



**MINISTÈRE
DES ARMÉES**

*Liberté
Égalité
Fraternité*

ACTUALISATION STRATÉGIQUE

2021



AVANT-PROPOS DE LA MINISTRE DES ARMÉES	7
1. LA DÉGRADATION AVÉRÉE DU CONTEXTE STRATÉGIQUE	11
1.1. Confirmation des évaluations de la RSDSN 2017	11
1.1.1. Crises enkystées et fragilités structurelles	11
1.1.2. Des menaces persistantes	14
1.1.3. La généralisation du recours aux stratégies hybrides et multiformes	18
1.2. Accélération des tendances et intrication des crises	19
1.2.1. États-Unis : entre désengagement et rivalité avec la Chine	20
1.2.2. Développement des politiques de puissance russe et chinoise	21
1.2.3. Enhardissement des puissances régionales au Moyen-Orient et en Méditerranée	22
1.3. Implications pour l'ordre international et pour l'Europe	25
1.3.1. Un ordre international et une architecture de sécurité toujours plus contestés	25
1.3.2. L'Europe et la France au risque du déclassement stratégique	26

2.	ADAPTATIONS ENGAGÉES ET DÉFIS À RELEVER	27
2.1.	Des adaptations de notre défense ont été engagées	27
2.1.1.	<i>Approfondissements et adaptations de notre stratégie de défense</i>	<i>28</i>
2.1.2.	<i>LPM 2019-25 : une remontée en puissance qui se concrétise</i>	<i>29</i>
2.1.3.	<i>Mobilisation de nos partenaires et alliés</i>	<i>30</i>
2.2.	Quels défis à relever pour jouer notre rôle de puissance d'équilibre ?	36
2.2.1.	<i>Fédérer autour d'une souveraineté européenne et d'intérêts partagés</i>	<i>36</i>
2.2.2.	<i>BITD : consolider par des coopérations maîtrisées et relancer par l'investissement</i>	<i>39</i>
2.2.3.	<i>Concourir à la résilience de la Nation</i>	<i>42</i>
2.2.4.	<i>Ambition 2030 : poursuivre la remontée en puissance</i>	<i>45</i>

AVANT-PROPOS DE LA MINISTRE DES ARMÉES



Depuis la publication de la Revue stratégique de défense et de sécurité nationale en 2017, cadre de réflexion qui a posé les fondements de la loi de programmation militaire (LPM du 13 juillet 2018) pour 2019-2025, notre environnement stratégique n'a cessé d'évoluer, ce que le Président de la République a rappelé le 7 février 2020 dans son discours sur la stratégie de défense et de dissuasion à l'École militaire. Ainsi, certaines tendances déjà à l'œuvre se sont confirmées, d'autres se sont accélérées, alors que plusieurs éléments de rupture sont intervenus. La pandémie, en particulier, a représenté un bouleversement majeur pour les sociétés et les économies, approfondissant les clivages et les rapports de force, suscitant de nouvelles tensions sur les ressources et surtout catalysant les menaces. Il était donc nécessaire de prendre la mesure des évolutions qui ont marqué ces quatre dernières années.

Pour cette raison, j'ai souhaité mettre à jour l'analyse du ministère des Armées sur l'état et l'évolution du contexte stratégique. Ce travail, objet de la présente publication, a donné lieu à de nombreuses consultations, tant au sein des administrations concourant à notre politique de défense et de sécurité qu'avec des parlementaires et des experts de la société civile. Des échanges ont également été menés avec nos principaux partenaires et alliés.

Au terme de cette réflexion, je constate à quel point certaines tendances, identifiées en 2017, se sont intensifiées depuis. C'est vrai de la compétition entre grandes puissances comme de la généralisation des stratégies hybrides, de l'enhardissement des puissances régionales ou encore des effets de rupture liés aux nouvelles technologies, notamment numériques et spatiales.

L'actualisation stratégique 2021 contribue également à dresser un premier bilan de l'action du ministère comme de la mise en œuvre de la loi de programmation militaire voulue par le Président de la République, afin de préparer les armées à protéger plus efficacement la France et les Français contre les menaces de demain. Confrontés à un environnement instable et dégradé, nous avons adapté nos réponses face aux compétiteurs, développé nos partenariats internationaux, notamment au niveau européen, et désormais bien engagé l'indispensable remontée en puissance de nos armées.

Contribution à l'adaptation de notre effort de défense au niveau national, ce document permettra également de partager notre analyse de l'environnement de sécurité internationale à un moment clé, alors que l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN), l'Union européenne et un grand nombre de pays se lancent dans des exercices d'analyse similaires.

La transformation accélérée de l'ordre international confirme que « l'Ambition 2030 », dans le prolongement de l'actuelle LPM de régénération et de modernisation, est un objectif pertinent et indispensable permettant à la France de réaliser un modèle d'armées cohérent, agile et innovant. J'en ai en effet la conviction : seul un modèle d'armées complet, dans lequel forces conventionnelles et forces nucléaires s'épaulent en permanence, sera efficace sur l'ensemble du spectre des conflits possibles et à la hauteur des défis à venir. C'est ainsi que le ministère des Armées pourra atteindre les objectifs fixés par le Président de la République : garantir la sécurité, l'autonomie de décision et d'action, ainsi que la capacité d'entraînement nécessaire à la France, comme à l'Union européenne, dans le monde de demain.

Florence Parly



1. LA DÉGRADATION AVÉRÉE DU CONTEXTE STRATÉGIQUE

1.1. Confirmation des évaluations de la RSDSN 2017

À l'occasion de son **discours sur la stratégie de défense et de dissuasion**¹, le Président de la République avait souligné la triple rupture stratégique, politico-juridique et technologique affectant l'environnement international. Quelques mois après l'apparition de la **pandémie de Covid-19**, le contexte socio-économique et l'environnement international n'ont jamais paru aussi incertains qu'aujourd'hui. Ces incertitudes viennent confirmer et amplifier les tendances négatives identifiées dans ce discours et dans la Revue Stratégique de Défense et de Sécurité Nationale (RSDSN) de 2017. **La dégradation du contexte stratégique s'accélère**, remettant en cause les équilibres existants, l'architecture internationale de sécurité et le multilatéralisme, tandis que les crises perdurent et que les menaces se déploient dans tous les champs de conflictualité, jusque sur le territoire national.

1.1.1. Crises enkystées et fragilités structurelles

Le niveau d'engagement international de la France n'a pas faibli depuis 2017, face à des crises multiples et variables dans leur nature comme dans leur intensité.

Les flancs Est et Nord de l'Europe sont restés sous pression, avec des conflits en Ukraine et dans le Caucase (Haut-Karabagh), une crise ouverte en Biélorussie, des défis persistants dans les Balkans et des tensions récurrentes le long des frontières entre les pays membres de l'OTAN et la Russie, celle-ci poursuivant sa modernisation militaire comme ses campagnes de désinformation.

L'Afrique demeure le foyer de crises ouvertes auxquelles se superposent des rivalités importées par des pays en quête d'influence. L'ingérence active de puissances extérieures exacerbe ainsi les oppositions préexistantes en Libye, transforme cette crise en conflit et fragilise la cohésion au sein des grandes organisations multilatérales. En Afrique de l'Ouest, et en particulier le long de la **Bande sahélo-saharienne (BSS)**, de nombreux facteurs de crise se cumulent. La pression démographique et les conséquences du dérèglement climatique accentuent la pression urbaine et accroissent

¹ Discours sur la stratégie de défense et de dissuasion, École de guerre, 7 février 2020.

les tensions entre les populations nomades et sédentaires. Partout où la gouvernance des États est absente ou inefficace, prêcheurs islamistes et mouvements radicaux recrutent auprès d'une jeunesse désœuvrée.

Ce terreau de défiance, propice à la contestation et à l'extension de la **menace terroriste**, progresse vers le Sud au point de menacer la stabilité des États côtiers du **golfe de Guinée**. Les efforts de stabilisation et de développement au Sahel commencent à porter leurs fruits, notamment grâce au soutien d'une coalition plus large d'organisations internationales et de partenaires qui se sont engagés aux côtés de la France, y compris militairement. Toutefois, le délitement des États ou la fragilité de leurs institutions favorisent la persistance des groupes armés de tous types, religieux, idéologiques ou criminels, de l'Afrique de l'Ouest au golfe de Guinée et jusqu'en République centrafricaine, en République démocratique du Congo, en Somalie et au Mozambique.

De même, **les crises au Proche et Moyen-Orient se transforment sans s'atténuer**. S'ils traduisent un progrès réel vers la normalisation entre Israël et les pays arabes, les accords d'Abraham signés le 15 septembre 2020 n'ont pas réduit l'instabilité dans la région. En Syrie, la reconquête par le régime et ses soutiens d'une large partie du territoire n'a aucunement débouché sur une résolution durable de la crise qui allègerait les souffrances des populations et permettrait le retour des réfugiés. En Irak, les avancées politiques ne doivent pas masquer la situation d'un pays travaillé par une grande insatisfaction populaire, une crise économique sans précédent et les tensions alimentées par l'Iran.

En **Afghanistan**, après quatre décennies de guerre, le niveau de violence demeure extrêmement élevé, malgré la signature d'un accord entre les États-Unis et les Talibans le 29 février 2020 à Doha. Le processus de paix et l'avenir politique du pays (prise de contrôle de l'État afghan par les Talibans ou partage du pouvoir) demeurent lourds d'incertitudes et pourraient affecter nos intérêts, qu'il s'agisse de terrorisme international, de trafic de stupéfiants ou d'immigration irrégulière.

Crises et fragilités structurelles se nourrissent mutuellement. Ainsi, le caractère potentiellement déstabilisateur de la croissance démographique mondiale² exacerbe les tensions politiques et socio-économiques existantes

² La population mondiale devrait évoluer de 7,7 milliards en 2019 à 8,5 milliards en 2030 (+10 %) et 9,7 milliards en 2050 (+26 %), augmentation concentrée sur les États d'Afrique subsaharienne (doublement de la population) d'après l'ONU (*Department of Economic and Social Affairs, World Population Prospects 2019: Ten Key Findings*).

dans des régions déjà fragilisées et se traduit par l'**afflux de migrants et de réfugiés** jusqu'en Europe.

Les marches de l'Europe sont en effet soumises, depuis une décennie, à un état d'instabilité permanent. La poursuite des violences au Sahel, en Libye, en Syrie, en Irak ou en Afghanistan, et l'absence de perspectives économiques stimulent des **déplacements considérables de population**. Par-delà la baisse significative des entrées irrégulières aux frontières extérieures de l'Union, enregistrée au cours du deuxième trimestre 2020 sous l'effet des mesures prises par les États pour lutter contre la pandémie de Covid-19, de nouvelles zones de concentration de migrants en transit se sont développées, informelles ou sous contrôle des États ; elles pourraient alimenter une reprise rapide et massive des flux. La problématique migratoire peut enfin être instrumentalisée, comme l'ont montré les pressions exercées sur l'Union européenne (UE) par la Turquie, premier pays d'accueil et de transit des réfugiés syriens.

Conséquence de la croissance démographique mondiale et du développement économique qui l'accompagne, on assiste dans la durée à une **augmentation soutenue de la demande en eau et en énergie**. Pour des raisons historiques et de coûts, les besoins restent couverts en majorité par des énergies fossiles (pétrole, gaz, charbon), qui pourraient encore représenter près de 80 % du mix énergétique mondial en 2040. Bien qu'en baisse, la consommation mondiale de pétrole reste déterminante pour les échanges économiques et freine la transition énergétique rendue pourtant nécessaire par le dérèglement climatique. Ainsi, la croissance de la demande gazière, la moindre accessibilité des ressources disponibles en pétrole conventionnel et le développement des hydrocarbures non conventionnels redessinent la cartographie des zones de production et de transit, parfois au prix de tensions géopolitiques croissantes. À l'avenir, la France et l'Europe seront de plus en plus dépendantes, pour leur approvisionnement en gaz, de pays extérieurs à l'espace européen, qu'il s'agisse de producteurs historiques (Russie), de puissances énergétiques renouvelées (États-Unis) ou de pays de transit (Turquie). Enfin, en ce qui concerne l'approvisionnement en pétrole brut de la France et de l'UE, le golfe Arabo-Persique demeure une région critique. En effet, les producteurs du Moyen-Orient (Arabie saoudite, Irak, Iran, EAU, Koweït) assurent un tiers de la production pétrolière mondiale et ont une incidence décisive sur son prix.

Parmi les autres fragilités identifiées par la RSDSN 2017, et confirmées depuis par la pandémie de **Covid-19**, figurent la **densification et la multiplication**

des flux dans un monde globalisé, qui favorisent la propagation des virus, compliquent la réponse à apporter aux crises sanitaires et n'épargnent aucune région du monde. **La pandémie actuelle a spectaculairement illustré à la fois les risques induits par la globalisation des chaînes de production et de valeur, les effets de dépendance** qui en découlent, notamment à l'égard de la Chine, en matière sanitaire mais également dans de nombreux usages du quotidien, et le nécessaire renforcement des mécanismes de coopération internationale.

