depuis 1974 et les Accords d'Ottawa, la posture nucléaire française, même si elle n'est pas intégrée, participe à la dissuasion générale de l'Alliance, au même titre que les postures britanniques et américaines. Cependant, la position de la France au sein de l'Otan n'est pas optimale. Comme le souligne le rapport parlementaire de février 2018 sur « l'Europe de la Défense et son articulation avec l'Otan », la France n'ayant pas mis à disposition de l'organisation autant d'officiers que son engagement lui imposait, ce qui tend à nuire à « l'influence de notre pays sur une organisation qui joue un rôle majeur dans l'élaboration des doctrines et des procédures qui, ensuite, sont partagées par l'ensemble de ses membres » ⁽³⁵⁾.

Une Europe inégale

Cependant, le principal frein à une défense de l'Europe aujourd'hui, quelles que soient ses modalités, est l'hétérogénéité flagrante en matière de défense. L'inégalité au sein de l'Europe se fait ressentir au niveau des budgets de défense des différents pays membres de l'Otan. En effet, malgré l'engagement pris au Sommet de Lisbonne en 2010 de les remonter à 2 % du PIB, seuls cinq pays européens respectent ou dépassent ce chiffre en 2017. Ce sont la Grèce (2,33 %), la Grande-Bretagne et l'Estonie (2,14 %), la Roumanie (2,01 %) et la Pologne (2,01 %).

Ainsi, en moyenne, l'Europe consacre 1,47 % de son PIB à la défense (chiffre qui est d'ailleurs en baisse par rapport à 2010 où il était à 1,63 % !) contre 3,58 % pour les États-Unis. Cette différence de 2,10 points correspond à un écart de 343 milliards de dollars entre les deux rives de l'Atlantique. C'est un chantier majeur pour l'Otan qui ne possède que peu de moyens en propre (ils se résument principalement à 17 avions de surveillance aérienne *AWACS* ⁽³⁶⁾) et est largement tributaire des moyens des États-membres. Ce point est donc particulièrement handicapant pour la défense européenne de l'Otan qui est, dès lors, tributaire de la force américaine et des quelques États européens ayant une politique militaire large et ambitieuse.

(32) *Revue stratégique*, *op. cit.*, §191.

(33) « Communiqué du Sommet de Varsovie », *op. cit.*

(34) COMMISSION DES AFFAIRES EUROPÉENNES, *L'Europe de la Défense et son articulation avec l'Otan* (rapport d'information n° 719), Assemblée nationale, Paris, 22 février 2018 (www.assemblee-nationale.fr/15/europe/rap-info/i0719.asp).

(35) *Ibid.*, p. 52.

(36) COMMISSION DE LA DÉFENSE NATIONALE ET DES FORCES ARMÉES, *L'évolution de l'Otan* (rapport d'information n° 3472), Assemblée nationale, Paris 3 février 2016 (www.assemblee-nationale.fr/14/rap-info/i3472.asp).

Ce problème se répercute également sur une Europe de la Défense qui devrait faire face à un déséquilibre flagrant dans les potentiels actuels des Armées européennes : le Royaume-Uni dépense le plus pour sa défense (63,6 Mds \$ en 2017), suivie par la France (43,9 Mds \$), puis l'Allemagne (35,4 Mds \$), mais ces pays ne manifestent pas un grand potentiel d'accroissement. De son côté, la Pologne dépense actuellement 7,4 Mds \$ mais ce budget pourrait atteindre 10,5 Mds en 2020. Le Royaume-Uni semble ainsi indispensable pour maintenir un dispositif de défense cohérent en Europe. En effet, en additionnant les projections de l'Italie, des Pays-Bas, de la Norvège, de la Finlande, de la Pologne, de la Roumanie, de la République tchèque, de l'Ukraine, de la Hongrie, de la Croatie et de la Lituanie, on arrive à 62,3 Mds \$; c'est moins que le Royaume-Uni ⁽³⁷⁾ qui s'impose donc comme un partenaire indispensable.

C'est dans ce contexte que la France s'est rapprochée du Royaume-Uni avec les Traités de Lancaster House en 2010, tandis que l'Allemagne s'est rapprochée du Benelux et des pays du centre et du Nord de l'Europe : « Le 16 février 2017, lors de la réunion des ministres de la Défense de l'Otan, la Belgique, l'Allemagne et la Norvège ont fait part de leur décision de rejoindre le Luxembourg et les Pays-Bas dans le programme multinational *Acquisition, Operation and Support of a Multi Role Tanker and Transport Capability (MRTTC)* (qui vise à constituer une flotte d'avions de ravitaillement en vol [*A330 MRTT*]) ⁽³⁸⁾. De plus, en 2013, l'Allemagne et les Pays-Bas ont annoncé l'intégration de la 11^e Brigade aéromobile néerlandaise (environ 4 500 hommes) et de la Division de réaction rapide allemande (*DSK*) au sein d'une division binationale basée en Allemagne. Ce grand rapprochement des deux Armées a été poursuivi en 2016 avec l'intégration de la 43^e Brigade mécanisée néerlandaise au sein de la 1^{re} *Panzerdivision allemande* ⁽³⁹⁾.

Mais l'Europe cherche à homogénéiser et rapprocher les défenses européennes à l'échelle de l'Union.

La construction d'une Europe de la défense

En 2007, le Traité de Lisbonne laisse envisager, surtout pour des raisons économiques, la possibilité de fonder une structure de défense coopérative permanente à base de volontariat. En effet, le nombre d'équipements différents pèse sur les budgets européens : le coût supplémentaire dû au manque de coopération en Europe est estimé entre 25 et 100 Mds d'euros. 80 % des dépenses sur la défense sont faites sur une base purement nationale ⁽⁴⁰⁾, ce qui diminue la capacité d'investissement, augmente les budgets nationaux et ralentit le développement.

L'Union européenne a donc défini une nouvelle stratégie globale et des mesures concrètes pour augmenter la coopération européenne concernant la sécurité et

(37) MUNICH SECURITY CONFERENCE FOUNDATION, *Munich Security Report 2017. Post-Truth, Post-West, Post-Order?*, février 2018, 90 pages (www.securityconference.de/en/discussion/munich-security-report/munich-security-report-2017/).

(38) OTAN, « Plusieurs Alliés prêts à participer à une flotte multinationale d'aéronefs de ravitaillement en vol et de transport », 17 février 2017 (www.nato.int/cps/fr/natohq/news_141382.htm).

(39) Présentation de la « 43. Mechanisierte Brigade in Darp » sur le site de l'armée allemande (www.deutschesheer.de/).

(40) EUROPEAN EXTERNAL ACTION SERVICE, *Defending Europe. The European Defence Fund*, juin 2017 (https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/defence_fund_factsheet_0_0.pdf).

la défense. L'exécution de ces mesures se confronte à un certain nombre de problèmes, notamment une certaine opposition populaire : parmi les grandes puissances militaires de l'Europe, la France est celle, excepté l'Italie, qui adhère le moins aux idées de l'UE d'après les sondages de 2016. Cependant la tendance est à l'acceptation croissante de l'UE, même en France ⁽⁴¹⁾. Cela a permis en 2016 de passer un accord de développement pour un plan sur la sécurité et la défense, et la Commission a proposé un « Plan d'action européen de la défense » ⁽⁴²⁾ complémentaire à celui-ci afin d'augmenter la recherche et les capacités en matière de défense.

D'autre part, en plus du Code de conduite sur la mutualisation et le partage ⁽⁴¹⁾ mis en place en novembre 2012 par l'AED ⁽⁴⁴⁾, la Revue annuelle coordonnée de défense (*Coordinated Annual Review on Defence, CARD*) organise la coopération entre les pays européens et celle des plans de défense et de productions nationaux. Le Conseil européen a validé le projet le 18 mai 2017 avec une première session d'essai en automne 2017, en vue de l'activation complète à l'automne 2019 ⁽⁴⁵⁾. Plus récemment, la volonté de regrouper les moyens s'est traduite par la Coopération structurée permanente (CSP) lancée en novembre 2017 et soutenue, dès le début de son mandat, par Emmanuel Macron ⁽⁴⁶⁾. Ainsi, le « Plan d'action européen de la défense » facilite la recherche et le développement de financement européen en lien avec la CSP, la *CARD* fait le lien entre les efforts nationaux et européens, et la Base industrielle et technologique de défense européenne (BITDE) encourage les pays à favoriser la coopération et l'intégration européenne.

Cette approche nécessite que les industriels européens participent à ce processus, ce qui permet de déplacer la question de la défense en Europe dans un cadre moins étatique. Cette question est en effet saisie par les industriels comme en témoigne l'audition du 6 mars 2018 d'Hervé Guillou, président-directeur général de Naval Group (ex-DCNS), devant la Commission de la défense nationale et des forces armées de l'Assemblée nationale à propos de la loi de programmation militaire ⁽⁴⁷⁾. Il expliquait en effet que pour maintenir les compétences industrielles de son entreprise, il lui était nécessaire d'exporter ses produits entre deux commandes de son actionnaire majoritaire, l'État français. Afin d'exporter, l'entreprise doit rester compétitive sur un marché où la concurrence est de plus en plus rude (Chine, Corée du Sud, Inde, Japon, Russie, Turquie, Singapour). Une des solutions avancées par le PDG de Naval Group est de

(41) *Ibid.*

(42) COMMISSION EUROPÉENNE, *Plan d'action européen de la défense : vers un Fonds européen de la défense* (communiqué de presse), Bruxelles, 30 novembre 2016 (http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-4088_fr.htm).

(43) EUROPEAN DEFENCE AGENCY, *Code of conduct on pooling and sharing*, Bruxelles, 2012 (www.eda.europa.eu/docs/news/code-of-conduct.pdf).

(44) Agence européenne de Défense qui a pour mission d'identifier les objectifs de capacités et d'engagements, de promouvoir l'harmonisation ainsi que de proposer des projets multilatéraux.

(45) EUROPEAN DEFENCE AGENCY, « The Coordinated Annual Review on Defence (CARD) », *European Defence Matters* n° 14, 2017 (www.eda.europa.eu/webzine/issue14/in-the-spotlight/the-coordinated-annual-review-on-defence).

(46) GROS-VERHEYDE Nicolas, « La coopération structurée permanente à portée de main », *Bruxelles2*, 25 août 2017 (www.bruxelles2.eu/2017/08/25/la-cooperation-structuree-permanente-a-portee-de-main/).

(47) COMMISSION DE LA DÉFENSE NATIONALE ET DES FORCES ARMÉES, « Auditions de M. Hervé Guillou (PDG de Naval Group) et de M. Patrice Caine (PDG de Thales) sur le projet de loi de programmation militaire », Assemblée nationale, Paris, 6 mars 2018 (<http://vod.assemblee-nationale.fr/>).

redémarrer la dynamique européenne dans ce secteur pour éviter une compétition interne qui serait « stérile ». Cette dynamique doit être lancée par des coopérations sur des projets opérationnels et industriels, et ne peut donc pas avoir lieu sans une coopération bilatérale entre les États pour faire converger leurs intérêts stratégiques. C'est ce qu'entreprend aujourd'hui Naval Group en se rapprochant de Fincantieri, son homologue italien. Dans le communiqué de presse conjoint du ministère des Armées et du ministère de l'Économie et des Finances du 1^{er} février 2018, il est précisé que, parallèlement à ce rapprochement industriel, les gouvernements français et italiens travailleront pour élaborer un accord intergouvernemental qui servira de cadre à l'alliance entre les deux États tout en fluidifiant les échanges entre les deux groupes industriels et en préservant les intérêts vitaux de chaque pays. Ce rapprochement franco-italien dans le domaine naval ne crée pas une industrie navale de défense européenne mais permet de créer des dépendances réciproques et donc des complémentarités entre les deux pays.

Un autre exemple de coopération militaro-industrielle est l'*A400M*, avion de transport européen, créé pour répondre à un besoin français en matière de transport aérien mais dont le cahier des charges a été élaboré par huit pays (Allemagne, France, Royaume-Uni, Italie, Espagne, Portugal, Belgique et Turquie). Sa conception industrielle a ensuite été divisée entre 6 pays (Allemagne, Belgique, Espagne, France, Royaume-Uni, Turquie)⁽⁴⁸⁾. Il totalise 174 commandes dans le monde entier fin 2017 avec 50 livraisons déjà réalisées. Mais ce programme militaire ambitieux qui s'étend sur plus de 20 ans a connu de nombreux surcoûts, retards et problèmes techniques. Cependant, ce projet est devenu un symbole de la défense européenne et un non-succès à l'export serait catastrophique pour l'image de l'Europe en matière de défense. Le président Emmanuel Macron a donc cherché à mettre en avant cet avion en arrivant à bord de l'un d'eux au Salon aéronautique du Bourget en juin 2017, promouvant ainsi l'entreprise européenne Airbus face à son concurrent américain Boeing lors de ce salon où le nombre de commandes devait être important pour qu'Airbus rentre dans ses frais. Néanmoins, l'*A400M* présente encore des retards dans sa phase de développement au début de l'année 2018.

Ces rapprochements industriels en Europe permettent de proposer des solutions face aux réticences nationales notamment par rapport aux dépendances créées par ce processus ainsi que de relancer la compétitivité européenne qui a été réduite depuis les années 1980 où le nombre d'industries de défense était le double d'aujourd'hui⁽⁴⁹⁾. L'intégration de la France dans ces coopérations européennes peut lui donner un pouvoir politique et économique plus fort qu'à l'heure actuelle, en renforçant la dépendance de certains pays au niveau de la technologie et de la défense. Cependant, sans le Royaume-Uni et ses centres de recherches, le dispositif pourrait se retrouver très affaibli au niveau technologique⁽⁵⁰⁾. La PSDC est un concept qui est très peu

(48) COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET DE LA COMMISSION DES FINANCES, *L'Airbus militaire A400M sur le chemin critique de l'Europe de la défense* (rapport d'information n° 205), Sénat, Paris, 10 février 2009 (www.senat.fr/rap/r08-205/r08-205.html).

(49) *Ibid.*

(50) EUROPEAN DEFENCE AGENCY, « A Strategy for the European Defence Technological and Industrial Base », Bruxelles, 14 mai 2007 (www.eda.europa.eu/).

développé pour le moment et les articles la mettant en place sont peu utilisés. Néanmoins, la France et l'Allemagne sont favorables à ce développement même s'ils ne partagent pas les mêmes visions ou approches. L'Allemagne souhaite renforcer sa position sur le plan militaire, politique, économique et industriel avec cette coopération, tandis que la France et d'autres souhaitent un développement plus « égalitaire » et coopératif ⁽⁵¹⁾.

*

**

Aujourd'hui, la défense et la sécurité de la France se font nécessairement en dehors d'un cadre purement national. Les enjeux politiques, sécuritaires et territoriaux impliquent une présence à travers le monde : l'implication de la France dans l'ONU lui confère une influence certaine, même si l'organisation n'est pas un cadre privilégié où se réalisent la défense et la sécurité du pays ; le développement de nos forces prépositionnées et de nos bases avancées est gage d'un maillage du monde par les forces françaises à même de défendre les intérêts de la Nation ; l'affirmation de nos opérations extérieures menées de manières multilatérales montre l'importance de la coopération en matière de défense pour la France. Mais bien plus, la question de la défense de la France passe désormais par celle d'une défense de l'Europe. Si le paradigme otanien n'est pas désavoué, l'organisation pâtit de son problème structurel qu'est le partage du fardeau entre les deux bords de l'Atlantique. Ainsi, quel que soit le modèle futur de la défense de l'Europe, il passera nécessairement par le développement d'une politique commune et dynamique en la matière. La France a donc un rôle important à jouer en tant que Nation motrice dans le développement d'une « autonomie stratégique de l'Europe », qu'appelle de ses vœux le président de la République. ♦

(51) GOTKOWSKA Justyna, « Franco-German tandem in EU's security policy », *European Security Journal*, 16 octobre 2017 (www.esjnews.com/france-germany-defence).

Les engagements de la France, les capacités militaires et les contrats opérationnels : les missions des Armées

Solenn CALVEZ, Camille DUTHEIL DE LA ROCHÈRE,
Margaux MARTIN-PERIDIER (rapporteuse), Éléonore SIEBERT et Simon TROADEC

Étudiants en Masters « Armées, défense et sécurité »
(Paris IV) et « Relations internationales » (Paris II-Paris IV).

« **L'**engagement de nos Armées et de nos moyens de défense a atteint un niveau exceptionnellement élevé, imposant un déploiement et une mobilisation sans précédent dans notre histoire récente. » C'est en ces mots que le ministre de la Défense d'alors, Jean-Yves Le Drian, dépeint en mars 2016, dans un rapport au Parlement portant sur les conditions d'emploi des Armées sur le territoire national ⁽¹⁾, les circonstances inédites au sein desquelles nos forces armées doivent remplir leur mission.

Depuis 2013, année de publication du dernier *Livre blanc sur la Défense et la Sécurité nationale*, nos Armées sont en effet engagées dans différents théâtres d'opérations, aussi bien à l'intérieur qu'à l'extérieur de nos frontières. Ainsi, si les opérations *Barkhane*, au Sahel et *Chammal*, aux Proche et Moyen-Orient mobilisent près de 9 000 militaires à l'étranger, 7 000 à 10 000 militaires sont, en permanence, déployés sur l'ensemble du territoire national dans le cadre de l'opération *Sentinelle*. Alors que le *Livre blanc* ⁽²⁾ de 2008 prévoyait une baisse des effectifs de nos Armées et une réduction des crédits militaires, plusieurs facteurs, dont l'intensification et la diversification des menaces, ont incité les chefs politiques à solliciter davantage l'arsenal de défense.

Si la sécurité nationale, concept introduit pour la première fois dans le *Livre blanc* de 2008, demeure au cœur des préoccupations du nouveau Président élu, sa garantie est de plus en plus exigeante en termes d'efforts humains et financiers. Selon le Code de la défense, « la mission des Armées est de préparer et d'assurer par la force des armes la défense de la patrie et des intérêts supérieurs de la Nation. » ⁽³⁾. C'est vers l'accomplissement de cette finalité supérieure, qui subsume toutes les autres, que tendent l'ensemble des missions confiées à nos Armées. Les engagements de la France

(1) LE DRIAN Jean-Yves, « Rapport au Parlement sur les conditions d'emploi des armées lorsqu'elles interviennent sur le territoire national pour protéger la population », DICOd, Paris, mars 2016, p. 3 (www.defense.gouv.fr/).

(2) *Livre blanc sur la Défense et la Sécurité nationale*, La Documentation française, Paris, 2008, p. 285.

(3) Article L3211-2 du Code de la défense (www.legifrance.gouv.fr/).

Les engagements de la France, les capacités militaires et les contrats opérationnels :
les missions des Armées

correspondent donc aux opérations extérieures et intérieures (Opex et Opint) au cours desquelles sont mobilisés les effectifs et les capacités de nos Armées. Leurs caractéristiques sont déterminées dans un contrat opérationnel conclu entre chefs politiques et chefs militaires, cahier des charges qui arbitre entre capacités militaires et exigences politiques. Nos capacités militaires renvoient, quant à elles, non seulement aux effectifs mais aussi aux matériels. Or, depuis 2013, nos trois Armées ont dépassé le seuil de soutenabilité de leurs engagements respectifs ⁽⁴⁾ : l'Armée de terre est ainsi à 30 % au-dessus de son contrat opérationnel, l'Armée de l'air à 35 % tandis que l'activité de la Marine n'a été couverte qu'à hauteur de 2 % des crédits Opex ⁽⁵⁾.

