

RAPPORT n° 2

Observatoire de la politique de défense américaine
JANVIER 2024

Les relations armées/société aux États-Unis

DIDIER GROS – NICOLE VILBOUX

FONDATION
pour la **RECHERCHE**
STRATÉGIQUE

Marché n° 2023 1050 051 236
EJ court 180 007 35 80
Notifié le 30 mai 2023
Réunion de lancement :
21 juin 2023



Liste des abréviations

AVF	<i>All-Volunteer Force</i>
CJCS	<i>Chairman of the Joint Chiefs of Staff</i>
CSA	<i>Chief of Staff of the Army</i>
DEI	<i>Diversity, Equity and Inclusion</i>
DoD	<i>Department of Defense</i>
NDAA	<i>National Defense Authorization Act</i>
NDS	<i>National Defense Strategy</i>

Avertissement

Les propos exprimés dans ce rapport n'engagent que leurs auteurs et ne constituent en aucune manière une position officielle de la Fondation pour la Recherche Stratégique ou du ministère des Armées.

SOMMAIRE

LISTE DES ABRÉVIATIONS

SYNTHÈSE	7
INTRODUCTION	8
CHAPITRE 1 – LES ARMÉES FACE AUX ÉVOLUTIONS DE LA SOCIÉTÉ	13
1. LA PLACE PARADOXALE DES ARMÉES DANS LA SOCIÉTÉ.....	13
1.1. Une représentativité sociale en augmentation.....	15
1.2. Mais une distance croissante entre les armées et la société	17
1.2.1. Un monde militaire à part.....	17
1.2.2. Quand le « patriotisme » civil alimente « l’exceptionnalisme » militaire	19
2. UNE INSTITUTION IMPLIQUÉE DANS LES DÉBATS POLITIQUES	21
2.1. Des armées politisées ?	22
2.1.1. Une affiliation politique toujours majoritairement « à droite ».....	22
2.1.2. Des interventions croissantes dans le débat public	25
2.2. Un enjeu dans la radicalisation de la politique nationale	27
2.2.1. La confiance dans les armées devient conditionnelle	27
2.2.2. L’intrusion du débat partisan dans la gestion des armées	28
A. Face aux politiques d’imposition des normes libérales... ..	29
B. ...La réaction conservatrice prend les armées en étau	31
CHAPITRE 2 – LES DIFFICULTÉS DE L’AVF	35
1. LA BATAILLE DES EFFECTIFS	35
1.1. Des difficultés croissantes de recrutement	35
1.2. Fidélisation (« retention ») : une variable sous tension	38
1.2.1. Les principaux facteurs de départ ou de maintien	40
1.2.2. L’attrition au cours du premier contrat.....	41
1.2.3. Un défi structurel.....	41
A. Des facteurs de préoccupation.....	41
B. Des fondations ébranlées.....	43
2. UNE CRISE DE LA RESSOURCE MULTIFACTORIELLE	43
2.1. La ressource disponible : données démographiques.....	43
2.2. Une ressource déficiente	45
2.3. Une ressource potentielle largement indifférente	47

CHAPITRE 3 – CONSÉQUENCES SUR LA POLITIQUE MILITAIRE	51
1. ENJEUX POUR L’EFFICACITÉ DE L’APPAREIL MILITAIRE.....	51
1.1. Impact de la crise du recrutement sur la readiness	51
1.1.1. Army : masse vs. modernisation ?	51
1.1.2. Navy : un modèle introuvable	52
1.1.3. Air Force : une aptitude grevée par le poids de la « legacy force »	53
1.2. Le poids budgétaire des dépenses de personnel.....	54
1.2.1. Données et prévisions par Service	54
1.2.2. La logique financière : entre surenchère et mésestimation ?.....	55
1.2.3. Le cas des dépenses de santé	57
2. LA PÉRENNITÉ DU MODÈLE EN JEU ?.....	58
2.1. L’option de la continuité : réparer et consolider.....	58
2.1.1. Améliorer l’éligibilité de la ressource.....	58
2.1.2. Accroître le taux de propension à servir.....	59
2.1.3. Mieux comprendre la génération Z (Gen Z)	60
2.2. L’option « choc » : vers une refondation ?	60
2.2.1. Comprendre les mutations sociétales	60
2.2.2. Une politique des Ressources humaines à refonder ?.....	61
2.3. L’alternative : réintroduire la conscription ?.....	63
2.3.1. Le draft, une exception dans l’histoire américaine	63
2.3.2. Le draft, une fausse bonne idée	63
REMARQUES CONCLUSIVES	67
1. LE SYNDROME DU MICROCOSME	67
1.1. L’« invisibilité »	67
1.2. La spécificité du « métier » militaire : l’écueil de la distanciation.....	67
1.3. Le risque de l’instrumentalisation.....	68
2. PISTES DE RÉFLEXION.....	69
2.1. L’enjeu de l’adaptation du format au regard des ambitions stratégiques et du contexte international.....	69
2.2. Le défi humain : le risque d’une mise en péril des principes fondateurs d’émanation et d’incarnation	70
2.2.1. Les enseignements du modèle AVF sur le plan RH	70
2.2.2. L’armée doit-elle jouer un rôle éducatif ?	71
2.3. L’implication citoyenne et collective : l’enjeu crucial de la réserve.....	71

ANNEXE 1	ÉVOLUTION HISTORIQUE DE LA PUISSANCE MILITAIRE DES ÉTATS-UNIS	73
ANNEXE 2	LES OPINIONS POLITIQUES AU SEIN DES ARMÉES	73
ANNEXE 3	ATTITUDE DES VÉTÉRANS À L'ÉGARD DES POSITIONS EXTRÉMISTES	74
ANNEXE 4	CONFIANCE DES AMÉRICAINS DANS L'INSTITUTION MILITAIRE	75
ANNEXE 5	LE FLÉAU DE L'OBÉSITÉ	76
ANNEXE 6	DONNÉES BUDGÉTAIRES	77
ANNEXE 7	BILAN RECRUTEMENT ET FIDÉLISATION FY 2023	79
ANNEXE 8	LA SITUATION DES VÉTÉRANS.....	81

FIGURES

FIGURE N° 1 :	RÉPARTITION DU PERSONNEL DE LA « TOTAL FORCE »	13
FIGURE N° 2 :	EFFECTIFS DES FORCES D'ACTIVE	14
FIGURE N° 3 :	ÉVOLUTION DE LA PART DES FEMMES DANS LES ARMÉES	17
FIGURE N° 4 :	PART DES RECRUES AYANT DES MILITAIRES DANS LEUR FAMILLE.....	18
FIGURE N° 5 :	MOTIVATIONS IDÉOLOGIQUES DES EXTRÉMISTES.....	24
FIGURE N° 6 :	RAISONS DU DÉCLIN DE LA CONFIANCE.....	28
FIGURE N° 7 :	ÉVOLUTION DE LA REPRÉSENTATION DES MINORITÉS ETHNIQUES DANS L'US ARMY	31
FIGURE N° 8 :	TABLEAU DES EFFECTIFS AUTORISÉS : COMPARAISON FY2021-FY2022	35
FIGURE N° 9 :	EFFECTIFS D'ACTIVE AUTORISÉS PAR LA NDAA 2024.....	36
FIGURE N° 10 :	OBJECTIFS DE FIDÉLISATION	39
FIGURE N° 11 :	POPULATION AMÉRICAINE : ESTIMATION GÉNÉRALE, RÉPARTITIONS PAR ÂGES, SEXES ET ETHNIES	44
FIGURE N° 12 :	PART DE LA JEUNESSE APTÉ AU SERVICE MILITAIRE	47
FIGURE N° 13 :	TYPES DE MOTIVATION À L'ENGAGEMENT MILITAIRE	48
FIGURE N° 14 :	ÉVOLUTION DE LA PROPENSION À SERVIR	49
FIGURE N° 15 :	JUSTIFICATIONS DES RÉTICENCES À L'ENGAGEMENT	50
FIGURE N° 16 :	PART DES DÉPENSES DE DÉFENSE DANS LE PIB	54
FIGURE N° 17 :	RÉPARTITION DES CRÉDITS DE SANTÉ DANS LA TOTAL FORCE.....	56
FIGURE N° 18 :	TABLEAU COMPARATIF DES OPINIONS EXPRIMÉES, AU TRAVERS D'ENQUÊTES MENÉES ENTRE 1988 ET 2016.....	73

Les relations armées/société aux États-Unis

Synthèse

L'armée professionnelle des États-Unis, la *All-Volunteer Force* (AVF), a tout juste cinquante ans¹. Sa création, décidée en pleine guerre du Vietnam, prétendait répondre à deux exigences : politique, par la fin d'une conscription *de facto* inégalitaire et déficiente, et opérationnelle, par la constitution d'un outil militaire plus efficace. Pour ce faire, la Commission Gates a posé les bases d'une force capable de relever deux défis :

- ▶ La distanciation (érosion du lien armée-nation), par un système active-réserve complémentaire qui instaure une dépendance de l'active envers la réserve (donc les forces vives de la nation) pour tout engagement majeur, et par le maintien du *Selective Service System* (forme de conscription administrative obligatoire pour tout citoyen mâle âgé de 18 ans) ;
- ▶ La performance, par l'élaboration de standards (niveau de rémunération, qualité des équipements, etc.) très élevés qui garantissent à terme la supériorité de l'AVF.