1.1.2. Des menaces persistantes

À ces crises et fragilités s'ajoutent les **trois principaux types de menaces identifiés dans la RSDSN 2017** : le terrorisme, la prolifération et le retour de la compétition stratégique entre puissances, cette dernière se caractérisant notamment par un recours plus systématique aux stratégies hybrides.

Dans la prochaine décennie, **le phénomène djihadiste** continuera de poser un défi sécuritaire global. De nature tant religieuse ou idéologique que sociale, politique et économique, les facteurs structurels qui favorisent la montée de groupes djihadistes sur les théâtres sont multiples et n'ont pas disparu. Les djihadistes ont toujours su les exploiter pour profiter des opportunités qui s'offraient à eux. La présence de plusieurs milliers de sympathisants et combattants, souvent retenus dans des camps de réfugiés **en Syrie et en Irak**, mais aussi disséminés dans les pays limitrophes et jusqu'en Afghanistan, nourrit une dynamique de revanche et d'engagements violents et prépare la prochaine génération djihadiste. Parmi les nombreux risques à anticiper, outre la dispersion des djihadistes étrangers du Levant, la **marginalisation continue des populations sunnites** et les tensions sunnites-chiites doivent être considérées, à court-moyen terme, comme le principal levier d'une résurgence djihadiste au Proche et Moyen-Orient. C'est en effet sur ce terreau que les organisations djihadistes sont parvenues naguère à susciter de véritables insurrections armées.

Après la disparition du pseudo-califat en 2019, **l'organisation État islamique (EI)** est revenue à une configuration clandestine et a continué d'étendre ses franchises en Afrique et en Asie. Toujours solidement enracinée au Levant, malgré les revers militaires subis de 2017 à 2019, elle conserve un fort pouvoir de nuisance par le maintien d'une capacité terroriste insurrectionnelle, comme par son aptitude à influencer sur les esprits *via*

les réseaux sociaux. Face aux crises en cours et aux différents contextes régionaux (BSS, Yémen, Afrique du Nord, Syrie, Afghanistan, Somalie...), **la mouvance Al-Qaïda (AQ)** connaît aussi une phase de résurgence. Au Yémen par exemple, bien que divisé et affaibli par la perte de nombreux cadres, Al-Qaïda dans la péninsule arabique (AQPA) continue de représenter une menace. Au Sahel, le Groupe de soutien à l’Islam et aux Musulmans (GSIM) a également été affaibli par les neutralisations de cadres importants et son combat contre l’État islamique au Grand Sahara (EIGS), mais il ne renonce pas à son ambition d’étendre ses attaques au-delà du Mali.

L’État islamique et Al-Qaïda disposent donc toujours de compétences opérationnelles substantielles (artificiers, formateurs militaires, spécialistes de la clandestinité, financiers...) et pourraient demain avoir accès à des armes plus sophistiquées.

On ne peut exclure l’hypothèse d’une reconstitution de proto-États territorialisés, consécutive à d’éventuels effondrements étatiques comme aux difficultés à asseoir la stabilité post-conflit. La réapparition de sanctuaires djihadistes, éventuellement en lien avec des insurrections émergentes, ferait planer à nouveau le spectre d’une menace djihadiste militarisée et conquérante.

Les attaques djihadistes qui ont récemment endeuillé la France et l’Autriche confirment le fait que **les pays occidentaux demeurent des cibles privilégiées** pour les « centrales » djihadistes. En outre, **la menace endogène** n’a jamais été aussi élevée et risque de progresser encore demain.

Il convient enfin de suivre avec attention la situation des pays du pourtour méditerranéen.

La **prolifération** des armes de destruction massive et de leurs vecteurs constitue une menace croissante, comme l’illustrent l’aggravation des crises de prolifération nucléaire nord-coréenne et iranienne, ainsi que l’amélioration continue de certains vecteurs balistiques et l’utilisation d’armes chimiques sur le théâtre syrien³. La menace NRBC s’est par ailleurs diversifiée et ne se limite plus aux seuls théâtres d’opérations. L’emploi

3 Depuis 2013, plus de 30 attaques chimiques ont été conduites par le régime syrien.

répété⁴ d'agents chimiques à des fins de terreur ou d'empoisonnement a renforcé le sentiment qu'un tabou était levé. La menace est donc réelle, y compris sur le territoire national, et elle pourrait encore se renforcer avec les évolutions attendues en matière de biologie de synthèse.

Bien que relevant du domaine de la crise sanitaire majeure et non des menaces chimique ou biologique, **la pandémie de Covid-19** a mis en évidence chez les puissances occidentales de réelles fragilités étatiques, depuis les mécanismes d'alerte jusqu'aux systèmes de santé, qui sont susceptibles d'inciter à une exploitation opportuniste.

Dans le domaine nucléaire, l'adoption par certains États **de postures nucléaires opaques**, voire tournées vers l'emploi, apparaît de plus en plus en rupture avec les codes classiques de la dissuasion, car relevant de stratégies d'intimidation, voire de chantage, susceptibles de provoquer l'escalade. Au plan conventionnel également, on constate la dissémination de capacités performantes de déni d'accès et d'interdiction de zone (A2/AD), d'avions de combat modernes ou de missiles de tous types qui, en devenant accessibles, contribuent à l'enhardissement des puissances régionales.

Ainsi, **l'Iran poursuit son programme nucléaire** en violation de ses engagements au titre du JCPoA, notamment en matière de stocks d'uranium faiblement enrichi et d'eau lourde, de taux d'enrichissement autorisé, de R&D et d'installation de centrifugeuses. En outre, l'Iran se montre insuffisamment coopératif avec l'AIEA en matière de vérification de ses obligations nucléaires. Téhéran poursuit également le développement de ses programmes balistique et spatial, en conduisant de nombreux tirs opérationnels et essais, axés sur l'amélioration de la portée, de la précision et de la pénétration de ses vecteurs – en violation de la résolution 2231 du Conseil de sécurité des Nations Unies. L'Iran continue par ailleurs de transférer des systèmes et technologies balistiques vers des acteurs non étatiques régionaux, au Liban comme au Yémen.

De même, le **défi stratégique posé par la Corée du Nord**, qui vient bouleverser les équilibres stratégiques régionaux et à terme globaux, n'a fait que croître depuis 2017 : les États-Unis ne sont pas parvenus à obtenir

⁴ Depuis l'affaire Litvinenko en novembre 2006, les événements s'accroissent, avec l'assassinat de Kim Jong-nam en Malaisie (février 2017), l'affaire *Skripal*, tentative d'assassinat d'un ancien espion du GRU avec un agent chimique de type *Novitchock* au Royaume-Uni (mars 2018), jusqu'à l'affaire *Navalny* en août 2020.

des garanties concrètes sur la dénucléarisation du pays lors des sommets de 2018 et 2019, tandis que Pyongyang a montré sa détermination à développer un arsenal nucléaire opérationnel de portée intercontinentale et a engrangé des progrès constants et substantiels. Depuis mai 2019, la Corée du Nord a repris les essais conventionnels et de courte portée et a ouvertement évoqué, fin décembre 2019, la possibilité de reprendre ses essais, nucléaires ou balistiques à longue portée, sur lesquels un moratoire avait été agréé en 2018. Pékin et Pyongyang semblent en outre avoir réaligné leurs ambitions régionales. Si la Chine promeut toujours la « dénucléarisation de la péninsule », il semble que ni la définition des termes, ni la finalité du processus ne soient conformes aux attentes de la communauté internationale.

La contestation de l'ordre international conduit les puissances à une compétition multidimensionnelle s'étendant à **tous les champs de confrontation**. Qu'il s'agisse de la Russie ou de la Chine, le retour de la **compétition stratégique et militaire** est désormais assumé.

Reposant d'abord sur une palette d'outils non militaires (instruments de désinformation et de propagande, moyens d'actions clandestins, etc.), la **posture d'intimidation stratégique** développée par la **Russie** s'appuie également sur la priorité politique accordée au déploiement de capacités militaires sophistiquées, conventionnelles (A2/AD), non conventionnelles (sociétés militaires privées ou *proxies*) et nucléaires. La **résurgence de la puissance militaire russe**, contrastant avec le déclin économique et démographique du pays, se fonde sur le renouvellement des composantes nucléaires, le développement de nouveaux systèmes d'armes, pour certains déstabilisants⁵, et la modernisation des forces conventionnelles. En érigeant par exemple des capacités de déni d'accès tout au long de ses frontières, censées contraindre tout attaquant à une escalade majeure, Moscou pourrait viser des finalités tant défensives que coercitives (« sanctuarisation agressive »), en fonction des circonstances. Moscou peut désormais projeter des forces (occupation de la Crimée et du Donbass, intervention en Syrie), déployer une stratégie d'intimidation dans tout son voisinage et au-delà (Arctique, Caucase, Balkans, Méditerranée), **dégrader la liberté**

⁵ Armes dites « du Manège » annoncées par le discours de Vladimir Poutine le 1er mars 2018 : 4 nouveaux missiles (ICBM, ALCM) mais aussi une torpille nucléaire intercontinentale et un missile de croisière à propulsion nucléaire.

d'action des puissances occidentales et se rendre incontournable dans la gestion des crises régionales. Comme la démonstration en a été faite, notamment au Levant, la Russie est devenue **une puissance opportuniste et agile**, capable de se projeter rapidement.

Pour sa part, la **République populaire de Chine** a doublé son budget de défense depuis 2012, se hissant au deuxième rang mondial, augmenté son arsenal nucléaire et développé de nouveaux systèmes⁶. Le déploiement d'un groupe aéronaval au-delà de la mer de Chine méridionale a illustré ces ambitions nouvelles en matière de projection de puissance. En réponse, les États-Unis, dont le budget militaire s'était stabilisé⁷ en-dessous de 700 milliards de dollars entre 2012 et 2017, l'ont depuis porté à 720 milliards et ont fait de la compétition entre grandes puissances le déterminant principal de leur politique de défense⁸.

1.1.3. La généralisation du recours aux stratégies hybrides et multiformes

La globalisation de la compétition implique également l'**extension des champs de confrontation**, en particulier dans les domaines qui se prêtent aux agressions ambiguës. **Le cyber et l'espace** constituent désormais des champs assumés de rivalité stratégique permanente, voire de conflictualité. En témoignent les opérations menées par les États dans l'espace extra-atmosphérique, qui prennent la forme de comportements irresponsables voire dangereux, d'activités « inamicales » ou encore de démonstrations de puissance (tirs ASAT, manœuvres de rapprochement, brouillage de systèmes de positionnement...). Les fonds marins deviennent également de plus en plus un terrain de rapports de force (*seabed warfare*), avec notamment l'enjeu clef des câbles sous-marins.

Dans ces espaces de confrontation sans frontières, identifiés dans la RSDSN 2017, la Chine et la Russie sont les plus actives, mais des puissances régionales se montrent également virulentes et profitent de l'accessibilité inédite du spatial comme du faible coût de certains modes d'action dans le cyberspace, souvent *via* des groupes non-étatiques affiliés. A ces nouvelles formes d'agression vient s'ajouter le défi de leur attribution.

6 ICBM, SLBM, missiles antinavires et MRBM hypersoniques, ainsi qu'un drone de combat supersonique.

7 Après un quasi-doublement de 2000 (452 Mds\$) à 2008 (823 Mds\$) dans le cadre de la *Global War On Terrorism*.

8 Cf. le document officiel américain National Defense Strategy du 19 janvier 2018.

Certains de nos compétiteurs, étatiques ou non, usent principalement de « **stratégies hybrides** », c'est-à-dire combinant des modes d'action militaires et non militaires, directs et indirects, légaux ou illégaux, mais toujours ambigus, conçus pour rester sous le seuil estimé de riposte ou de conflit ouvert. En haut du « spectre hybride », l'utilisation de **groupes armés non étatiques** rend ainsi possibles des agressions armées dissimulées ou du moins non assumées.

En bas de ce spectre, la numérisation croissante des sociétés développées et l'interconnexion des données qui en découle augmentent leur vulnérabilité face à la **manipulation de l'information, pratique contraire aux valeurs démocratiques**. Plus ou moins discret, le travail de désinformation, démultiplié par l'hyperconnectivité et l'intelligence artificielle, débouche aujourd'hui sur une forme de subversion sourde, qui vise à accroître les tensions internes de la société ciblée, à l'influencer et à en favoriser la paralysie politique en semant la confusion. Le caractère très évolutif de ces manœuvres informationnelles, et leur perfectionnement, rendent le phénomène difficile à caractériser et à attribuer. Le champ informationnel, investi par les moyens numériques, est devenu une part clef des conflits, touchant les forces, les institutions et les populations.

Enfin, **l'utilisation du droit (Lawfare)**, par la promotion unilatérale de normes, la réinterprétation de normes existantes ou l'emploi extensif de sanctions extra-territoriales, constitue aussi un des nombreux leviers de puissance disponibles pour atteindre des objectifs stratégiques et économiques.