Emmanuel Macron hérite donc d'une armée qui, par manque de moyens, se situe à la croisée des chemins entre le respect de son contrat opérationnel et la réalité de ses engagements.

Si le modèle d'armée existant a jusqu'ici démontré sa ductilité, il semble urgent de se demander dans quelle mesure ce dernier pourra être distendu avant de rompre. Déjà dans son programme, qui, par son traitement plutôt lacunaire des questions de défense nous laissait dubitatifs, le nouveau chef des Armées avait manifesté sa volonté d'apaiser cette tension : « Nous augmenterons les moyens de nos Armées. Nous mobiliserons 2 % du PIB qui serviront à renouveler les avions ravitailleurs, à moderniser les blindés de l'Armée de terre, ainsi que la flotte de surface de notre Marine nationale. » ⁽⁶⁾.

Alors même que le projet de Loi de programmation militaire 2019-2025 a été déposé en février 2018, nous pouvons nous interroger sur la manière dont le nouveau contrat opérationnel qui en sera issu redéfinira la mission des Armées, tiraillées entre les exigences politiques en termes d'engagement, la réalité de leurs capacités militaires et les contraintes budgétaires. Après avoir brossé le portrait de l'appareil militaire dont le Président élu a hérité, nous analyserons si Emmanuel Macron, qui envisage de façonner un nouveau modèle d'armée, dispose de la politique de ses moyens ou des moyens de sa politique.

De quelle armée Emmanuel Macron a-t-il hérité au début de son quinquennat ?

Tableau des engagements de nos Armées

Depuis janvier 2013, la France s'est engagée sur de nombreux théâtres d'opérations, et nous comptons aujourd'hui près de 9 000 militaires déployés en Opex. Tout d'abord, l'engagement au Mali au début de l'année 2013 *via* l'opération *Serval* avait pour objectif de mettre fin à « l'organisation industrielle du terrorisme » ⁽⁷⁾ dans le

(4) COUR DES COMPTES, *Les opérations extérieures de la France*, Paris, 14 novembre 2016, p. 65 (www.ccomptes.fr/fr/publications/les-operations-exterieures-de-la-france-opex).

(5) COMMISSION DE LA DÉFENSE NATIONALE ET DES FORCES ARMÉES, « Audition de l'amiral Bernard Rogel, Chef d'état-major de la Marine (CEMM) », Assemblée nationale, Paris, 15 octobre 2015 (www.assemblee-nationale.fr/).

(6) EN MARCHÉ !, *Emmanuel Macron président* (programme), Paris, mars 2018, p. 15.

(7) ÉTAT-MAJOR DES ARMÉES, « Dossier de presse. Opération *Barkhane* », ministère des Armées, Paris, décembre 2017.

Nord du Mali ainsi que de stopper l'offensive djihadiste vers la capitale, Bamako. Le 1^{er} août 2014, l'opération *Barkhane* prend la suite et vise à stabiliser la région du Sahel. Elle se fait en partenariat avec plusieurs instances comme la mission internationale onusienne *Minusma* qui regroupe près de 15 000 hommes, militaires et policiers, dont une vingtaine de Français. De même, une douzaine de Français participent à la mission européenne de formation de l'armée malienne (*EUTM Mali*) lancée le 18 février 2013.

En termes de dispositif, l'opération *Barkhane* est le plus grand déploiement français en Opex. Avec 4 000 militaires déployés, elle se conduit depuis trois points d'appui permanents : Gao au Mali, Niamey au Niger et N'Djamena au Tchad. Certains détachements sont envoyés sur des plateformes de « désert-relais » ou des bases avancées temporaires pour agir dans les zones reculées aux côtés des Armées partenaires. L'opération se divise en trois volets : terrestre, aéroterrestre et aérien. Le volet terrestre, avec environ un millier de militaires, s'appuie sur la plateforme opérationnelle de Gao et est réparti entre deux groupements tactiques-désert ; il compte une trentaine de véhicules logistiques ainsi que 300 véhicules blindés. En plus de la base opérationnelle de N'Djamena au Tchad, les détachements sont aussi stationnés sur deux camps : Michel Croci dans l'Est du pays et Faya-Largeau dans le Nord. Une partie de nos soldats sont aussi basés à Tombouctou et Ansongo au Mali, et Tilabéry au Niger dans un cadre de soutien aux forces partenaires. Pour ce qui est des matériels déployés, *Barkhane* est équipé de 17 hélicoptères de combat et de manœuvre ce qui permet une capacité de souplesse indispensable pour prendre l'ascendant sur l'adversaire sur un théâtre d'opérations de plus de 5 millions de kilomètres carrés. Ainsi *Barkhane* représente un défi logistique colossal pour nos forces armées.

Pour ce qui est du volet aérien, l'opération dispose de 8 *Mirage 2000* ainsi que de 6 à 10 avions de transport tactique. Répartis sur les bases de Niamey et N'Djamena, leur présence coordonnée permet le ravitaillement ainsi que l'accroissement de l'autonomie des *Mirage 2000* pour une plus grande rapidité d'action. L'ajout de cinq drones *Reaper* aux opérations permet d'appuyer les opérations terrestres et ainsi de coordonner les interventions. Ce sont des moyens de reconnaissance et de surveillance essentiels qui permettent de déceler la présence de groupes armés terroristes. À la fin de l'année 2017, l'opération représentait 50 000 heures de vols effectués, 230 000 m³ cube de carburant consommés, 30 000 tonnes de fret transportés et plus de 800 000 rations livrées. Ainsi, 430 opérations ont pu être menées dont 26 opérations militaires conjointes transfrontalières aux côtés des forces partenaires. Depuis le début de la mission, 410 terroristes ont été mis hors de combat et 22 tonnes d'armes ont été saisies ou détruites.

Par la suite, l'opération *Chammal* est lancée en septembre 2014 au sein de l'opération *Inherent Resolve* à la demande du gouvernement irakien. L'opération se fonde sur deux principes ⁽⁸⁾ : l'aide aux forces locales dans le combat des forces

(8) ÉTAT-MAJOR DES ARMÉES, « Dossier de presse. Opération *Chammal* », ministère des Armées, Paris, février 2018 (www.defense.gouv.fr/).

de *Daech*, et la formation des forces locales au profit des forces de sécurité nationales irakiennes. L'armée française a déployé 10 *Rafale* dont 4 en Jordanie et 6 aux Émirats arabes unis (EAU). Dotés de munitions guidées laser et de *GPS*, ces chasseurs français conduisent des missions de reconnaissance armées, de renseignement, d'appui des troupes au sol et de frappes planifiées. Depuis le début de l'opération, 7 000 sorties aériennes et 1 400 frappes ont été effectuées ; plus de 2 000 objectifs ont été détruits en Irak et en Syrie.

Le groupe aéronaval français a été déployé trois fois en trois ans, les 24 chasseurs du porte-avions *Charles-de-Gaulle* sont venus soutenir les forces aériennes déjà en place. Ainsi, 2 800 marins français sont intervenus depuis le PA, plusieurs bâtiments d'escorte, un bâtiment de commandement et de ravitaillement, et un sous-marin. En septembre 2016, la *Task Force Wagram*, un groupement tactique d'artillerie, a été déployé en Irak en soutien aux forces déjà présentes : 150 militaires armant quatre *Ceasar* (*Camion équipé d'un système d'artillerie* de 155 mm) ont été déployés sur la base avancée de Qayyarah Airfield West au Nord de Mossoul. Ayant une portée de 40 kilomètres, les canons permettent une permanence des appuis, ainsi qu'une manœuvre d'ensemble obtenue pas les effets diversifiés (tirs de destruction, de barrage ou d'interdiction pour empêcher ou gêner la progression ennemie, éclairage ou création de rideaux fumigènes temporaires au profit des troupes amies).

Présente depuis 1978 au Liban, la France est toujours engagée dans l'opération *Daman* ⁽⁹⁾ à travers l'opération onusienne *Finul* (*Force intermédiaire des Nations unies au Liban*). En étant l'un des principaux contributeurs elle compte aujourd'hui 750 soldats présents ainsi qu'une vingtaine de Français insérés au sein de l'État-major de la *Finul*. Depuis juillet 2017, le représentant des éléments français (*Senior National Representative*), qui est aussi le chef d'état-major de la *Finul*, est le général de brigade Christian Thiébault.

Suite aux attentats de 2015, une grande partie de l'armée française est mobilisée sur le territoire pour « faire face à la menace terroriste et protéger les “points” sensibles du territoire » ⁽¹⁰⁾. L'opération *Sentinelle* s'est renforcée suite aux attentats du 13 novembre 2015. Ainsi, plus de 10 000 militaires sont déployés sur le sol national, issus de l'Armée de terre, de l'Armée de l'air, de la Marine nationale ou encore de la Gendarmerie nationale.

En juillet 2016, le ministre de la Défense d'alors, Jean-Yves Le Drian avait annoncé la prolongation de cette opération, mais accompagnée d'une probable baisse d'effectif à 7 000 hommes ⁽¹¹⁾. Cette décision a été remise en cause par l'attentat de Nice le 14 juillet 2016. De ce fait, la mission s'est « élargie » et s'est développée davantage en province alors que plus de la moitié des militaires étaient déployés en

(9) ÉTAT-MAJOR DES ARMÉES, « Dossier de presse. Opération *Daman* », ministère des Armées, Paris, mars 2018 (www.defense.gouv.fr/).

(10) GOUVERNEMENT VALLS II, « Lutte contre le terrorisme : tous les moyens sont mis en œuvre pour protéger les Français », 26 juin 2015 (www.gouvernement.fr/).

(11) LE DRIAN Jean-Yves, « Message du ministre de la Défense, adressé aux personnels de la défense, à la suite de l'attentat terroriste à Nice, le 15 juillet 2016 » (<http://discours.vie-publique.fr/notices/163002204.html>).

Île-de-France au départ. De nombreuses problématiques se posent quant aux conditions des militaires déployés : comme le problème des conditions de vie de ces derniers, de la différence de statuts entre militaires, gendarmes et policiers, ou encore l'hébergement difficile dans certaines régions. L'opération a tout de même un coût qui s'élève à un million d'euros par jour.

Les forces françaises sont toujours engagées dans des opérations de souveraineté outre-mer. Avec plus de deux milliers d'hommes dans le Pacifique (Polynésie française et Nouvelle-Calédonie), 1 600 hommes dans l'océan Indien (La Réunion et Mayotte) et un millier aux Antilles, les forces françaises ont pour objectif de garantir la protection du territoire national, de nos Zones économiques exclusives (ZEE), et d'animer la coopération régionale. Mais le plus gros déploiement outre-mer reste celui de la Guyane avec 2 100 hommes, car ce territoire représente un enjeu unique dans les domaines spatiaux (Centre spatial guyanais à Kourou) et environnementaux, ainsi que dans la lutte contre l'orpaillage clandestin (mission *Harpie* ⁽¹²⁾).

La France étant engagée dans de nombreuses opérations extérieures comme intérieures, les Armées supportent de plus en plus difficilement ces engagements en termes d'effectifs ou encore de budget. Ainsi, la LPM du quinquennat de François Hollande a eu pour objectif de réajuster les engagements des Armées et de s'adapter aux nouveaux besoins de ces dernières.

Un modèle d'armée à bout de souffle ?

La LPM 2014-2019, inscrite dans la continuité du *Livre blanc* de 2013, a été réajustée durant toute la durée de son application, notamment pour faire face aux différentes attaques perpétrées sur le sol national. Elle a, entre autres, permis les premières rénovations des frégates légères de type *La Fayette*, et a été à l'initiative du lancement d'importants programmes de réarmements tel que *Scorpion*. Ce dernier, mis en œuvre depuis 2018, a pour objectif premier le renouvellement des capacités médianes du combat de contact. Outre la rénovation du char *Leclerc*, *Scorpion* s'appuie sur deux plateformes majeures : l'*EBRC* (*Engin blindé de reconnaissance et de combat*) *Jaguar* et le *VBMR* (*Véhicule blindé multirôle*) *Griffon*. Cependant, elle n'a pas donné aux Armées françaises les moyens nécessaires à l'accomplissement de l'ensemble de ses missions.

En effet, la mise en vigueur de la LPM 2014-2019 est intervenue dans un contexte de réduction budgétaire, imposée par le gouvernement à de nombreux ministères, afin de faire face à la crise économique comme le souligne cet extrait : « ce projet respecte un équilibre entre deux impératifs qui s'imposaient à nous : celui de notre autonomie stratégique, et celui de notre autonomie budgétaire » ⁽¹³⁾. Cette loi a notamment abouti à la stabilisation de la part du budget de l'État alloué à la Défense à hauteur d'environ 10,5 %, ainsi qu'à une réorganisation du ministère regroupé sur

(12) ÉTAT-MAJOR DES ARMÉES, Opération *Harpie* (www.defense.gouv.fr/operations/operations/france/harpie).

(13) LE DRIAN Jean-Yves, « Projet de loi de programmation militaire 2014-2019. Dossier thématique », ministère de la Défense, Paris, décembre 2013, p. 5 (www.defense.gouv.fr/).

l'Hexagone Balard ⁽¹⁴⁾ comme cela avait été décidé depuis 2007, accompagnée d'une réduction des coûts de structure.

Ces mesures auraient peut-être suffi si la France n'avait pas eu à s'engager autant. Les exigences des alliances dont le pays fait partie, ainsi que le terrorisme, ont entraîné un dépassement des contrats opérationnels. En effet, lors de la passation de pouvoir, les contrats opérationnels définis par la précédente LPM étaient déjà grandement dépassés. Les théâtres d'opérations, fixés au nombre de trois par le *Livre blanc* de 2013, et en accord avec l'État-major des Armées, étaient au nombre de cinq voire six à certaines occasions (et notamment avec l'opération *Sangaris* en Centrafrique).

À cela s'ajoutent des réductions budgétaires incessantes et toujours plus importantes, déjà amorcées au début des années 2000. Ces dernières avaient notamment entraîné une réduction significative des effectifs, à hauteur de 54 000 hommes pour le quinquennat de Nicolas Sarkozy et de 35 000 pour celui de François Hollande. Enfin, la question du renouvellement du matériel ne peut être élucidée, qui, parce que trop souvent ignorée ou reportée, a favorisé l'émergence d'une armée faite de « bric et de broc », tant sur un plan opérationnel qu'en régiment. Dès lors, le modèle d'armée dont Emmanuel Macron a hérité semble bel et bien à bout de souffle.

À titre d'exemple, entre 2014 et 2017, 86 véhicules de l'Armée de terre ont été détruits ou très fortement endommagés en opération, comme le démontre l'étude effectuée sur la LPM 2014-2019. Le coût total de remplacement s'élevait à 53,8 milliards d'euros. Ces débats sont à mettre en perspective avec le durcissement des conflits actuels et le fait que des entités non étatiques ont accès à des armements modernes. Il faut ajouter à cela que les matériels les plus récents, dont le nombre est par ailleurs largement insuffisant, sont utilisés bien au-delà de leurs capacités en Opex, accélérant leur usure à une vitesse fulgurante. De plus, des matériels vieillissants ont été réadaptés et réemployés jusqu'à dépasser l'ultime limite de leurs capacités d'origine. En outre, le coût des Opex a plus que doublé en l'espace de 10 ans, ce qui a entraîné un dépassement des contrats opérationnels. Cette sur-utilisation de la ressource humaine s'est parfois faite au détriment de la formation des soldats ainsi que des périodes de permission.

Le modèle d'Armée dont a hérité le nouveau Président, qui s'est vaillamment défendu et qui a su surmonter de très nombreuses contraintes, semble atteindre malgré tout, l'épuisement de ses ressources. La démission du général Pierre de Villiers, Chef d'état-major des Armées (Céma), durant l'été 2017 a montré cette dissension mais aussi que, désormais, l'Armée française ne peut plus rester muette. Ainsi, l'Armée française se retrouvant largement au-dessus de ses capacités au regard de ses engagements, un point de rupture a conduit le Président à repenser la politique militaire de la France pour sortir de cette impasse.

(14) MINISTÈRE DES ARMÉES, Hexagone Balard 2015 (www.defense.gouv.fr/portail/enjeux2/hexagone-balard-2015) et COUR DES COMPTES. Rapport public annuel 2018. « Le projet "Balard" : une réussite opérationnelle, un pilotage à renforcer, février 2018 », p. 1 (www.ccomptes.fr/sites/default/files/2018-01/09-projet-Balard-Tome-1.pdf).

À nouveau chef des Armées, nouveaux projets

Réajuster les engagements de nos Armées

La *Revue stratégique de Défense et de Sécurité nationale* met en avant cinq points clés du programme du candidat Macron, devenus des priorités dans la révision des engagements des Armées ⁽¹⁵⁾.

Il s'agit d'abord de préserver l'autonomie stratégique de la France, notamment par la dissuasion nucléaire et le renseignement, mais ceci dans le cadre d'un renforcement de la défense européenne. En effet, l'ambition d'Emmanuel Macron, davantage qu'une simple affirmation de la Politique de sécurité et de défense commune (PSDC), est de fonder un ordre collectif, une force commune d'intervention autour d'une doctrine commune, qui permette une garantie des intérêts communs à l'Europe. À cet effet, le Fonds européen de Défense a été mis en place le 7 juin 2017, sa dotation annuelle de 5,5 Mds € est vouée à financer un matériel commun ⁽¹⁶⁾.

Concernant l'autonomie stratégique de la France, il est question de rééquilibrer les cinq fonctions stratégiques en portant une attention toute particulière à la prévention et à la connaissance et anticipation. En ce sens, il a été décidé que les bases opérationnelles et les pôles opérationnels de coopération seront étoffés de 300 soutiens supplémentaires, et que les effectifs du renseignement devront être augmentés de 1 500 postes d'ici à 2025 ⁽¹⁷⁾.

Il s'agit ensuite de concrétiser notre ambition industrielle et technologique, en protégeant le savoir-faire et l'exportation des entreprises françaises stratégiques en matière de défense. Le Président prône ainsi une collaboration plus étroite entre l'État et les PME françaises, par le biais du Definvest. Ce fonds d'investissement nouveau, lancé le 16 novembre 2017, augmente de 30 % (+/- 270 millions) le financement de la recherche et du développement de la Base industrielle et technologique de défense (BITD). Ce soutien à l'innovation est particulièrement présent dans le domaine du numérique, car il a été fixé comme priorité de conserver une armée adaptée aux défis actuels et futurs que représente la souveraineté numérique et spatiale. La guerre informatique est le symbole même de la dématérialisation de la menace et des frontières. Il s'agit notamment de renforcer les capacités de surveillance de l'espace exo-atmosphérique par le biais du Commandement interarmées de l'Espace et du Commandement de la défense aérienne et des opérations aériennes (CDAOA), de décloisonner le civil et le militaire en vue d'une meilleure coopération et enfin, de continuer à développer les moyens de lutte cyber. Voilà la nouvelle politique du ministère.

(15) PARLY Florence, « Avant-propos de la ministre des Armées » in DANJEAN Arnaud (dir.), *Revue stratégique de Défense et de Sécurité nationale*, Ministère des Armées, DICO D, Paris, octobre 2017, p. 9-10.

