

La mobilisation des militaires dans la crise sanitaire. Les risques d'une armée « à tout faire »

Matteo Mazziotti di Celso | 7 février 2022



Le compte [Twitter](#) du ministère allemand de la Défense surprend par le nombre de publications qui font référence à l'engagement des militaires de la Bundeswehr au service de leurs concitoyens face à la pandémie. Du 24 décembre 2021 au 4 janvier 2022, plus d'une publication sur quatre utilise le hashtag #Corona ou montre des images liées, d'une manière ou d'une autre, à la mobilisation de l'armée dans la lutte contre le virus. En dépit du cadre juridique [strict](#) qui rend [difficile](#) son déploiement et d'une classe politique encore [profondément divisée](#) par l'usage de la force armée sur le territoire national, le gouvernement allemand a massivement employé la Bundeswehr dans cet effort. Avec plus de [25 000 soldats](#) engagés entre mars 2020 et juin 2021, l'Allemagne est un des pays qui a mobilisé le plus grand nombre de militaires en Europe.

Dans le contexte latino-américain, le souvenir des dictatures militaires des années récentes n'a également pas empêché les gouvernements de [recourir massivement aux armées](#). Celles-ci ont été chargées de l'exécution de nombreuses fonctions essentielles. L'amplitude de cette mobilisation a d'ailleurs fait craindre à [plusieurs observateurs](#) d'éventuelles répercussions dommageables pour les systèmes démocratiques en Amérique latine.

Les cas cités ne sont pas forcément surprenants au regard de [l'augmentation considérable](#) du rôle des militaires dans les missions intérieures ces dernières années. Pourtant, [jamais](#) les forces armées, et notamment européennes, n'avaient été utilisées avec une telle intensité. À des degrés différents, presque [partout dans le monde](#) les militaires ont joué un rôle très important dans la lutte contre la Covid-19.

Même si les forces armées ont constitué un des éléments fondamentaux utilisés par les États dans la lutte contre le virus, [rares sont](#) ceux qui se sont interrogés sur les conséquences potentielles de ce phénomène. Tout type d'opération intérieure des forces armées doit pourtant faire l'objet d'une analyse approfondie, car, derrière la façade d'une armée [polyvalente](#) et capable

d'intervenir quelle que soient les crises, des risques majeurs se [cachent](#). Premièrement, la présence constante des militaires dans l'espace public pourrait contribuer à une dérive anti-démocratique au sein du processus décisionnel des institutions étatiques. Deuxièmement, cet emploi pourrait amener les gouvernements à recourir de plus en plus aux forces armées pour affronter les urgences nationales au lieu d'investir des ressources dans la création de structures institutionnelles de gestion de crise. Enfin, ce qui est le risque majeur en Europe, une intervention excessivement prolongée pourrait engendrer une réduction de l'efficacité de l'outil militaire.

Cet article analyse le rôle des armées dans la pandémie et ses potentielles conséquences à l'aide d'un double cadre d'analyse : d'une part, celui des relations civilo-militaires et de l'efficacité militaire ; d'autre part celui de la nature des régimes politiques et de la gouvernance des crises.

Pourquoi les militaires ont-ils été engagés ?

Dans le cadre de la lutte contre la COVID-19, les armées ont [conduit](#) différentes [missions](#) : soutien sanitaire, soutien logistique, mise à disposition du personnel sanitaire. Dans certains pays, comme en [Italie](#) et en [Espagne](#), les armées ont aussi mené des opérations de [maintien de l'ordre](#).