La nouvelle hiérarchie des puissances se traduit ainsi, tout au long du « continuum paix-crise-guerre », par une compétition stratégique désinhibée, faite d'intimidation voire de coercition, et qui implique des **risques sérieux d'escalade non maîtrisée**.

1.2. Accélération des tendances et intrication des crises

La crise multidimensionnelle provoquée par la **pandémie agit comme un catalyseur** des grandes menaces et tendances préalablement identifiées, tout en dégradant les capacités de réponse des Etats. Les mesures généralisées de protection sanitaire ont eu des conséquences inédites sur l'économie mondiale, entraînant la **récession économique la plus grave depuis 1929**. Les mesures palliatives annoncées par les États (relocalisation d'activité, rapatriement de productions stratégiques...) augurent d'un reflux au moins

partiel de l'internationalisation de l'économie. La crise concentre également presque toute l'attention de la communauté internationale, au risque de négliger d'autres problématiques aussi préoccupantes mais de long terme.

1.2.1. États-Unis : entre désengagement et rivalité avec la Chine

La politique de sécurité américaine connaît une réorientation de long terme, déjà engagée sous la présidence Obama (« *nation building at home* ») et aujourd'hui formalisée dans plusieurs documents officiels. Washington entend réduire ses engagements sur les théâtres perçus comme secondaires, afin de se concentrer sur la compétition stratégique avec les grandes puissances. L'émergence en particulier de la Chine comme rival stratégique, ses investissements militaires et technologiques considérables, son expansionnisme tous azimuts et les tensions qui en résultent en Asie, mais également les efforts russes de modernisation militaire et la posture d'intimidation adoptée par Moscou viennent défier la prééminence des États-Unis. En retour, le durcissement à l'égard de la Chine en particulier fait l'objet d'un consensus bipartisan à Washington. Cette focalisation sur la compétition stratégique s'accompagne d'un désengagement militaire plus ou moins progressif des théâtres d'opérations dans lesquels les forces américaines ont été longtemps engagées, comme l'Afghanistan et l'Irak. Washington cherche aussi à obtenir de ses alliés et partenaires, en particulier ceux qui accueillent des forces américaines sur leur territoire, qu'ils assument une part plus importante du « fardeau », ce qui permet de réorienter des ressources vers les priorités américaines (innovation, modèle de force multidimensionnel recentré sur la haute intensité).

Les analyses sur le retour de la compétition stratégique, au cœur de cette réorientation, sont partagées par de nombreux alliés des États-Unis, à commencer par la France. Toutefois, les conclusions qui en ont été tirées par Washington depuis 2017 sont problématiques à plusieurs titres. L'affaiblissement de l'ordre international devrait susciter un regain d'efforts en faveur du multilatéralisme et de la maîtrise des armements, et non une prise de distance. De même, il serait dangereux de négliger la menace persistante du terrorisme djihadiste ou de laisser à elles-mêmes des régions travaillées par l'instabilité, car elles constituent autant d'opportunités pour les ambitions des puissances globales et régionales enhardies. Enfin, la focalisation trop exclusive sur la compétition avec Pékin, et la tentation qui en découle de reconstituer une forme de bipolarité fondée sur l'alignement des alliés, risquent de contrevenir à la complexité d'un monde résolument multipolaire.

Entre volonté générale de désengagement, demandes adressées aux alliés et réengagements militaires ponctuels, l'orientation de la politique américaine n'est pas claire et rend indispensable le besoin de concertation transatlantique. Depuis 2017, l'administration Trump avait multiplié les signes de défiance à l'égard des organisations multilatérales, donnant aussi l'impression de mêler intérêts commerciaux et intérêts de sécurité selon une logique transactionnelle. Sur l'ensemble de ces enjeux, la nouvelle administration américaine pourrait, à rebours de l'unilatéralisme poursuivi depuis 2017, faire le choix de la coopération internationale ; il appartiendra alors aux Européens de se saisir résolument de ces ouvertures.

1.2.2. Développement des politiques de puissance russe et chinoise

La Russie et la Chine ont développé activement leur **stratégie de puissance**, en exploitant les opportunités offertes tout comme les espaces délaissés, ainsi qu'illustré durant la pandémie de Covid-19.

Bien que ses leviers économiques soient contraints, Moscou reste aujourd'hui déterminée à déployer ses ambitions stratégiques, notamment au Moyen-Orient et en Afrique, voire jusqu'en Asie du Sud-Est et en Amérique latine. Ses capacités militaires renouvelées, ses sociétés militaires privées, ses aptitudes immatérielles comme son empreinte diplomatique lui **permettent en effet de se projeter** plus aisément sur des **théâtres plus lointains**. Face à l'opportunisme stratégique de Moscou, et compte tenu du rôle central joué par la Russie sur des questions qui touchent directement aux intérêts de sécurité nationaux, la France a fait le choix d'une réponse équilibrée, qui associe fermeté et engagement, ce qui a permis de **réamorcer un dialogue lucide avec la Russie**.

Concernant la République populaire de Chine, la pandémie de Covid-19 aura permis de passer au révélateur une partie des **ambitions stratégiques et des modes d'action du régime chinois**. Assumant ouvertement sa rivalité stratégique avec Washington et exploitant toutes les opportunités qui se sont présentées, Pékin a développé au cours des trois dernières années une diplomatie aussi active qu'agressive, porté ses actions d'influence à un niveau global, accentué ses efforts d'espionnage, de captation technologique et d'utilisation de son nouveau poids économique et industriel, et enfin démontré sa résolution militaire. Renforcée par Xi Jinping depuis 2012, cette tendance de fond marque un point de rupture dans le

développement de la puissance chinoise : désormais dotée de capacités inédites, Pékin entend peser plus directement sur les enjeux mondiaux et faire valoir ses aspirations stratégiques.

Plaidoyer international d'une grande puissance ascendante, l'initiative *Belt and Road* (BRI) témoigne à un autre niveau de la volonté de la Chine d'exercer une influence plus marquée sur ses environnements, de redessiner certaines configurations (au-delà même de la mer de Chine méridionale) et de devenir le principal pôle vers lequel tendraient les flux de la mondialisation. Dans cette perspective, le développement d'une **capacité militaire de premier rang** constitue autant une ambition statutaire qu'opérationnelle. L'extension de ses intérêts au-delà de sa périphérie régionale impose à la Chine d'investir dans une armée « d'emploi » dotée d'une capacité expéditionnaire. Observable à travers l'édification de sa base navale à Djibouti ou le développement de ses capacités aéronavales, cette volonté de projection doit permettre à Pékin de réduire ses vulnérabilités le long des corridors maritimes, mais aussi de protéger de manière plus directe ses intérêts comme ses ressortissants à l'étranger. En outre, et alors que sa doctrine nucléaire publique reste articulée autour du « non-emploi en premier », **l'évolution rapide des capacités chinoises de dissuasion** pose question.

Capable de favoriser des alignements diplomatiques, de peser plus directement sur les organisations internationales, comme l'OMS ou la FAO, d'agir durablement dans le domaine de l'information ou d'exercer une influence sur les grands ensembles politiques comme l'Union européenne (utilisation du « 17+1 »), la Chine est devenue un « **rival systémique** » pour l'UE, tout en demeurant un compétiteur économique et parfois un partenaire diplomatique de premier plan.

1.2.3. Enhardissement des puissances régionales au Moyen-Orient et en Méditerranée

Le recentrage américain sur la rivalité avec la Chine accélère également **l'enhardissement** de pays comme l'Iran et la Turquie, qui aspirent à **s'affirmer en tant que puissances régionales** et sont tentés de saisir des opportunités stratégiques pour conforter leur statut ou avancer leurs intérêts, au prix d'un aventurisme grandissant. Ce faisant, ces pays contribuent à la contestation de l'ordre mondial au même titre que la Russie et la Chine, voire de concert avec elles. En effet, si ces puissances sont souvent

concurrentes, elles ont dans le même temps montré qu'elles pouvaient dépasser leurs différends afin d'évincer les Occidentaux. Cette tendance, dont le format d'Astana (Russie, Turquie, Iran) sur la Syrie est l'illustration la plus significative, se vérifie sur un grand nombre de crises : Libye, Venezuela, Afghanistan... Elle fragilise d'autant les organisations internationales et régionales, en développant des modèles de règlements de crises sur des bases transactionnelles.

En dépit de la perte économique qu'entraîne pour lui le rétablissement des sanctions américaines et de graves déconvenues internes (impact de la crise Covid, destruction d'un Boeing ukrainien, manifestations régulières), **l'Iran** cherche à entretenir son statut de puissance régionale à la faveur de son engagement dans les conflits syrien et irakien. Son soutien au régime de Bachar al Assad lui a permis de renforcer son corridor stratégique vers le Liban et ses intérêts économiques régionaux. L'Iran s'évertue également à sanctuariser l'Irak comme sa « marche stratégique » et à y provoquer un retrait américain. Téhéran s'appuie sur des relais d'influence politiques et militaires, notamment certaines milices de la Mobilisation populaire, et les soutient y compris par des transferts de matériels militaires. Ces mêmes milices hypothèquent aujourd'hui la mise en place d'un outil de défense irakien véritablement représentatif et donc la stabilisation du pays, tout en étant un instrument de la lutte menée par l'Iran contre les États-Unis sur le sol irakien. Au Liban, Téhéran peut également compter sur le Hezbollah qui, tout en accroissant son rôle politique, a renforcé sa stature régionale grâce à son intervention en Syrie et à son rôle de conseiller auprès des autres *proxies* iraniens.

L'Iran entend d'ailleurs renforcer son influence en liant entre eux les théâtres de crise. En soutenant la rébellion houthite ou en capitalisant sur les frustrations des communautés chiites de la péninsule arabique comme sur celles des Palestiniens pour exalter le discours de « l'axe de la résistance », Téhéran s'évertue à influencer ou à contraindre ses voisins du Golfe.

Membre de l'OTAN depuis 1952, **la Turquie** occupe une position clef pour la posture de défense et de sécurité de l'Alliance (contrôle des détroits, bases militaires). En dépit de ses difficultés internes, R. T. Erdogan veut rendre la Turquie incontournable en Asie centrale et au Moyen-Orient mais aussi en Europe. Ankara a ainsi développé une politique extérieure offensive, visant à faire de la Turquie une puissance internationale et qui

n'hésite pas à s'imposer par le rapport de force, en Méditerranée comme en Libye ou dans le Caucase, en utilisant tous les leviers à sa disposition, parfois au mépris de son appartenance à l'Alliance ou du droit international.

Depuis janvier 2020, la Turquie se positionne comme un acteur majeur du conflit libyen, en soutenant militairement le gouvernement d'entente nationale, y compris en violant l'embargo sur les armes. En intervenant militairement, elle est parvenue à modifier le rapport de force local mais a aussi conduit à éloigner les perspectives d'un règlement diplomatique de la crise en suscitant un renforcement de la présence russe.

Les reconfigurations en cours entraînent à leur tour des évolutions de posture chez les autres acteurs régionaux : Émirats Arabes Unis (EAU), Arabie Saoudite, Israël ou Égypte, qui voient leur environnement stratégique se dégrader, alors même que l'implication régionale des États-Unis semble hésitante.

La Méditerranée est emblématique de tous ces développements. Les révoltes arabes de 2011 et les conflits qui ont éclaté en Syrie et en Libye ont favorisé l'augmentation exponentielle des flux migratoires illégaux à destination de l'Europe. La faillite de certains États (Libye, Syrie), mais aussi les fragilités politiques et socio-économiques au Levant, au Maghreb ou en Afrique sub-saharienne et de l'Est, sont autant de facteurs d'amplification et d'enchevêtrement des problématiques migratoire, environnementale et criminelle. En Méditerranée, les flux illicites sont en constante progression : trafics de stupéfiants, d'armes et d'êtres humains, blanchiment d'argent, investissements occultes, contrebande de pétrole, notamment avec la Libye. **Ces trafics se conjuguent désormais à l'instabilité provoquée par les enjeux énergétiques et la projection des puissances régionales, en particulier la Turquie, sur le pourtour méditerranéen.** De plus, le renforcement des **influences russe et chinoise** et le **recul de la présence militaire occidentale font du flanc Sud de l'Europe** un espace potentiellement ouvert à des conflits de toutes sortes.

1.3. Implications pour l'ordre international et pour l'Europe

L'évolution de l'environnement géostratégique depuis 2017 témoigne donc d'une dégradation accélérée de l'ordre international, vers un monde encore plus dangereux et incertain. En l'absence de réponse adaptée de la part des Européens, ce contexte d'instabilité entraîne des risques nouveaux jusqu'aux portes de l'Europe, et suscite le spectre d'un déclin stratégique.