(16) COMMISSION EUROPÉENNE, « Un fonds européen de la défense : 5,5 milliards d'euros par an pour stimuler les capacités de défense européennes », Bruxelles, 7 juin 2017 (http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-1508_fr.htm).

(17) AFP, « Défense : près de 300 milliards d'euros investis d'ici à 2025 », *Le Point*, Paris 08 février 2018 (www.lepoint.fr/societe/defense-pres-de-300-milliards-d-euros-investis-d-ici-a-2025--08-02-2018-2193253_23.php).

Enfin, le gouvernement tient à placer ses ambitions à « hauteur d'homme »⁽¹⁸⁾, en prenant soin des conditions de vie et de travail du personnel des Armées et de leurs familles. Cela concerne principalement les infrastructures et les équipements à rénover, l'augmentation du budget dédié au maintien en condition opérationnelle, l'amélioration des conditions de soutien du personnel. S'y ajoutent une gestion plus dynamique des ressources humaines, notamment vis-à-vis du recrutement et de la rémunération (mise en service de *Source Soldes* en remplacement du catastrophique *Louvois*), une attention particulière portée aux lycées militaires (rénovation des infrastructures et renforcement de la capacité d'accueil) et enfin, un « plan famille » qui représente 530 M € sur la période de 2019 à 2025 (logement, intégration dans la communauté de défense, mobilité opérationnelle, etc.).

Finalement, ces priorités définies par le programme de l'ex-candidat Macron, réaffirmées par la *Revue stratégique*, et développées concrètement par la LPM, n'ont qu'une finalité : préciser les missions des Armées. Ces missions sont définies par le politique mais également par les contrats opérationnels, qui sont fonction des capacités et qui découlent d'un perpétuel ajustement pour pallier les insuffisances identifiées. Les contrats opérationnels doivent être le délicat point d'équilibre entre l'ambition et les moyens alloués. Il en résulte donc un perpétuel dialogue conflictuel entre le politique et le militaire. Le rapport parlementaire issu de la LPM précise ainsi ces contrats : « En matière de gestion des crises et d'intervention, les Armées pourront être engagées dans la durée et simultanément sur trois théâtres d'opérations, avec la capacité à assumer le rôle de "Nation-cadre" sur un théâtre et à être contributeur majeur au sein d'une coalition »⁽¹⁹⁾. Force est de constater qu'ils sont déjà remplis, comment donc envisager aujourd'hui un engagement à si long terme ?

Conforter pour mieux transformer

« Des équipements sur-employés, vieillissants, usés. Des coupes budgétaires, des programmes repoussés, des effectifs supprimés. Ce constat, dur, implacable, vous le connaissez. Ce temps est révolu ». C'est avec ces mots, que Florence Parly⁽²⁰⁾, ministre des Armées, a ouvert la présentation de la LPM 2019-2025. Afin de conforter et muscler notre modèle d'armée, la décision a été prise de poursuivre et de développer nos partenariats avec l'industrie de défense française. Cela passe par des commandes auprès de Dassault (les avions de chasse multirôle *Rafale*), mais aussi par le renforcement de nos interactions avec les PME françaises sur les questions d'armement. En tout et pour tout, le budget de recherche, développement et innovation, a été revu à la hausse de 37 %, en parallèle de la poursuite du Pacte Défense-PME, lancé en 2012. Face aux nombreuses menaces auxquelles le gouvernement précédent a dû

(18) Projet de loi relatif à la programmation militaire pour les années 2019 à 2025 et portant diverses dispositions intéressant la défense, n° 659, enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 8 février 2018.

(19) MINISTÈRE DES ARMÉES, « Rapport annexé », 8 février 2018, p. 12. Projet de loi relatif à la programmation militaire pour les années 2019 à 2025 et portant diverses dispositions intéressant la défense, n° 659, enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 8 février 2018 (www.assemblee-nationale.fr/15/projets/pl0659.asp).

(20) PARLY Florence, « Allocution aux personnels de Balard – Présentation de la LPM », Paris, 9 février 2018 (www.defense.gouv.fr/).

faire face – terrorisme, remilitarisation de certains États, Opex nombreuses – il a été décidé de mettre fin aux suppressions de postes et d'accélérer la réalisation de plusieurs programmes.

Dans les faits, la LPM 2019-2025 s'inscrit, pour les questions des effectifs et du matériel, dans la continuité de la tendance voulue par l'ancien ministre de la Défense, Jean-Yves Le Drian. Néanmoins, l'heure de l'Europe de la Défense n'a pas encore sonné puisque l'Otan, et donc principalement les États-Unis, continuent à imposer leurs normes et leurs matériels à certains États européens.

Néanmoins, une dynamique s'est mise en place au cours des dernières années, concernant des projets regroupant certains États européens autour de la fabrication de matériel militaire. La France, qui possède encore dans ce domaine une expertise non négligeable, savoir-faire hérité de notre histoire militaire mais aussi des capacités que ses voisins lui envient, a participé et participe encore à certains de ces projets. À ce titre, il faut souligner l'accord signé le 13 novembre 2017 par 23 pays de l'UE, pour une « Coopération structurée permanente » (CSP) ⁽²¹⁾ qui inclut de nombreux projets de développement de matériels militaires communs, comme des drones ou des avions de transport militaire. Pour finir, l'exemple du futur projet de coopération franco-allemande pour la mise au point d'un char de combat lourd, qui viendra remplacer le char *Leclerc* et le *Leopard 2*, atteste d'une coopération de large envergure, née de la coentreprise KNDS (Krauss-Maffei Nexter Defense Systems).

Cette nouvelle LPM prévoit un effort considérable sur le renouvellement des équipements, des matériels et des armements dans les trois Armées ⁽²²⁾. Pour ce qui est de l'Armée de terre, on peut citer le renouvellement tant attendu des tenues de combat : 23 000 nouveaux treillis *F3* vont être livrés en 2018 et l'ensemble des forces en sera doté pour 2025. Il en va de même pour le nouveau fusil de combat *HK-416* : 117 000 armes sont attendues dont 93 000 livrées d'ici 2025. À l'horizon 2030, une fois que les premiers matériels prévus par la LPM actuelle seront livrés, l'Armée de terre devrait être dotée de 200 chars de combat, 300 blindés médians, 3 479 véhicules blindés, et plus de 250 hélicoptères. En 2025, c'est plus de la moitié du programme *Scorpion* qui aura été livré, soit 936 *VBMR* lourds *Griffon*, 150 *EBRC Jaguar*, 122 chars de combat *Leclerc* rénovés, 489 *VBMR-L* (léger).

Pour la Marine nationale, c'est un profond renouvellement de la flotte que cette LPM promet, malgré le flou concernant un second porte-avions, seule une étude est programmée pour l'instant. Les premiers sous-marins nucléaires d'attaque (SNA) de type *Barracuda* en cours de construction vont remplacer ceux de la classe *Rubis*, et 3 *Frégates multimissions (Fremm)* ainsi que les deux premières *Frégates de taille intermédiaire (FTI)* vont être livrées. En 2030, la Marine disposera donc de 19 patrouilleurs dont 11 auront été livrés avant 2025.

(21) Notification conjointe adressée par les États-membres à la haute représentante et au Conseil concernant la CSP (www.consilium.europa.eu/media/31511/171113-pesco-notification.pdf).

(22) COMMISSION DE LA DÉFENSE NATIONALE ET DES FORCES ARMÉES, *La programmation militaire pour les années 2019 à 2025 et portant diverses dispositions intéressant la défense* (rapport d'information n° 765), Assemblée nationale, Paris, 14 mars 2018, Tome I (www.assemblee-nationale.fr/15/rapports/r0765-ti.asp).

L'Armée de l'air n'est pas en reste puisqu'au terme de cette LPM, elle sera notamment dotée de 185 avions de chasse polyvalents dont des *Mirage 2000D* rénovés. De plus, entre 2022 et 2024, lui seront livrés 28 *Rafale*, 53 avions de transport tactique (dont 11 *A400M*), 4 avions de détection et de contrôle aérien, 15 avions ravitailleurs, 76 hélicoptères et enfin 8 drones Male (moyenne altitude, longue endurance).

La LPM 2018-2023 prévoit par ailleurs la création de 6 000 postes supplémentaires, dont 3 000 sur la période 2019-2023. Cette augmentation des effectifs répond à « des besoins ciblés et prioritaires ». Face à l'épuisement et au surmenage des troupes, la LPM souhaite instaurer un quota annuel d'heures d'entraînement obligatoires pour chaque équipement. À titre d'exemple, un équipage sur *Leclerc* devra effectuer *a minima* 115 heures d'entraînement (hors simulations) avant de pouvoir être déployé.

Enfin, dès le début de sa campagne électorale, Emmanuel Macron avait mis en avant sa volonté de créer une 4^e force dédiée à la cyberdéfense et à l'action dans l'espace numérique, tout en continuant à développer le renseignement militaire. Cette décision s'inscrivait dans la continuité des démarches impulsées par Jean-Yves Le Drian. Ainsi, ce sont 1 500 postes qui vont être créés entre 2019 et 2023, afin de porter à 4 000 le nombre de « combattants cyber ». Malgré une volonté politique forte et un renouvellement du matériel dans les trois Armées, un blocage reste toujours présent sur la question du budget.

Le gouvernement d'Emmanuel Macron dispose-t-il de moyens pour sa politique ou bien mène-t-il une politique de ses moyens ?

Les premières décisions du quinquennat

La première année du quinquennat Macron a été marquée par une rare crispation autour des moyens accordés aux Armées. L'année 2018 devrait pourtant apaiser, sinon résoudre, ces tensions avec la LPM, dont le projet a été présenté en février 2018 et devant décider des crédits alloués à la défense sur la période 2019-2025. Face à la sollicitation inédite des Armées, tant à l'extérieur qu'à l'intérieur de nos frontières, le candidat Macron s'était engagé à porter le budget de la défense à hauteur de 2 % du PIB contre 1,79 % auparavant⁽²³⁾. Un effort qui s'expliquait par l'engagement de nos Armées, mais aussi afin qu'elles puissent se moderniser et renforcer leurs effectifs. De la promesse vers l'acte, la *Revue stratégique*, publiée en octobre 2017, avait marqué une première étape. Elle rappelait en effet, que la France ne demeurerait une puissance militaire majeure qu'en préparant l'avenir, notamment en termes d'innovation et de recherche, face à la concurrence de la Russie et de la Chine qui ont augmenté leurs budgets de la défense tandis que l'Europe adoptait l'attitude inverse. Dans la continuité de la *Revue stratégique*, la LPM devait entériner cette augmentation du budget.

D'un côté, cette LPM donne satisfaction en rehaussant le budget de la Défense à 50 Mds € en 2025 contre 34,2 Mds € en 2018, et donnant la priorité à

(23) EN MARCHÉ !, *Emmanuel Macron président* (programme), *op. cit.*, p. 15.

la régénération des hommes et au renouvellement des matériels, avec un effort porté dans chaque Armée. De l'autre, cette hausse du budget évacue une partie du problème en projetant l'essentiel de l'effort financier et une partie des commandes et livraisons de matériel après 2022 et la fin de son mandat. En effet, si sur la période 2019-2022 le budget de la défense doit augmenter d'1,7 Md € chaque année, la véritable augmentation intervient sur la période 2023-2025, avec 3 Mds supplémentaires par an. De plus, cette augmentation est hypothéquée sur les budgets militaires de 2024 et 2025 que la LPM n'a pas précisés, offrant une ouverture à un réajustement. Quant à la question des matériels, certains programmes n'ont de lancement prévu qu'en 2022. S'ils sont annoncés *via* la LPM, ils peuvent cependant encore être repoussés ou annulés.

Et pourtant, on l'a vu, la sollicitation et l'engagement de nos Armées nécessitent urgemment un renouvellement de matériel. Les grandes priorités de la LPM et du programme du candidat Macron, soumises à l'incertitude de l'après-quinquennat 2017-2022, semblent donc abordées au conditionnel alors que le militaire cherchait des certitudes. À cette suspicion, il faut encore ajouter les obligations de la France vis-à-vis de l'Otan dans un contexte où le président des États-Unis, Donald J. Trump, a rappelé, devant les chefs d'État concernés, que chacun devait apporter sa contribution au financement du bras armé de l'Alliance atlantique. Or, ce financement correspond à la fameuse barre des 2 % du PIB : un objectif que la France ne remplissait pas et que la LPM vient réajuster d'ici 2025, en théorie. Si l'on peut donc se réjouir d'une augmentation des budgets et de cette nouvelle dynamique, la vigilance reste de mise du côté des militaires quant au respect des engagements pris par le politique.

Autre mesure annoncée, en début d'année 2018, parmi les premières dans ce quinquennat : le Service national universel, dont les contours ont été dessinés en deux temps mais dont la faisabilité est questionnée. Présenté comme un service militaire obligatoire et universel d'une durée d'un mois pour une classe d'âge de 18 à 21 ans dans le programme du candidat Macron, ce nouveau service national est pensé pour conforter les liens entre Armées et Nation. Cependant, cette promesse de campagne ⁽²⁴⁾ fait difficilement l'unanimité et l'annonce même de sa mise en œuvre a ouvert la discussion sur sa révision. Alors même qu'un groupe de travail a été désigné pour réfléchir sur ce service national, des changements ont été annoncés dès février, bien avant que les conclusions ne soient rendues le 30 avril. En effet, ce service aura sans doute plus une finalité civique que militaire, la question de la durée comprend plusieurs scénarios s'étendant d'une semaine à six mois et les classes d'âges concernées de 16 à 18 ans. Ces révisions illustrent le flou qui entoure ce service national que le militaire regarde avec scepticisme. Aux réticences de l'Armée, il faut encore ajouter le coût non négligeable, entre 1 et 10 Mds € questionnant la faisabilité du service national tel que le souhaite le président de la République.

Mais le service national n'est pas la seule promesse de campagne contrainte. Présentée comme l'objectif n° 2 du programme d'Emmanuel Macron, l'Europe de la

(24) EN MARCHÉ !, *Le programme d'Emmanuel Macron pour la défense. Assurer la souveraineté de la France et protéger les Français*, Paris, mars 2018 (<https://en-marche.fr/emmanuel-macron/le-programme/defense>).

défense devait être le grand chantier du quinquennat. Là aussi, ses contours en ont été esquissés dès la fin d'année 2017, lors du discours donné par le Président à la Sorbonne ⁽²⁵⁾. Néanmoins, bien qu'Emmanuel Macron appelle l'Europe de la défense de ses vœux, le contexte européen, notamment en Allemagne, retarde l'échéancier.

Ainsi, à bien des égards, les premières décisions du quinquennat Macron illustrent la dialectique entre le monde politique et militaire. Ce dialogue permanent conduit tout autant le président de la République à revoir la réalisation de ses promesses de campagne, que les Armées à se contenter de ce qu'on leur donne.

Un consensus difficile entre le politique et le militaire

« Lorsque les engagements opérationnels sont en hausse et le budget en baisse, j'appelle cela un grand écart. » ⁽²⁶⁾. Le général d'armée Pierre de Villiers, ancien Céma, illustre ainsi l'impasse dans laquelle se trouvait l'instrument de défense français. À ce titre, sa démission, intervenue le 19 juillet 2017, est symptomatique de l'usure des relations entre pouvoir politique et monde militaire. Le rapport des forces entre ces deux entités est un héritage de la Constitution de 1958, en vertu de laquelle le chef de l'État devient le chef des Armées. La V^e République a en effet consacré l'ascendant des dirigeants civils sur les chefs militaires, dont la parole, auparavant sacrée, semble de plus en plus inaudible. Le 13 juillet 2017, dans son discours aux Armées ⁽²⁷⁾, Emmanuel MACRON a d'ailleurs souhaité réaffirmer la souveraineté de son autorité dans le domaine en déclarant : « Je suis votre chef », message implicite adressé au Céma de l'époque. La décision du général de Villiers, dont la symbolique n'a d'égal que la gravité de la crise dont elle porte les stigmates, n'est pas sans rappeler l'année 1983 quand le général Delaunay, alors Céma depuis quelques mois seulement, présentait sa démission suite à la réduction du budget et des effectifs militaires imposée par le ministre de la Défense, Charles Hernu. À l'époque déjà, la question épineuse des finances était la première source de dissensions entre pouvoir politique et pouvoir militaire : le général Delaunay dénonça à cette occasion la « misère matérielle militaire » ⁽²⁸⁾.

Cependant, si nos Armées sont jusqu'ici parvenues à mener à bien leurs missions, malgré une baisse importante du budget de la défense – en euros constants, le ministère des Armées a perdu 20 % de son budget en 25 ans – il apparaît légitime, au regard des événements récents, de se demander si un point de non-retour n'a pas été atteint.

La démission du général de Villiers, incarnation même d'une rupture consommée entre chefs politiques et chefs militaires, aura-t-elle été le dernier rôle d'une institution

(25) MACRON Emmanuel, « Initiative pour l'Europe - Discours pour une Europe souveraine, unie, démocratique », Paris, 26 septembre 2017 (www.elysee.fr/).

(26) COMMISSION DE LA DÉFENSE NATIONALE ET DES FORCES ARMÉES, « Audition du général Pierre de Villiers, Céma », Assemblée nationale, Paris, 12 juillet 2017 (www.assemblee-nationale.fr/15/cr-cdef/16-17/c1617003.asp).

(27) MACRON Emmanuel, « Discours à l'hôtel de Brienne », Paris, 13 juillet 2017 (www.elysee.fr/declarations/article/discours-d-emmanuel-macron-a-l-hotel-de-brienne/).

(28) DELAUNAY Jean, « Libre opinion - Élections et Défense nationale (Extrait) », Association de soutien à l'Armée française (Asaf), 9 février 2017 (www.asafrance.fr/item/elections-et-defense-nationale-extrait.html).

militaire en pleine agonie, ou bien plutôt l'ultime sacrifice d'un chef militaire désireux que son acte entraîne une véritable prise de conscience politique ? La volonté clairement affichée de la part du Gouvernement de redresser le budget de la Défense semblerait plutôt confirmer la seconde hypothèse. Le dialogue de négociations qui s'est instauré entre les Armées et Bercy dès la prise de fonction du gouvernement d'Édouard Philippe tient à l'essence même du contrat opérationnel. Ce dernier a été défini par le ministère des Armées en 2015 : « Le contrat opérationnel donne aux Armées, directions et services, le cadre et les conditions de leurs missions. Il engage donc collectivement toutes les composantes en leur demandant des capacités opérationnelles à mettre, dans les délais fixés, à la disposition de l'État-major des Armées (EMA). Réciproquement, il engage également ce dernier qui doit arbitrer et répartir les ressources dont il dispose pour permettre cette mise à disposition. »⁽²⁹⁾. Les nouveaux contrats opérationnels pour la période 2019-2024 sont définis dans la LPM 2019-2025.

Lors d'un discours prononcé au Sénat le 24 octobre 2017, Florence Parly, a notamment souligné que les 190 Mds € que le Gouvernement souhaite allouer à la défense pendant toute la durée du quinquennat d'Emmanuel Macron – par comparaison, François Hollande y a consacré 160 Mds € pendant son mandat – ne compromettaient ni les engagements en cours, ni les engagements futurs⁽³⁰⁾. Ces efforts consentis par Bercy, même si jugés très insuffisants par le commandement, pourraient être lus comme ceux d'un pouvoir politique qui se donne les moyens de sa politique. Néanmoins, une question reste en suspens : la hausse budgétaire prévue pour les prochaines années sera-t-elle suffisante pour faire face à l'ensemble des défis qui guettent nos Armées, lui donnant ainsi l'opportunité de se perfectionner, ou permettra-t-elle seulement d'endiguer la crise qui sévit ?