L'AVF est généralement considérée comme une « *success story* ». Toutefois, au sortir de vingt années d'engagement opérationnel intense dans le cadre de la « guerre contre la terreur » en particulier, et face au durcissement de la « compétition stratégique internationale », le modèle est soumis à des tensions telles que l'on s'interroge publiquement sur sa viabilité à long terme. La crise du recrutement est aussi manifeste qu'inquiétante². Elle signe l'échec de politiques de recrutement et de fidélisation mues par une logique de surenchère financière inconsciente qui rend le modèle économiquement insoutenable³. Or, pour la plupart des observateurs, le défi est sociopolitique et ne saurait être relevé par des mesures de nature incrémentale et réactive. Concomitamment, dans un contexte de radicalisation politique, les armées sont elles-mêmes devenues un enjeu partisan : d'un côté, le camp des « progressistes » qui milite pour une hausse de la représentativité de l'AVF, dans une logique de miroir de la nation dans toute sa diversité démographique, cognitive et expérientielle ; de l'autre, le camp des « conservateurs » qui voit dans cette approche une menace pour la cohésion et l'efficacité militaires d'un outil spécifique.

¹ La Commission Gates, du nom de son président, établie par le président Nixon, avait rendu en 1970 un rapport dans lequel elle recommandait la mise sur pied d'une « force constituée de volontaires », ce qui fut fait en 1973.

² Le Congrès vient, une nouvelle fois, de réduire de manière drastique les effectifs de l'active autorisés pour l'année fiscale 2024. Le cas de l'Army et de la Navy est emblématique : 445 000 *soldiers* pour l'Army qui en comptait 485 900 soldats en 2021 ; 337 800 *sailors* pour la Navy qui en comptait 347 800 en 2021.

³ James L. Jones, Arnold Punaro, « The draft ended fifty years ago. Can the all-volunteer force survive another fifty? », *Atlantic Council*, 11 septembre 2023.

Les réflexions sur l'avenir de l'AVF sont nourries, et les propositions d'évolution s'articulent préférentiellement autour de deux options : l'adaptation, en misant sur l'aspect conjoncturel de la crise du recrutement – qui pourrait également permettre de revoir les effectifs à la baisse au bénéfice des investissements (modernisation et course à la technologie) ; la refondation, qui consisterait à pleinement intégrer les évolutions sociétales et à repenser la structure de force. Une troisième option préconise la réintroduction, éventuellement partielle, de la conscription. Une telle proposition est jugée irréaliste voire irresponsable par l'immense majorité des autorités politiques et des experts, mais le seul fait qu'elle soit évoquée atteste de l'ampleur des préoccupations liées à la pérennité du modèle actuel de l'AVF.

Ainsi, comme la plupart des armées professionnelles confrontées aux défis de la distanciation, de la représentativité et de la légitimité, l'AVF est un microcosme singulier soumis aux aléas des évolutions sociologiques et de l'instrumentalisation politique. Des questionnements en cours aux États-Unis, trois axes de réflexions transposables, toutes proportions gardées, au modèle français se dessinent : l'adaptation du format des armées aux défis géopolitiques et stratégiques actuels qui requerraient une « massification » des forces ; le rôle éducatif des armées directement concernées par l'état physique, mental et cognitif des jeunes générations potentiellement mobilisables ; l'enjeu stratégique de la constitution de forces de réserve qui complètent de manière crédible les forces d'active et consolident le « lien armée-nation ».

Introduction

« The American people is quite an interesting people, very much detached and individualistic, but fearsome and cohesive when it comes to defending their freedom if or when attacked ».

C'est en ces termes que le général Milley, alors *Chief of Staff of the Army (CSA)*, se plaisait à dépeindre ses compatriotes⁴. Historien de formation, il ajoutait que l'histoire militaire des États-Unis jusqu'à la période de la Guerre froide s'était en conséquence caractérisée par une alternance systématique entre deux extrêmes : une phase de mobilisation massive suivie, dès la fin du conflit, d'une phase de démobilisation quasi symétrique. Ce « modèle » s'était avéré très coûteux sur les plans humain (pertes initiales au combat élevées faute de préparation adéquate des contingents) et financier (coût astronomique de la mobilisation accélérée et de la démobilisation précipitée)⁵.

► La guerre comme aberration

Par de tels propos, le général Milley exprimait l'essence de la matrice philosophico-politique américaine et de son corollaire sur le plan militaire, que l'on peut s'essayer à rendre en ces termes : l'exceptionnalisme américain, puisqu'il s'agit bien de cela, repose sur un idéal premier de liberté, individuelle et collective, dont les manifestations et aspirations ultimes sont la recherche du bonheur et la préservation de la paix. La paix n'est donc ni pensée ni construite

⁴ Propos retranscrits ici par le rédacteur, alors Attaché militaire à Washington, D.C., à partir de notes prises à l'issue d'une conversation informelle entre le général CEMAT Bossier, en visite officielle, et le General CSA Milley, 1^{er} décembre 2016.

⁵ Ibid. « *The history of the US military is one of painful and longsome mobilization followed by a precipitate demobilization that leaves the military in shatters. We need to keep a strong permanent army to avoid wasting lives, for cause of unpreparedness, and money* ». On notera qu'il a régulièrement repris et soutenu cette idée au cours de son mandat de CSA puis de CJCS, y compris devant les parlementaires.

en regard de la guerre, mais au contraire conçue comme un état naturel et un bien commun que seule la corruption des vertus présentes en chaque être humain vient troubler. Ainsi, la guerre n'est pas comprise comme une continuation de la politique par d'autres moyens, selon la thèse clausewitzienne, mais comme une rupture. Elle doit donc, en tant qu'aberration attentatoire à l'ordre naturel, demeurer exceptionnelle et être menée, lorsqu'elle est inévitable, de la manière la plus prompte et la plus décisive possible afin que le retour à l'état normal du monde advienne au plus tôt. Ainsi prime la liberté (le libre-arbitre lockéen) qui se traduit par une méfiance atavique envers tout gouvernement central potentiellement tyrannique, et toute armée permanente.⁶ Le « *long processus qui a vu une nation à l'origine pacifique devenir la première puissance militaire du monde*⁷ » a donc été marqué depuis les origines par un affrontement politique vigoureux entre fédéralistes et anti-fédéralistes dont les ferments n'ont pas totalement disparu.

► Un changement de paradigme ?

En effet, pour les Pères fondateurs, « *l'idéal est celui du citoyen-milicien armé (Garde nationale), assurant lui-même sa sécurité au sein d'une communauté locale autonome* »⁸. Cet idéal exclut la mise sur pied d'une « *standing army* », et se défie de « *toute alliance militaire qui puisse conduire à un engrenage conflictuel* »⁹. La Clause 12 de la Constitution (Article I, Section 8) l'exprime clairement : le Congrès a le pouvoir de « *lever et soutenir des armées, mais aucune appropriation de crédit à cet effet ne peut avoir une durée supérieure à deux ans* ». Pour sa part, « *le pouvoir exécutif est donc écarté de l'équation budgétaire par crainte d'une possible dérive tyrannique* »¹⁰.

Or, la situation post-Guerre froide contrevient aux grands principes fondateurs. La superpuissance américaine entretient aujourd'hui des forces militaires incomparables qui constituent un arsenal aussi dissuasif qu'opérationnel à l'échelle du globe. La prémonition du général Eisenhower s'est concrétisée : il existe bel et bien un complexe militaro-industriel enraciné et cautionné par la puissance publique, et nourri par le milieu académique (incluant les *think tanks*)¹¹. Pourtant, l'implosion de l'URSS aurait dû provoquer le désengagement et la démobilisation militaires du côté américain. Il n'en a rien été, bien au contraire. Faut-il y voir le piège de

⁶ André Rakoto, « Les sièges de l'autorité militaire aux États-Unis », *Revue historique des armées* [En ligne], n°248, 2007, mis en ligne le 1^{er} août 2008, consulté le 2 novembre 2023. <http://journals.openedition.org/rha/1303>. L'auteur souligne les préventions originelles à l'encontre de la mise sur pied d'une force militaire fédérale : « *Le 2 juin 1784, le Congrès continental adopte une résolution disposant que : « Les armées constituées en temps de paix sont incompatibles avec les principes de gouvernement républicain, elles sont un danger pour les libertés d'un peuple libre et elles se transforment généralement en une machine destructrice qui conduit au despotisme... »* ». Il précise également les conditions et les raisons de l'adoption en 1791 du second amendement à la Constitution soutenu par les anti-fédéralistes qui stipule : « *une milice bien organisée étant nécessaire à la sécurité d'un État libre, le droit du peuple de conserver et de porter des armes ne sera pas restreint* ».

⁷ Ibid.

⁸ Didier Gros, « Évolutions démographiques et enjeux de défense : les défis du recrutement et de la fidélisation », Note 12, *FRS*, novembre 2021.

⁹ Pour autant, George Washington lui-même, ayant subi les limites du système milicien, est convaincu, au sortir de la Guerre d'indépendance, de la nécessité de disposer d'une force militaire fédérale.

¹⁰ On notera toutefois que la Clause 13 prévoit dès l'origine la formation et l'entretien d'une Marine (*Clause 13 : To provide and maintain a Navy*). Les clauses 14 à 16 affirment et détaillent les prérogatives et responsabilités du Congrès dans l'établissement des forces, l'élaboration des règlements et la fourniture d'un budget.