1.3.1. Un ordre international et une architecture de sécurité toujours plus contestés

Alors que les défis globaux devraient impliquer plus de coopération de la part des États, le **délitement de l'ordre international et l'affaiblissement de ses institutions** se confirment. La remise en cause du multilatéralisme, relevée dans la RSDSN 2017, s'est poursuivie depuis. L'ordre international est miné par les effets de la compétition stratégique et le comportement des acteurs, globaux et régionaux, qui privilégient les arrangements bilatéraux et les rapports de force afin de faire prévaloir leurs seuls intérêts nationaux ou de modifier la hiérarchie des puissances à leur avantage. Les évolutions au Levant et en Libye comme les tensions au Moyen-Orient et en Asie illustrent concrètement cette remise en cause de l'ordre international et les risques associés d'escalade, en particulier dans des régions dépourvues de mécanismes collectifs de règlement des crises.

Parallèlement à la contestation d'un système international et de normes qualifiées « d'occidentales », au premier chef par la Chine et la Russie, les États-Unis ont pris, depuis 2017, plusieurs décisions remettant en cause les institutions et les accords multilatéraux. Ces inflexions nationales accélèrent la **déconstruction de l'ordre international**.

Cette évolution grave se vérifie en Europe, avec la **fragilisation continue de l'architecture de sécurité** héritée de la guerre froide. Outre la suspension par la Russie en 2007 de sa participation au traité sur les Forces conventionnelles en Europe (FCE) et sa violation du Mémoire de Budapest et de l'Acte final d'Helsinki en 2014, le retrait américain du Traité Ciel Ouvert en 2020 et le blocage actuel de toute refonte du Document de Vienne confirment le délitement progressif des cadres de régulation existants. La fin du traité sur les Forces nucléaires intermédiaires (FNI), en août 2019, du fait de sa violation par la Russie, a acté la disparition du seul instrument bilatéral de maîtrise des

armements éliminant une catégorie de vecteurs, amplifiant le risque d'une nouvelle course aux armements en Europe, tandis que demeurent les incertitudes sur la prolongation de New START au-delà de février 2021. L'obsolescence partielle des instruments de maîtrise des armements définis selon l'équation stratégique de la guerre froide, couplée à l'émergence de **nouveaux domaines d'expression de la puissance** (cyber, espace) et à une multipolarité nucléaire désormais avérée, produisent des effets cumulés qui accroissent notablement l'instabilité sur le continent européen. Les Européens espèrent engager avec la nouvelle administration américaine un dialogue constructif sur l'avenir de la stabilité stratégique en Europe qui réponde à leurs intérêts propres.

Enfin, la dynamique prohibitionniste, marquée par la signature du Traité d'interdiction des armes nucléaires (TIAN) en 2017 qui va entrer en vigueur prochainement, malgré une participation très peu représentative de la communauté internationale, participe de cette remise en cause de l'ordre international et des équilibres inscrits dans les traités existants, au premier chef le Traité de non-prolifération (TNP).

1.3.2. L'Europe et la France au risque du déclassement stratégique

Face à ces réalités observables, et même si l'effort reste inégal, les Européens ont commencé à **redresser leurs budgets de défense**, qui demeurent cependant inférieurs à ceux de certaines puissances régionales. Toutefois, la **crise économique qui se profile pourrait sévèrement affecter cette remontée**. Avec 7 Mds€ pour le Fonds européen de défense et 1,5 Mds€ pour la mobilité militaire⁹, le résultat obtenu sur le nouveau cadre financier pluriannuel de l'Union européenne est significatif mais en deçà de notre niveau d'ambition initiale – et pourrait être de mauvais augure pour certains budgets de défense nationaux. Or, **les années de crise entre 2008 et 2012 se sont déjà soldées par des coupes importantes** dans les budgets et les capacités : alors qu'ils viennent seulement de retrouver le niveau de dépense de 2008¹⁰, **les Européens, s'ils réduisaient à nouveau fortement leurs budgets, porteraient un coup fatal aux appareils militaires les plus fragiles comme à leur capacité d'action collective**. À cet égard, la volonté affichée par une large majorité de nos alliés au sein de l'OTAN de maintenir la croissance de leur effort de défense, en dépit de la crise économique,

⁹ Soit des baisses respectives de 40 % et de 75 % par rapport à la proposition de la Commission.

¹⁰ Cf. les courbes en annexe.

est un signe positif qu'il conviendra de confirmer dans la durée. Nos alliés et partenaires gardent cependant des sensibilités différentes quant à la hiérarchisation des menaces, certains étant tentés par des solutions unilatérales ou des coopérations bilatérales qui affaiblissent notre unité.

Les efforts de la France pour donner plus de sens politique à l'OTAN et plus de consistance à une « Europe de la défense » (combinant les coopérations dans des cadres *ad hoc* et le renforcement de l'action de l'Union européenne) visent justement à permettre aux Européens de répondre aux défis qui sont devant eux. **L'Europe est en effet à la croisée des chemins** et doit impérativement s'organiser pour faire face à **l'aggravation tous azimuts de son environnement de sécurité. Notre pays réaffirme régulièrement sa communauté de destin avec les Européens**, mais n'est pas en mesure d'affronter seul tous les périls qui pèsent sur le continent, en dépit de ses atouts stratégiques (dissuasion, modèle d'armée complet, points d'appui ultramarins, BITD).

2. ADAPTATIONS ENGAGÉES ET DÉFIS À RELEVER

Face aux désordres grandissants et aux menaces persistantes, l'adaptation de notre défense a été engagée par une révision ambitieuse de notre posture et de nos moyens comme par la mobilisation de nos partenaires et alliés. La construction d'une véritable capacité européenne d'action permettra aux Européens d'être des alliés crédibles au sein de l'OTAN et de consolider leur propre souveraineté nationale *via* un outil de défense complet, moderne et cohérent. Pour la France, cela signifie conserver résilience et capacité d'action sur l'ensemble du spectre, depuis les menées hybrides jusqu'au conflit de haute intensité, et donc poursuivre dans cette voie entre autonomie nationale, coopération et dépendances assumées dans le cadre d'intérêts partagés.

2.1. Des adaptations de notre défense ont été engagées

Dans la continuité des analyses de 2017, trois axes d'adaptation ont été poursuivis : la consolidation de notre stratégie de défense, la mobilisation permanente de nos partenaires et alliés et la modernisation de notre outil de défense grâce à une Loi de programmation militaire (LPM) conciliant régénération et innovation.

2.1.1. Approfondissements et adaptations de notre stratégie de défense

Dans son discours sur la **stratégie de défense et de dissuasion**, le Président de la République a rappelé pourquoi la dissuasion nucléaire restait la « clef de voûte de notre sécurité et la garantie de nos intérêts vitaux ». Dans un environnement marqué par le retour du fait nucléaire et de la compétition stratégique entre puissances, nos armées sont amenées à se déployer à proximité de puissances nucléaires, en Europe mais aussi sur des théâtres lointains. Les forces nucléaires, dans leurs deux composantes complémentaires, aérienne et sous-marine, ont pour fonction d'assurer la dissuasion et en particulier de prévenir la « guerre majeure », c'est-à-dire l'affrontement direct entre grandes puissances. Elles garantissent aussi la liberté d'action de nos forces conventionnelles, en empêchant notamment leur contournement « par le haut », *via* l'escalade. Des forces conventionnelles robustes obligent par ailleurs un agresseur à dévoiler rapidement ses intentions et permettent d'éviter un éventuel « contournement par le bas », notamment au cas où un agresseur chercherait à créer rapidement un « fait accompli ». Elles contribuent ainsi à l'exercice de la dissuasion. Ainsi, **forces nucléaires et forces conventionnelles « s'épaulent en permanence »**.

Après avoir rappelé que la France était attachée au principe de stricte suffisance et à la maîtrise des armements, de même qu'à la nécessité de concilier éthique et stratégie, le Président de la République a également insisté sur **la dimension européenne de notre dissuasion** – « *les intérêts vitaux de la France ont désormais une dimension européenne* » – et proposé aux partenaires européens intéressés **un dialogue stratégique** sur la dissuasion. Cette approche est complémentaire de nos efforts visant à **promouvoir la culture nucléaire au sein de l'Alliance**¹¹.

En cherchant toujours à concilier lucidité stratégique, réactivité, respect du droit et esprit de responsabilité, l'adaptation de notre stratégie de défense s'est concentrée sur les nouveaux domaines (cyber, spatial, IA) et a été déclinée par approfondissements successifs. Investir ces domaines est essentiel à notre liberté d'action, face à la généralisation des stratégies hybrides.

Après avoir créé le commandement de la cyberdéfense en mai 2017, conduit une **revue stratégique de cyberdéfense** et publié en janvier 2019 des

¹¹ Hors du groupe des plans nucléaires de l'OTAN.

éléments de **doctrine cyber offensive**, la France a montré qu'elle assumait le fait de mener des actions de Lutte informatique offensive (LIO) à des fins militaires, dans le respect du droit. À cet égard, la France a mené un travail de clarification et de transparence salué au plan international, pour préciser sa vision de l'applicabilité du **droit international aux opérations cyber**.

Dans le même esprit, le ministère des Armées a créé le commandement de l'Espace, rattaché à l'armée de l'Air et de l'Espace, et élaboré, en concertation avec nos alliés européens et américain, une nouvelle **stratégie spatiale de défense**. Celle-ci doit servir un triple objectif : garantir l'utilisation pacifique et responsable de l'espace, nous adapter aux potentialités et aux risques liés à la banalisation de l'accès à l'espace (« **New Space** »), et répondre à la compétition stratégique accrue entre acteurs spatiaux, qui conduit à une forme d'arsenalisation de ce milieu.

Enfin, la stratégie ministérielle pour une intelligence artificielle « performante, robuste et maîtrisée »¹² a lancé à la fois le programme *Artemis*, qui fournira des outils d'aide à la décision souverains, et un **comité d'éthique destiné à conseiller la ministre des Armées sur les enjeux des nouvelles technologies**. Ces efforts s'articulent également avec la reconnaissance par l'OTAN de l'espace et du cyberspace comme « domaines opérationnels », et avec les efforts accrus de l'Union européenne pour mieux prendre en compte les enjeux de sécurité dans ces nouveaux espaces de compétition.

2.1.2. LPM 2019-25 : une remontée en puissance qui se concrétise

La LPM 2019-25 marque la volonté d'une véritable remontée en puissance, par un **effort financier sans précédent** qui rompt avec les trente dernières années de stagnation ou de baisse quasi-continues. Elle vise à redonner aux armées les moyens de remplir durablement leurs missions tout en poursuivant une modernisation indispensable pour répondre aux défis futurs, qui annoncent un environnement opérationnel durci. Les deux premières annuités de la LPM ont traduit cette volonté de **redressement, qui doit impérativement être poursuivi au vu de l'intensification des menaces et de leur rapprochement du territoire national. Dans le cadre de**

¹² « Revue stratégique de Cyberdéfense », janvier 2018 ; « Stratégie spatiale de défense », 2019 ; « L'intelligence artificielle au service de la défense », septembre 2019.

l'ambition opérationnelle 2030, cet effort irrigue de nombreux domaines, de l'administration générale du ministère¹³ aux capacités à forte valeur ajoutée dans une coalition, notamment dans les nouveaux espaces de confrontation.

S'agissant des **ressources humaines**, cette Loi de programmation « à hauteur d'homme »¹⁴ inclut diverses mesures pour améliorer la condition du personnel (plan Famille) et l'exercice du métier militaire. Elle met un terme à une longue période de déflation des effectifs et initie même leur remontée, avec une hausse de 6 000 postes, dont 1 500 entre 2019 et 2022. Une politique de ressources humaines efficace et dynamique nécessite également des leviers et des outils de gestion adaptés, afin de répondre notamment aux enjeux d'attractivité et de fidélisation du personnel.

La préparation opérationnelle des forces a été globalement consolidée. Son renforcement doit toutefois être poursuivi, en raison de l'impact négatif qu'aura eu la pandémie de Covid-19 sur la formation et l'entraînement du personnel mais surtout à la hauteur du défi posé par l'évolution de la conflictualité. Il s'agit d'une condition indispensable pour conserver une marge de supériorité, alors que tous les compétiteurs montent en gamme, technologiquement comme opérationnellement.

S'agissant des équipements, les premières années d'exécution de la LPM initient à la fois la **régénération** des parcs en service, fragilisés par un engagement opérationnel intense, avec un effort particulier en matière de maintien en condition opérationnelle (réforme de l'organisation et investissements), et la **modernisation** des systèmes d'armes. Couvrant l'ensemble des fonctions stratégiques, ces efforts constituent un des axes majeurs de la LPM.

Un effort significatif est consacré au renouvellement des **deux composantes de la dissuasion nucléaire**. Parallèlement, la modernisation des capacités conventionnelles bénéficie aux milieux terrestre, maritime et aérien¹⁵ et

¹³ Tournant numérique des processus et télétravail sécurisé, accélérés par les suites de la pandémie Covid-19, revue des projets, nouveaux systèmes d'information pour les ressources humaines et le commandement, modernisation de la fonction achat et de la politique immobilière.

¹⁴ Compte rendu du Conseil des ministres du 8 février 2018, « Programmation militaire pour les années 2019 à 2025 et dispositions intéressant la défense ».