*
**

Pour conclure, la *Revue stratégique de Défense et de Sécurité nationale*, publiée dans le sillage de l'élection d'Emmanuel Macron, est révélatrice de nouvelles ambitions pour les missions de nos Armées. Elle est également une source d'information et d'analyses précieuses, qui a nourri l'élaboration de la Loi de programmation militaire 2019-2025 dont le projet a été présenté le 8 février 2018. Si les projections concernant les engagements de nos Armées nous laissent penser qu'ils s'inscriront dans une relative continuité avec le quinquennat précédent, celles qui touchent à nos capacités militaires sont d'une tout autre nature. Alors même que le précédent contrat opérationnel s'est révélé sous-dimensionné, entraînant un sur-engagement de nos forces, le nouveau Gouvernement n'a eu de cesse de montrer sa volonté de subvenir aux besoins d'une armée en crise. Malgré la démission du Céma, Florence Parly s'est appliquée

(29) ÉTAT-MAJOR DES ARMÉES, « Instruction n° 1484/DEF/DCSEA/SDO3 relative au concept de système modulaire opérationnel de soutien pétrolier et à ses modalités d'application », Bulletin officiel des Armées, édition chronologique n° 42 du 15 septembre 2016, Paris, p. 4.

(30) PARLY Florence, « Déclaration de la ministre des Armées, sur la *Revue stratégique de Défense et de Sécurité nationale* » au Sénat, Paris, 24 octobre 2017 (<http://discours.vie-publique.fr/notices/173002035.html>).

à montrer, à de nombreuses reprises, qu'elle avait compris la détresse dans laquelle se trouvait notre institution militaire.

Les futurs contrats opérationnels, dont la teneur sera dévoilée dans la LPM, devraient donc tenir compte de cette situation d'urgence opérationnelle : d'une part, en usant de réalisme concernant les missions qu'il est possible d'envisager avec le budget accordé, d'autre part, en commençant par panser les maux dont souffre actuellement notre institution militaire.

Le projet de LPM semble prendre en compte ces considérations en proposant une réponse adaptée à chacune de nos trois Armées. L'importance qu'elle donne au Maintien en condition opérationnelle (MCO) de notre matériel (notamment aéronautique) et l'augmentation des crédits d'entretien programmé du matériel qu'elle prévoit en sont des preuves tangibles. Ces efforts devraient ainsi permettre à nos Armées d'assurer la conduite de trois opérations extérieures, dont une comme contributeur majeur et une en tant que Nation-cadre. De plus, le projet de LPM aspire à la conservation d'une Force interarmées de réaction immédiate (Firi) et d'un échelon national d'urgence de 5 000 hommes. Il s'agit également d'améliorer les conditions de vie de l'ensemble du personnel de Défense. Alors même que près de 60 000 postes ont été supprimés entre 2005 et 2015, 6 000 devraient être créés à l'horizon 2025. La nette augmentation des crédits alloués aux petits matériels (gilets pare-balles, treillis) est l'un des reflets d'une LPM qui se veut « à hauteur d'homme »⁽³¹⁾.

Ce projet ambitieux, porté par la classe politique et espéré ardemment par nos militaires, se heurte néanmoins à la question délicate du budget, autour de laquelle se cristallise la majeure partie des tensions engendrées par la définition des contrats opérationnels. Comme l'a souligné Florence Parly dans ses vœux aux Armées : « protéger les Français, enfin, c'est s'assurer que les Armées disposent des moyens nécessaires pour mener à bien leur mission »⁽³²⁾. Les contrats opérationnels devront donc être guidés par un objectif d'adéquation entre le niveau d'exigences des missions attribuées par le gouvernement au monde militaire et le budget accordé pour les remplir. Emmanuel Macron a donc pour tâche difficile de montrer que le temps militaire, caractérisé par sa durée, et le temps budgétaire, qui se pense annuellement, ne sont pas irréconciliables. ♦

(31) LE DRIAN Jean-Yves, « Rapport au Parlement sur les conditions d'emploi des armées lorsqu'elles interviennent sur le territoire national pour protéger la population », DICOd, Paris, mars 2016, p. 3 (www.defense.gouv.fr/content/download/453474/7156938/RAP%202016.PDF).

(32) PARLY Florence, « Vœux aux armées », Paris, 22 janvier 2018 (www.defense.gouv.fr/salle-de-presse/tout-discours/discours-de-florence-parly-voeux-aux-armees).

La question des moyens alloués à la défense, dans le cadre national et interministériel, interarmées et interallié, européen et international : la quadrature du budget

Eloi HENDRICKX (rapporteur), Bob MAURIN, Elisabeth PIERSON et Rémi SAMPER

Étudiants en Masters « Armées, défense et sécurité » (Paris IV) et « Relations internationales » (Paris II-Paris IV).

Le projet de Loi de programmation militaire (LPM) 2019-2025 présenté en Conseil des ministres le 8 février 2018 s'inscrit dans le cadre fixé par la *Revue stratégique de Défense et de Sécurité nationale* ⁽¹⁾, lancée par le président de la République le 29 juin 2017 et dont les conclusions ont été rendues publiques en octobre 2017. Il s'agit pour cette LPM, qui n'est pas une loi de finances, de présenter l'ensemble des crédits qui seront alloués aux Armées françaises sur une période pluriannuelle, afin de répondre au mieux aux défis et aux menaces énoncés dans la *Revue stratégique*.

Les questions de défense et de sécurité nationale ont revêtu un caractère singulier lors de la dernière campagne présidentielle et ont soulevé les problèmes criants de l'obsolescence du matériel et de l'épuisement de nos Armées. Face aux différentes attaques terroristes qui ont touché le sol national et à la recrudescence des menaces à l'Est de l'Europe et en Asie du Sud-Est, il s'agit de soutenir au mieux nos Armées dans leurs missions. À cette fin, la dernière LPM prévoit d'apporter un soutien renforcé au Maintien en condition opérationnelle (MCO), et ce, afin de renforcer notre force de projection, qui peut aujourd'hui se déployer sur « trois théâtres d'opérations simultanés » ⁽²⁾. Nos Armées ne sauraient effectuer leurs missions de manière optimale sans un équipement moderne et de bonne qualité. Aussi, la LPM prévoit un soutien substantiel à l'industrie de défense française, véritable levier de notre économie nationale. Toutefois, il est légitime de s'interroger sur la répartition des crédits dans le temps, dans la mesure où le projet de loi prévoit une partition de la programmation en 2 périodes :

(1) DANJEAN Arnaud (dir.), *Revue stratégique de Défense et de Sécurité nationale*, Ministère des Armées, DICO D, Paris, octobre 2017.

(2) MINISTÈRE DES ARMÉES, « Rapport annexé », 8 février 2018, p. 14. Projet de loi relatif à la programmation militaire pour les années 2019 à 2025 et portant diverses dispositions intéressant la défense, n° 659, enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 8 février 2018 (www.assemblee-nationale.fr/15/projets/pl0659.asp).

La question des moyens alloués à la défense, dans le cadre national et interministériel, interarmées et interallié, européen et international : la quadrature du budget

2019-2022 puis 2023-2025. D'autant que l'essentiel des efforts de dépenses est regroupé dans la seconde période, et ce, alors même que la LPM prévoit une clause de révision en 2021 en cas d'évolution défavorable majeure de la conjoncture économique.

Le Maintien en condition opérationnelle (MCO)

En visite à la Base aérienne d'Évreux en décembre 2017, la ministre des Armées Florence Parly affirmait : « Souffrir de la main de l'ennemi, cela peut être le sort de la guerre. Souffrir des avaries de sa propre technique, ce n'est le sort de rien, c'est inadmissible. »⁽³⁾. Le MCO était l'un des défis principaux de la nouvelle LPM 2019-2025. Dans quelle mesure le défi a-t-il été relevé, et les promesses permettront-elles de répondre aux besoins réels du MCO ?

État des lieux

Le MCO rassemble l'ensemble des opérations de révision, réparation, contrôle permettant de garder les matériels en bon état opérationnel, c'est-à-dire aptes à remplir des missions en réponse à diverses sollicitations politico-militaires⁽⁴⁾. La grande exigence du MCO est d'être à jour à tout moment, et de savoir se renouveler dans un délai très court après emploi. Cela concerne une réserve en hommes, équipements et munitions, et une logistique.

Le sujet est crucial : la ministre elle-même déclarait lors de son discours sur la Base aérienne d'Évreux que « Le MCO est notre souveraineté »⁽⁵⁾. En outre, le ministère des Armées parle du défi du MCO pour l'Armée de terre comme l'un des principaux pour anticiper le futur⁽⁶⁾. Tout d'abord, il consiste à adapter le matériel aux différents théâtres d'opération. Un exemple est le *Véhicule blindé de combat de l'infanterie (VBCI)*, qui nécessite un entretien particulièrement exigeant et coûteux. Au moment d'envoyer le VBCI en Afghanistan, il a fallu l'adapter à ce nouveau terrain en lui faisant subir quelques changements. Cela se fait sous la forme de pièces démontables ou ajustables, en fonction des dangers du terrain et des stratégies de l'ennemi (mines, lance-roquettes, etc.).

Ensuite, il s'agit pour le Gestionnaire des matériels complets (GMC) d'assurer toute la gestion de la vie du matériel, de son entrée dans le patrimoine de l'État jusqu'à son élimination lorsqu'il est hors d'usage. Enfin, l'objectif est que les détachements soient toujours prêts à une opération, tant intérieure qu'extérieure (Opint ou Opex). La dissuasion nucléaire en est un élément central. À tout moment, le Président doit avoir la possibilité de déclencher l'arme nucléaire : là réside le cœur de la politique de dissuasion.

(3) PARLY Florence, « Discours de la ministre des Armées sur le plan de modernisation du maintien en condition opérationnelle (MCO) aéronautique », Base aérienne 105 d'Évreux-Fauville, 11 décembre 2017 (www.defense.gouv.fr/).

(4) DROFF Josselin, « Le maintien en condition opérationnelle (MCO) des matériels de Défense : quelles tendances ? », Chaire « Économie de Défense », *Newsletter* n° 4, avril 2017, p. 2 (<https://economie-defense.fr/newsletters/>).

(5) PARLY Florence, « Discours de la ministre des Armées sur le plan de modernisation du maintien en condition opérationnelle (MCO) aéronautique », *op. cit.*

(6) *Ibid.*

La question des moyens alloués à la défense, dans le cadre national et interministériel, interarmées et interallié, européen et international : la quadrature du budget

En 2017, le budget du MCO était de 4 milliards d'euros, soit une augmentation de 25 % par rapport à 2012. Le MCO comprend tout d'abord du personnel : près de 16 000 personnes, au sein des Armées, réalisent des opérations de maintenance sur les avions et hélicoptères. À titre d'exemple, le ministère avait prévu 7 mécaniciens par *Rafale*, il en faut finalement 12, comme le rappelait le général Lanata en octobre 2017 ⁽⁷⁾.

Le MCO inclut aussi un volet consacré au matériel, et donc à l'industrie. Il comprend actuellement un secteur public mais aussi un secteur privé. Certains députés proposent de transférer la responsabilité du MCO à la DGA, qui serait plus apte, par son expertise, à garantir par les industriels une bonne maintenance, en négociant les contrats ⁽⁸⁾. Il y a aujourd'hui une volonté de déléguer la production du matériel aux industries, plutôt que la garantir en interne. Les dispositifs contractuels ont modifié en profondeur les relations entre l'État et les industriels dans le MCO. On est passé d'un État producteur (modèle d'arsenal) à un État acheteur.

De manière générale, le matériel de l'aéronavale a une disponibilité de seulement 44 %, contre 55 % en 2000. En clair, 56 % des matériels aéronautiques de la Marine nationale ne sont pas en état de voler, alors que les forces françaises restent durement mises à contribution au Sahel (opération *Barkhane*) et au Levant (opération *Chammal*). Par exemple, le taux de disponibilité des drones Male (moyenne altitude, longue endurance) est en chute libre. Celui des *SIDM* (*Système intérimaire de drone Male*) *Harfang* est passé de 62,80 à 36,60 %. Il en va de même pour les 3 *MQ-9 Reaper* engagés depuis Niamey (Niger) dans l'opération *Barkhane* (71,30 contre 86,40 % en 2015).

C'est enfin une capacité à répondre aux demandes d'urgence de l'État à tout moment. Le MCO est directement lié aux contrats opérationnels et à leur tenue. Un surcoût des Opex entraîne automatiquement une usure rapide du matériel, plus rapide que l'entretien programmé.

La durée des opérations extérieures est actuellement de 10 à 15 ans en moyenne : l'endurance et la durabilité dans le temps sont donc des nécessités. Le matériel ne doit pas s'essouffler, mais au contraire être entretenu et remplacé lorsqu'il le faut.

Lors de l'état d'urgence décrété en 2015, avec le risque terroriste soudain, l'actualisation de l'ancienne LPM permit enfin de faire face à des besoins criants en matière d'équipements. Mais seule l'urgence a déclenché cette remise à niveau et la métropole est délaissée lorsque l'effort est accentué sur les théâtres d'opérations extérieures. On peut observer que la part du MCO dans le coût global de possession d'un matériel a eu tendance à augmenter ces 20 dernières années. Cela est dû au

(7) COMMISSION DE LA DÉFENSE NATIONALE ET DES FORCES ARMÉES, « Audition du général André Lanata, Chef d'état-major de l'Armée de l'air, sur le projet de loi de finances pour 2018 », Assemblée nationale, Paris, 18 octobre 2017 (www.assemblee-nationale.fr/15/cr-cdef/17-18/c1718012.asp).

(8) COMMISSION DE LA DÉFENSE NATIONALE ET DES FORCES ARMÉES, « Examen, ouvert à la presse, du rapport d'information sur l'exécution de la LPM 2014-2019 », Assemblée nationale, Paris, 21 février 2018, p. 13 (www.assemblee-nationale.fr/15/cr-cdef/17-18/c1718035.asp).

La question des moyens alloués à la défense, dans le cadre national et interministériel, interarmées et interallié, européen et international : la quadrature du budget

vieillesse et à l'obsolescence, ainsi qu'aux sollicitations de plus en plus importantes du matériel.

Par ailleurs, le MCO nécessite aujourd'hui, et de plus en plus, non seulement une mise à jour mais une recherche dans le domaine des nouvelles technologies, face à des ennemis toujours mieux équipés. La Défense doit s'adapter aux nouvelles formes de combat, dont les découvertes avancent très rapidement, mais cet aspect n'est pas compris dans l'évaluation présente.

Besoins et attentes pour la Loi de programmation militaire

Le rapport établi par des membres de la Commission de la défense nationale et des forces armées de l'Assemblée nationale en février 2018 sur la LPM 2014-2019 ⁽⁹⁾ constate la hausse tendancielle du coût du maintien en condition opérationnelle (MCO) des matériels. Ainsi, le coût d'une heure de vol en *H225M Caracal* est passé de 19 000 à 34 000 € de 2012 à 2016, soit une explosion de 81 % ! Quant à l'heure de *C-130 Hercules*, elle est passée de près de 6 000 € en 2012 à 15 000 € en 2016, soit une augmentation de 150 %. La nouvelle LPM doit tenir compte de cette hausse. Non seulement le vieillissement des parcs d'équipement et leur caractère hétérogène rendent la maintenance plus coûteuse, mais en plus, l'arrivée de nouveaux matériels plus sophistiqués ajoute encore au besoin de budget. Cependant le développement est nécessaire, notamment dans les hautes technologies et les moyens de renseignement, pour améliorer la capacité de prévention. Un autre problème est celui de la surcharge des Armées. Depuis 10 ans, les contrats opérationnels sont plus nombreux et au-dessus de ce que prévoit le gouvernement lorsqu'il prépare les comptes et le budget.

Les Opex ont été multipliées ces dernières années : Mali, Centrafrique (opération *Sangaris*), Levant, sans oublier le Liban (opération *Daman*) et les missions régulières dans les pays Baltes. La surchauffe du matériel revient à son usure. C'est pourquoi le bilan de l'ancienne LPM établit que la priorité pour la prochaine LPM est de rétablir le budget des Opex à une valeur qui corresponde à l'effort présent demandé : l'ancienne LPM avait volontairement sous-évalué à 450 millions d'euros le coût des Opex afin de faire jouer la solidarité interministérielle au bénéfice du ministère des Armées.

Le défi de la nouvelle LPM est donc immense et l'effort fourni doit être considérable. Une autre difficulté réside dans la complexité du besoin à la fois de rapidité et de qualité dans la production, et la maintenance du matériel. La ministre des Armées a chargé, en décembre 2017, l'ingénieur général de l'armement Christian Chabbert d'établir un rapport sur les nécessités d'une modernisation du MCO aéronautique ⁽¹⁰⁾. Le rapport constate une complexité de l'organisation de l'outil de maintenance : les acteurs sont trop nombreux pour une seule et même pièce. L'avenir de l'outil

(9) COMMISSION DE LA DÉFENSE NATIONALE ET DES FORCES ARMÉES, *Exécution de la LPM 2014-2019* (rapport d'information n° 718), Assemblée nationale, Paris, 22 février 2018 (www.assemblee-nationale.fr/15/rap-info/i0718.asp).

(10) Cf. SCHUMACHER Thomas, « Trois grandes mesures pour réformer le MCO aéronautique dans les armées », *Pax Aquitania*, 11 décembre 2017 (www.paxaquitania.fr/2017/12/trois-grandes-mesures-pour-reformer-le.html).

La question des moyens alloués à la défense, dans le cadre national et interministériel, interarmées et interallié, européen et international : la quadrature du budget

industriel sur lequel la ministre veut baser la réforme du MCO est « en difficulté, à cause d'une inadaptation fondamentale des contraintes de nature étatiques au fonctionnement d'un outil industriel, aggravée d'un manque de volonté des décideurs étatiques pour atténuer ou alléger ces contraintes »⁽¹¹⁾. L'industrie de maintien, de recherche et d'armement peine à se faire une place au niveau national et international, à cause de restrictions de l'État. Le problème principal est qu'il doit passer par les règles du marché public, ce qui ne permet pas de réagir dans des délais courts comme l'exige le MCO. Enfin, l'État devra s'engager à maintenir une capacité d'ingénierie forte, « car sans bureaux d'études pour les réparations, les modifications, l'ingénierie de maintenance et le virage vers l'industrie 4.0, la compétitivité est impossible et la justification stratégique d'un MRO indépendant adossé aux Forces disparaît. »⁽¹²⁾. On observe toutefois un paradoxe : bien que les nombreux contrôles de l'État sur les industries liées au MCO ralentissent le processus, les militaires se plaignent bien souvent de la mauvaise qualité des pièces obtenues. Or, une mauvaise pièce dans l'armement influence tout l'armement, car un maillon de la chaîne joue sur la qualité et la résistance de la chaîne entière.