¹¹ Le général McMaster, ancien *National Security Advisor* du président Trump, tenait pour déterminants le rôle et l'influence de la communauté des *think tanks* dans cet écosystème.

l'hégémonie ?¹² Une forme d'hubris que la thèse de Francis Fukuyama exprimait à sa manière ?¹³ S'agit-il d'une aberration historique¹⁴, ou n'est-ce jamais que la conséquence inéluctable d'un messianisme inhérent au projet politique américain¹⁵ ? Dans les faits, la « nation indispensable », en tant qu'incarnation d'un idéal démocratique à vocation universelle, semble avoir tranché le débat : elle ne saurait baisser la garde face aux assauts incessants des forces « réactionnaires » contre son « leadership global bienveillant », car la démocratie a elle aussi besoin de son arsenal militaire, en temps de paix comme de guerre.

► Un modèle contemporain aux spécificités débattues

Aux États-Unis, un fond pacifiste et isolationniste perdure qu'un messianisme plus ou moins assumé a toutefois sublimé pour œuvrer à l'universalisation du modèle sociopolitique national. En effet, jusqu'à la Seconde Guerre mondiale, l'outil militaire était extraordinairement faible au regard des capacités potentielles du pays (démographie, puissance économique, etc.). Sa montée en puissance ne s'obtenait qu'au travers de la conscription, dans la seule perspective d'une entrée en guerre (voir annexe 1). Désormais, la puissance américaine compte sur une force armée permanente pour contribuer à l'atteinte de ses objectifs, par la dissuasion, mais aussi par la force.

La réflexion sur le modèle de force débute dans les années 1960, sous l'influence directe du conflit vietnamien. Les critiques internes contre le *draft* sélectif, jugé inégalitaire et défavorable aux populations les moins aisées et aux minorités, se font alors de plus en plus aigües. Sur ordonnance présidentielle, la Commission Gates se réunit et fournit son rapport définitif en 1970. Elle recommande l'abandon de la conscription, la mise sur pied d'une « *All-volunteer Force* » (AVF), ainsi que le maintien de la conscription sous la forme d'une obligation d'enregistrement auprès du *Selective Service System*¹⁶.

Le changement de système n'a toutefois pas remis en cause les principes qui avaient jusque-là irrigué le débat national et justifié la défiance à l'égard d'une armée professionnelle. Parmi ceux-ci figuraient :

- La prévention du risque politique consistant à mettre entre les mains de l'Exécutif une force qui pourrait être engagée à l'extérieur à sa discrétion, d'où le transfert dans la *Reserve (National Guard et Reserve)* d'une partie des capacités de soutien, indispensable à la conduite de toute campagne majeure¹⁷ ;
- La nécessité de maintenir un lien entre les armées et la nation, un phénomène de distanciation pouvant se développer avec le temps, d'où le maintien de l'obligation de s'inscrire auprès du *Selective Service System*.

¹² Amaury Colcombet, « Clausewitz et la stratégie américaine », *Revue Défense Nationale*, 2018/8 (N° 813), pp. 74 à 78.

¹³ Francis Fukuyama, *The end of history and the last man*, Penguin Books Limited, Janvier 1993.

¹⁴ Amaury Colcombet, « Clausewitz et la stratégie américaine », *op. cit.* pp. 74 à 78.

¹⁵ Walter A. McDougall, *The tragedy of U.S. foreign policy*, Yale University Press, 2016.

¹⁶ Voir le site officiel à l'adresse suivante : <https://www.sss.gov/>

¹⁷ Il faut noter que cette mesure d'intégration organique des Réserves dans la *Total Army* a été initialement décidée par le CSA Creighton Abrams, afin d'éviter que se reproduise une fracture entre l'armée et la nation semblable à celle causée par l'intervention au Vietnam, menée sans le soutien du pays. Voir : James Kitfield, *Prodigal Soldiers*, Simon & Schuster, 1995, pp. 148-149.

Créée officiellement en 1973, l'AVF connaîtra des premières années très chahutées, en particulier face au risque géopolitique et militaire posé par l'URSS. Elle ne sera véritablement portée sur les fonts baptismaux et opérationnellement légitimée qu'en 1991, à l'occasion de la guerre du Golfe. Depuis, elle n'a plus été remise en cause en tant que telle. D'ailleurs, l'AVF est aujourd'hui considérée comme le meilleur système¹⁸, reléguant le modèle du « soldat-citoyen » à l'histoire ancienne.

Toutefois, les attentats du 11-Septembre et leurs suites ont ouvert une première brèche dans le consensus national. L'ampleur des forces mobilisées et déployées, en Irak et en Afghanistan en particulier, a conduit à s'interroger sur la soutenabilité des efforts ainsi entrepris. L'engagement massif des forces de réserve qui en a résulté, sur une période de vingt ans, a eu des effets indésirables sur le moral des personnels militaires et civils concernés et de leurs familles. Aujourd'hui, malgré un taux de fidélisation satisfaisant, la confiance est abîmée entre la *Reserve* et le politique dont beaucoup considèrent qu'il a abusé de ses pouvoirs pour la mobiliser à un tel niveau sur une génération¹⁹.

La brèche s'est élargie plus récemment sous l'influence d'un autre débat relatif à la politique de diversité au sein des armées, en particulier de l'intégration des femmes dans toutes les unités opérationnelles. Décidée en 2013, définitive en 2015, cette nouvelle mesure, qui ne fait plus véritablement débat en soi, a cependant favorisé l'émergence d'un questionnement national sur le maintien d'une conscription « administrative » réservée aux seuls hommes. Une nouvelle Commission, instaurée en 2017, a d'ailleurs publié ses recommandations et suggéré que le *draft* soit élargi aux femmes, en vertu du principe d'égalité²⁰.

Enfin, le durcissement de la compétition internationale, le « retour » de la guerre et d'une logique de force désinhibée, ainsi que les perspectives d'une possible confrontation à terme avec le rival stratégique qu'est la Chine conduisent nombre de citoyens, de politologues ou de responsables politiques à s'interroger sur la pertinence d'un modèle AVF soumis à de fortes contraintes en matière de recrutement et de fidélisation, et ne représentant que 1% d'une population de plus en plus distante et indifférente. Les défis sont donc bien d'ordre structurel :

- ▶ L'adéquation entre ambitions²¹ (être en mesure de s'imposer face à la Russie et à la Chine, adversaires de plus en plus redoutables) et moyens (effectifs réduits ; coûts exponentiels des équipements et des nouvelles technologies pour une armée qui recherche la suprématie dans une logique perfectionniste) ;
- ▶ Le double enjeu de la cohésion nationale et de la représentativité dans un contexte d'atomisation de la société et de « crise de la démocratie ».

¹⁸ Le dernier sondage donnant une majorité d'opinions favorables à la conscription remonte à 1981. Susan Bryant, Brett Swaney, Heidi Urben, « From Citizen Soldier to Secular Saint: The Societal Implications of Military Exceptionalism », *Texas National Security Review*, Vol. 4, Issue 2, Spring 2021, p. 11.

¹⁹ Erin M. Staine-Pyne, « The Uncertain Future of the U.S. Military's All-Volunteer Force », *CFR*, 18 juillet 2023. L'auteur note la transformation forcée post 11-Septembre d'une réserve stratégique en une réserve opérationnelle sur-employée pour compenser les limitations non anticipées du modèle d'active face à un défi initialement sous-estimé (COIN). À l'origine, le système de l'AVF prévoyait que les forces de réserve seraient un dispositif palliatif (*stopgap*) provisoire qui permettrait de soutenir ou de relever les forces d'active en attendant la décision d'une mobilisation générale via le *draft*.

²⁰ National Commission on Military, National, and Public Service, mars 2020, p. 8 – <https://www.sss.gov/wp-content/uploads/2022/08/Final-Report-National-Commission.pdf>

²¹ White House, *National Security Strategy*, 12 octobre 2022, et *National Defense Strategy*, US Department of Defense, 27 octobre 2022.

Ainsi, les manifestations souvent exacerbées du patriotisme américain et leur corollaire qu'est l'expression quasi ritualisée de la reconnaissance de la nation à ses « héros » peuvent être trompeuses. La réalité historique en ce domaine est contrastée et empreinte de paradoxes, d'imaginaires contradictoires et de fragilités : bien réel, le patriotisme ne se traduit pourtant pas au quotidien par un niveau d'engagement soutenu et concret au profit des armées.