¹⁵ Terrestre : centré sur le segment terrestre médian, avec mise en service des premiers *Griffon*, *Jaguar* et *Serval*, et le combat collaboratif *via Scorpion* ; maritime : livraison du premier SNA de la classe *Barracuda* ; aérien : utilisation opérationnelle des premiers MRTT *Phénix*, armement des drones MALE *Reaper*.

s'accompagne d'investissements soutenus en matière de renseignement et de capacités cyber comme dans le domaine spatial¹⁶.

Enfin, des grands programmes structurants et de long terme ont été initiés. Certains sont menés dans un cadre national¹⁷, quand d'autres font l'objet d'une coopération internationale, dans un cadre OTAN¹⁸ et surtout européen¹⁹.

Les ressources budgétaires en 2019 et 2020 reflètent les ambitions et priorités portées par le chef de l'État, avec la poursuite de la modernisation et la transformation des armées vers un modèle soutenable, axé sur la **supériorité opérationnelle à long terme**, mais aussi sur les fonctions stratégiques « prévention » et « connaissance et anticipation », afin de garantir notre **autonomie d'appréciation, de décision et d'action**.

2.1.3. Mobilisation de nos partenaires et alliés

Dans le monde de compétition stratégique décomplexée qui s'ouvre, l'Europe doit consentir l'effort politique nécessaire et se donner les moyens de définir et de défendre ses intérêts, et d'assumer davantage de responsabilités pour sa sécurité. Le Président de la République a inscrit la relance de l'Europe de la défense au cœur de l'action internationale de la France²⁰. Nonobstant son possible effet d'entraînement sur nos partenaires européens, tant sur le plan de la culture stratégique que des capacités effectives, notre effort national ne suffira pas pour faire face à l'accélération de tendances stratégiques déstabilisatrices : **la recherche de convergences et de coopérations accrues avec nos partenaires** est donc indispensable et passe par une **articulation crédible entre l'UE, l'OTAN et les cadres de coopération ad hoc** plurilatéraux, en particulier **l'Initiative européenne d'intervention (IEI)**.

Des progrès importants ont été réalisés depuis la publication de la stratégie globale de l'UE en juin 2016. Au niveau **politique**, la Coopération structurée

¹⁶ Systèmes CUGE, ALSR, IRIS, CELESTE.

¹⁷ Nouvelle ambition spatiale, porte-avions de nouvelle génération, résilience améliorée des informations de positionnement et de navigation via l'Opération de Modernisation des Équipements GNSS des Armées.

¹⁸ Système de commandement et de contrôle des opérations aériennes ACCS et future capacité de surveillance et de contrôle de l'Alliance (AFSC) qui doit succéder à la flotte AWACS.

¹⁹ Système de combat aérien futur (NGWS pour sa partie en coopération), char du futur (MGCS), drone EUROMALE, avion de patrouille maritime MAWS.

²⁰ Discours pour une Europe souveraine, unie, démocratique du 26 septembre 2017.

permanente (CSP) prévue par les traités a été activée en 2017. Sur le plan **capacitaire**, un Fonds européen de défense soutiendra à compter de 2021 des projets capacitaires en coopération. Avec la mise en place des projets de la CSP, en majorité capacitaires, et de la Revue annuelle coordonnée de défense (CARD), le cycle capacitaire européen se structure pour favoriser les coopérations et assurer une continuité entre l'établissement des priorités, leur financement et leur arrivée dans les forces armées. Au plan **opérationnel** enfin, la capacité militaire de planification et de conduite des opérations (MPCC) monte en puissance, avec l'objectif de pouvoir conduire une « opération exécutive » impliquant jusqu'à 2 500 hommes. La Facilité européenne pour la paix (FEP) se met en place au profit des missions militaires. Les efforts français pour **développer la capacité d'intervention de l'UE vers des engagements militaires plus exigeants** ont porté leurs fruits, avec le mandat d'EUTM Mali renforcé depuis 2018, qui permettra d'assister les forces armées maliennes jusqu'au pré-déploiement, mais aussi la mise en place en quelques semaines de l'opération *Irin*²¹. L'action de la France en Méditerranée vise à fédérer les efforts européens pour bloquer les actions coercitives à l'encontre de nos partenaires et restaurer la stabilité de l'espace méditerranéen, situé aux portes de l'Europe et indispensable à sa sécurité.

Parallèlement, **l'OTAN reste le fondement de la défense collective du continent européen** et du lien transatlantique, ainsi que de la culture nucléaire des Européens. L'Alliance atlantique demeure engagée dans des opérations et des missions de gestion de crise en Afghanistan, dans les Balkans, au Moyen-Orient et en Méditerranée. Elle est également confrontée à des défis multiples, avec l'aggravation des menaces dans son environnement proche, des tensions entre ses membres et une approche plus distanciée des États-Unis. La France prend toute sa part à la défense collective, en participant activement à la police du ciel dans les États baltes et, depuis 2017, à la présence avancée renforcée (eFP), alternativement en Estonie et en Lituanie, en étant même le principal contributeur à l'initiative de réactivité de l'OTAN (NRI). Elle soutient également les efforts d'adaptation

²¹ L'opération EUNAVFORMED *Irin* a été lancée le 31 mars 2020 afin de renforcer le contrôle de l'embargo sur les armes à destination de la Libye. Elle prolonge également les anciennes tâches de l'opération *Sophia*, à savoir la formation des garde-côtes libyens et la surveillance des réseaux de passeurs et d'exportation illicite du pétrole.

de l'Alliance et de sa posture de dissuasion et de défense, et sait l'OTAN irremplaçable pour parvenir à une interopérabilité durable entre Alliés.

Toutefois, l'exigence de crédibilité politique et militaire de l'Alliance que la France manifeste par son engagement suppose un **contrat politique modernisé**. Ce travail sur la cohésion est au centre de la réflexion stratégique initiée par les chefs d'État et de gouvernement à Londres en 2019. Les paramètres de ce nouveau contrat doivent permettre de **redéfinir les contours de la solidarité alliée comme de la relation transatlantique**, comptant sur un **rôle croissant des Européens** pour contribuer à l'effort de défense commun et faire valoir leurs préoccupations de sécurité à 360°. Ceci suppose à la fois que **les Européens poursuivent leurs efforts budgétaires** et la modernisation de leurs forces, et qu'ils s'impliquent de façon pleine et entière dans la **construction d'une nouvelle architecture de sécurité, à même de garantir la stabilité stratégique** sur le continent européen.

L'European Air Transport Command (EATC) contribue également à l'interopérabilité et au partage des capacités de projection de ses membres et représente à cet égard l'une des coopérations opérationnelles européennes les plus abouties.

En complément de nos engagements dans l'UE et l'OTAN, la France a proposé en 2017 à un groupe d'États européens « capables et volontaires » de travailler plus étroitement ensemble. **L'IEI** contribue ainsi, par des coopérations concrètes, à bâtir une culture stratégique commune. L'initiative comporte aujourd'hui treize membres²² et sert d'incubateur pour des projets améliorant la réactivité collective ou encourageant nos partenaires à s'investir dans des régions ou sur des sujets clefs pour la sécurité de l'Europe.

Au Sahel, la France a aussi mobilisé plusieurs pays européens pour déployer des forces spéciales en appui des forces africaines du Mali et du Niger, dans le cadre de la **Task Force Takuba**²³. Parallèlement, l'opération EMASoH-*Agénor* de surveillance maritime dans le golfe Arabo-Persique a rallié plusieurs partenaires européens désireux de contribuer à la désescalade régionale.

22 Outre la France, l'Allemagne, la Belgique, le Danemark, l'Espagne, l'Estonie, la Finlande, l'Italie, la Norvège, les Pays-Bas, le Portugal, le Royaume-Uni, la Suède.

23 Suède, Estonie, Pays-Bas, Portugal, Danemark, Belgique, Italie et République tchèque (processus en cours).

La défense de l'Europe s'approfondit également grâce aux coopérations bilatérales. La France poursuit ainsi le développement de ses partenariats clefs en Europe : la **relation franco-allemande** a franchi, avec le traité d'Aix-la-Chapelle, un nouveau palier, notamment grâce à un rapprochement industriel dans le domaine terrestre²⁴ et à des coopérations capacitaires et opérationnelles inédites²⁵, qui intègrent également **l'Espagne**. Un partenariat majeur et inédit a par ailleurs été établi avec la **Belgique** dans le domaine de la mobilité terrestre²⁶, autour du programme *Scorpion*, et avec **l'Italie** en matière de coopération navale (création de la *Joint Venture* NAVIRIS en 2019). S'agissant du **Royaume-Uni**, et en dépit du Brexit, le dixième anniversaire des Traités de Lancaster House offre l'opportunité de mesurer à la fois les progrès accomplis, notamment sur la force conjointe expéditionnaire CJEF et les deux programmes capacitaires déterminants que sont FMAN/FMC et MMCM, et d'ouvrir des perspectives communes pour la décennie à venir. Ces dernières années, la France a en outre resserré ses liens déjà très denses avec l'Espagne mais aussi avec de nombreux autres pays européens, notamment la Finlande, le Danemark, les Pays-Bas, le Portugal, la Suède, la Norvège, les États baltes, la Suisse ou encore la Grèce.

Parce que l'Afrique et le Moyen-Orient constituent des zones d'**intérêt majeur** affectant les intérêts et la sécurité des Français, à l'étranger comme sur le territoire national, les armées françaises y développent le concept de **partenariat militaire opérationnel** à des fins de prévention des crises. Elles accompagnent ainsi les forces partenaires, depuis la formation jusqu'au combat en passant par l'équipement des forces, pour qu'elles acquièrent à terme la capacité à assurer la sécurité de leurs pays de manière autonome. Ainsi, **au Sahel**, la France s'est résolument engagée dans la mobilisation de ses partenaires internationaux et des pays du **G5 Sahel** selon une approche globale : lutte contre les groupes armés terroristes ; renforcement des forces de défense et de sécurité des États de la région ; appui au retour de l'État et des administrations sur le territoire ; enfin aide au développement.

24 Nexter et KMW ont donné naissance à KNDS.

25 Projets Système de combat aérien du futur (SCAF) et *Main Ground Combat System* (MGCS) ; escadron franco-allemand de transport aérien.

26 Capacité Motorisée (CaMo).

L'Indopacifique est aujourd'hui le théâtre de profondes évolutions stratégiques, de l'intensification de la compétition sino-américaine jusqu'aux tensions sino-indiennes et pakistano-indiennes, sans oublier les menaces transnationales, ni les implications du dérèglement climatique. **Ces évolutions ont des conséquences directes sur l'ensemble** des populations et des infrastructures de la zone, **y compris nos DROM-COM**.

Dans cette zone qui concentre sept des dix plus importants budgets de défense au monde, l'accentuation des déséquilibres stratégiques et militaires constitue une menace dont les conséquences sont globales – 30 % du commerce entre l'Asie et l'Europe passe ainsi par la mer de Chine. A la différence de la plupart des pays européens, la majorité des États de l'Indopacifique a investi dans des appareils militaires modernes et plus étoffés depuis plus d'une décennie. Conjuguée au progrès des technologies, cette tendance provoque un durcissement général des environnements opérationnels et une rupture potentielle dans les équilibres régionaux, mais aussi mondiaux.

Puissance nucléaire européenne aux intérêts globaux, **la France ne peut définir ses intérêts au seul prisme de la proximité géographique** avec la métropole : elle doit impérativement conserver une allonge géostratégique à la mesure des évolutions en cours comme de ses ambitions, qui sont d'abord de protéger ses citoyens et ses territoires, mais aussi de préserver son influence et sa liberté d'action. La stratégie de défense française en Indopacifique a ainsi été présentée par la ministre des Armées lors du Shangri-La Dialogue 2019, à Singapour.

L'action de la France dans l'Indopacifique vise aussi à contribuer aux efforts multilatéraux de sécurité et à préserver la liberté de navigation maritime et aérienne. Ceci suppose d'approfondir nos coopérations, en encourageant nos partenaires européens à s'investir davantage en Indopacifique, mais plus encore en développant au-delà de l'Europe des partenariats stratégiques majeurs, en particulier avec l'Inde, l'Australie et le Japon, comme en soutenant les formats de coopération régionaux (ASEAN, IONS, IORA, SDPMM...).

Présents en Europe comme dans l'Indopacifique, actifs au Moyen-Orient et jusqu'en Afrique, les **États-Unis** sont un allié tant global qu'indispensable ; par-delà des divergences politiques récurrentes, la France entend préserver l'excellence de sa relation de défense bilatérale avec les États-Unis, allié historique, sur la base de valeurs et d'intérêts partagés.

2.2. Quels défis à relever pour jouer notre rôle de puissance d'équilibre ?

2.2.1. *Fédérer autour d'une souveraineté européenne et d'intérêts partagés*

Alors que les tensions et les foyers d'instabilité s'accumulent aux frontières de l'Europe, l'incertitude quant à la volonté politique des États-Unis de s'engager dans des crises régionales place les États européens devant leurs responsabilités. Si des progrès importants ont été réalisés depuis juin 2016 avec la reconnaissance d'un impératif « d'autonomie stratégique commune », il est **nécessaire d'aller au-delà des actions déjà engagées pour bâtir, en cohérence avec les évolutions de l'OTAN, un véritable pilier européen en matière de sécurité et de défense**. Cela suppose d'avancer dans trois directions : consolider l'Europe de la défense, réduire nos dépendances et élaborer des réponses communes aux agressions hybrides.