Il existe également un problème d'équilibre entre métropole et théâtre d'Opex : l'urgence seule permet le maintien à niveau. L'amiral Laurent ISNARD, en charge du Commandement des opérations spéciales (COS), auditionné par la Commission de défense nationale, explique que l'urgence permet la mise à niveau des capacités opérationnelles, ce qui signifie que l'effort est possible⁽¹³⁾. Ainsi, pour les hélicoptères, en moyenne un quart de la flotte de manœuvre (HM) est déployé en opérations, un quart est en maintenance dans les divers organismes de maintenance, industriels ou étatiques, et il en reste la moitié en métropole. Pour le quart déployé, tous les efforts sont consentis pour donner des pièces de rechange aux mécaniciens. En opération, ces derniers travaillent sept jours sur sept, vingt-quatre heures sur vingt-quatre avec pour effet une disponibilité bien supérieure à la moyenne nationale. « Tout ceci bien entendu au détriment de l'activité en métropole », conclut-il. En outre, la moitié des heures de vol des équipages est effectuée en opérations. Cela pose à terme un problème de niveau de compétence acquis par les équipages avant déploiement.

Engagements du gouvernement et projets de la LPM

La *Revue stratégique de Défense et de Sécurité nationale* de 2017 affirme que : « Le MCO des équipements, les capacités de transport stratégique et tactique dans les trois milieux et le soutien médical des forces en opérations (antennes chirurgicales déployées) doivent faire l'objet d'un effort prioritaire »⁽¹⁴⁾. La LPM, d'après la ministre Florence Parly, cherche à maintenir la réforme du MCO aéronautique et lancer celle

(11) CABIROL Michel, « Disponibilité des aéronefs militaires : le stratégique SIAé en très grande souffrance (2/3) », *La Tribune*, 20 février 2018 (www.latribune.fr/).

(12) *Ibid.*

(13) COMMISSION DE LA DÉFENSE NATIONALE ET DES FORCES ARMÉES, « Audition de l'amiral Laurent Isnard », Assemblée nationale, Paris, 19 décembre 2017 (www.assemblee-nationale.fr/15/cr-cdef/17-18/c1718023.asp).

(14) *Revue stratégique, op. cit.*, p. 85, §314.

La question des moyens alloués à la défense, dans le cadre national et interministériel, interarmées et interallié, européen et international : la quadrature du budget

du MCO terrestre ⁽¹⁵⁾. Elle va faire en sorte d'alléger le processus de fabrication industriel par la transformation de la Simmad (Structure intégrée du soutien en condition opérationnelle des matériels aéronautiques du ministère de la défense) en une Direction de la maintenance aéronautique. Cette direction, effective depuis le 1^{er} mars 2018, est l'un des plus grands chantiers de la Défense : elle centralise l'industrie du MCO, depuis la production jusqu'à l'installation. Pour ce qui est de l'industrie : « en métropole et pour chaque aéronef, tous les travaux, étatiques ou privés, seront coordonnés par un maître d'œuvre industriel unique et regroupés pour mieux chaîner les opérations aboutissant à la disponibilité et en démêler les nœuds. » ⁽¹⁶⁾.

Ainsi, le MCO est l'un des « paris » de la LPM de 2019, d'après la Commission chargée de la rédaction de la LPM ⁽¹⁷⁾. Elle prévoit la modernisation du matériel, le soutien à une industrie tant étatique que privée où les nouvelles technologies (numérisation, robotisation, impression 3D, *Big Data*, fusion de données, développement de la maintenance prédictive), la prise en compte de la charge par l'industrie privée, comme cela a déjà été initié pour plusieurs parcs (*Leclerc*, *VBCI*, parcs d'entraînement), la mise en place pour l'aéronautique de contrats de soutien longs et globaux confiés à un maître d'œuvre principal, un effort financier significatif à l'Entretien programmé du matériel (EPM) pour aboutir à un relèvement important des taux de disponibilité des équipements majeurs des forces : 22 Mds € pour la période 2019-2023, soit 4,4 Mds € par an en moyenne, pour une programmation prévisionnelle de 35 Mds € sur la période de la LPM 2019-2025. Cela représente un effort financier d'un milliard d'euros supplémentaire par an en moyenne par rapport à la précédente LPM, pour le redressement du taux de disponibilité des matériels les plus critiques. Il s'agit aussi de prendre en compte les normes d'activité imposées par l'Otan pour garantir le MCO. Le niveau d'activité devrait progressivement baisser, ce qui favorisera une recapitalisation de l'ensemble des savoir-faire à compter de 2023.

Les crédits d'EPM mesurent les budgets alloués aux MCO mais ils ne comptabilisent qu'une partie du coût du MCO. Ces crédits incluent les achats de pièces de rechange et les montants des contrats de prestation passés avec les industriels. En revanche, sont exclues de ces crédits la main-d'œuvre et les infrastructures nécessaires à l'entretien des matériels. En outre, le MCO fait partie des « restes à payer » dans la répartition du budget défense, ce qui est en contradiction avec son caractère « prioritaire ». De plus, il y a une absence de données, on ne connaît pas les détails des coûts, en raison de la complexité et multiplicité des acteurs compris dans le MCO. Cependant, en 2014, la Cour des comptes prévoyait des besoins d'environ 4,1 Mds € en valeur par an sur la période 2014-2019. Or, depuis 2015, la menace terroriste s'est ajoutée et la France reste prête à entrer en état d'urgence à tout moment. Dans ce nouveau contexte, les 4,4 Mds € par an en moyenne destinés au MCO paraissent indispensables.

(15) PARLY Florence, « Discours de la ministre des Armées sur le plan de modernisation du maintien en condition opérationnelle (MCO) aéronautique », *op. cit.*

(16) *Ibid.*

(17) COMMISSION DE LA DÉFENSE NATIONALE ET DES FORCES ARMÉES, « Examen, ouvert à la presse, du rapport d'information sur l'exécution de la LPM 2014-2019 », *op. cit.*, p. 15.

La question des moyens alloués à la défense, dans le cadre national et interministériel, interarmées et interallié, européen et international : la quadrature du budget

Par ailleurs, en cas de sous-évaluation du coût des Opex dans la nouvelle LPM, celle-ci prévoit une réévaluation en 2021. Cela se fera lors de la 4^e année du quinquennat Macron, un choix peu stratégique puisque de gros efforts de budget sont rarement faits à ce stade d'un mandat présidentiel.

Enfin, la ministre des Armées Florence Parly considère que le problème du MCO ne concerne pas le budget alloué, mais qu'une simplification de l'organisation, notamment de la production industrielle, suffira à faire remonter les courbes de disponibilité du matériel : « Les moyens sont là, dans les domaines financiers, techniques et humains, ces moyens ont augmenté, mais ils demeurent insuffisamment exploités par des façons de faire et une organisation interne en parties inadaptées et qu'il faut donc réformer. »⁽¹⁸⁾. Mais en quoi consiste concrètement cette réforme industrielle ? L'État suivra-t-il ses promesses de libérer les industries d'armement ? L'absence de chiffres et d'objectifs précis risque de mener à l'oubli des engagements parmi d'autres priorités plus facilement vérifiables et imputables à l'exécutif.

Le soutien à l'économie de Défense

Le 23 janvier 2018, le président Emmanuel Macron affirmait vouloir « que se développe une nouvelle relation [...] entre nos Armées et nos industriels, faite de complémentarité, de confiance mais aussi d'exigence. »⁽¹⁹⁾. Cette volonté reprenait celle de la ministre des Armées lors de son discours d'Évreux du 11 décembre 2017⁽²⁰⁾.

Il y a donc là une véritable volonté de l'exécutif de soutenir la base industrielle de défense qui est souvent présentée comme un des grands fleurons industriels français. C'est souvent l'enjeu de certains déplacements diplomatiques comme celui tout récent en Inde du Président qui a pu encourager le contrat de Safran avec son partenaire indien d'une valeur de 12 Mds €⁽²¹⁾. De cet enjeu industriel annoncé par le gouvernement, que peut-on retenir dans la loi de programmation militaire ?

La Base industrielle et technologique de défense (BITD)

Il s'agit de l'un des grands fleurons de l'industrie française. C'est ce que rappelle la *Revue stratégique* d'octobre 2017 : « La Base industrielle et technologique de défense (BITD) française est constituée d'une dizaine de grands groupes de taille mondiale et de près de 4 000 PME, représentant en 2017 plus de 200 000 emplois en France »⁽²²⁾.

(18) PARLY Florence, « Discours de la ministre des Armées sur le plan de modernisation du maintien en condition opérationnelle (MCO) aéronautique », *op. cit.*

(19) MACRON Emmanuel, « Discours du président de la République, vœux aux Armées », Toulon, 19 janvier 2018 (www.elysee.fr/).

(20) PARLY Florence, « Discours de la ministre des Armées sur le plan de modernisation du maintien en condition opérationnelle (MCO) aéronautique », *op. cit.*

(21) AFP, « Inde : Safran signe un contrat de 12 millions d'euros avec la compagnie aérienne Spicejet », *Challenges*, 10 mars 2018 (www.challenges.fr/).

(22) *Revue stratégique, op. cit.*, §7.

La question des moyens alloués à la défense, dans le cadre national et interministériel, interarmées et interallié, européen et international : la quadrature du budget

C'est donc naturellement un secteur à considérer dans toute action politique puisqu'il s'agit à la fois de pouvoir équiper correctement les forces françaises et renforcer un secteur important de l'économie. Il s'agit donc d'assurer à la fois la souveraineté de la France tout en consolidant son assise industrielle. Bien sûr, certains fleurons sont bien connus : Thales, Dassault, Safran, etc. Mais dans le détail la BITD rassemble 7 grands groupes, 20 sous-traitants de premier rang et près de 4 000 PME, qui emploient près de 200 000 personnes. Autant d'acteurs avec lesquels il faut composer différemment selon leur taille. Dans l'organigramme du ministère, c'est à la DGA qu'il revient principalement de coordonner les relations entre le monde de la Défense et ce pan industriel. Le soutien à la BITD est d'autant plus important de nos jours, comme le souligne la *Revue stratégique* ⁽²³⁾, qu'il est nécessaire de pouvoir traiter directement avec des acteurs de confiance, notamment dans le domaine de la cybersécurité, domaine dont l'enjeu stratégique ne cessera de croître au XXI^e siècle.

Paul Dunne propose trois critères non-cumulatifs pour définir les entreprises appartenant à la BITD ⁽²⁴⁾. L'entreprise doit soit produire un équipement stratégique, c'est-à-dire un armement en soi et des moyens létaux, soit fournir un équipement permettant d'utiliser ces moyens létaux, comme le carburant pour les véhicules, ou bien encore fournir aux Armées des équipements qui sont hors d'une utilisation létale comme les vivres. Il s'agit donc d'un secteur au croisement des préoccupations militaires, industrielles et économiques sur lequel le ministère des Armées possède un puissant levier d'action par ses commandes et notamment par ses appels d'offres.

De plus, c'est un secteur qui assure à la France une excellente balance commerciale. Le rapport parlementaire remis en juillet 2017 affirme ainsi que l'industrie de défense française a obtenu pour près de 14 Mds € de commandes pour l'année 2016. Ce montant est en très nette évolution par rapport à la situation des années antérieures où la valeur des prises de commandes oscillait entre 4 et 7 Mds €. Et comme on l'a vu dernièrement en Inde et étant donné la situation géopolitique globale, ce phénomène risque de s'amplifier encore. D'où la nécessité de soutenir et entretenir une BITD solide, capable de répondre à des appels d'offres de plus en plus nombreux et volumineux.

Les volontés à mettre en œuvre pendant le quinquennat

Ces volontés ont été très clairement exprimées dans la *Revue stratégique* : « La BITD doit être soutenue et entretenue à tous les niveaux » ⁽²⁵⁾. D'ailleurs, le Président l'a rappelé lors de ses vœux aux forces armées : « Je crois aux capacités de la France, en particulier aux *start-up* et aux entreprises de taille intermédiaire, qui doivent agir en synergie avec les champions de notre industrie » ⁽²⁶⁾. L'analyse du discours nous permet

(23) *Revue stratégique*, op. cit., p. 10.

(24) DUNNE Paul, « Chapter 14: The Defense Industrial Base » in *Handbook of Defense Economics Defense in a Globalized World*, Elsevier, New-York, 1995.

(25) *Revue stratégique*, op. cit., p. 66, §218.

(26) MACRON Emmanuel, « Discours du président de la République, vœux aux Armées », op. cit.

La question des moyens alloués à la défense, dans le cadre national et interministériel, interarmées et interallié, européen et international : la quadrature du budget

de comprendre deux choses : c'est un soutien catégorique, qui doit se faire auprès de tous les acteurs.

L'accent est une nouvelle fois porté sur l'innovation : « En apportant un volume d'activité complémentaire à la commande nationale et en stimulant l'innovation dans un environnement international très concurrentiel, l'export reste capital pour une industrie de défense compétitive »⁽²⁷⁾. Si l'on en croit les volontés de l'exécutif, tout nous porte à penser que ce dernier fait le choix d'une politique de long terme de soutien à ce tissu industriel. Pour cela, il se place en parfaite continuité avec le quinquennat précédent. C'est un choix que d'autres pays comme l'Allemagne n'ont jamais vraiment assumé. C'est d'ailleurs l'un des sujets d'enthousiasme de Joaquim Pueyo, député de la Commission de la défense nationale et des forces armées de l'Assemblée nationale, dans son rapport sur la précédente LPM⁽²⁸⁾.

Quelques éléments de la LPM permettent de nous éclairer sur l'exécution des volontés exprimées. Il est prévu de créer un fonds d'investissement pour soutenir les PME dans le secteur de la Défense, d'allouer 1 Md € par an en soutien de l'innovation au lieu des 730 millions de la précédente LPM, d'opérer un rapprochement accéléré de la DGA, centrale sur ces questions, avec les secteurs innovants et de mettre en place des coopérations européennes renforcées.

Une seconde lecture de la *Revue stratégique* vient entériner ces quelques points. L'accent est notamment mis sur la coopération. D'une part, la *Revue stratégique* en introduit quatre types pour permettre de clarifier les postes qui pourraient être soumis à un tel régime⁽²⁹⁾. Aucun type de coopération n'est possible dans le domaine des réseaux de communication et des technologies émergentes, qui relèvent de la souveraineté assumée de la France. Dans le cas de la coopération avec dépendance mutuelle, le rapport introduit et permet d'envisager un après-*Rafale* qui se ferait en coopération avec un autre pays européen. Il s'agit ici de faire converger les intérêts avec la BITD d'un autre pays. Pour assurer la pleine souveraineté de chacun, l'accord doit donc passer par une dépendance de l'un envers l'autre, gage d'une sécurisation de l'approvisionnement. Il est notamment question de ne pas reproduire les erreurs de 2015 quand la non-livraison des *Mistral* à la Russie avait bloqué les Antonov loués par la France pour des rotations de fret. La coopération est enfin possible lorsqu'il est nécessaire de recourir au marché pour la commande des équipements les moins vitaux, ce qui permet de faire entrer en concurrence certaines entreprises plus compétitives. D'autre part, il s'agit de s'inscrire dans la continuité puisque certaines sont déjà en place notamment celle entre Dassault et BAE Systems pour le futur drone dont la livraison est prévue pour 2025⁽³⁰⁾.

(27) *Revue stratégique*, op. cit., p. 66, §219.

(28) COMMISSION DE LA DÉFENSE NATIONALE ET DES FORCES ARMÉES, *Exécution de la LPM 2014-2019* (rapport d'information n° 718), op. cit.

(29) *Revue stratégique*, op. cit., p. 68 ou §226.

(30) « Drones de combat : un accord franco-britannique à 2 milliards d'euros », *Le Monde*, 3 mars 2016 (www.lemonde.fr/).

La question des moyens alloués à la défense, dans le cadre national et interministériel, interarmées et interallié, européen et international : la quadrature du budget

Le programme du candidat Macron était tourné vers l'innovation dans ce secteur, ce que la *Revue stratégique* complète en justifiant une telle orientation par la nécessaire maîtrise des nouvelles technologies afin de prévenir toute attaque sur ses systèmes d'information. Enfin, toutes les orientations voulues par le Président se retrouvent dans une dimension temporelle très longue comme il l'a rappelé dans ses vœux aux Armées : « La DGA doit contractualiser avec l'industrie, selon des cycles de vie complets. Nous ne pouvons pas avoir des équipements qui, aujourd'hui, ont les taux d'indisponibilité qui sont parfois les nôtres »⁽³¹⁾. Il s'agit ici de pallier les difficultés du MCO tout en soutenant l'industrie française qui voit son rôle se pérenniser dans le temps long.

Les réalisations de la Loi de programmation militaire 2019-2025

Globalement, les premières réflexions que suscite l'étude du projet de loi aboutissent à un constat positif quant au soutien à l'économie de Défense. Déjà, bien avant l'étude de celle-ci, le Fonds d'investissement pour la Défense a été créé par la volonté du président Emmanuel Macron. Il s'agit de Definvest, placé dans le giron de la Banque publique d'investissement (BpiFrance). Le fonds est doté de 50 M € et remplit les fonctions voulues par l'exécutif, à savoir soutenir les PME dans ce domaine⁽³²⁾. Le fonds vise à soutenir entre 20 et 30 entreprises, et déjà 800 seraient en phase d'examen pour se voir sélectionner à terme. Sur ce point déjà, les promesses sont tenues. La nouvelle LPM prévoit aussi le chiffre de 1 Md € annuel pour le soutien de l'innovation dans la BITD comme il avait été proposé par le candidat Macron. Cela représente tout de même une hausse de 37 % du budget du même secteur par rapport à la LPM précédente. L'effort promis sur le long terme et l'investissement est bien présent d'autant que ce financement est annuel et couvre toute la période. Ce soutien à l'innovation est couplé au développement des plans pour le futur. Elle prévoit déjà 1,8 Md € en « début de période de la LPM » pour un renouvellement des moyens matériels.

C'est aussi au niveau de la coopération que la LPM entend se fixer. Elle prépare l'« ambition 2030 » et même l'après 2030 et appelle de ses vœux la « consolidation d'une BITD à un niveau européen »⁽³³⁾. Pour cela, elle entend s'appuyer sur le Fonds de défense européen. De plus, la ministre des Armées aurait dans l'intention de rapprocher Naval Group et Fincantieri dans cette perspective de coopération afin de former un des plus gros groupes navals en Europe et dans le monde⁽³⁴⁾.

Malgré ces bonnes notes, on peut tout de même noter quelques anicroches. La LPM contient de nombreux objectifs à atteindre et fixe des directions à prendre dans

(31) MACRON Emmanuel, « Discours du président de la République, vœux aux Armées », *op. cit.*

(32) BPIFRANCE, « Fonds d'investissement Definvest : pour qui, pour quoi ? », 20 novembre 2017 (www.bpifrance.fr/A-la-une/Actualites/Fonds-d-investissement-Definvest-pour-qui-pour-quoi-37744).

(33) MINISTÈRE DES ARMÉES, « Rapport annexé », 8 février 2018, p. 51. Projet de loi relatif à la programmation militaire pour les années 2019 à 2025 et portant diverses dispositions intéressant la défense, n° 659, enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 8 février 2018 (www.assemblee-nationale.fr/15/projets/pl0659.asp).

(34) « Naval Group/Fincantieri : "Les modalités d'alliance seront présentées en juin" », *Mer et Marine*, 1^{er} février 2018.

La question des moyens alloués à la défense, dans le cadre national et interministériel, interarmées et interallié, européen et international : la quadrature du budget

les prochaines années à venir, voire même pour les décennies à venir. Cependant, il reste certains points flous à éclaircir notamment sur les coopérations. La somme nécessaire à la construction d'une BITD européenne puissante et efficace est ainsi absente de la LPM.