Même si les militaires ont été mobilisés presque partout dans le monde à partir de [février 2020](#), on distingue différents types d'intervention. Dans les premiers six mois de celle-ci, [trois tendances](#) apparaissent :

- Un support technique minimal, qui a vu les militaires menaient des tâches très limitées et très techniques, surtout logistiques, dans plusieurs pays asiatiques comme [le Japon, la Corée du Sud et Taiwan](#). Ce groupe de pays semble [partager](#) quelques caractéristiques : une capacité très élevée pour soigner les malades, une très bonne préparation aux pandémies et un degré élevé de confiance des citoyens envers les institutions publiques. Dans ces pays, les forces armées restent en outre soumises à un contrôle très fort par l'autorité civile, caractéristique découlant de la chute de régimes militaires antérieurs.
- Une réponse « mixte », cas le plus commun, dans laquelle les forces armées ont joué un rôle plus ou moins important dès le début de la crise, mais toujours subordonné au pouvoir civil. C'est le cas de la plupart des démocraties occidentales, comme l'Italie, la France et l'Allemagne. Ici, les différences qui opposent les types des réponses choisies par les États semblent avoir des raisons plus complexes qui seront abordées en détail ci-après.
- Une réponse guidée presque totalement par les militaires, ce qui fut le cas en [Amérique latine](#). Dans ces pays, les militaires bénéficient d'une forte autonomie. La fin des dictatures militaires latino-américaines des années 1960, 70 et 80 et le développement démocratique de ces pays [n'a pas empêché](#) les armées de continuer à assurer de [nombreuses](#) fonctions étatiques.

Comme indiqué précédemment, dans la plupart des démocraties occidentales, les différences dans l'ampleur de la mobilisation interrogent. Tout d'abord, elles [ne semblent pas s'expliquer](#) par la gravité de la crise. L'incapacité du système sanitaire ne paraît pas la première raison qui a conduit à faire appel aux forces armées. [L'Allemagne](#) et [l'Autriche](#), par exemple, moins touchées par le virus que d'autres pays, comme la [France](#) ou [l'Italie](#), ont déployé ainsi plus de militaires. Israël, qui a un des systèmes de santé parmi les plus [efficaces](#) au monde et qui enregistrait, en mai 2020, un taux de mortalité [inférieur](#) à celui de l'Allemagne et de la Suède, a ainsi utilisé massivement son armée pour faire face à la crise. Les écarts observés dans le nombre de militaires déployés s'expliquent donc par d'autres raisons.

En premier lieu, soulignons que dans nombreux pays, surtout en Occident, le rôle des militaires dans la crise sanitaire est bien établi, tant sur la scène internationale que nationale. La pandémie de Covid n'est pas le premier cas dans lequel les militaires ont été déployés pour contenir une pandémie. Depuis 2001, on a vu les armées intervenir pour soutenir les systèmes sanitaires dans plusieurs cas : les forces anglaises ont coordonné la [réponse](#) contre l'épidémie de fièvre aphteuse en Grande-Bretagne en 2001 ; en 2009, le Département de la Défense américain a été [engagé](#) pour lutter contre la diffusion de la grippe aviaire H1N1 ; en 2014, un grand nombre de militaires guidé par l'Union africaine et quelques milliers de soldats américains et anglais ont été [déployés](#) en Afrique occidentale pour contenir la diffusion du virus Ebola. Le support sanitaire est [devenu](#) un terme omniprésent dans le langage même des campagnes de stabilisation et de maintien de la paix. Au niveau national, et ce dans plusieurs pays, le rôle des armées dans une situation de crise sanitaire est clairement établi par les principaux documents stratégiques, comme le [Livre Blanc sur la défense et la sécurité nationale](#), publié par les autorités françaises en 2013. Ce n'est donc pas un fait nouveau que les militaires soient déployés pour apporter leur soutien dans une situation de crise sanitaire.

La raison pour laquelle le politique est toujours tenté de s'adresser aux militaires en cas d'urgence, qu'elle soit sanitaire, environnementale, ou de sécurité publique est liée aux [traits organisationnels](#) des armées. En tant qu'organisation hiérarchique, fondée sur la discipline et habituée à agir sous pression, l'armée est [capable](#) de [déployer](#) très rapidement des milliers d'individus.

Aucune institution civile n'a une telle capacité de mobilisation. L'armée, surtout, est autosuffisante, c'est-à-dire capable de se procurer tout ce qu'il lui faut sans besoin d'aide (sécurité, nourriture, santé, transport). Les armées, donc, avec leurs capacités spécifiques, surtout logistiques, mais aussi sanitaires, ont pu soutenir un système sanitaire au bord du gouffre, en faisant office de dernier recours.