Le rapport est structuré comme suit :

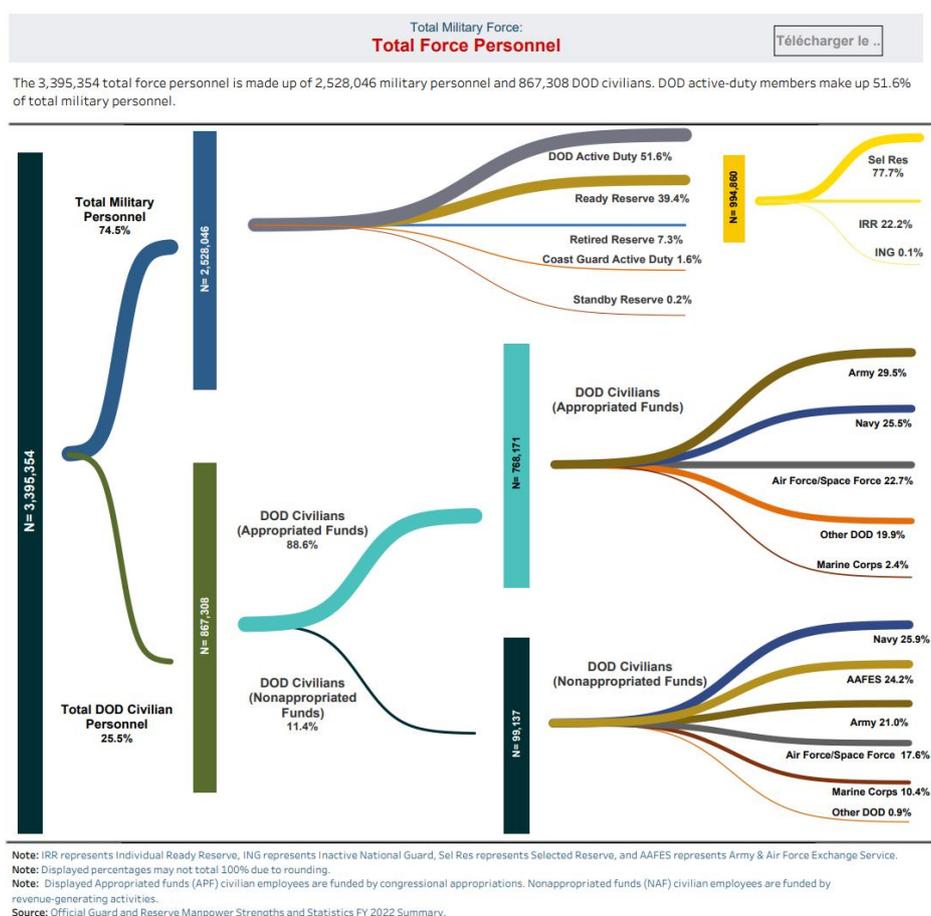
- ▶ Il présente, dans un premier temps, les questions soulevées par l'évolution de la place et de la représentation des armées dans la société contemporaine ;
- ▶ Dans un deuxième temps, il examine l'impact de ces changements sur l'engagement au sein des armées ;
- ▶ Avant d'en voir les conséquences et interrogations sur la viabilité du modèle de l'AVF dans le contexte stratégique actuel.

Chapitre 1 – Les armées face aux évolutions de la société

1. La place paradoxale des armées dans la société

La *Total Force* représente l'ensemble des personnels, militaires et civils, de tout statut, du *Department of Defense*. En 2023, elle comprend 3 395 354 individus, dont 74,5% de militaires²².

Figure n° 1 : RÉPARTITION DU PERSONNEL DE LA « TOTAL FORCE »



Source : « [Demographics Dashboards, Chapter 1: Total Military Force, Total Force Personnel](#) », 2022 *Demographics, Interactive Profile of the Military Community*

²² DoD, *Military One Source, 2022 Demographics Dashboards* – <https://demographics.militaryonesource.mil/chapter-1-total-military-force>, consulté le 23 novembre 2023.

Les forces d'active (incluant les *Coast Guard*) comptaient à la date du 31 août 2023, 1 317 179 hommes et femmes, soit une baisse de près de 1% par rapport à août 2022. L'Army représente 34,3% des effectifs, la Navy 25,3%, l'Air Force 24,2% et le Marine Corps 12,9%. Elles comprennent 82,4 % d'*enlisted* (1 093 011) et 17,6 % d'officiers (233 189), soit 4,7 *enlisted* pour un officier.

Figure n° 2 : EFFECTIFS DES FORCES D'ACTIVE

	08/31/23	07/31/23			08/31/22
			Amount	Percent	(1 Year Ago)
Total Armed Services*	1,317,179	1,317,051	286	0.03%	1,359,602
Army	452,762	452,689	73	0.02%	464,924
Navy	334,408	333,896	512	0.15%	346,303
Marine Corps	170,806	170,678	128	0.07%	174,540
Air Force	319,476	320,037	-561	-0.18%	333,476
Space Force	8,832	8,674	158	1.82%	
Total DoD*	1,277,452	1,277,300	310	0.02%	1,319,243
Coast Guard	39,727	39,751	-24	-0.06%	40,359

Source : «<https://dwp.dmdc.osd.mil/dwp/app/dod-data-reports/workforce-reports>», DoD Personnel, Workforce Reports & Publications, Defense Manpower Data Center

Les effectifs des forces de réserve s'élèvent à 766 978 personnes, l'Army National Guard et l'Army Reserve représentant 65,3% de ce volume, lequel est en assez nette baisse (807 602 en 2020).

La *Selected Reserve Force* comprend sept composantes : l'Army National Guard (324 519 contre 335 973 en 2020), l'Army Reserve (176 771 contre 190 719 en 2020), l'Air National Guard (104 867 contre 107 197 en 2020), l'Air Force Reserve (66 385 contre 69 389 en 2020), la Navy Reserve (55 024 contre 59 658 en 2020), la Marine Corps Reserve (33 212 contre 38 389 en 2020), et la Coast Guard Reserve (6 200 contre 6 277 en 2020). Relativement stable entre 2010 et 2020 (- 6,1%), la réserve a décliné entre 2020 et 2023 d'environ 5% supplémentaires. Elle comprend 82,2% d'*enlisted* et 17,8% d'officiers.

Pour 2024, les effectifs autorisés par le Congrès demeurent stables :

- ▶ Army National Guard : 325 000 personnels ; Army Reserve : 174 800 ;
- ▶ Navy Reserve : 57 200 ;
- ▶ Marine Corps Reserve : 32 000 ;
- ▶ Air National Guard : 105 000 ; Air Force Reserve : 69 600 ;
- ▶ Coast Guard Reserve : 7 000²³.

²³ U.S. Senate Armed Services Committee, « NDA FY 24 Summary », 14 décembre 2023, p. 225 – https://www.armed-services.senate.gov/imo/media/doc/fy24_ndaa_conference_executive_summary1.pdf

1.1. Une représentativité sociale en augmentation

La représentation sociale au sein des armées américaines est un sujet de préoccupation récurrent. Alors que la conscription avait été abolie en 1973 en grande partie à cause de l'injustice du système, le sociologue Morris Janowitz s'inquiétait dès les origines de l'AVF de ses possibles effets néfastes. Il prédisait qu'une armée professionnelle recruterait principalement dans les couches socio-économiques les plus basses, de sorte que l'isolement du reste de la société s'accroîtrait²⁴. Cette idée s'est imposée dans les années 1980 chez les observateurs, sans être remise en cause par la suite. Les enquêtes statistiques effectuées par le DoD dans les années 1990 (*Survey of Recruit Socioeconomic Backgrounds*) montraient également que le statut social des recrues est inférieur à la moyenne de la population générale. En 2001, Eliot Cohen remarquait ainsi, comme une évidence qu'une « *armée de volontaires, à la différence [de la conscription], est très rarement représentative* »²⁵. Un ouvrage publié en 2010 semble confirmer que le poids de la défense américaine repose majoritairement sur les individus provenant de communautés défavorisées, qui représentent donc une part disproportionnée des pertes en opérations²⁶.

À l'encontre de l'opinion dominante, en se fondant sur une autre méthode de détermination des origines sociales, des chercheurs estiment en 2020 que la situation a changé : avec le développement des nouvelles technologies et la complexification des opérations, les armées cherchent davantage à recruter des personnels qualifiés, qui se trouvent plus difficilement dans les milieux défavorisés. Une analyse comparative des caractéristiques des personnels engagés durant les années 1980 et durant les années 2000²⁷ montre que les premières recrues venaient largement de familles à faible revenus, alors qu'elles sont majoritairement issues de familles de la « classe moyenne » dans les années 2000. Les statistiques du DoD de 2020 confirment d'ailleurs que les classes moyennes fournissent le gros des troupes, tandis que les classes aux revenus supérieurs sont le moins représentées²⁸.

En termes de niveau d'éducation, on constate également que 80,3% des engagés ont un « *high school diploma* » (niveau baccalauréat) et/ou un niveau *College* et 86,3% des officiers ont un « *Bachelor's degree* » (licence) ou plus. Le vote du *Post-9/11 GI Bill* en 2008, en étendant significativement les facilités d'accès aux études supérieures, a joué un rôle non négligeable dans le recrutement de personnes qualifiées. Il semble effectivement que les individus les plus diplômés venant de milieu défavorisé soient toujours plus enclins à servir que ceux qui viennent de familles aisées. On remarque par ailleurs que les Afro-Américains et Hispaniques recrutés aujourd'hui ont tendance à avoir des qualifications supérieures à la moyenne et ne sont donc pas des exclus du marché du travail.

²⁴ Andrea Asoni, Andrea Gilli, Mauro Gilli, Tino Sanandaji, « A mercenary army of the poor? Technological change and the demographic composition of the post-9/11 U.S. military », *Journal of Strategic Studies*, 2020, p. 2.

²⁵ Eliot A. Cohen, « Twilight of the Citizen-Soldier », *Parameters*, Vol. 31, n°2, Summer 2001 – <https://press.armywarcollege.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=2033&context=parameters>

²⁶ Douglas L. Kriner, Frances X. Shen, *The Casualty Gap: The Causes and Consequences of American Wartime Inequalities*, Oxford University Press, 2010. Cité in Andrea Asoni, Andrea Gilli, Mauro Gilli, Tino Sanandaji, « A mercenary army of the poor? Technological change and the demographic composition of the post-9/11 U.S. military », *op. cit.*, p. 7.

²⁷ *National Longitudinal Survey of Youth*, menée par le Census Bureau, sur deux cohortes de jeunes, interrogées annuellement entre 1979 et 1994 ; et entre 1997 et 2014.