Ainsi, on peut voir que sur ce point du soutien à l'économie de défense, la LPM conserve les impulsions données par la loi précédente. Le projet du candidat Macron pour l'investissement et l'innovation se retrouve, à première vue, dans cette loi. Elle permet de dessiner une BITD future entre coopération et innovation, même si la première n'est pas précisément chiffrée sur certains points. On peut être étonné qu'en temps de restrictions budgétaires qui ont pu toucher d'autres secteurs du budget de la Défense, le soutien à l'économie à la BITD se pérennise. Il est bon de rappeler que parmi tous les secteurs de dépense, celui-ci est certainement celui qui est le plus porteur de bénéfice, notamment avec les exportations qui assurent des revenus toujours plus importants.

Ces investissements permettent aussi de développer l'emploi (400 recrutements dans ce secteur prévus par la LPM), autre priorité du Gouvernement. Il y avait donc tout à gagner à maintenir un soutien sans faille aux industries de défense. On pourrait même ajouter que la prise de risque dans le budget alloué à la mission de « Défense » se retrouve quasi-nulle pour ce secteur en raison du retour presque certain sur l'investissement. Reste à savoir comment se dessinera en profondeur le futur des coopérations industrielles envisagées par la *Revue stratégique* et la LPM.

La répartition des budgets dans le temps : si vis pacem para bellum

Lors de la campagne présidentielle de 2017, le candidat Macron promettait de porter le budget alloué à la défense à 2 % du PIB d'ici la fin de son mandat présidentiel. Dès son élection, il a ainsi engagé la rédaction d'une *Revue stratégique sur la Défense et la Sécurité nationale* (octobre 2017), afin de définir les grands enjeux stratégiques à venir dans les prochaines années. C'est donc dans l'optique de répondre aux enjeux dégagés dans ce document que les dépenses militaires sont planifiées dans la nouvelle Loi de programmation militaire (LPM), qui prévoit l'ensemble des dépenses de fonctionnement et d'investissement pour les Armées pour les années 2019-2025. Cette tradition du ministère des Armées remonte à 1960, date de mise en place de la 1^{re} LPM par le général de Gaulle, et a pour but de planifier les dépenses d'achats d'équipements au moment du lancement des programmes de la force de dissuasion.

La 14^e LPM, présentée en Conseil des ministres le 8 février 2018, prévoit des ressources adaptées aux enjeux contemporains, et couvrira donc deux mandats présidentiels (2017-2022 ; 2022-2027). Rappelons toutefois que les LPM ne sont pas des lois de finance, c'est-à-dire qu'elles ne disposent d'aucune obligation contraignante. Seules les lois de finances, initiales ou rectificatives, disposent d'une telle force.

L'objectif affiché est d'allouer 295 Mds € aux Armées françaises sur l'ensemble de la période. Ce budget, hors pension et hors surcoût Opex, devrait atteindre 50 Mds € en 2025, contre 32,7 en 2017. Cet effort s'inscrit dans une planification à

La question des moyens alloués à la défense, dans le cadre national et interministériel, interarmées et interallié, européen et international : la quadrature du budget

long terme. Il s'agit, entre autres, du renouvellement des forces de dissuasion, de la modernisation des moyens militaires conventionnels et du comblement de certains déficits criants dans le précédent budget. En d'autres termes, mieux préparer les combats de demain. L'adoption de cette LPM annonce une nouvelle ère dans la dissuasion française car elle prévoit, principalement, l'acquisition d'un nouveau sous-marin nucléaire lanceur d'engins (SNLE), de nouveaux missiles balistiques et de croisière – sans compter la rénovation des missiles actuels –, et de nouvelles ogives nucléaires qui devront être mis en place progressivement entre 2030 et 2050.

La dissuasion nucléaire, clé de voûte de notre stratégie de défense et de sécurité nationale, voit son budget porté à 37 Mds € pour l'ensemble de la période. Il s'agit d'assurer la dissuasion nucléaire de manière permanente par ses deux composantes océanique et aéroportée. Jean-Jacques BRIDEY, député de la Commission de la défense nationale et des forces armées de l'Assemblée nationale (il en est le président depuis juin 2017), a assuré que « la dissuasion française demeurera indépendante jusqu'en 2080 »⁽³⁵⁾. Cela passe notamment par le renouvellement de la composante océanique et la mise en chantier des SNLE de 3^e génération, dont le premier entrera en service dès 2030. Il s'agit en effet d'être capable de déployer simultanément à la mer 3 SNLE.

Un soutien inédit aux opérations extérieures et intérieures sera opéré par la création d'un fonds de provision incompressible. Il vise à corriger les erreurs d'appréciation de la précédente LPM. Celle-ci prévoyait en effet une somme de 450 M € annuels, chiffre sans cesse dépassé qui appelait à une coordination budgétaire interministérielle accrue. Désormais, la provision pour les opérations sera égale à 850 M € en 2019, pour atteindre un plateau de 1,1 Md € annuel dès 2020.

Dans la seconde période (2023-2025), la LPM vise le recrutement de 3 000 autres nouveaux agents civils et militaires. Elle prévoit également un investissement à concurrence de 1,8 Md € en moyenne par année, pour préparer les grands programmes, chars de combats, systèmes de combats aériens futurs, afin de renouveler tout un arsenal des Armées déjà obsolète. Dès 2023, la LPM prévoit une accélération de l'allocation des crédits, en augmentant ceux-ci de 3 Mds € par an, jusqu'en 2025, année à laquelle le budget des Armées dépassera le seuil de 2 % du PIB. On regrettera que le seuil de 2 % du PIB promis par le candidat Macron ne soit atteint qu'après son mandat présidentiel, d'autant que la LPM n'est pas obligatoire.

*
**

Ainsi, le dernier projet de LPM semble vouloir donner un nouveau souffle à nos Armées. En assurant le Maintien en condition opérationnelle (MCO) des trois Armées, nos soldats pourront ainsi remplir leurs contrats opérationnels de manière efficace et dans une confiance renouvelée. Bien que la LPM ne vise pas un impératif de qualité qui octroierait une plus grande flexibilité à nos Armées, elle préfère se

(35) COMMISSION DE LA DÉFENSE NATIONALE ET DES FORCES ARMÉES, les enjeux industriels et technologiques du renouvellement des deux composantes de la dissuasion (rapport d'information n° 4301), Assemblée nationale, Paris, 14 décembre 2016 (www.assemblee-nationale.fr/14/rap-info/i4301.asp).

La question des moyens alloués à la défense, dans le cadre national et interministériel, interarmées et interallié, européen et international : la quadrature du budget

concentrer sur la qualité des matériels et leur durée de vie. Notre socle industriel de défense a le vent en poupe et le Gouvernement l'a bien compris en mettant en place des fonds d'investissement pour soutenir notre Base industrielle de défense (BITD) et poursuivre la recherche et le développement (R&D) de nos technologies. À ce titre, le recrutement de 400 nouveaux agents au sein du ministère des Armées vient renforcer encore le partenariat public-privé en la matière, d'autant plus que notre ministre des Affaires étrangères est lui-même très sensible à ces questions. Il reste toutefois à espérer que cette LPM sera suivie au cours des six prochaines années et menée jusqu'à son terme car, rappelons-le, seule la 1^{re} loi de programme militaire (1960-1964) a été entièrement exécutée. En effet, la LPM n'est qu'une ligne de direction à tenir pour maintenir la cohérence du budget des Armées, et n'engage en aucun cas le budget de l'État sur les prochaines années. Ne pas accorder les crédits prévus par la LPM ne constituerait alors pas un manquement à un engagement juridique, mais remettrait en cause le lien moral unissant les représentants de la Nation et les Armées qui la protègent.

La participation des citoyens à la défense et la sécurité nationale : mobiliser sans contraindre

Chérif BALDE, Kevin DUVERNOIS, Inès FLEPP (rapporteuse), Guillaume GOSSENS-REY,
Philippine RIEU et Domitille ROCHATTE

Étudiants en Masters « Armées, défense et sécurité »
(Paris IV) et « Relations internationales » (Paris II-Paris IV).

L'engagement citoyen pour la défense et la sécurité nationale semble connaître un engouement nouveau depuis les attentats de 2015 : un sentiment d'exposition révèle aux citoyens l'importance de leur défense nationale. En témoigne la création de la Garde nationale en octobre 2016, qui s'est accompagnée d'une significative augmentation du nombre de réservistes ⁽¹⁾. Cet engouement sera-t-il pérenne ou conséquence éphémère d'un choc émotionnel ? Il se nuance néanmoins par l'ignorance relative d'une grande partie de la jeunesse, des mesures qui leur sont proposées par le monde militaire. Au sein même de notre groupe, combien d'entre nous n'avaient juste pas entendu parler de la possibilité de devenir réserviste ?

Mais au-delà d'un regain d'engagement durable ou non, ces attentats disent quelque chose d'une fracture qui menace la société et sa cohésion – fracture dont il s'agit de se défendre. Ce sont là les actes hostiles de citoyens français, commis sur et à l'encontre de leur sol. Un manque de cohésion sociale et d'insertion dans la société se présente ainsi comme une fragilité sécuritaire. Dans ces conditions, faire intervenir le citoyen dans la défense nationale, en tant qu'individu concerné, peut apparaître comme liant social.

Par ailleurs, depuis la suspension – et non la suppression – de la conscription en 1997, il n'a rien été trouvé qui puisse vraiment la remplacer. Et ce, en dépit de plus de 20 ans de tentatives autour du service civique, du volontariat, dans la perspective de former des citoyens. Le débat actuel autour du Service national universel (SNU) se place dans cette même dynamique, et c'est sans doute sur l'unité de ses finalités que subsistent les difficultés : sont-elles toutes convergentes ? Le besoin de participation citoyenne à la défense nationale se fait ainsi urgent, tant pour l'adhésion du monde à la compréhension des enjeux de défense, que pour le monde militaire en attente de reconnaissance.

(1) Augmentation des effectifs des réserves militaires opérationnelles de premier niveau de 13,9 % au cours de l'année 2016 (de 54 374 à 61 910). Conseil supérieur de la réserve militaire (CSRМ), *Rapport d'évaluation de la Réserve militaire 2016*, 54 pages (www.defense.gouv.fr/).

La participation des citoyens à la défense et la sécurité nationale :
mobiliser sans contraindre

Comment la confiance réciproque des citoyens, entre monde militaire et monde civil, participe-t-elle de manière édifiante à la défense nationale ? Si la participation citoyenne, nécessaire à la défense nationale, revêt de nombreux traits, des fragilités structurelles sécuritaires semblent cependant relativiser cet élan. La question encore irrésolue du SNU, promesse de campagne ⁽²⁾ du candidat Macron, cristallise ce débat.

La nécessité d'une participation citoyenne à la défense nationale

La participation des citoyens est nécessaire à l'existence même d'une défense nationale. Au sein des Armées, Gendarmerie et Police professionnelles, les engagés sont avant tout des citoyens. Au sein du monde civil, plusieurs dispositifs existent, qui permettent aux citoyens de participer activement à leur défense et sécurité nationale.

Dans la récente Garde nationale et la réserve citoyenne

La participation des citoyens à la défense est rendue possible par le statut de réserviste des Armées. C'est la possibilité, pour des citoyens français, de s'engager au service de la protection des Français en parallèle de leur vie civile. Cela renforce les capacités des Armées, mais apporte aussi une réponse à la volonté d'engagement des jeunes, favorisant ainsi la cohésion nationale. Depuis le 13 octobre 2016, les réserves opérationnelles ont été refondues dans la Garde nationale ⁽³⁾. Le regroupement dans le terme de « Garde nationale » permet de donner un aspect plus actif à la réserve. Tandis que « réserve » renvoyait plutôt à des militaires mis de côté, « garde » appelle à un devoir de protection sur le sol national : les réservistes jouent ainsi un rôle important dans la sécurité des citoyens français.

La Garde nationale est scindée entre le ministère des Armées et le ministère de l'Intérieur. La réserve opérationnelle de 1^{er} niveau (RO1) est composée de citoyens français sans expérience militaire initiale et la RO2 d'anciens militaires d'active, toutes deux relevant du ministère des Armées. Ils reçoivent une formation et un entraînement spécifiques pour apporter un renfort de quelques jours par an aux Armées. Ils peuvent servir dans des opérations extérieures (Opex) au même titre que des militaires d'active, mais sont aussi présents dans des opérations intérieures (Opint) telles *Sentinelle* ou *Vigipirate*. Elle représente aujourd'hui plus de 32 300 volontaires. La réserve du ministère de l'Intérieur est composée de la réserve opérationnelle de la Gendarmerie et de la réserve civile de la Police. La première représente 29 600 hommes et femmes du monde civil et militaire – environ 2/3 du monde civil et 1/3 d'anciens gendarmes. Ils permettent de renforcer les rangs de la Gendarmerie départementale dans des missions d'accueil du public, de patrouilles de prévention, des actions de sécurité routière, etc. Ensuite, la réserve civile de la police regroupe les policiers retraités jusqu'à l'âge de 65 ans, ainsi que les anciens adjoints de sécurité. Leurs missions sont dans la protection

(2) MACRON Emmanuel, « Discours sur la défense », Hôtel des Arts et des Métiers de Paris, 18 mars 2017.

(3) Décret n° 2016-1364 relatif à la Garde nationale, 13 octobre 2016 (www.legifrance.gouv.fr/).

La participation des citoyens à la défense et la sécurité nationale :
mobiliser sans contraindre

des personnes, la prévention de la criminalité ainsi que la Police judiciaire et le renseignement. Elle compte actuellement 3 900 réservistes (chiffres du 2 juin 2017).

Les réservistes exercent aussi bien sur le sol national qu'à l'étranger. Ainsi, lors de l'ouragan *Irma* en septembre 2017, la Gendarmerie a utilisé 73 militaires de la réserve territoriale en outre-mer. De même, les réservistes peuvent servir dans des opérations telle *Sentinelle* après leur formation initiale de quinze jours et des modules complémentaires. C'est d'ailleurs un réserviste en patrouille *Sentinelle* qui a abattu l'assaillant lors des attentats de Marseille.

Si la majorité des réservistes sont des civils qui ont choisi de s'engager, certains particuliers sont aussi demandés par les Armées pour des besoins spécifiques. Par exemple, le Service de santé des Armées (SSA) recrute des réservistes, dont des médecins⁽⁴⁾ qui effectuent en moyenne 26 jours de réserve par an. Parmi eux, seuls 29 % sont partis en Opex, car cela nécessite des médecins réservistes disponibles qui peuvent partir en mission pour la durée maximale d'activité (150 jours). Cependant, quand bien même des médecins seraient disponibles, sur une mission de six mois, il faudrait un renouvellement.

La Garde nationale est attrayante, ses effectifs sont en hausse (entre 30 et 50 demandes par jour⁽⁵⁾) et le budget qui lui est attribué a augmenté en 2017 (il a été porté à 311 millions d'euros). Serait-ce lié aux attentats qui touchent la France ? On remarque que dans la réserve de la Gendarmerie, près de 1 500 réservistes étaient déployés chaque jour (jusqu'à 2 000 en période estivale), et que dès le week-end suivant les attentats de Nice, il y avait 3 400 réservistes. Ceci témoigne d'un engagement massif des réservistes, mais aussi de leur sollicitation plus importante en temps de crise. En effet, en règle générale, les demandes restent constantes (et abondantes) entre les périodes avant et après les attentats.

Si la Garde nationale est si attractive, ce n'est pas tant pour la solde qu'elle verse : les réservistes gagnent en moyenne 56 € par jour de service, uniquement les jours ouvrés. Il existe cependant des mesures pour les jeunes réservistes : participation au permis de conduire, allocation d'études, reconnaissance de l'engagement dans l'organisation des études supérieures. Les entreprises qui facilitent l'engagement de leurs salariés dans la réserve reçoivent, elles, des réductions d'impôts. La réserve permet, surtout, de se sentir utile par rapport à la sécurité et à la défense de son pays, elle permet de vivre une aventure par rapport à la routine professionnelle, mais aussi de développer un esprit de service pour les autres citoyens français.

Enfin, les personnes désireuses de s'engager dans la réserve sans partir en mission militaire peuvent s'engager dans la réserve citoyenne de défense et de sécurité.

(4) LEGUESDRON Guillaume, *Le médecin réserviste du Service de santé des Armées* (thèse de doctorat : médecine), Rouen, Université de Rouen, 2017, 129 pages.

(5) Chiffre donné par le général Gaëtan PONCELIN DE RAUCOUR (secrétaire général de la Garde nationale et du Conseil supérieur de la réserve militaire), dans « Les gardes du XX^e siècle et les modèles dérivés – La Garde nationale un an après », colloque « De la garde de la maréchaussée... à la Garde nationale – Jalons d'histoire » organisé par l'ANORGEND (Fédération nationale des réservistes opérationnels de la Gendarmerie), 9 novembre 2017.

La participation des citoyens à la défense et la sécurité nationale :
mobiliser sans contraindre

Elle est constituée de volontaires agréés auprès d'autorités militaires en raison de leurs compétences, de leur expérience mais aussi de leur intérêt pour les questions relevant de la défense nationale. Son rôle principal est de diffuser l'esprit de Défense et de contribuer au renforcement du lien entre les Armées et la société civile, et elle reste distincte de la Garde nationale.

Au cœur de la recherche universitaire

Depuis le 28 octobre 1997, date à laquelle Jacques Chirac a promulgué la loi portant sur la suspension du service militaire obligatoire ⁽⁶⁾, un vide subsiste en matière de service national et dans la formation des jeunes aux questions de défense et de sécurité nationale.

L'Éducation nationale (EN) fait alors office de relais et doit assurer la mission d'enseigner ces thématiques à des générations qui n'auront pas effectué de service militaire ⁽⁷⁾. Elle intervient dans le parcours de citoyenneté, qui comporte trois étapes obligatoires. La première étape porte sur les enseignements de la défense à l'école pour les douze millions d'élèves en France. L'EN se confronte à la question de la participation de ces nombreux élèves à la défense et la sécurité nationale de leur pays, dans le sens où l'école constitue un endroit privilégié pour former les futurs citoyens en leur inculquant un socle commun des valeurs françaises et républicaines. Un enseignement moral et civique, créé par la loi du 8 juillet 2013, est inclus dans la formation des élèves à tous les niveaux de l'école élémentaire, du collège et du lycée. De plus, au sein des programmes d'histoire-géographie, les thèmes portant sur la défense et la sécurité nationale sont présents dans toutes les filières générales et technologiques. Pour les jeunes particulièrement attirés par ces problématiques, il existe des classes défense et sécurité dans les collèges et lycées de plusieurs académies, y compris en Nouvelle-Calédonie et en Polynésie française.

La formation et l'implication des jeunes à ces notions peuvent aussi s'effectuer par d'autres voies que celle de l'école. Il existe ainsi une Commission Armées-jeunesse (CAJ), structure opérationnelle d'action au profit de la jeunesse, qui peut consulter le ministre des Armées et émettre des propositions. Les plus jeunes, entre 14 et 16 ans, peuvent profiter de l'action des Cadets de la Défense, qui favorise les rencontres au niveau local, notamment par le biais d'activités sportives et de découverte du monde militaire. Dans les Départements d'outre-mer (Dom), en Polynésie-française, en Nouvelle-Calédonie, à Mayotte et à Périgueux, le Service militaire adapté, est une forme particulière de volontariat dans les Armées et favorise l'insertion professionnelle de jeunes ultramarins, en situation d'échec ou en voie de marginalisation.