Selon les cas, les militaires peuvent accepter [plus ou moins volontiers](#) un ordre visant à leur attribuer un rôle en politique intérieure. Plusieurs raisons incitent les militaires à bien accueillir ces missions, qui peuvent être utilisées par les officiers généraux pour défendre des [intérêts](#) dits corporatifs.

Premièrement, pour une raison de légitimité sociale, car les militaires pourraient profiter de ces situations pour renforcer leur image dans l'opinion publique. En France, par exemple, en dépit des critiques qu'elle a suscitées, l'opération Sentinelle a [augmenté](#) la [perception positive](#) de la Défense par la population française. Le même phénomène a été enregistré en Belgique, où l'opération de sécurité intérieure [Vigilant Guardian](#) et son volet Spring Guardian semblent avoir [rapproché](#) l'armée de la population.

Deuxièmement, pour des raisons [budgétaires](#) : en temps de contraintes, ces missions peuvent constituer en effet une précieuse source de financement pour l'entraînement des cadres pour d'autres opérations. C'est le cas de l'Italie – selon certains [auteurs](#) – où la faiblesse du budget consacré à l'armée est souvent compensée par le grand nombre d'opérations intérieures.

Troisièmement, un déploiement de ce genre peut être utilisé par les militaires pour [augmenter](#) leur [pouvoir de négociation](#) à l'égard des responsables. Chiara Ruffa a [montré](#) comment la mobilisation de l'armée française en opérations intérieures depuis les années 1990 a [accru](#) le degré d'autonomie des militaires auprès des pouvoirs publics. Plus récemment, ce phénomène a été mis en évidence par [Yagil Levy](#). En examinant le cas d'Israël au cours des vingt dernières années, l'auteur prouve que le recours massif à l'armée, utilisé par les politiciens israéliens pour [légitimiser](#) certaines politiques, s'est souvent traduit par un accroissement du pouvoir de négociation des militaires.

De manière générale, le langage des politiciens a rendu possible un tel engagement des militaires dans plusieurs pays. À travers des [discours](#) employant largement un vocabulaire guerrier et qui [décrivent](#) la Covid comme « un ennemi à vaincre », les dirigeants politiques ont présenté la pandémie comme un enjeu de sécurité, c'est-à-dire, comme une menace à la survie de l'État justifiant des mesures exceptionnelles. Les études sur la sécurité appellent ce phénomène « sécuritisation », un terme qui désigne, selon [Thierry Balzacq](#), la « [transformation fonctionnelle d'un problème en enjeu de sécurité](#) ». La sécuritisation entérine le passage du domaine de la politique ordinaire au domaine de l'urgence et de l'exception. Dans le cadre de l'état d'urgence, l'emploi des armées à l'intérieur des frontières nationales devient alors plus facile.

Quels risques pour le contrôle démocratique des forces armées ?

Les armées ont incontestablement joué un rôle important, surtout dans les premiers mois de pandémie, quand elles ont contribué à prévenir l'effondrement du système sanitaire. Néanmoins, il ne faut pas oublier que ce type de mission, comme toutes missions intérieures, présente des [risques](#).

Premièrement, la présence des militaires dans les rues, dans les hôpitaux et, en général, dans le contexte civil, renforce l'idée que la situation est très sérieuse et que l'État ne dispose pas des moyens nécessaires pour la gérer. C'est pour cette raison que, comme le dit [Yagil Levy](#), le déploiement des armées finit en quelque sorte par renforcer le processus de sécuritisation. Pourtant, même si la « [vieille ficelle](#) du recours à la sécurité » peut être efficace dans un premier temps, quand la crise est grave, sa prolongation dans le temps interroge. Comme l'état d'urgence ([issu de la sécuritisation](#)) devient une loi plutôt qu'une exception, on peut voir surgir des [tendances antidémocratiques](#) : la limitation, sinon la suspension de la délibération ou des organes délibérants ; un basculement vers l'autoritarisme ; un excès de [surveillance](#) des citoyens. Deuxièmement, la mobilisation des militaires dans les cas d'urgence risque [d'empêcher](#) l'instauration de structures civiles de gestion de crise. Si à court terme les militaires peuvent soutenir l'État en compensant les déficits qui lui empêchent de fournir une réponse adéquate, sur le long terme le prolongement du recours aux armées peut dissuader le pouvoir politique de se doter des capacités nécessaires à gérer la crise sans l'aide des militaires. Cela apparaît nettement en [Amérique latine](#). Dans ce contexte, les déploiements internes de l'armée, qui devaient être des cas exceptionnels, deviennent la [norme](#). Ainsi, le recours effréné aux militaires empêche les gouvernements d'investir des ressources dans les institutions publiques essentielles. Nicole Jenne et Rafael Martinez, experts des relations civilo-militaires en Amérique centrale et du Sud, [ont montré](#) comment dans ces pays les engagements intérieurs des armées constituent encore aujourd'hui une des raisons pour lesquelles les institutions étatiques peinent à fournir les services essentiels, comme celui [de police](#).