²⁸ Voir : « Demographics of the U.S. Military », Backgrounder, Council on Foreign Relations, July 2020 – <https://www.cfr.org/backgrounder/demographics-us-military>

Du point de vue de la représentativité raciale/ethnique²⁹, la proportion d’Afro-Américains dans les engagés des années 1980 était bien plus importante qu’elle ne l’est depuis les années 2000 (à l’exception des femmes, qui restent largement issues de minorités)³⁰. Si l’on compare les statistiques concernant les principaux groupes raciaux ou ethniques du DoD à celles du *Census Bureau*, on constate une relative proportionnalité. La population *Black or African American* (+3,3%) est surreprésentée, tandis que les populations *Asian* (-1,9%) et *Hispanic* (-1,8%) sont légèrement sous-représentées. Demeure la difficulté d’évaluer précisément la population dite « White » puisqu’elle intègre en partie de la population d’origine hispanique.

	Niveau national (%)	DoD (%)
White	75,5	70,3
Black or African American	13,7	17
Asian	7	5,1
American Indian or Alaska Native	1,3	1
Native Hawaïien or other Pacific Islander	0,4	1,1
Hispanic	19,1	17,3

En 2023, 41% des personnels composant les forces armées américaines se perçoivent comme membres d’une minorité, qu’elle soit raciale, ethnique ou de genre³¹. Sur ce dernier point, les femmes (majorité numérique à 51% de la population globale) ne représentent qu’environ 19% de la *Total Force*, une proportion relativement stable malgré la suppression de toutes les restrictions d’accès aux postes opérationnels. L’Active comprend 224 760 femmes (16,9%) pour 1 101 440 hommes, des chiffres en progression constante depuis 2010 (la part des *enlisted* féminins passant de 14,1% en 2010 à 16,6% en 2019, et celle des officiers de 15,7% à 18,4%). Des efforts sont certes entrepris pour accroître leur représentation, très largement en-dessous des normes attendues et revendiquées par la politique de diversité (proportionnalité), mais ils ne sont pas prioritaires.

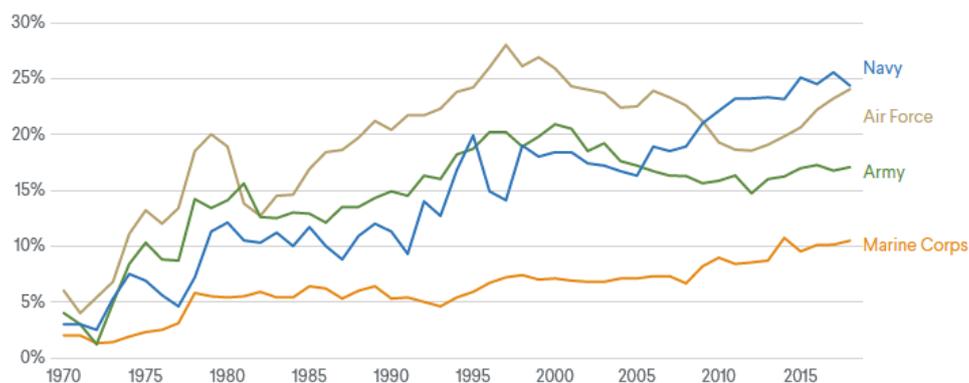
²⁹ Didier Gros, « Évolutions démographiques et enjeux de défense : les défis du recrutement et de la fidélisation », Note 12, FRS, novembre 2021. « Selon le DoD, en 2019, les recrues se déclarant « Hispaniques » représentaient 16,9% des effectifs. En 2010, au sein de l’Active, les données étaient les suivantes : 70% white, 17% black, 13,1% other, avec 11,2% ethnic Hispanics (pour mémoire, la population américaine comptait : 72,4% white, 12,6% black, 15% other, avec 16,3% ethnic Hispanics). Depuis, tous les groupes sont stables, à l’exception de la population hispanique désormais représentée au sein de l’Active à juste proportion de son volume global. »

³⁰ Andrea Asoni, Andrea Gilli, Mauro Gilli, Tino Sanandaji, « A mercenary army of the poor? Technological change and the demographic composition of the post-9/11 U.S. military », op. cit., p. 27.

³¹ Jim Garamone, « Diversity, Equity, Inclusion Are Necessities in U.S. Military », *DOD News*, February 9, 2022.

Figure n° 3 : ÉVOLUTION DE LA PART DES FEMMES DANS LES ARMÉES

Percentage of Female Enlisted Recruits, 1970–2018



Note: Coast Guard data not available.

Source: Office of the Undersecretary of Defense.

COUNCIL ON
FOREIGN
RELATIONS

Source : « Demographics of the U.S. Military », Backgrounder, CFR, July 2020.

La « diversité » est donc une réalité bien ancrée, qui fait sans doute des armées l'une des institutions les plus diverses de la société américaine³², alors qu'en termes socio-économiques, sa représentativité s'est significativement améliorée depuis les années 1990³³. Ce phénomène est d'autant plus intéressant que les armées sont aujourd'hui un microcosme réduit au sein d'une société qui les méconnaît largement.

1.2. Mais une distance croissante entre les armées et la société

Les observateurs ont commencé à s'inquiéter au début des années 2000 de voir se creuser un « fossé » entre les armées et la société américaine (« *civil-military gap* »)³⁴, marqué par un double phénomène : d'une part les armées tendent à occuper une place de plus en plus réduite à l'écart du monde civil, ce qui alimente d'autre part une distorsion dans la perception de leur rôle.

1.2.1. Un monde militaire à part

Depuis l'instauration d'une « armée de volontaires », le nombre d'Américains ayant une expérience militaire s'est nettement réduit. Moins de 1% d'entre eux servent actuellement dans les forces armées. Alors qu'en 1980, les États-Unis comptaient encore 18% de « vétérans », ils

³² Marek Posard in « Rethinking Human Capital Before and After Service », Special Event, CNAS, 9 février 2022 : « *The reality is that the U.S. military is one of the most diverse force structure in the world, out of an active force of 1,3 million individuals, 31% are Non-White and 17% women* ».

³³ Andrea Asoni, Andrea Gilli, Mauro Gilli, Tino Sanandaji, « A mercenary army of the poor? Technological change and the demographic composition of the post-9/11 U.S. military », *op. cit.*, p. 4. Une autre étude précise que « *in the post-9/11 era military service is shared more equitably than in the past* ». Amy Lutz, 'Who Joins the Military in the Post-9/11 Era?', Working Paper, 2016.

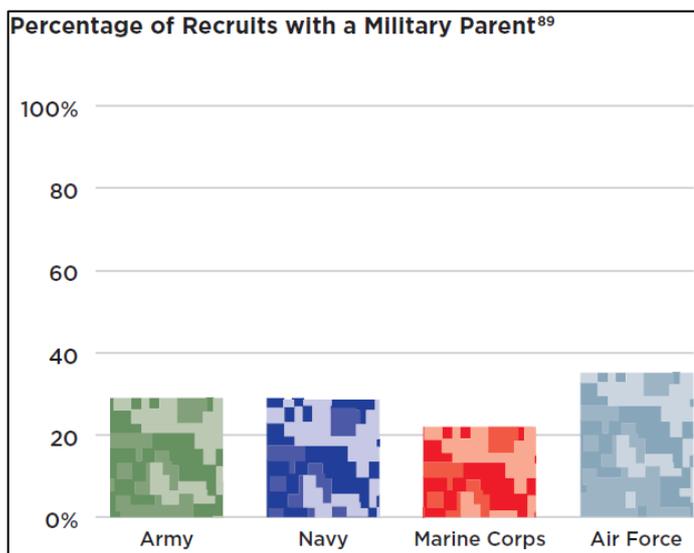
³⁴ Peter Feaver, Richard Kohn (Eds), *Soldiers and Civilians: The Civil-Military Gap and American National Security*, 2001. Thomas S. Szayna et al., eds., *The Civil-Military Gap in the United States: Does It Exist, Why, and Does It Matter?*, RAND Corp, 2007.

sont un peu plus de 18 millions en 2023, soit près de 6% de la population adulte³⁵. Le nombre d'Américains ayant des liens directs avec les armées diminue³⁶. La connexion entre la société et le milieu militaire se distend au fil des générations, comme le montre une enquête du Pew Research Center de 2011 : seuls 33% des moins de 30 ans ont des militaires dans leur cercle familial. En 1995, 40% de jeunes avaient un parent qui avait servi ; en 2017, ils ne sont que 15%. Il convient de noter que sur l'ensemble de la population adulte, les chiffres sont un peu différents : 60% des Américains déclarent avoir dans leur famille quelqu'un qui a servi et presque autant ont des amis qui sont dans ce cas³⁷.

Le phénomène de distanciation ne s'explique pas seulement par la réduction des effectifs des armées. Depuis plusieurs années, les analystes ont observé une tendance croissante à la reproduction sociale au sein des forces : ceux qui choisissent de s'engager ont déjà de la famille dans l'institution. D'après les données du DoD de 2015, cela concernait plus de « 25% des nouvelles recrues »³⁸. Selon une enquête de l'organisation Blue Star Family « en 2016 [...] 45 % des militaires d'active, [...] et 57 % des vétérans interrogés ont un parent qui a servi ». Finalement, une étude de la Rand de 2018, effectuée sur un échantillon de jeunes recrues de l'Army, montre que près de 88 % d'entre eux ont un membre de la famille dans les armées, contre 12% qui n'en ont aucun³⁹.

Figure n° 4 : PART DES RECRUES AYANT DES MILITAIRES DANS LEUR FAMILLE

Source : Amy Schafer, *Generations of War: The Rise of the Warrior Caste & the All-Volunteer Force*, CNAS, 2017, p. 7.