Enfin, le Service militaire volontaire (SMV), né sous l'impulsion du président François Hollande, le 1^{er} juillet 2015 et coordonné essentiellement par l'Armée de terre

(6) Loi n° 97-1019 du 28 octobre 1997 portant réforme du service national (www.legifrance.gouv.fr/).

(7) LECOQ Tristan, « Enseigner la Défense », *Les chemins de la mémoire* n° 260, ministère des Armées, direction des patrimoines, de la mémoire et des archives, Paris, septembre-octobre 2017, p. 6-10.

La participation des citoyens à la défense et la sécurité nationale :
mobiliser sans contraindre

propose, dans un cadre militaire, à des jeunes de 18 à 25 ans un parcours d'insertion vers l'emploi et une formation à la vie en collectivité ⁽⁸⁾.

Le parcours citoyenneté comprend deux autres étapes : le recensement dans les trois mois qui suivent leur 16^e anniversaire, et la Journée de défense et de citoyenneté (JDC), obligatoire pour tous les citoyens avant l'âge de 18 ans (possibilité de régulariser jusqu'à l'âge de 25 ans). Elle rassemble chaque année 800 000 jeunes sur 280 sites du territoire national et environ 18 000 à 20 000 jeunes français établis hors de France.

La JDC fut instaurée dans le but de les sensibiliser aux enjeux de la sécurité nationale, de créer de la cohésion et de provoquer de potentielles vocations pour le domaine militaire. Elle comporte un objectif d'insertion sociale, en détectant des jeunes en difficultés de lecture et en leur proposant alors un accompagnement personnalisé ⁽⁹⁾. En somme, il ne s'agit pas forcément de recruter de futurs soldats mais plutôt, par le relais de l'instruction des valeurs de la République et l'éveil aux questions de défense et de sécurité nationale, de sensibiliser la jeunesse à des thématiques indispensables et omniprésentes, et ainsi de construire une culture de défense partagée.

Afin d'assurer une bonne transmission des enseignements, la formation des 861 000 professeurs dans les écoles, collèges et lycées est essentielle, d'autant que 60 % des enseignants d'histoire-géographie n'ont pas eu de contacts avec le monde militaire. Ainsi, un référentiel destiné aux nouvelles Écoles supérieures du professorat et de l'éducation, a été élaboré en 2012 par l'Inspection générale de l'Éducation nationale, offrant une base de travail pour former au mieux sur le fait militaire ⁽¹⁰⁾. Par ailleurs, la recherche universitaire s'intéresse davantage au domaine de la défense et de la sécurité nationale. C'est pourquoi dans les écoles et universités, des masters spécialisés ont été créés. En somme, toutes les composantes de l'Éducation nationale et de l'Enseignement supérieur sont mobilisées afin de former la jeunesse à des sujets essentiels pour la compréhension des enjeux actuels, mais également pour essayer de produire de la connaissance grâce aux chercheurs, experts dans les domaines de la défense et de la sécurité nationale ⁽¹¹⁾.

Dans la politique mémorielle

La mise en place d'une politique de mémoire permet de sensibiliser les citoyens à l'histoire de la défense nationale. Cette politique connaît actuellement une valorisation, notamment dans le contexte du centenaire de la Première Guerre mondiale : elle a vu ses crédits augmenter de 22,58 M€ annoncés dans la loi de finances initiale 2017 à 28,2 M€ inscrits au projet de loi de finances 2018, soit une hausse de près de 25 %. Toutefois, si le budget général de la mission « Anciens combattants » est en baisse,

(8) Voir la présentation du Service militaire volontaire (SMV) sur le site du ministère des Armées (www.defense.gouv.fr/smv).

(9) *Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale*, La Documentation française, Paris, mai 2013.

(10) SILLARD Mathilde, DITSCH Annie, DESVALLÉES Thierry et TRÉFEU Olivier, réal., *Enseigner la défense* (DVD), CNDP/DPMA, 2013.

(11) MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION NATIONALE, *Bulletin officiel* n° 26 du 30 juin 2016 (www.education.gouv.fr/pid25489/n-26-du-30-juin-2011.html).

les crédits de paiement consacrés à son programme « Liens entre la Nation et son Armée » passent de 38,2 M€ en 2017 à 42,8 M€ pour 2018. Ce programme vise à promouvoir l'esprit de défense et de citoyenneté en incluant la dimension mémorielle symbolique, ainsi que l'entretien des sites et le financement de la JDC.

Par exemple, suite aux attentats de 2015, François Hollande a décrété une « année de *La Marseillaise* » en 2016, dans le but d'unir la nation autour d'un symbole commun. Une meilleure connaissance de l'hymne, par l'organisation de divers événements culturels et pédagogiques, vient ici servir de vecteur d'unité. Le 2 décembre 2016, un colloque scientifique « *La Marseillaise*, chant de guerre, chant de liberté » clôturait l'année, où Jean-Marc TODESCHINI, secrétaire d'État auprès du ministre de la Défense chargé des anciens combattants et de la mémoire (SEDACM), rappelait le « soutien permanent du ministère de la Défense à la recherche en Histoire et à la diffusion la plus large de ces travaux »⁽¹²⁾.

On peut retrouver la captation vidéo de ces travaux sur le site *Internet* du ministère des Armées, dans son espace « Mémoire », qui informe sur l'actualité relative à la mémoire et au patrimoine culturel. On peut également y consulter les noms des « Morts pour la France » tout comme le suivi des opérations des unités durant la Première Guerre mondiale, dans la rubrique « Chemins de mémoire ».

L'Éducation nationale joue aussi un grand rôle dans la mise en place de cette politique mémorielle en sensibilisant les plus jeunes aux enjeux mémoriels. Pour les commémorations du Centenaire de la Grande Guerre, pendant quatre années, de nombreux travaux ont jalonné les différents niveaux scolaires de toute la France. L'Inspection générale de l'Éducation nationale a défini quatre objectifs : insister sur la force de l'événement, mettre en exergue l'épreuve nationale (la répercussion du conflit sur l'ensemble de la société), avoir une approche interdisciplinaire et ouverte sur les mémoires portées par d'autres pays et enfin, faire le lien avec la Seconde Guerre mondiale et le développement de l'idée européenne. De nombreuses initiatives seront lancées pour cette commémoration sous de nombreuses formes (photos, vidéos, poèmes, texte, etc.). Les enseignants peuvent profiter du site mis en place pour ce centenaire « Mission centenaire 14-18 » qui regroupe une large base de données sur la Grande Guerre tant en France qu'à l'étranger et avec plusieurs catégories d'approches (scientifique et pédagogique) pour comprendre le centenaire⁽¹³⁾. Par ailleurs, le site Éduscol a pour but « d'informer et d'accompagner les professionnels de l'éducation » avec des parties consacrées aux éducations transversales comme celles de la défense et de la sécurité. Enfin, plus largement, les citoyens prennent part à la politique mémorielle lors de la fête nationale du 14 juillet notamment, avec le défilé des forces armées. La participation populaire à la défense passe aussi par cette participation à la politique mémorielle de la nation.

(12) TODESCHINI Jean-Marc, lors du colloque scientifique « *La Marseillaise*, chant de guerre, chant de liberté », 2 décembre 2016.

(13) www.centenaire.org/fr

Dans le présent contexte, face à la résurgence de menaces à la sécurité au sein même du sol français, la participation des citoyens à la défense nationale semble être à la hausse. Ce regain est encouragé par des politiques, tant éducatives que mémorielles. C'est cependant la nature de cet engouement nouveau qu'il s'agirait d'étudier.

La France *post*-attentat : entre rapprochement Armée-Nation et fragilités sécuritaires

L'émotion née de la succession d'attentats a offert l'opportunité de renforcer le lien Armée-Nation, alors qu'un désir citoyen de contribution à la défense et à la sécurité nationale s'est manifesté. Deux défis se sont alors posés pour la France. Le premier a été de proposer des mesures visant à accueillir efficacement cet engouement. Il sera en cela intéressant d'analyser la pertinence des principales réponses apportées à cette volonté d'engagement, au regard de ce qui a cours à l'étranger. Le second défi est que cet engagement citoyen met tout de même en relief la persistance d'une fracture sociale, à laquelle il faut remédier.

Pérenniser l'émotion : une étude comparative des mesures d'accueil de l'engagement citoyen

Que ce soit dans son discours sur la défense ⁽¹⁴⁾, dans ses vœux adressés aux Armées ⁽¹⁵⁾ ou aux bureaux des assemblées et des corps constitués ⁽¹⁶⁾, le candidat comme le président Macron semble très attaché à l'idée d'instaurer une forme d'engagement citoyen obligatoire. Et ce, en dépit des nombreuses contestations sur la faisabilité du projet ⁽¹⁷⁾. Ce faisant, il prend acte de l'actuel engouement citoyen pour la défense et la sécurité nationale. Cette tendance se manifeste tant dans la hausse des demandes à intégrer les Armées (+ 34 % de dossiers de candidatures entre 2015 et 2016), que dans les résultats d'opinion très partisan d'un retour d'un service militaire ou civil obligatoire (80 % de réponses favorables à un sondage de l'Ifop du 25 janvier 2015). Ce projet s'inscrit néanmoins dans un contexte de forte émotion nationale, qui a pour beaucoup suscité cet entrain prononcé pour la participation à la défense. Si en pareilles conditions, la création de la Garde nationale semble un succès, dans le cas du service national universel, un questionnement sur la pertinence du projet semble advenu, tant l'impact émotionnel est important dans la prise de décision comme dans la revendication citoyenne. Il semble donc intéressant d'étudier ces deux innovations censées accueillir l'émulation citoyenne en les mettant en parallèle avec ce qui prévaut à l'étranger.

(14) MACRON Emmanuel, « Discours sur la défense », *op. cit.*

(15) MACRON Emmanuel, « Discours du président de la République, vœux aux Armées », Toulon, 19 janvier 2018 (www.elysee.fr/).

(16) MACRON Emmanuel, « Vœux aux bureaux des Assemblées, au Conseil de Paris, aux corps constitués, aux forces vives et aux héros de 2017 », Paris, 30 janvier 2018 (www.publicsenat.fr/).

(17) CORBIER Marie-Christine, « Le rapport qui accable le Service national universel », *Les Échos.fr*, Paris, 4 février 2018 (www.lesechos.fr/).

Sans être de la même trempe qu'un service national entendu au sens militaire, cette idée d'un service obligatoire semble aller à rebours du mouvement de suspension de la conscription qui prévaut en Europe. La tendance avait été initiée par l'Angleterre dès 1960 et s'est poursuivie jusqu'en 2011 avec l'Allemagne. Aujourd'hui, seuls huit pays prélèvent encore l'impôt du temps auprès de leur jeunesse (Suisse, Autriche, Grèce, Norvège, Finlande, Danemark, Estonie, Lituanie et Suède). Si la Suisse et l'Autriche semblent y être culturellement attachées, comme le montrent les refus aux référenda portant sur la conscription facultative, il ne s'agit probablement pas d'un sentiment généralisé. À titre d'exemple, la Lituanie et la Suède, qui avaient respectivement délaissé le service militaire en 2008 et 2010, l'ont réinstauré de manière seulement temporaire en 2015 et 2017, en réponse aux manœuvres russes jugées inquiétantes. Externe en Europe de l'Est, la menace est d'ordre interne et social en France. Le SNU vise à cet effet la stimulation du lien Armée-Nation et non la formation de la jeunesse au maniement des armes. Cela contribuerait donc davantage au renforcement de la sécurité nationale sur le long terme, en agissant sur la fracture sociale, plutôt qu'à la défense nationale à proprement parler. Cela dit, le scepticisme sur l'efficacité de la formule du Président pour « abattre les barrières sociales »⁽¹⁸⁾ et renforcer la cohésion au sein de la jeunesse française peut être justifié.

D'autant qu'il n'est pas certain que cet attrait pour le service national survive au choc émotionnel lié aux meurtrissures des attentats, auquel cas, les potentielles défections viendraient amoindrir l'effet recherché. Sauf en cas de menaces extérieures pressantes, la tendance est plutôt à la défiance envers le service citoyen obligatoire.

Une étude comparative peut apporter d'autres enseignements utiles pour consolider l'actuel succès de la Garde nationale et assurer la fidélisation de la réserve qui l'alimente. La Garde nationale ne devrait pas être inquiétée par l'attractivité de la réserve, vu le nombre encourageant des engagements annuels, sinon par la reconduction des contrats. Les exemples britannique, américain, belge et canadien apportent à ce titre des éclairages pertinents, qui ont d'ailleurs inspiré le modèle français depuis une étude des législations comparées commandée par le Sénat en 2005⁽¹⁹⁾. Cette étude fait état de trois composantes permettant d'améliorer l'attractivité et la fidélisation des réserves, à savoir la diversité des formats d'engagement, le statut des réservistes et les partenariats avec les entreprises et employeurs. Aux États-Unis et au Royaume-Uni, les nombreuses variétés d'engagement dans la réserve offrent aux potentiels engagés une grande flexibilité en fonction de leurs disponibilités, qualifications et autres contraintes. Une telle diversité n'a cependant pas cours en France. En ce qui concerne le statut des réservistes, la France, qui n'est pourtant pas mauvaise élève en cette catégorie, propose une protection relativement faible en comparaison des États-Unis. La loi *USERRA* de 1994⁽²⁰⁾ prévoit, à ce titre, un droit à la réintégration professionnelle

(18) MACRON Emmanuel, « Vœux aux bureaux des Assemblées, au Conseil de Paris, aux corps constitués, aux forces vives et aux héros de 2017 », *op. cit.*

(19) SERVICE DES ÉTUDES JURIDIQUES, « La réserve militaire » (Étude de législation comparée n° 143), Sénat, Paris, janvier 2005 (www.senat.fr/lc/lc143/lc143.html).

(20) *The Uniformed Services Employment and Reemployment Rights Act of 1994* (USERRA 38 U.S.C. 4301-4335) (www.dol.gov/vets/programs/userra/userra_fs.htm)

au retour de mission, une interdiction de licenciement ou de sanction dans une période suivant ce retour et de toute discrimination à l'emploi fondée sur l'appartenance à la réserve. En France, seuls un licenciement, un déclassement ou une quelconque sanction disciplinaire à l'encontre d'un réserviste en raison des absences liées à ses activités de réserve sont interdits. C'est pourquoi les partenariats entre employeurs et le ministère de la Défense sont d'autant plus importants. Dans tous les pays suscités existent des comités ou agences de liaison visant à sensibiliser les employeurs aux intérêts de salarier un réserviste. Au Royaume-Uni, la construction d'un réseau de plusieurs milliers « d'employeurs solidaires » qui assurent leur soutien à la réserve est mise en place au début des années 2000. En France, la même logique est poursuivie avec un réseau de partenariats « réserve-entreprise-défense », qui n'a cependant pas la même ampleur que chez le voisin d'outre-Manche. D'autres mesures d'incitation existent, telles que les exonérations d'impôts proposées aux entreprises qui favorisent le recrutement de réservistes.

Il est donc difficile d'affirmer si le réveil de l'intérêt citoyen pour la contribution à la défense suite aux activités terroristes est voué à s'estomper ou non. Il est néanmoins appréciable que des mesures assurant l'accueil et la fidélisation des récentes vagues de volontariats, à l'image de celles entreprises ailleurs, soient privilégiées pour optimiser les effets de l'émulation *post*-attentat.

Le constat inquiétant d'une fracture sociale persistante

Le déploiement du contingent sur le territoire en réponse à la menace terroriste soulève, en effet, deux phénomènes contradictoires.

D'un côté, il permet à la nation d'être au contact de ses Armées et de donner à sa nouvelle Garde nationale une meilleure visibilité. Les citoyens et les militaires renouent ainsi un lien affaibli depuis la suspension de la conscription, que les gouvernements successifs ont tenté de retisser. La confiance réciproque entre les civils qui portent les armes et ceux qu'ils protègent est d'autant plus renforcée par cette présence rassurante.

Mais d'un autre côté, ce choix du déploiement du contingent, qui avait été écarté sans équivoque lors de la déchirure nationale de 2005, met en relief le défaut sécuritaire profond auquel est confronté le pays. Les quelque 10 000 soldats en présence, dont 3 000 réservistes, soulignent cette fracture sociale incarnée par la menace terroriste. L'opération *Sentinelle* dresse ainsi un contraste inquiétant, entre une majorité de citoyens qui renoue avec son armée, mais par une opération censée prévenir la menace que constitue une autre partie, minoritaire de la nation.

La tâche s'avère ardue pour le Président, qui entend remédier à cette situation en agissant directement sur le renfort de la cohésion nationale. Ses mots à la jeunesse, lors de l'hommage national au gendarme Arnaud Beltrame, vont en ce sens : « Et je dis à cette jeunesse de France, qui (...) se désespère de trouver en notre temps de quoi rassasier la faim d'absolu (...) : l'absolu est là, devant nous. Mais il n'est pas dans les errances fanatiques, où veulent vous entraîner des adeptes du néant (...). Il est dans le

service (...), dans l'engagement pour autrui, qui rend utile, qui fait grandir et avancer. »⁽²¹⁾. Son objectif est de sensibiliser le citoyen à la défense et ce, dès son jeune âge, tout en organisant un brassage de la jeunesse faisant fi des barrières sociales. Il n'en reste pas moins que ce SNU, bien qu'ambitieux, soit accueilli par de nombreuses réserves.

Le Service national universel (SNU)

Répondant à une promesse de campagne d'Emmanuel Macron, la réponse du gouvernement au projet du SNU se précise. Plusieurs rapports présentés par le Conseil d'orientation des politiques de jeunesse (COJ)⁽²²⁾, par les parlementaires⁽²³⁾, puis par le groupe mandaté par l'Élysée⁽²⁴⁾, donnent son but : former des citoyens qui aient cœur à s'engager dans la société. Il existe pourtant, depuis la fin de la conscription, un Code du service national⁽²⁵⁾, dont le parcours citoyen en trois étapes a été décrit ci-dessus. C'est devant les insuffisances de ce SN qu'il s'agit de le réformer – mais non de le créer, puisqu'il existe déjà.

Vers une refonte du Service national

Depuis 1997, ce SN n'a plus vocation à former des soldats car, comme l'avance le rapport parlementaire du 14 février 2018, « La défense de la Nation s'incarne avant tout par la contribution de chacun à la cohésion nationale »⁽²⁶⁾. Ce parcours révèle cependant ses faiblesses depuis une vingtaine d'années et échoue dans son rôle de formation des citoyens. La JDC engage des coûts trop importants par rapport à son rendement : 88,4 M€ par année, pour 804 000 participants qui sortent peu marqués de leur expérience.

Le projet de refonte du SNU soulève de nombreuses questions : non seulement sa forme est en débat, changeante selon les différents rapports, mais son but peut l'être également. S'il est voulu comme formateur de citoyens, afin d'augmenter la cohésion nationale, peut-être l'est-il aussi comme moyen de repérer les jeunes en décrochage avec la société, à la manière de la JDC qui détecte les proportions d'analphabètes. La question de son coût et de son encadrement pose aussi problème et entretient le scepticisme face à sa réalisation. L'idée de l'encadrer exclusivement par l'armée ne semble pas retenue, mais il reste toujours à trouver les 150 000 encadrants pour les 800 000 jeunes concernés. Enfin, les priorités retenues peuvent être interrogées : favoriser la cohésion sociale doit-il passer par une mixité sociale et territoriale, comme

(21) MACRON Emmanuel, « Hommage national au colonel Arnaud Beltrame », Hôtel national des Invalides, Paris, 28 mars 2018 (www.elysee.fr/declarations/article/hommage-national-au-colonel-arnaud-beltrame/).