La convergence des Européens autour d'intérêts communs de défense et de sécurité sera l'un des enjeux des travaux relatifs à la définition d'une « boussole stratégique », lancés par l'Allemagne et appelés à se poursuivre jusqu'à la présidence française de l'UE, au premier semestre 2022. L'opérationnalisation de l'article 42.7 du traité sur l'Union européenne doit également permettre de renforcer l'efficacité des mécanismes de solidarité entre Européens.

Le niveau d'ambition des engagements opérationnels de l'UE, notamment en Méditerranée, au Sahel et plus généralement en Afrique, reste insuffisant au regard des intérêts à défendre et devrait donc être rehaussé. La poursuite de l'opérationnalisation des structures européennes de commandement (EMUE/MPCC), le renforcement de l'action de l'UE dans les domaines maritime et aérien, le développement du partage de moyens opérationnels et de points d'appui dans les zones stratégiques, l'amélioration des outils européens d'appréciation de situation et la mise en place de la Facilité européenne pour la paix (FEP) constituent autant d'axes prioritaires d'effort pour contenir les menaces terroristes et la poussée des puissances expansionnistes.

La mise en cohérence des outils capacitaires (CSP, CARD et FEDEF) et la consolidation d'une base industrielle de défense européenne, innovante et compétitive, sont des enjeux majeurs, dont la réalisation conditionne la possibilité d'une réelle autonomie stratégique européenne. Sous réserve qu'il

soit pérennisé et abondé dans la durée, le FEDEF bénéficiera à toutes les industries, grands groupes comme PME, favorisera les processus à même de rapprocher durablement les différentes bases industrielles, enfin permettra aux États membres d’avoir accès à des technologies et à des équipements structurants, de nouvelle génération, répondant aux objectifs capacitaires des États membres à la fois de l’Union européenne et de l’OTAN. La France entend y jouer un rôle moteur²⁷ et soutient la montée en puissance de la nouvelle DG DEFIS, sur les sujets de défense, qu’il convient d’accompagner, tout en consolidant les rôles respectifs du SEAE et de l’AED.

Pour **renforcer leur souveraineté** et assumer leurs responsabilités partagées, **les Européens vont devoir accroître leur indépendance technologique et industrielle**. Les dépendances peuvent être mutuelles et consenties, notamment entre partenaires européens, qu’il s’agisse des consolidations industrielles ou des grands programmes en cours, mais aussi unilatérales et subies, et en ce cas appeler à des solutions de remédiation. Les Européens devront donc préciser ce que sont leurs infrastructures critiques nationales dans les domaines des transports, de l’énergie, du spatial et du numérique²⁸, infrastructures qu’il convient de préserver des prédatations et influences extérieures. Les États membres de l’UE commencent seulement à converger sur ces sujets clefs de souveraineté. La nouvelle Commission illustre la montée en puissance parallèle des thèmes de la défense et de la protection du périmètre technologique européen.

La nécessité d’une plus grande indépendance se vérifie dans tous les secteurs clés : 5G, IA et stockage de données, informatique quantique, énergie – ainsi que leurs standards de régulation le plus souvent importés – ou encore approvisionnements critiques en matières premières. En matière **d’intelligence artificielle** (IA), le passage à l’échelle suppose une architecture globale de données, permettant aux outils de traitement massif de data et aux applicatifs d’intelligence artificielle de donner leur plein potentiel. De même, la **transition énergétique** nécessitée par le dérèglement climatique transforme le

27 Participation de la France à 36 des 46 projets de la Coopération structurée permanente, participation d’entreprises françaises à 14 des 16 consortiums industriels retenus à l’issue de l’appel à projets 2019 du PEDID (Programme européen de développement en matière de défense).

28 Cf. la loi n° 2019-810, dite « 5G », qui vise à préserver la sécurité, l’intégrité et la résilience des réseaux, et qui entraîne des obligations pour les opérateurs ; en parallèle, la Commission a adopté en janvier 2020 une « boîte à outils » commune sur la sécurisation des réseaux.

mix énergétique mondial. Les pays européens devraient donc dès aujourd'hui diversifier leurs sources d'approvisionnement afin de réduire leurs dépendances stratégiques²⁹; l'UE entend d'ailleurs favoriser un processus de diversification de ses fournisseurs, de ses routes et de ses moyens d'approvisionnement en gaz. En outre, l'électrification des usages et la numérisation créent des **dépendances nouvelles et structurelles** à l'égard de certaines technologies (systèmes numériques) et sources d'énergie (renouvelables, électricité, batteries), ainsi qu'à l'égard des matières premières qui sous-tendent leur production. Qu'il s'agisse d'accès aux matériaux critiques, de maîtrise des chaînes de valeur industrielles, de définition des normes ou du traitement des données, les secteurs des technologies numériques et « bas-carbone » constituent de nouveaux terrains de compétition économique, technologique et normative.

Les avancées duales permises par certaines technologies **étendent ainsi la confrontation économique à de nouveaux espaces de compétition** (numérique, robotisation, computation financière ou scientifique, intelligences artificielles commerciales, télécom haut débit), dans lesquels les États européens avancent généralement en ordre dispersé, avec des budgets cumulés en R&D sous-dimensionnés, notamment par rapport aux efforts chinois et américains. Ces insuffisances sont de nature à priver l'Europe de son avance résiduelle et de son influence dans ces domaines, et à compliquer voire à subordonner à d'autres ses possibilités d'action et à terme sa souveraineté.

Le **risque d'un déclassement irrémédiable**, voire d'un effacement **du continent européen** dans les affaires du monde, ne peut plus aujourd'hui être écarté.

Face à de tels enjeux, nous devons à la fois prendre en compte nos dépendances les plus structurelles, et dresser l'inventaire de celles qui sont réductibles, afin de contenir les risques et d'identifier des solutions pour réduire nos dépendances communes et sécuriser nos approvisionnements. Tout en préservant dans la durée l'interopérabilité technologique entre alliés, nous devons compléter et développer les instruments déjà en place au niveau national et européen³⁰.

29 L'UE importe 74 % de son gaz par gazoduc en 2019, en provenance de la Russie (31 %), de la Norvège (28 %) et de l'Algérie (5 %). La même année, le GNL représente environ 25 % du gaz importé de l'UE, en provenance du Qatar (28 %), de la Russie (20 %), des États-Unis (16 %) et du Nigéria (12 %) – cf. le rapport *BP Statistical Review of World Energy 2020*.

30 Loi PACTE (élargissement de la liste des technologies critiques, abaissement du seuil de détention de droits de vote déclenchant la procédure de contrôle) et « cadre de filtrage » des investissements directs à l'étranger dans l'UE (règlement UE 2919/452 du 19 mars 2019).

Progresser sur le chemin d'une souveraineté européenne plus affirmée suppose également de réduire nos vulnérabilités partagées. Certains de nos compétiteurs ont recours à des **stratégies « intégrales » ou « hybrides »** qui visent à obtenir des gains en orchestrant les effets de leurs actions diplomatiques, militaires, économiques, informationnelles et juridiques, selon une dynamique d'ensemble ambiguë et souvent difficile à déceler ou à dénoncer.

La généralisation de l'emploi de ces stratégies et des agissements en « **zone grise** »³¹ nécessite en retour de pouvoir anticiper, détecter, comprendre et, le cas échéant, attribuer les actions adverses, ce qui permet de les décourager ou *a minima* d'en limiter les effets et de reprendre l'initiative. Pour être crédible, il faut également s'organiser pour être à même de répliquer. Si la réponse aux menaces hybrides doit d'abord être nationale et intégrée, le concours de ressources extérieures (partenaires, alliés, OTAN et particulièrement UE qui apporte une plus-value importante dans les interactions civilo-militaires) peut en renforcer l'efficacité³². Une autonomie stratégique européenne plus étendue viendrait ainsi contribuer directement à la préservation de notre souveraineté nationale, tout comme à celle des autres pays européens.

Définir une posture et potentiellement une réponse européennes adaptées supposera de coordonner étroitement nos outils diplomatiques, juridiques, économiques et informationnels, ainsi que certains moyens nationaux de renseignement et d'action, y compris en matière de lutte informatique.

2.2.2. BITD : consolider par des coopérations maîtrisées et relancer par l'investissement

L'industrie de défense est une composante essentielle de **l'autonomie nationale** et un secteur clef pour l'économie nationale. Capable de produire tous types de matériels dans tous les milieux, elle garantit notre sécurité d'accès aux technologies nécessaires à notre approvisionnement en équipements de souveraineté et en systèmes d'armes critiques.

³¹ Discours du Président de la République du 7 février 2020 : « *la frontière entre compétition et confrontation, qui permettait de distinguer le temps de paix (...) crise (...) guerre, est aujourd'hui profondément diluée. Elle laisse place à de multiples zones grises où, sous couvert d'asymétrie ou d'hybridité, se déploient des actions d'influence, de nuisance voire d'intimidation, qui pourraient dégénérer* ».

³² La création d'un Centre d'excellence sur les menaces hybrides à Helsinki en est l'illustration.

Outre les grands maîtres d'œuvre industriels et leur tissu d'équipementiers, de sous-traitants et de fournisseurs, la **BITD** est un **écosystème singulier** comprenant les grands acteurs publics et parapublics de la recherche³³ qui disposent d'une expertise scientifique et technique nécessaire à la satisfaction des besoins de la défense. Il comprend également des entités du ministère des Armées chargées en particulier de la maintenance des équipements³⁴ ou de la conduite des programmes d'armement, avec une interaction forte entre acteurs étatiques et industriels, renforcée par les nouvelles méthodes de conduite d'opérations d'armement.

La recherche large et constante de coopérations à l'échelle européenne doit contribuer à l'émergence de véritables champions européens innovants, maîtres d'œuvre comme sous-traitants, aptes à répondre aux besoins et à satisfaire les ambitions de souveraineté des différentes nations. A cet égard, les quatre degrés d'indépendance/coopération – souverain, coopération avec maintien des compétences, coopération avec dépendance mutuelle, recours au marché – introduits par la RSDSN 2017 – sont rendus plus pertinents encore par les effets économiques de la pandémie de Covid-19.

Qu'elle soit étatique ou industrielle, la coopération implique, par la spécialisation induite et la recherche d'efficacité, la création de **dépendances mutuelles avec nos partenaires**. Pour être consenties et non subies, ces dépendances doivent être identifiées *a priori*, afin de pouvoir restaurer l'autonomie souhaitée si cela s'avère nécessaire, et s'accompagner d'une convergence entre partenaires quant au degré d'autonomie qu'il faut viser vis-à-vis des autres acteurs.

À l'image des économies européennes en général, le **secteur de la défense** est parfois dépendant, pour ses fournitures courantes, de fabricants monopolistiques installés à l'étranger et notamment en Chine. C'est vrai du soutien et du fonctionnement courant des armées (matériel informatique, médicaments, masques) comme des approvisionnements des industriels de l'armement. Les **besoins nationaux comme l'ambition de souveraineté européenne** doivent donc pleinement intégrer l'accès indépendant, en temps maîtrisé et en qualité, à certaines technologies transverses indispensables à la réalisation de nos systèmes majeurs. À titre d'exemple, la

33 ONERA, CNES, CEA, ISL...

34 SSF, SIMMT, DMAé, SIAé.

maîtrise des aciers à haute performance, de leur élaboration jusqu'à la réalisation des pièces mécaniques associées, est indispensable à la réalisation des plateformes les plus sensibles, tandis que la maîtrise de la conception des circuits imprimés et composants électroniques est nécessaire pour maintenir dans la durée nos systèmes électroniques ; enfin, nos besoins en métaux rares et minerais critiques (« terres rares », lithium, cobalt, tantale...) vont croissant.

Il convient tout d'abord de mieux identifier **les risques sur les chaînes d'approvisionnement**, quitte à en développer en propre si nécessaire. Certaines **filières industrielles stratégiques** doivent également faire l'objet d'une attention particulière, susceptible d'aller jusqu'à une démarche de soutien capitalistique. Il en va de même pour les domaines **technologiques émergents** (IA, hypervélocité, furtivité, cyber dont réseau, maîtrise de l'environnement électromagnétique, *cloud* de combat, nanotechnologie...) : en l'absence de fournisseurs nationaux ou européens et d'investissements suffisants, de **nouvelles dépendances très critiques se développeront jusqu'à devenir irréversibles**.

Élément pivot dans l'équilibre économique de l'industrie de défense, **l'exportation** doit répondre à une triple exigence : garantir le respect des engagements internationaux par un contrôle strict, satisfaire les demandes de nos partenaires, qui exigent de plus en plus des transferts de production, de technologie et des compensations, et assurer l'entretien de notre outil industriel par l'allongement des séries. Les transferts et exportations doivent donc être choisis de façon à ne pas entraver notre accès souverain et durable aux technologies critiques, parfois enfouies au plus profond de la chaîne de sous-traitance.