Cette forme de recrutement endogène tend à isoler davantage le milieu militaire du reste de la société, qui ignore de plus en plus les réalités de l'engagement et se désintéresse des questions de défense de manière générale⁴⁰. Le DoD s'inquiète ainsi en 2019 de constater que seuls 27% des jeunes sont capables de citer les 5 Services et qu'ils ne sont que 12% à penser avoir

³⁵ Katherine Schaeffer, *The changing face of America's veteran population*, Pew Research Center, November 8, 2023 – <https://www.pewresearch.org/short-reads/2023/11/08/the-changing-face-of-americas-veteran-population/>

³⁶ Amy Schafer, *Generations of War: The Rise of the Warrior Caste & the All-Volunteer Force*, CNAS, 2017, p. 3.

³⁷ Meredith Kleykamp, Daniel Schwam, Gilad Wenig, *What Americans Think About Veterans and Military Service*, Rand, 2023, p. 18.

³⁸ Voir : U.S. Army, « JAMRS USAREC 2025 Conference Presentation », June 2015.

³⁹ T. Helmus, Zimmerman S., Posard M., Wheeler J., Ogletree C., Stroud Q., Harrell M., *Life as a private: A study of the motivations and experiences of junior enlisted personnel in the U.S. Army*, RAND Corporation, 2018, p. 21.

⁴⁰ Il faut noter que cette situation était jugée normale, voire souhaitable, jusqu'à la fin du XIXe siècle afin d'éviter toute influence « militariste » sur la société. Une inversion des normes culturelles s'est donc produite au cours de la Guerre froide et n'a pas été remise en cause par la suite.

beaucoup en commun avec les militaires⁴¹. Le sentiment d'altérité qui s'accroît participe à la difficulté de recrutement (voir chapitre suivant) et à la consolidation de ce qu'une chercheuse du CNAS a appelé une « *caste de guerriers* », à laquelle le reste de la société confie sa sécurité sans se poser de questions.

L'ignorance des affaires militaires peut amener l'opinion à soutenir « *de mauvaises politiques* », qu'il s'agisse d'accorder trop d'importance à l'instrument militaire, ou à l'inverse « *d'affaiblir les armées et la nation* », comme le craignent certains officiers⁴². S'il est déjà préjudiciable que la population se désintéresse des questions liées au fonctionnement comme à l'emploi des armées, cela pose un problème sérieux lorsque les responsables politiques perdent eux aussi toute familiarité avec l'instrument militaire. Or, le déclin du nombre de vétérans dans la population générale se reflète chez les élus. Le Congrès actuel ne compte que 18% de représentants et 17% de sénateurs ayant servi, en nette diminution par rapport au début du siècle⁴³. Quant aux « commandants en chef » qui se sont succédé récemment à la Maison blanche, rares sont ceux qui pouvaient se prévaloir d'une expérience militaire. Pour de nombreux observateurs de la question, toutes ces évolutions affectent l'exercice du « contrôle civil », en augmentant l'influence des militaires, au nom de leur expertise professionnelle, voire de leur supériorité morale.

1.2.2. Quand le « patriotisme » civil alimente « l'exceptionnalisme » militaire

Faute de connaître directement le monde militaire, les Américains tendent à en avoir une vision « idéalisée », au point d'accorder aux armées des vertus qu'ils ne reconnaissent plus aux autres institutions⁴⁴. Cette image est largement entretenue par les médias, mais elle s'est aussi développée chez les élites civiles, avec un discours associant l'engagement au patriotisme, à l'héroïsme et au sacrifice. Le « volontaire » américain apparaît moins comme un professionnel (ce terme n'est d'ailleurs pas utilisé), dont le travail mérite d'être reconnu, que comme une nouvelle incarnation du citoyen modèle qui se sacrifie pour la cause commune⁴⁵.

Une enquête réalisée fin 2018 montre que pour beaucoup d'Américains, le « *mythe du soldat-citoyen* » reste d'ailleurs vivace : 47% des personnes interrogées considèrent que l'engagement des militaires est principalement motivé par le patriotisme ou le sens du devoir, alors que 43% pensent qu'ils sont surtout sensibles aux avantages offerts par le service (soldes, formation, expérience, etc.)⁴⁶. Notons toutefois que les militaires (d'active ou vétérans) inclus dans l'échantillon privilégient les raisons matérielles (à 47,7%) comme explication à l'engagement. Les opinions varient également selon les tendances politiques, mais de manière limitée : logiquement, les Conservateurs (mais aussi les moins éduqués) croient davantage que les Libéraux aux motivations désintéressées.

⁴¹ Jim Garamone, « DOD Official Cites Widening Military-Civilian Gap », *DoD News*, May 16, 2019.

⁴² Kristopher H. Howell (Col.), *The Civil-Military Divide in a Weary and Partisan Nation*, School of Advanced Military Studies, US Army Command and General Staff College, 2021, p. 20.

⁴³ Katherine Schaeffer, « The changing face of America's veteran population », op. cit.

⁴⁴ Raphael S. Cohen, « Minding the Gap: The Military, Politics and American Democracy », *Lawfare*, December 17, 2017 – <https://www.lawfaremedia.org/article/minding-gap-military-politics-and-american-democracy>

⁴⁵ Ronald R. Krebs, Robert Ralston, « Patriotism or Paychecks: Who Believes What About Why Soldiers Serve », *Armed Forces & Society*, Vol. 48, n°1, 2022, p. 30.

⁴⁶ *Ibid.*, p. 34.

L'engagement dans les guerres déclenchées par les attentats du 11-Septembre a par ailleurs suscité l'expression d'un respect particulier pour les militaires, devenus l'incarnation de l'héroïsme et des valeurs américaines les plus nobles⁴⁷. Ainsi, pour une société qui n'est plus directement touchée par la guerre, « *manifester un soutien ostensible aux troupes* » devient un substitut à l'engagement en temps de guerre⁴⁸.

Cela contribue à justifier la formation au sein des armées d'un sentiment « d'exceptionnalisme », que certains observateurs jugent dangereux. Nourris d'une nouvelle « éthique guerrière »⁴⁹ promue depuis 2001, conscients de leur niveau élevé de qualification et d'aptitude physique au regard de la moyenne nationale, les militaires pourraient finir par se percevoir comme une « *classe supérieure* »⁵⁰. De tels sentiments ressortaient par exemple dans une enquête du *Military Times* en 2003 : deux tiers des militaires d'active consultés pensaient que l'institution avait « *des normes morales plus élevées que la nation* » qu'elle sert ; plus de 60% jugeaient d'ailleurs les valeurs sociales juste « passables » voire médiocres⁵¹. Sur un échantillon plus restreint, moins d'un quart des officiers interrogés entre fin 2017 et début 2020 déclaraient que « *la culture militaire est supérieure à celle de la société civile* »⁵². Mais, logiquement, les vétérans se considèrent plus disciplinés (à 84%) et patriotes (à 71%) que ceux qui n'ont pas servi⁵³.

En 1970, le sociologue Charles Moskos soulignait que de manière générale, « *les membres d'une institution sont souvent vus comme répondant à une vocation ; ils se perçoivent comme différents ou séparés de la société et sont vus ainsi par les autres* »⁵⁴. Si le constat était partagé par les deux grands spécialistes américains des relations civils-militaires, ils n'en tiraient pas les mêmes conclusions : pour Samuel Huntington, c'était la société qui devait s'inspirer des valeurs et modes de pensée des armées. À l'inverse, Morris Janowitz recommandait aux armées de mieux s'aligner sur le monde civil pour ne pas en être « *déconnecté* »⁵⁵. Le sujet a retrouvé de l'importance, en même temps qu'un aspect polémique, dans les années 1990 et singulièrement, sous la présidence de Bill Clinton. L'écart entre les normes sociales et celles des armées

⁴⁷ En 2018, 50% des personnes interrogées déclaraient que tous les militaires étaient des « héros », même s'ils n'avaient pas participé aux opérations. Susan Bryant, Brett Swaney, Heidi Urben, « From Citizen Soldier to Secular Saint: The Societal Implications of Military Exceptionalism », op. cit., p. 14.

⁴⁸ Ibid., p. 12.

⁴⁹ L'Army a adopté en 2003 une « éthique du guerrier » qui est à la base de la formation du soldat. L'Air Force a suivi en 2007 alors que la Navy en discute encore en 2021. R.F. M. Williams, « The warrior problem and the American veteran », *Stars & Stripes*, July 2, 2021 – <https://www.stripes.com/opinion/2021-07-02/opinion-warrior-problem-american-veteran-2029803.html>

⁵⁰ Ce thème est développé par Amy Schafer, *Generations of War: The Rise of the Warrior Caste & the All-Volunteer Force*, CNAS, 2017. Repris par Susan Bryant, Brett Swaney, Heidi Urben, « From Citizen Soldier to Secular Saint: The Societal Implications of Military Exceptionalism », op. cit., p. 15.

⁵¹ Gordon Trowbridge, « 2003 Military Times Poll — We Asked. You Answered », *Marine Corps Times*, Dec. 29, 2003 – <http://webarchive.loc.gov/all/20040111094402/http://www.marinecorpstimes.com/story.php?f=1-292925-513919.php>

⁵² Susan Bryant, Brett Swaney, Heidi Urben, « From Citizen Soldier to Secular Saint: The Societal Implications of Military Exceptionalism », op. cit., p. 17.