Quels risques pour l'efficacité militaire ?

Actuellement, le risque le plus important en Europe est que la mobilisation des armées dans la lutte contre la Covid-19 peut être très dangereuse pour l'organisation militaire, notamment pour son efficacité. On se réfère, quand on utilise ce terme, à ce que [Risa Brooks et Elizabeth Stanley](#), expertes en relations civilo-militaires, ont défini comme « la capacité à créer de la puissance militaire à partir des ressources économiques, démographiques, technologiques et de capital humain d'un État ». Elle repose sur quatre propriétés : *l'intégration*, qui est le degré de cohérence interne et de renforcement mutuel des activités militaires ; *les compétences*, y compris la capacité de conserver la motivation et le savoir-faire des soldats pour accomplir leurs tâches sur le champ de bataille ; *la réactivité*, qui est la capacité à s'adapter rapidement à des conditions changeantes ; *la qualité*, qui est la capacité de l'État à se doter des meilleurs équipements militaires disponibles.

Afin de comprendre le potentiel impact de cette mobilisation sur l'efficacité militaire, il convient ici d'évaluer comment cela pourrait, à long terme, affecter ces quatre propriétés.

Au niveau de l'intégration, [l'incohérence entre les objectifs politiques et la stratégie militaire](#) devient préoccupante. Au vu des capacités spécifiques des armées dans l'urgence et du coût relativement bas de leur engagement sur le sol national, les politiciens sont toujours tentés de recourir aux militaires en cas de crise. Dans plusieurs pays européens, on assiste déjà depuis plusieurs années à une [accoutumance](#) grandissante des pouvoirs publics à la présence militaire. Or, en dépit de l'accroissement des engagements internes, les forces armées restent structurées en fonction de ceux qui restent les [impératifs fonctionnels](#) : la défense de la nation contre toutes menaces extérieures. Cela engendre une sorte de déconnexion entre la formation, la doctrine et les achats militaires d'une part, et l'emploi opérationnel de l'autre. L'Italie est un cas emblématique : le dernier [Livre Blanc de la Défense Nationale](#) rappelle que la mission *première* des forces armées italiennes est la défense de l'État contre toute forme d'agression, le concours auprès de l'État dans les cas de crise n'étant que la *quatrième* mission. Or, l'opération « [Strade Sicure](#) », menée par l'Armée de Terre italienne depuis 2008 sur le territoire national, soustrait à l'entraînement à elle seule pas moins de [22 000 hommes](#) chaque année. Cette opération, qui s'inscrit dans le cadre de la quatrième mission, est depuis longtemps le premier effort des forces terrestres italiennes.