Enfin, l'innovation est au cœur de notre BITD. Elle s'inscrit à la fois dans le temps long, pour préparer des investissements structurants, anticiper les ruptures technologiques ou s'assurer de la maîtrise des technologies émergentes à caractère stratégique, et dans le temps court, pour capter rapidement l'innovation issue du marché civil et des armées, directions et services *via* les actions menées par l'Agence de l'innovation de défense (AID) créée en 2018.

Notre BITD non seulement contribue de façon directe à la sécurité et à la souveraineté du pays, mais a aussi un **impact économique remarquable**, en matière d'emplois, de balance commerciale, d'investissement et de

recherche. Elle est un secteur clef de l'économie nationale, puisqu'elle représente 10 % de l'industrie, plus de 20 % de la R&D et environ **11 % des exportations de biens de la France en 2019**. Parce que la BITD a été préservée des vastes mouvements de délocalisation des trente dernières années, elle constitue un véritable **maillage territorial ; les investissements dans la défense ont donc un effet d'entraînement** direct sur les nombreux territoires où l'industrie de défense reste solidement implantée, et plus généralement sur toute l'économie.

L'activité des 4 000 entreprises de toutes les tailles de la BITD génère environ **200 000 emplois directs et indirects** (sous-traitants), par nature industriels et qualifiés : ingénieurs, ouvriers, techniciens, chercheurs... Les exportations des seuls matériels militaires ont ainsi contribué positivement au solde commercial national pour 6,9 Mds€ en 2018 et 8,5 Mds€ en 2019. Au-delà de la BITD, on dénombre 26 000 entreprises fournisseurs du ministère des Armées réparties sur l'ensemble du territoire. Du fait de l'implantation nationale des laboratoires et des chaînes de production, les dépenses publiques engagées dans ce secteur, qui représentent 80 % des investissements de l'État, ont un **effet multiplicateur macroéconomique** singulier, d'un **facteur deux sur dix ans**.

2.2.3. Concourir à la résilience de la Nation

Cinq ans après les attaques terroristes de 2015 et trois ans après les cyclones qui ont ravagé une partie des Antilles, la pandémie de Covid-19 a illustré le besoin de disposer d'un outil **militaire polyvalent, capable de renforcer la résilience de la Nation** par son aptitude à s'engager dans une grande variété de situations critiques, depuis les catastrophes sanitaires ou environnementales jusqu'aux attaques terroristes ou hybrides en métropole ou dans les DROM-COM.

Ainsi, au printemps 2020, et en dépit de la pandémie de Covid-19, les armées ont maintenu la totalité de leurs missions permanentes ainsi que tous leurs engagements opérationnels (dissuasion nucléaire, protection du territoire national, opérations intérieures et extérieures), tout en contribuant ostensiblement à l'effort national de lutte contre le virus par les trois volets de l'opération *Résilience* : sanitaire, logistique et de protection.

À la lumière, entre autres, des enseignements tirés de la pandémie, **les capacités des armées** demandent toutefois à être renforcées pour affronter des crises de grande ampleur. À ce titre, la mise en œuvre d'une **fonction**

stratégique « protection-résilience » s'affirme désormais comme indispensable. En effet, les notions de protection et de résilience se complètent, la résilience étant un prérequis indispensable pour assurer la protection des Français et du territoire national et garantir la continuité des fonctions essentielles de la Nation. La logique de cette fonction pourrait d'ailleurs être **élargie à nos partenaires européens et à nos alliés**.

Avec le dispositif *Vigipirate* et l'opération *Sentinelle*, les armées ont montré depuis plusieurs années qu'elles étaient en mesure d'apporter aux forces de sécurité intérieure un concours précieux, et modulable en fonction de l'évolution de la menace terroriste. Ce rôle accru en matière de sécurité intérieure a nécessité des moyens et un entraînement spécifiques. De même, face à la **menace NRBC**, notamment de nature terroriste, il paraît indispensable de renforcer les équipements dédiés, ainsi que l'acculturation de tout le personnel, et de poursuivre les programmes de recherche dans les domaines biologique et chimique.

Organisées pour agir dans des situations de crise brutale, les armées sont ainsi, avec l'ensemble du ministère et dans un cadre interministériel, un maillon essentiel de la résilience de la Nation, notamment s'agissant d'infrastructures stratégiques ou d'importance vitale. En raison de leurs capacités et savoir-faire spécifiques, par exemple en matière de planification, elles tiennent aussi une place importante dans la réponse interministérielle aux agressions hybrides, en particulier face à des actions répétées et de faible intensité qui appellent en retour un suivi dans la durée.

Parallèlement, dans le domaine cyber, les confrontations qui se dessinent avec des puissances régionales comme des puissances de premier rang, confirment qu'il est nécessaire de poursuivre le renforcement des capacités des armées à opérer dans le cyberspace et à exploiter le renseignement technique.

En matière de résilience, la situation géographique de nos DROM-COM n'est pas neutre. La crise sanitaire a montré la réalité de la **continuité stratégique entre la métropole et nos territoires ultramarins** et le besoin de réassurance face aux prédatations et à la manipulation d'informations. Les forces de présence et de souveraineté, dimensionnées au plus juste³⁵ au regard

35 -25 % des effectifs depuis 2008, avec des réductions temporaires de capacité que la LPM 2019-2025 doit compenser.

de nos intérêts, pourraient être reconfigurées, afin de pouvoir accueillir dans la durée et sous faible préavis, des détachements déployés en renfort depuis la métropole. Une posture globale crédible devrait également mobiliser, outre l'ensemble des services et moyens de l'État, la coopération de partenaires occidentaux ou régionaux, disposant eux-mêmes de moyens ou de points d'appui. Face au besoin de réponse globale, notre **dispositif Outre-mer et à l'étranger** (OME) constitue un levier précieux qui doit désormais intégrer tout le spectre de conflictualité, jusqu'à la compétition entre grandes puissances.

Le renforcement de la résilience implique de reconsidérer certaines **dépendances en matière de soutien**. Face à une crise qui affecte les flux, l'approvisionnement des armées ne peut pas relever uniquement d'une logique d'efficacité, inspirée d'un modèle d'entreprises privées. Il est indispensable de disposer de stocks stratégiques et d'accepter les surcoûts associés. Les externalisations de prestations doivent également prendre en compte les enjeux de résilience. **Ce qui est vrai à l'aune de la pandémie de Covid-19 le serait aussi dans le cadre d'une surprise de toute autre nature** (numérique ou environnementale), et *a fortiori* dans le contexte d'un engagement de haute intensité menaçant éventuellement le territoire national.

Les armées, par ailleurs, sont de façon croissante assujetties à des normes de droit qui ignorent parfois la singularité du métier militaire. La contrainte normative appliquée sans distinction aux activités ordinaires comme aux activités opérationnelles ou d'entraînement au combat risque à terme de réduire notre aptitude à l'engagement. Il faut ainsi que le **droit positif appliqué aux armées soit adapté de façon nécessaire et proportionnée**, afin de leur permettre de remplir leurs missions en toutes circonstances. Le respect des enjeux de défense doit donc être bien pris en compte dans l'ensemble des instances nationales ou européennes qui définissent le cadre normatif dans une multitude de domaines (droit du travail, code de l'environnement, droit social, droit du numérique et des données...).

Il importe enfin de continuer à nous assurer du plein soutien de nos concitoyens à l'effort de défense, en démontrant très concrètement son apport non seulement à leur sécurité, mais également à l'économie, l'emploi et la cohésion sociale. Ceci implique de poursuivre les efforts pour que les armées reflètent encore davantage la société dans sa mixité et sa diversité.

2.2.4. Ambition 2030 : poursuivre la remontée en puissance

Aux bouleversements géopolitiques relevés plus haut répondent au niveau militaire le durcissement des environnements opérationnels et la multiplication des champs d'affrontement. Il résulte de tous ces développements que l'hypothèse d'un **affrontement direct entre grandes puissances** ne peut plus être ignorée. L'engagement des armées sur le territoire national est aussi appelé à se poursuivre en application des postures de protection, au profit d'autorités civiles et dans tous les champs de confrontation. D'ici 2030 et au-delà, les tensions actuelles et les ruptures possibles nous imposent donc de nous **préparer à des scénarii « d'engagement (...) dans un conflit majeur »**³⁶ et de poursuivre la remontée en puissance de nos capacités comme l'adaptation de notre posture générale.

Dans les domaines critiques, comme la dissuasion, le renseignement, l'accès à l'espace, la projection de puissance ou la capacité d'entrée en premier, l'objectif d'une **souveraineté maîtrisée** reste une priorité. Notre liberté d'action nécessite ainsi d'assurer la crédibilité et le renouvellement des moyens de la dissuasion, et de garantir une autonomie d'appréciation et de décision s'appuyant sur des capacités de renseignement et de commandement nationales à la résilience garantie.

Partout où cela est possible, il nous faut conserver **une capacité d'intervention nationale**, couvrant le spectre d'intervention le plus large possible, du contre-terrorisme au conflit ouvert de haute intensité en passant par la réponse aux attaques hybrides. Disposer d'un **modèle d'armées complet**, étoffé et capable d'agir dans les champs matériels et immatériels, nous permettra également d'entraîner plus facilement nos **partenaires européens**.

Les armées françaises ne peuvent toutefois s'affranchir de toute dépendance, et s'appuient sur leurs **partenaires les plus proches**, les armées européennes et américaine en particulier, pour les opérations, le renseignement ou la fourniture de certaines capacités spécifiques.

Au plan capacitaire et opérationnel, les États-Unis sont ainsi le premier soutien des armées françaises, directement dans un format bilatéral, ou plus indirectement *via* l'OTAN ou au sein de coalitions *ad hoc* – s'y ajoutent

36 Comme indiqué par le Président de la République dans son discours du 7 février 2020.

les moyens de nos partenaires européens, qui conduisent à notre bénéfice toutes sortes de missions, en plus de contribuer financièrement à certains de nos efforts. L'alliance stratégique et militaire entre l'Europe et l'Amérique demeure essentielle. Tout en préservant la solidarité transatlantique, un rééquilibrage des charges mérite d'être mené au profit de capacités d'engagement accrues.

Parallèlement, le renforcement de la **protection** des forces sera nécessaire, sur leurs emprises et leurs plateformes de combat. Il concernera tout particulièrement les domaines de la santé, du NRBC, des défenses aériennes et anti-missiles mais aussi de la lutte anti-drones – ce dernier point vaut sur le territoire national comme pour nos forces déployées, compte tenu de l'utilisation intensive des drones armés, attestée par des exemples récents (Libye, Syrie, Haut-Karabagh). L'amélioration des systèmes de communication et d'information participe de la même logique, l'interopérabilité avec les forces de sécurité intérieure constituant à cet égard un point de vigilance.

Nos forces devront également conserver une capacité à opérer dans un environnement technologique à la fois numérisé et dégradé, cumulant la contestation permanente du spectre électromagnétique, le risque de cyberattaques paralysantes ou trompeuses et la prolifération des missiles de tous types à des acteurs plus nombreux. Elles opèreront dans un environnement numérique et informationnel présentant de plus en plus de risques et d'opportunités, dans lequel il faudra être capable de mettre en œuvre des postures défensives comme offensives.

Engagées dans de possibles combats de haute intensité, face à des adversaires dotés de capacités nombreuses et modernes, elles devront aussi **renforcer leur aptitude au combat collaboratif interarmées**, et donc leur aptitude à l'intégration multimilieux et multichamps aux côtés de nos alliés et partenaires. Même au sein de coalitions multinationales, les conflits pourraient se caractériser par un niveau d'engagement maximal, des difficultés d'accès aux espaces de confrontation, des attaques directes, cinétiques, électromagnétiques et cyber.

Les armées françaises devront également **retrouver progressivement une masse critique suffisante**, en effectifs et en équipements pour, à la fois, imposer des rapports de force favorables, durer en compensant une attrition potentiellement élevée et s'engager sur plusieurs théâtres.

Enfin, elles devront poursuivre la diversification de leurs **capacités offensives du haut du spectre**, notamment pour la pénétration dans la profondeur des dispositifs de déni d'accès et d'interdiction de zone (A2/AD). Ceci implique un « **changement d'échelle** » et une capacité à conduire des opérations au niveau de la division voire du corps d'armée (et leurs équivalents aérien et naval), grâce à l'interopérabilité avec nos partenaires et alliés et à une réserve renforcée.

D'ores et déjà, **une modernisation substantielle est engagée** : réception de frégates FDI et mise en service opérationnel, de 2021 à 2025, des 4 premiers SNA de la classe *Barracuda*, aux capacités de combat renforcées ; livraison d'ici 2025 de nombreux blindés médians (*Griffon et Jaguar*) puis remise à niveau des chars *Leclerc* ; développement de la connectivité et du combat collaboratif aérien grâce au déploiement du standard F4 sur Rafale en 2024 ou encore amélioration de nos systèmes de défense sol-air (SAMPT-NG) en 2027...