⁵³ Ruth Igielnik, « Key findings about America's military veterans », Pew Research Center, November 2019 – <https://www.pewresearch.org/short-reads/2019/11/07/key-findings-about-americas-military-veterans/>

⁵⁴ Cité in T. Helmus, Zimmerman S., Posard M., Wheeler J., Ogletree C., Stroud Q., Harrell M., *Life as a private: A study of the motivations and experiences of junior enlisted personnel in the U.S. Army*, op. cit., p. 26.

⁵⁵ Peter D. Feaver, Richard H. Kohn, « Civil-Military Relations in the United States: What Senior Leaders Need to Know (and Usually Don't) », *Strategic Studies Quarterly*, Summer 2021, p. 27.

a été l'une des causes de la profonde dégradation des relations entre civils et militaires⁵⁶. La question de la place des femmes (associée à la lutte contre le harcèlement sexuel) et surtout celle de l'intégration des homosexuels a donné lieu à des tensions entre responsables politiques et militaires, marquées par une succession de scandales. Occulté durant les années de guerre contre le terrorisme, le problème a resurgi sous la présidence Obama dans la mesure où les Démocrates sont les plus enclins à demander l'adaptation des armées aux évolutions sociales (voir infra). Une enquête réalisée entre 2017 et 2020 montre que plus de 67% des officiers interrogés estiment qu'il est bon que les armées reflètent la société, avec cependant des variations selon l'affiliation politique des personnels : les Démocrates sont, sans surprise, plus favorables à cette proposition (78,8%) que les Républicains (64%)⁵⁷. Les changements entrepris pour répondre aux attentes du pouvoir civil deviennent effectivement des enjeux partisans dans un contexte où la radicalisation des positions affecte l'attitude à l'égard des armées comme le reste de la vie politique et sociale.

2. Une institution impliquée dans les débats politiques

Parallèlement à la vitalité du lien armées-société, l'autre grand sujet de préoccupation concernant les relations civils-militaires aux États-Unis est le fonctionnement du « contrôle civil », qui doit garantir la subordination des armées aux autorités politiques, représentantes du peuple. Pionnier de la réflexion sur le sujet dans les années 1950, Samuel Huntington considérait qu'il existe deux manières d'assurer la prééminence du pouvoir civil : la première consiste pour un groupe politique à obtenir l'adhésion des armées à ses idées ce qui s'effectue souvent au détriment d'un autre groupe. Cette forme de contrôle, qu'il nomme « subjectif », implique la participation des militaires à la vie politique et correspond assez bien à la situation américaine du début du XIXe siècle⁵⁸. À l'inverse, le « contrôle objectif » passe par une stricte séparation des sphères de compétences politique et militaire. La délimitation du domaine propre aux militaires vient avec le développement du « *professionnalisme* » qui signifie à la fois l'acquisition d'une expertise particulière, le sentiment d'appartenance à une communauté distincte et l'abstention de toute intervention dans les affaires politiques.

Cette norme « apolitique » qui s'est ancrée dans les armées américaines à partir du début du XXe siècle⁵⁹, est aujourd'hui considérée comme allant de soi, d'autant plus qu'elle est confortée par les règles du DoD (Department of Defense Directive 1344.10, *Political Activities by Members of the Armed Forces*). La Directive interdit notamment aux militaires d'active de « *s'exprimer dans des réunions politiques, effectuer un travail pour un candidat ou un parti politique* » et même d'afficher un signe de leur préférence partisane à l'intérieur d'un site

⁵⁶ En raison de ses manœuvres pour échapper à la conscription pendant la guerre du Vietnam et de ses positions « pacifistes », le président Clinton était particulièrement méprisé par les militaires et les relations entre ses conseillers civils et militaires ont été tendues pendant tout son mandat.

⁵⁷ Susan Bryant, Brett Swaney, Heidi Urben, « From Citizen Soldier to Secular Saint: The Societal Implications of Military Exceptionalism », op. cit., p. 18.

⁵⁸ La sélection et la promotion des officiers étaient largement liées à leur orientation politique jusqu'à la guerre de Sécession.

⁵⁹ Ole R. Holsti, « Politicization of the United States Military », *International Journal: Canada's Journal of Global Policy Analysis*, Vol. 57, n°1, Winter 2001-2002, p. 2.

militaire⁶⁰. L'apolitisme des armées est également considéré comme essentiel par une majorité d'Américains : en 2018, 83% des Républicains et 69% des Démocrates interrogés par le Pew Research Center en faisaient une caractéristique majeure du système politique américain⁶¹. Pourtant, le respect de cette norme paraît remis en cause, de manière croissante depuis les années 1990, sous diverses formes, principalement en conséquence de l'évolution de la vie politique américaine.

2.1. Des armées politisées ?

Il existe différentes formes de « politisation » des armées répertoriées par les observateurs⁶² :

- ▶ Il peut s'agir de l'identification d'une large majorité des militaires avec les idées de l'un des partis politiques, de sorte que les armées sont perçues comme « partisans » ;
- ▶ Cela peut se traduire par l'implication des militaires (souvent retraités) dans les campagnes électorales ou par leur participation accrue au débat public.

Si la présidence de Donald Trump a intensifié l'attention portée à ces phénomènes, elle a surtout servi de révélateur à des tendances qui perdurent.

2.1.1. Une affiliation politique toujours majoritairement « à droite »

Si les armées ont une tendance naturelle au conservatisme, cela semble amener depuis quelques décennies à l'identification de l'institution avec le parti républicain. À partir d'enquêtes d'opinion réalisées entre 1976 et 1996, un chercheur constatait en 2001 que « *la proportion d'officiers Républicains avait crû régulièrement [entre 1976 et 1996] passant de moins d'un tiers [...] à deux tiers* »⁶³. Il notait que le nombre de militaires qui se présentaient comme Démocrates avait nettement reculé pour atteindre moins de 10% au début des années 1990. Les vastes enquêtes menées par différents chercheurs s'accordent pour montrer qu'à la fin de cette décennie, plus de 60% des élites militaires étaient affiliées au parti Républicain et se considéraient comme socialement « conservatrices », en décalage croissant avec les élites civiles⁶⁴.

⁶⁰ Cité in Heidi A. Urben, *Like, Comment, Retweet. The State of the Military's Nonpartisan Ethic in the World of Social Media*, CCO Case study, National Defense University Press, May 2017, p. 7.

⁶¹ *The Public, the Political System and American Democracy*, Pew Research Center, April 2018, p. 25 – <https://www.pewresearch.org/politics/2018/04/26/the-public-the-political-system-and-american-democracy/>

⁶² Peter D. Feaver, Richard H. Kohn, « Civil-Military Relations in the United States: What Senior Leaders Need to Know (and Usually Don't) », op. cit., p. 28. « *The discussion tends to crystallize around three main charges: that the officer corps is too partisan, too politically vocal, and too involved in political affairs.* », Heidi A. Urben, *Like, Comment, Retweet. The State of the Military's Nonpartisan Ethic in the World of Social Media*, op. cit., p. 3.

⁶³ Ole R. Holsti, « Politicization of the United States Military », *International Journal: Canada's Journal of Global Policy Analysis*, Vol. 57, n°1, Winter 2001-2002, p. 4.

⁶⁴ Notamment l'étude : Peter D. Feaver, Richard H. Kohn, eds., *Soldiers and Civilians: The Civil-Military Gap and American National Security*, MIT Press, 2001. Heidi A. Urben, *Like, Comment, Retweet. The State of the Military's Nonpartisan Ethic in the World of Social Media*, op. cit., p. 3.

L'écart s'est toutefois légèrement resserré dans les années 2010, aussi bien chez les « vétérans »⁶⁵ (37% se disent Républicains en 2012, contre 24% Démocrates)⁶⁶ que chez les officiers d'active. Dans une enquête réalisée fin 2015 et début 2016, à la National Defense University et à West Point, 54 % des militaires interrogés se reconnaissent Républicains, 24% Démocrates et 14% Indépendants⁶⁷. Le pourcentage de Républicains est ainsi le plus bas depuis une trentaine d'années alors que les positions conservatrices sont en nette diminution (46,6%, contre 31,7% de modérés et 21,5 % de libéraux)⁶⁸.

Ces évolutions qui reflètent dans une certaine mesure celle de la société ont toutefois été éclipsées sous le mandat de Donald Trump par les manifestations de soutien des troupes à l'égard du Président⁶⁹, qui ne s'est pas privé de jouer sur cette « popularité ». Il s'est constamment efforcé de présenter les armées comme une partie de sa base électorale, y compris en dissociant les militaires du rang qui lui auraient été « loyaux » des officiers supérieurs, assimilés au « *deep state* » dès lors qu'ils résistaient à ses exigences⁷⁰. La hiérarchie a effectivement été amenée à rappeler le caractère apolitique de l'institution face aux tentatives de « récupération », sans que cela n'entame l'image du Président auprès des forces. Une enquête du *Pew Research Center* de juillet 2019 révèle qu'une majorité de vétérans (57%) approuve la manière dont Donald Trump a assumé son rôle de Commandant en chef alors que 48% estiment que sa politique a renforcé les armées⁷¹. Ce soutien a conduit un certain nombre de vétérans à participer aux émeutes du Capitole en janvier 2021⁷², attirant l'attention du public sur la « menace extrémiste » au sein des forces.