Sur le plan des compétences, le principal point d'attention demeure celui des effectifs. La mobilisation de tous ces effectifs ne peut être assurée qu'au prix de renoncements conséquents en matière de préparation opérationnelle. Même si à court terme une réduction du nombre d'exercices peut avoir un effet limité sur l'entraînement des soldats – ce qui s'est déjà passé dans les premiers mois de pandémie, avec le [report](#) de l'exercice [Aurora 2020](#) en Suède et la suppression des exercices [Cold Response](#) en Norvège et [Defender 2020](#) en Europe orientale – à long terme les conséquences ne feront que s'aggraver. L'entraînement et la maîtrise du savoir-faire sont affectés dans la durée, notamment la [préparation opérationnelle](#) interarmées. La [capacité de manœuvre](#) des forces terrestres dans les opérations extérieures devient elle aussi préoccupante. En outre, un recours persistant à l'armée pour ce genre d'opérations pourrait engendrer toute une série de conséquences sur le plan de l'identité des militaires, qui se trouveraient à accomplir des tâches qu'ils ne considèrent pas appropriées à leur métier. La frustration liée à des missions considérées comme peu [valorisantes](#) touche [le moral et la cohésion de troupes](#). Ces éléments ont une importance primordiale dans une institution, comme celle militaire, qui exige en toute circonstance un engagement pouvant aller jusqu'au sacrifice suprême.

En termes de réactivité, ces opérations peuvent affecter le degré d'adaptation des armées. Une classe politique accoutumée à la présence des soldats à l'intérieur et de plus en plus dépendante de la main-d'œuvre militaire court le risque de ne pas s'intéresser aux évolutions du contexte sécuritaire et d'ignorer les adaptations qu'elles exigent. Pourtant comme souligné par [Adam Grisson](#) tous les principaux modèles d'adaptation et d'innovation militaire – la [distinction](#) entre adaptation et innovation tient à une différenciation dans l'ordre de l'intensité de l'action – sont caractérisés par une approche descendante. Les hommes politiques, en fait, seraient [les plus à même](#) de ressentir les pressions du besoin de modifications doctrinales. Ainsi, un processus d'adaptation substantielle devient difficile sans l'impulsion de civils.

Si ce dernier risque peut avoir des effets sur la réactivité, il peut aussi affecter la qualité des matériels et infrastructures, en poussant les politiciens à ne pas financer les investissements nécessaires aux armées pour s'adapter à l'évolution du contexte sécuritaire. Autrement dit, pourquoi l'État devrait se doter de nouveaux avions de chasse de sixième génération, si les tâches primaires des armées deviennent le support sanitaire et le maintien de l'ordre ? Encore une fois, [l'Amérique latine](#) constitue un laboratoire de ces dérives. Dans les vingt dernières années, la plupart de ces pays a réservé à la défense un [montant](#) supérieur à 5% de leur PIB. Pourtant, même si le niveau d'effort de défense est resté considérablement haut, les politiciens n'ont pas engagé les réformes nécessaires pour moderniser les armées.

Conclusion

Une intervention massive et prolongée des armées sur le territoire national n'est pas sans conséquence. Dans la durée, ces engagements pourraient engendrer des risques qu'il convient de prendre en compte. Si, en général, ils peuvent affecter aussi bien la nature démocratique de l'État que les investissements publics dans les institutions qui devraient gérer les crises, en Europe, c'est surtout le risque de perte d'efficacité militaire qui importe.

Alors que les rôles que le monde civil accorde aux militaires deviennent de plus en plus **nombreux**, amenant les militaires à exécuter d'autres types d'opérations que la guerre, il convient d'éviter de transformer les armées en instruments « à tout faire ». Pour empêcher cela, il est nécessaire que les décideurs politiques et les hauts commandants militaires réalisent bien les risques qui en découlent.

Crédit : [Reuters/F. Le Scalzo](#)



Matteo Mazziotti di Celso

Matteo Mazziotti di Celso ([@mazziottidicels](#)) est lieutenant de l'armée de Terre italienne et doctorant en « *Security, Risk and Vulnerability* » à l'Université de Gênes, avec un projet de recherche qui porte sur les opérations intérieures des forces armées en Europe. Il est aussi membre du [Geopolitica.info](#), un think tank basé à Rome, pour lequel il s'occupe des questions militaires et de sécurité.

Comment citer cette publication

Matteo Mazziotti di Celso, « La mobilisation des militaires dans la crise sanitaire. Les risques d'une armée « à tout faire » », *Le Rubicon*, 7 février 2022
[<https://lerubicon.org/la-mobilisation-des-militaires-dans-la-crise-sanitaire/>].