(22) CONSEIL D'ORIENTATION DES POLITIQUES DE JEUNESSE (COJ), *Avis relatif au Service national universel*, Paris, 30 janvier 2018 (www.jeunes.gouv.fr/IMG/pdf/COJ_-_Avis_SNU_-_Rendu_Le_30_janvier_2018.pdf).

(23) COMMISSION DE LA DÉFENSE NATIONALE ET DES FORCES ARMÉES, *Le service national universel* (rapport d'information n° 667), Assemblée nationale, Paris, 14 février 2018 (www.assemblee-nationale.fr/15/rap-info/i0667.asp).

(24) BELLAN Marie, « Service national universel : les recommandations du groupe de travail », *Les Échos*, 30 avril 2018.

(25) Code du Service national (www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte=LEGITEXT000006071335).

(26) *Le service national universel* (rapport d'information n° 667), *op. cit.*

était censé l'assurer le service militaire ? L'enjeu est également de ne pas porter tort aux systèmes de participations citoyennes volontaires qui fonctionnent bien, en les privant de leur budget – ou de contrarier le dispositif actuel du service civique volontaire.

La refonte du SNU s'attaque enfin à plusieurs préjugés : tout d'abord, il s'agit de ne pas se précipiter dans une nostalgie du service militaire : le nouveau SNU ne cherche en rien à le réinstaurer. Les rapports rassurent les Armées, inquiètes du poids potentiel qui pèserait sur elles : leur rôle est de s'engager dans des opérations extérieures et intérieures pour protéger la France et les Français, non pas de « former des citoyens-soldats qui ne combattront jamais, ni [de] remettre dans le droit chemin 800 000 jeunes prétendument peu engagés »⁽²⁷⁾. Un second préjugé est alors écarté : l'engagement associatif des jeunes est loin d'être un échec puisque près de 35 % des 18-30 ans⁽²⁸⁾ déclarent être bénévoles pour une association ponctuellement dans l'année. C'est plutôt dans l'inégale répartition de cet engagement que réside le problème : tous ne s'engagent pas, et l'engagement, comme les autres formes de participation citoyenne, semble croître avec le niveau de diplôme. De là, un retour à la fonction de cohésion nationale du SNU : il faut éveiller chez *tous* les jeunes, pas seulement chez les plus diplômés, le désir de s'engager dans la vie citoyenne. Il faut également donner confiance aux jeunes sur leur capacité à être utiles à la société. Une difficulté, cependant, demeure : comment dépasser la contradiction entre le caractère obligatoire d'un service national universel et l'essence même de l'engagement – comment mobiliser sans contraindre ?

Le rapport présidé par le général Ménaouine⁽²⁹⁾ reprend l'idée initiale d'une phase obligatoire d'un mois⁽³⁰⁾. Il propose ainsi de structurer le nouveau service national autour de deux étapes. La première consisterait en deux périodes obligatoires de quinze jours, dont une au moins avec hébergement, à partir de la classe de 3^e, pendant les vacances scolaires. Elle concernerait les 15-18 ans. Le séjour serait l'occasion d'un enseignement civique et de défense nationale : cours sur les enjeux sécuritaires, apprentissage des premiers secours, mais également activités sportives, bilan de santé et de compétence – l'occasion de repérer les jeunes en décrochage scolaire voire en situation d'illettrisme et de les réorienter vers des structures adaptées. La seconde étape, non obligatoire, consisterait en un engagement volontaire de 3 à 6 mois, à effectuer avant son 25^e anniversaire. Elle reprendrait le modèle de l'actuel service civique et pourrait conduire à une indemnisation. D'autres moyens incitatifs ne sont pas exclus, comme la proposition de formations civiles (code de la route, Brevet d'aptitudes aux fonctions d'animateur – Bafa –, etc.). Bien que différent du projet proposé par les parlementaires, ce projet reprend lui aussi l'idée de chercher à susciter, par la première phase, une volonté d'engagement chez les jeunes, afin qu'ils se lancent d'eux-mêmes et sans contrainte dans l'étape volontaire.

(27) *Ibid.*

(28) LEGRAND Christine, « Plus d'un tiers des jeunes investis dans le bénévolat », *La Croix*, 18 octobre 2016 (www.la-croix.com/France/Plus-tiers-jeunes-sinvestissent-dans-benevolat-2016-10-18-1200797031).

(29) BELLAN Marie, *op. cit.*

(30) MACRON Emmanuel, « Discours sur la défense », *op. cit.*

Le SNU n'aurait ainsi pas de caractère militaire obligatoire : rien n'annonce une phase de maniement des armes, ni un encadrement exclusif de l'armée. Son organisation devrait être le travail de la Direction du service national et de la jeunesse (DSNJ, qui administre la JDC), laquelle devrait cependant se détacher du ministère des Armées pour se rattacher administrativement au ministère de l'Éducation nationale. L'encadrement serait assuré en partie par les jeunes appelés eux-mêmes, volontaires de la seconde phase, et par des militaires, des professionnels de l'éducation, ou le personnel des structures associatives.

Un projet soumis aux critiques

Plusieurs limites du rapport du groupe de travail dirigé par le général Ménaouine portent aux critiques. Concernant l'encadrement, le rapport fait l'impasse sur le nombre total attendu, qui pourtant risque de poser problème : où trouver les 15 000 encadrants permanents qu'il faudra au minimum pour les 800 000 à 900 000 appelés par an, à encadrer sur une période d'un mois ? La question de l'hébergement est aussi cruciale : diverses solutions s'orientent vers l'utilisation des internats scolaires durant les vacances, et la construction *ad hoc* de structures d'hébergement. Le coût du projet n'est pas indiqué dans le rapport, qui n'évoque que « quelques milliards d'euros ». Il serait estimé par certains entre 2 et 3 Mds €⁽³¹⁾. Certains sénateurs⁽³²⁾ n'ont pas caché leurs craintes de voir ce projet porter préjudice aux Armées, tant par le retour d'un sentiment antimilitariste dans la société (en réaction au caractère obligatoire du service), que par le poids budgétaire qui pourrait incomber au ministère des Armées. L'enjeu est ainsi d'obtenir l'approbation des jeunes, par une consultation éventuelle de l'ensemble de la jeunesse en amont de la réforme. Le rôle finalement minime de l'armée, tel qu'annoncé dans ce rapport, limiterait ces deux écueils, mais engendre une seconde difficulté.

Un problème juridique se pose, quant à l'internat obligatoire proposé : il ne peut être obligatoire puisque légalement, rien n'oblige les parents à l'imposer à leurs enfants. L'article 34 de la Constitution autorise cependant le législateur à définir des sujétions pour la Défense nationale. Si l'on peut penser que celle-ci revêt aujourd'hui une acceptation large, on ne peut se prononcer sur la réponse qu'apporteront les juges constitutionnels à cette question, dans la mesure où le SNU ne visera pas à former des soldats. De la même manière, un risque d'entrave à l'article 4 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales, qui prohibe le travail forcé, pourrait éventuellement se poser. Les seules exceptions à cette prohibition sont les services militaires ou les services requis en cas de crise ou de calamité menaçant le bien-être de la communauté. Dans les deux cas, il demeure nécessaire d'entretenir un lien entre le SNU et la présence effective du monde des Armées, bien que l'acceptation du terme « défense nationale » excède aux yeux du président de la République (en témoigne la dénomination du ministère des Armées). Le problème

(31) CORBIER Marie-Christine, *op. cit.*

(32) COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES, DE LA DÉFENSE ET DES FORCES ARMÉES, « Où en est le service national universel ? » (note de synthèse), Sénat, Paris, avril 2018 (www.senat.fr/).

de constitutionnalité pourrait cependant se régler par une révision de la constitution, ou bien par l'adoption du projet de loi du SNU par référendum (puisque selon la jurisprudence, la conformité à la Constitution des lois adoptées par le peuple n'a pas à être vérifiée).

Par ailleurs, l'efficacité du projet est également remise en cause. Le général Philippe Renard (ancien directeur des ressources humaines de l'Armée de terre), émettait quelques doutes sur la pertinence d'un service militaire d'un mois. Il avançait qu'un mois ne suffirait pas à aider les jeunes en difficulté à retrouver un cadre, sans structure obligatoire, en prenant pour comparaison les Épides (Établissements pour l'insertion dans l'emploi, pris en charge par des militaires) où « le passage de la soumission contrainte à l'acceptation librement consentie, puis à l'adhésion, demande plusieurs mois d'efforts, avec des taux d'échecs incompressibles lors des premières semaines (absentéisme, rébellion à l'autorité, violence...) »⁽³³⁾. Partant d'un tel constat, il lui apparaissait bien difficile, en un mois, d'obtenir un résultat fructueux avec des jeunes non volontaires.

Ce projet semble très adapté aux jeunes qui sont déjà bien intégrés dans la société, et qui ont déjà un penchant pour l'engagement. Pour les autres, la faible durée et la contrainte scolaire pourraient jouer en la défaveur des visées du SNU, et dégoûter plus qu'inciter à l'engagement. L'idéal de mixité sociale pourrait difficilement être atteint dans le nombre restreint de jours accordés à l'internat (quinze jours). Les députées Marianne Dubois et Émilie Guerel insistent, elles, sur la nécessité d'inscrire le SNU dans la durée, le faisant commencer dès la classe de 6^e⁽³⁴⁾. Susciter un désir d'engagement citoyen n'est pas une affaire de quelques semaines, c'est l'affaire d'une *paideia*, d'une éducation. D'où l'importance de faire commencer ce parcours citoyen à un âge encore jeune, presque enfantin, encore soumis à l'autorité parentale. Enfin, le projet va devoir se confronter aux réactions de la jeunesse. Certains syndicats étudiants, à l'image de la FAGE (Fédération des associations générales étudiantes) sont opposés à la mise en place d'un SNU, considérée comme une « approche punitive », et appellent à concentrer les efforts de mixité sociale sur le « système éducatif »⁽³⁵⁾. Un double défi se pose ainsi pour le projet de SNU : susciter l'engagement volontaire des jeunes dans la seconde phase, mais également obtenir l'assentiment de la société pour la première phase, obligatoire.

*
**

Si l'avenir du projet de SNU demeure encore incertain, la participation des citoyens à la défense fait preuve de dynamisme. Sans chercher à hypothéquer sur un essoufflement futur de cet engouement, une fois l'émotion passée, on peut noter qu'avec la prise de conscience de l'existence de dangers sécuritaires, vient la prise de

(33) GUISEL Jean, « Violences au lycée militaire : les raisons d'une dérive » (entretien avec le général de corps d'armée Philippe RENARD), *Le Point*, 31 mars 2018 (www.lepoint.fr/societe/violences-au-lycee-militaire-les-raisons-d-une-derive-31-03-2018-2207025_23.php).

(34) *Le service national universel* (rapport d'information n° 667), *op. cit.*

(35) FAGE, « Service national universel : un pansement sur une jambe de bois », 18 mars 2017 (www.fage.org/).

La participation des citoyens à la défense et la sécurité nationale :
mobiliser sans contraindre

conscience, par les citoyens, du sacrifice des militaires, gendarmes et policiers. L'exemple du lieutenant-colonel de Gendarmerie Arnaud Beltrame – qui a succombé aux blessures reçues lors de l'attaque terroriste du 23 mars 2018 lors de laquelle il s'est substitué à une otage – éveille ainsi la reconnaissance des citoyens et suscitera sans nul doute de nouveaux engagements citoyens – comme le prouve déjà l'augmentation significative de demandes pour rejoindre la réserve de la Gendarmerie ⁽³⁶⁾. ♦

(36) *LCI*, « Après la mort d'Arnaud Beltrame, le nombre d'appels pour devenir réserviste dans la Gendarmerie a décuplé », 28 mars 2018 (www.lci.fr/).

Conclusion

Jérôme PELLISTRANDI

| Colonel, rédacteur en chef de la *Revue Défense Nationale*.

Il y a un an, alors que le débat présidentiel s'achevait, les questions de la défense et de la sécurité de notre pays faisaient l'objet de nombreuses interventions et analyses dans un contexte stratégique marqué, d'une part, par la violence du terrorisme islamiste et, d'autre part, par l'accroissement des tensions, en particulier au Levant et en Asie. De plus, le retour des États-puissance, le recours au rapport de force et la mise devant le fait accompli ne pouvaient que susciter des inquiétudes dans la communauté Défense en France quant aux futurs choix du nouveau Président élu.

Il y a un an, les étudiants des masters organisés par Paris II et Paris IV avaient étudié les propositions des candidats à l'élection sur cette thématique en comparant les programmes, les projets, les déclarations et les non-dits. Un an après, alors que la situation internationale est toujours aussi critique – malgré l'heureux début de normalisation entre les deux Corées –, le président Emmanuel Macron est désormais le Chef des Armées avec une responsabilité opérationnelle dès le premier jour de son entrée en fonction, ne serait-ce qu'avec l'ordre d'un tir nucléaire si les intérêts vitaux de la France étaient menacés. Cette responsabilité exorbitante oblige à définir une politique de défense par le chef de l'État lui-même. Et ce n'est pas un hasard si la symbolique militaire a été utilisée dès ce premier jour avec l'emploi d'un véhicule militaire pour remonter les Champs-Élysées. Mais le symbole ne suffit pas à construire une politique de défense et la crise du début juillet 2017 qui a culminé avec la démission du Chef d'état-major des Armées, le général Pierre de Villiers et la nomination du général François Lecointre comme nouveau Céma, a démontré combien la relation entre le politique et le militaire était complexe. Après les propositions de campagne, il fallait bien rentrer dans le vif du sujet et assumer des choix et des décisions.

Le tempo a été rapide – très rapide même car concernant tous les champs de l'action politique – avec la rédaction en quelques semaines d'une *Revue stratégique* permettant de faire un état des lieux stratégique et de définir nos ambitions en termes de défense, c'est-à-dire le « Que doit-on et veut-on faire ? ». La publication à l'automne 2017 de cette *Revue* a laissé un peu sur sa faim car il y manquait – volontairement – la dimension physico-financière. C'est-à-dire le « Comment faire et avec quoi ? ».

Dès ce printemps, le projet de Loi de programmation militaire (LPM) portant sur la période 2019-2025 a été présenté au Parlement et est en cours de discussion avec de vraies ambitions tant nationales qu'européennes. À l'issue de son adoption, de fait,

le plus dur commencera : son exécution, en espérant qu'elle sera entièrement réalisée et pas une fois de plus rognée pour répondre à d'autres besoins jugés plus urgents politiquement. Car la difficulté est qu'une défense se construit dans le temps. Le cas du prochain porte-avions est emblématique : l'actuel *Charles-de-Gaulle*, à la suite de son arrêt technique majeur en cours, aura le potentiel nécessaire pour aller jusqu'en 2040. Il faut cependant lancer, d'ores et déjà, les études pour son successeur. En considérant qu'il y a au moins entre 5 et 7 ans d'études et de recherches avant de commencer la construction et qu'il faudra entre 5 et 10 ans pour la fabrication et la mise en service, le PA-NG n'arrivera pas avant le milieu de la décennie 2030. Un temps long alors que le temps politique est désormais dans l'urgence, en particulier médiatique.

D'où le très grand intérêt du travail réalisé par les étudiants sous la conduite éclairée et extrêmement compétente du Professeur Tristan Lecoq qui, en quelque sorte pourrait être comparé – toutes proportions gardées – à celui que fait le *Government Accountability Office (GAO)* du Congrès américain, en évaluant les politiques publiques. Évaluer un an après l'entrée en fonction du président Macron et d'une nouvelle majorité au Parlement, les choix qui ont déjà été faits en termes de défense à travers cinq approches qui permettent ainsi de dresser un premier bilan et donc de dégager les grandes tendances qui vont marquer le quinquennat.

Certes, l'exercice est difficile. On peut ainsi souligner que cette première année a été une année de prise en compte des dossiers, d'examen du passif et de préparation des choix de demain, d'autant plus que les équipes ministérielles ont été largement renouvelées. On peut aussi rappeler que de nombreux programmes ont été lancés depuis des décennies et qu'il est difficile de les remettre en cause. C'est une réalité très concrète. L'exemple des sous-marins nucléaires d'attaque (SNA) *Barracuda* en est une illustration. Le lancement de ce projet a été fait par Jacques Chirac. La mise sur cale du premier exemplaire a eu lieu sous la présidence de Nicolas Sarkozy et la mise en service se déroulera durant la présidence d'Emmanuel Macron. Cependant, et le projet de LPM dénommé par la ministre des Armées Florence Parly « à hauteur d'homme » se veut aussi très concret avec des réalisations de très court terme, voire du quotidien, comme la dotation de nouveaux treillis de combat pour l'Armée de terre.

On ne peut donc que se réjouir de ce travail d'analyse et de recherche conduit par les équipes d'étudiants autour de ce projet car il oblige à regarder loin, l'horizon prévu par la LPM, à revenir sur un passé très récent et ses propositions-promesses de campagne et, « en même temps », à observer l'exécution au quotidien des décisions prises par le Chef de l'État et son Gouvernement.

La *RDN* est donc particulièrement satisfaite de ce « programme commun » à la fois politique, mais en même temps utile, nécessaire et formateur tant pour les étudiants qui y ont travaillé que pour ceux qui liront ces travaux très complets et qui préparent ainsi l'avenir. Il nous reste à souhaiter bon vent à ceux et celles-ci qui ont contribué à ces écrits et espérer que la dynamique instituée il y a un an se poursuive l'année prochaine, permettant ainsi de construire cette culture d'une défense globale si nécessaire pour que notre pays puisse affronter avec succès les tragédies de l'Histoire. ♦

Conférence

La défense et la sécurité nationale

Un an après : mai 2017 - mai 2018

L'étude de « La défense et la sécurité nationale dans les programmes présidentiels », conduite en 2017 par les étudiants du master « Armées, défense et sécurité » de l'Université Paris IV Sorbonne et ceux du master « Relations internationales » commun aux universités Paris II/Paris IV avait ouvert la voie à une réflexion active des étudiants sur l'enseignement qui leur était donné, dans le moment politique important qu'ils vivaient.

Dans le cadre du séminaire « La France et sa défense à l'époque contemporaine. Histoire, actualité, enjeux », Professeur et étudiants des masters concernés se sont lancés dans une nouvelle aventure. Il s'agit de vous présenter « La défense et la sécurité nationale. Un an après » et d'analyser ce qui a été entrepris, réalisé ou prévu par le Président élu à l'aune de ses engagements, dans le contexte des intérêts de défense de la France et de ses impératifs de sécurité nationale.

Si les étudiants se succèdent, ceux d'aujourd'hui ne sont pas moins déterminés, actifs, travailleurs que leurs prédécesseurs. Leur Professeur sait ce qu'il leur doit.

Tristan LECOQ



CENTRE THUCYDIDE
—
analyse et recherche
en relations internationales

LES JEUNES
INTERNATIONALISTES



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 lui permet de 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