En outre, de grands programmes ont été lancés, en coopération ou ouverts à la coopération, afin de préparer le **renouvellement des capacités nécessaires au-delà de 2030**. Il s'agit en particulier du système de missile franco-britannique FMAN/FMC, du futur système terrestre de combat franco-allemand en 2035, du porte-avions de nouvelle génération en 2038 et du système de combat aérien futur, développé avec l'Allemagne et l'Espagne et dont la première capacité opérationnelle est attendue à l'horizon 2040. Ces programmes complexes et les projets³⁷ qui suivront assureront la connectivité et la crédibilité de nos forces et intégreront les **exigences du combat collaboratif dans un environnement interarmées et interalliés**, afin de garantir leur **ascendant opérationnel** face aux menaces futures. Développées dans le temps long et modernisées continûment, ces capacités majeures disposeront d'une « évolutivité » qui sera un gage d'adaptation à des conditions d'engagement encore lointaines et incertaines, mais qui poseront le défi de la haute intensité de demain.

La **poursuite de la remontée en puissance amorcée en 2017 est nécessaire**, qu'il s'agisse de contester des postures de déni d'accès dans tous les milieux, d'assurer la projection et le renforcement de nos dispositifs ou de garantir notre capacité à intervenir.

³⁷ TITAN, Axon@v et Connect@éro, en lien respectivement avec le renouvellement du segment de décision terrestre, le groupe aéronaval de nouvelle génération et le Système de combat aérien futur (SCAF).

La transformation accélérée de l'ordre international confirme donc que **l'Ambition 2030 associée à la LPM** doit être considérée comme une **marche intermédiaire mais indispensable vers un modèle d'armée complet, cohérent, agile et innovant, et donc efficace jusque dans le haut du spectre**, dans lequel forces conventionnelles et forces nucléaires s'épaulent en permanence. C'est ainsi que nous pourrons garantir notre sécurité et notre autonomie comme notre capacité d'entraînement en Europe et au-delà.

*

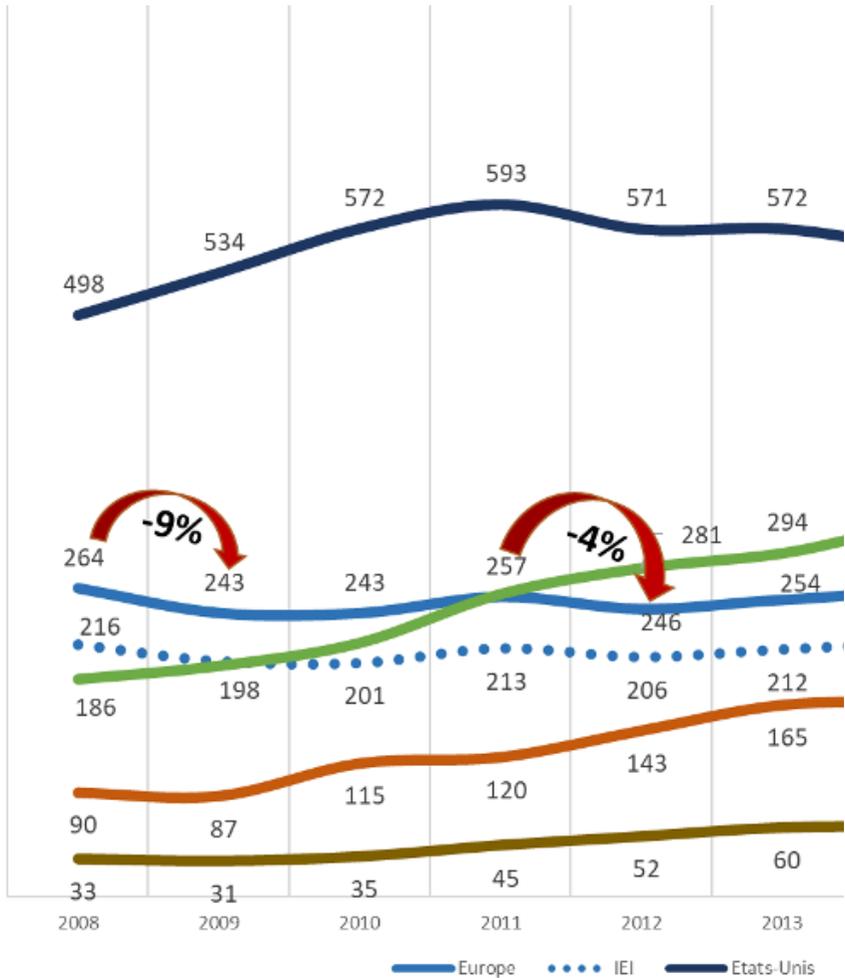
*

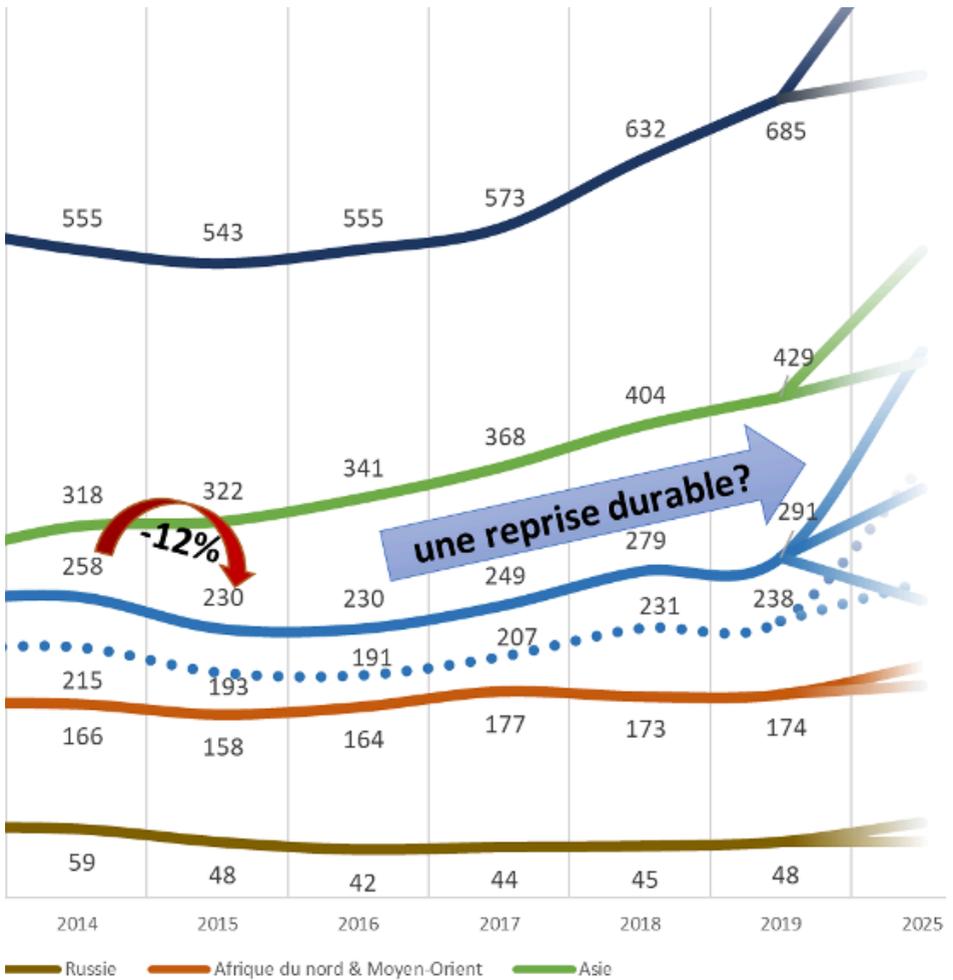
*

***Puissance d'équilibre** au service de la paix et de la sécurité, **la France** promeut un multilatéralisme efficace, qui respecte les droits humains, les libertés fondamentales et les principes démocratiques. Dans un monde marqué par une compétition exacerbée, **nos efforts politiques doivent être appuyés par un outil de défense renforcé, performant et agile**. C'est en poursuivant nos efforts nationaux de modernisation militaire mais aussi en développant des partenariats, européens et globaux, fondés sur la confiance, la réciprocité et sur ces valeurs communes, que nous pourrons faire face à la dégradation de l'environnement international et à ses multiples défis.*

ANNEXE

Impact des crises économiques sur les budgets de défense de 2009 à 2019 et comparaisons internationales (en Mds de USD 2019)





Sources : IISS, *Military Balance*. Les hypothèses posées pour 2025 sont de deux types: **trajectoire haute**, reproduisant sur six ans (2020-2025) les tendances observées à partir de 2016, et **trajectoire basse**, reproduisant la seule variation 2018-2019. Pour le **budget européen**, une troisième hypothèse reproduisant les effets de la crise de 2008 est présentée.

LISTE DES ACRONYMES

A2/AD	<i>Anti-Access/Area Denial</i> , déni d'accès et interdiction de zone
AED	Agence Européenne de Défense
ALCM	<i>Air Launch cruise Missile</i> , missile de croisière lancé depuis un vecteur aérien
ALSR	Avion Léger de Surveillance et de Reconnaissance
ANL	Armée Nationale Libyenne
ANMO	Afrique du Nord Moyen-Orient
AQPA	Al-Qaïda dans la Péninsule Arabique
ASAT	Antisatellite
ASEAN	<i>Association of Southeast Asia Nations</i> , association des nations de l'Asie du Sud-Est
BITD	Base Industrielle et Technologique de Défense
BSS	Bande Sahélo-Saharienne
CARD	<i>Coordinated Annual Review on Defence</i> , revue annuelle coordonnée de défense
CEA	Commissariat à l'Énergie Atomique et aux énergies alternatives
CJEF	<i>Combined Joint Expeditionary Force</i> , force franco-britannique interarmées projetable
CNES	Centre National d'Études Spatiales

CSP	Coopération Structurée Permanente
CUGE	Capacité Universelle de Guerre Électronique
DG DEFIS	<i>Directorate General for Defence Industry and Space</i> , direction générale pour la Défense, l'Industrie et l'Espace
LDMAé	Direction de la Maintenance Aéronautique
EATC	European Air Transport Command, commandement européen du transport aérien
eFP	<i>enhanced Forward Presence</i> , force de présence avancée dans les Etats baltes et en Pologne
EIGS	État Islamique au Grand Sahara
EMASOH	<i>European led Maritime situation Awareness-Straight of Ormuz</i> , initiative européenne de surveillance maritime du détroit d'Ormuz
EMUE	État-Major de l'Union Européenne
EUROMALE/MALE RPAS	<i>European Medium Altitude Long Endurance Remotely Piloted Aircraft System</i> , drone européen de moyenne altitude longue endurance
EUTM Mali	<i>European Training Mission in Mali</i> , mission de formation de l'Union européenne au Mali
FAO	<i>Food and Agriculture Organization</i> , organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture
FCE	Forces Conventionnelles en Europe
FMAN/FMC	Futur Missile Antinavire/Futur Missile de Croisière

FNI	Forces Nucléaires Intermédiaires
GEN	Gouvernement d'Entente Nationale
GSIM	Groupe de Soutien à l'Islam et aux Musulmans
ICBM	<i>Intercontinental Ballistic Missile</i> , missile balistique de portée intercontinentale
IONS	<i>Indian Ocean Naval Symposium</i> , symposium maritime de l'océan Indien
IORA	<i>Indian Ocean Rim Association</i> , association des États riverains de l'océan Indien
ISL	Institut franco-allemand de recherches de Saint-Louis
JCPoA	<i>Joint Comprehensive Plan of Action</i> , accord de Vienne sur le nucléaire iranien
MEDOR	Méditerranée Orientale
MGCS	<i>Main Ground Combat System</i> , système de combat terrestre principal
MMCM	<i>Maritime Mine Counter Measure</i> , programme de guerre des mines
MPCC	Medium Range Ballistic Missile, missile balistique de moyenne portée
MRBM	<i>Medium Range Ballistic Missile</i> , missile balistique de moyenne portée
New START	<i>Strategic Arms Reduction Treaty</i> , traité New Start de réduction des armes stratégiques
NGWS	<i>Next Generation Weapon System</i> (système d'armes du futur) pour sa partie en coopération
NRBC	Nucléaire, Radiologique, Bactériologique, Chimique

NRI	<i>NATO Readiness Initiative</i> , initiative de réactivité de l'OTAN
OMS	Organisation Mondiale de la Santé
ONERA	Office National d'Études et de Recherches Aérospatiales
SCAF	Système de combat aérien futur
SDPMM	<i>South Pacific Defence Ministers Meeting</i>
SEAE	Service Européen d'Action Extérieure
SIAé	Service Industriel de l'Aéronautique
SIMMT	Structure Intégrée du Maintien en condition opérationnelle des Matériels Terrestres
SIRH	Système d'information de gestion des ressources humaines
SLBM	<i>Submarine Launched Ballistic Missile</i> , missile balistique lancé depuis un sous-marin
SSF	Service de Soutien de la Flotte



DICoD - Bureau des Éditions - Janvier 2021