C'est particulièrement la présence de personnels affichant des positions d'extrême-droite (principalement des « suprémacistes blancs ») qui apparaît comme un problème, mis en relief par les politiques de lutte contre le « racisme systémique » appliquées dans les armées comme dans le reste de la société. À côté des effets néfastes sur la cohésion des unités, le risque principal serait l'utilisation par des individus ou des groupes radicaux des compétences acquises, ou des moyens militaires, afin de commettre des attentats. En juin 2020, un soldat de la 173rd Airborne Brigade, affilié à un groupe néo-nazi, fut ainsi arrêté pour avoir fomenté une attaque contre sa propre unité⁷³. Le terrorisme « à motivation raciale » étant considéré par la

⁶⁵ Ce terme, très utilisé dans les études de sociologie militaire, recouvre les personnes ayant servi dans les armées, qu'elles aient ou non été en opérations.

⁶⁶ James Golby, Kyle Dropp, Peter Feaver, *Military Campaigns. Veterans' Endorsements and Presidential Elections*, CNAS, October 2012, p. 10.

⁶⁷ Heidi A. Urben, *Like, Comment, Retweet. The State of the Military's Nonpartisan Ethic in the World of Social Media*, op. cit., p. 13. Tableau en annexe 2.

⁶⁸ Ibid., pp. 15-16.

⁶⁹ Comme par exemple lors du déplacement en Irak en 2018, lorsque les troupes ont fait signer leurs casquettes « MAGA » au Président.

⁷⁰ Voir Kori Schake, « The Line Held: Civil-Military Relations in the Trump Administration », *Strategic Studies Quarterly*, Summer 2021, pp. 46-47.

⁷¹ Ruth Igielnik, Kim Parker, Anthony Cilluffo, « Trump Draws Stronger Support from Veterans than from the Public on Leadership of U.S. Military », Pew Research Center, July 10, 2019 – <https://www.pewresearch.org/social-trends/2019/07/10/trump-draws-stronger-support-from-veterans-than-from-the-public-on-leadership-of-u-s-military/>

⁷² 43 personnes ayant une expérience militaire ont participé aux émeutes (12%), la majorité étant des vétérans (93%). Daniel Milton, Andrew Mines, « *This is War* ». *Examining Military Experience Among the Capitol Hill Siege Participants*, Program on Extremism at George Washington University, April 2021 – https://extremism.gwu.edu/sites/g/files/zaxdzs5746/files/This_is_War.pdf

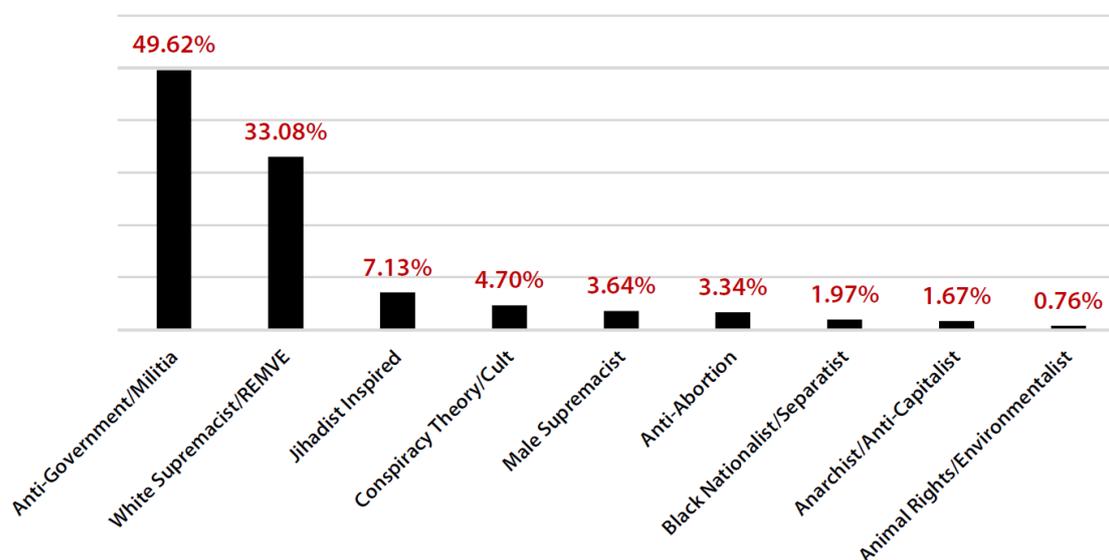
⁷³ Jacob Ware, « The Violent Far-Right Terrorist Threat to the U.S. Military », CFR, January 31, 2023 – <https://www.cfr.org/blog/violent-far-right-terrorist-threat-us-military>

communauté du renseignement comme une menace majeure pour la sécurité des Américains⁷⁴, les possibilités de recrutement, ou d'infiltration, au sein des armées sont désormais suivies avec attention.

Certaines études soulignent le nombre croissant de vétérans parmi les auteurs de violence à motivation idéologique. La base de données *Profiles of Individual Radicalization in the United States* (PIRUS) qui recense les criminels ayant des motivations « radicales » depuis 1990, y dénombre 659 personnes ayant une expérience militaire. Alors qu'entre 1990 et 2010, ils étaient en moyenne 7 chaque année, ils sont près de 25 par an depuis 2010 et même 63 entre 2017 et 2022⁷⁵. La plupart de ces extrémistes agissent au nom d'une idéologie anti-gouvernementale et appartiennent souvent à une « milice » (*Sovereign Citizen movement, Oath Keepers, Boogaloo Bois...*). Viennent ensuite des tenants du « suprémacisme blanc » (KKK, *Proud Boys...*).

Figure n° 5 : MOTIVATIONS IDÉOLOGIQUES DES EXTRÉMISTES

Ideological Affiliations of U.S. Extremists with Military Backgrounds, 1990-August, 2023



Source : *Extremism in the Ranks and After*, START Research Brief, University of Maryland, 2023, p. 2.

Dans son rapport publié fin 2023, l'Inspection générale du DoD recense 183 enquêtes menées par les *Services* entre septembre 2022 et octobre 2023 sur des accusations d'activité extrémiste dont 78 cas impliquant une menace contre le gouvernement⁷⁶.

Toutefois, une étude récente de la Rand relativise l'importance des tendances extrémistes chez les vétérans. Un échantillon interrogé en 2022 manifeste de la sympathie pour des groupes radicaux dans des proportions similaires à celle du reste de la population. Le soutien aux mouvements « de droite » (tels que les *Proud Boys*, 4,2%) n'est pas supérieur à celui des

⁷⁴ *Annual Threat Assessment of the U.S. Intelligence Community*, ODNI, February 2023, p. 33. L'importance du « terrorisme intérieur », principalement associé à des motivations raciales (*racially-motivated*) et anti-gouvernementales, a été rehaussée en 2021 par la publication de la première *National Strategy for Countering Domestic Terrorism*.

⁷⁵ Ces derniers chiffres prennent en compte les 193 individus ajoutés en 2021 pour leur participation à l'attaque du Capitole le 6 janvier. *Extremism in the Ranks and After*, START Research Brief, University of Maryland, 2023, p. 2.

⁷⁶ Inspector General, *Annual Report to Congress Pursuant to FY 2021 NDAA, Section 554*, Report No. DODIG-2024-034, US Department of Defense, November 2023, p. 26. Pour l'année fiscale 2022, le DoD répertoriait 146 accusations « d'extrémisme », dont 39 pour des activités anti-gouvernementales.

« Antifascistes » (5,5%)⁷⁷. De même, près de 18% des vétérans pensent que « les vrais patriotes américains » devront peut-être recourir à la violence pour sauver le pays de ses problèmes intérieurs, comme 19% des Américains en général⁷⁸. Les auteurs de l'étude confirment que les sympathies pour les positions extrémistes sont nettement plus prononcées chez les anciens du Marine Corps que dans les autres *Services*, ce qui semble lié à la forte identité élitiste qui y prévaut.

Bien qu'il soit désormais pris en compte par de multiples initiatives du DoD, l'ampleur du problème reste discutée. Elle est particulièrement contestée par les parlementaires républicains qui y voient une manœuvre des courants « progressistes » pour imposer leur programme de transformation des armées. La « politisation » des forces prend ainsi une signification différente selon les observateurs mais il est certain que la radicalisation des positions politiques y contribue largement.

2.1.2. Des interventions croissantes dans le débat public

L'évolution de la vie politique américaine depuis les années 1990 a également contribué à remettre en cause la norme non partisane chez les élites militaires, d'abord en encourageant leur intervention dans les campagnes électorales. La recherche de figures renommées pour soutenir une candidature, en particulier lors des présidentielles, prend de l'importance lorsque l'amiral en retraite William J. Crowe, ancien *Chairman of the Joint Chiefs of Staff* (CJCS), et 21 autres officiers s'engagent officiellement derrière Bill Clinton⁷⁹. La course au soutien des militaires ne cesse de s'intensifier par la suite, jusqu'au paroxysme de la campagne de 2016, pendant laquelle des généraux en retraite invectivent le candidat de l'opposition lors de meetings politiques⁸⁰. On assiste en outre depuis les années 2000 à la constitution de groupes de vétérans explicitement associés à un parti (ou un candidat), tels que les « *Veterans & Military Families for Obama* » ou « *Vets for Romney* ». L'objectif est toujours pour les candidats à la présidentielle de démontrer la « crédibilité » de leur posture sur les questions de sécurité nationale et par conséquent leur légitimité potentielle en tant que Commandant en chef. L'impact du soutien des militaires sur le vote des électeurs semble toutefois peu significatif [dans l'étude de 2012], affectant essentiellement la perception des « indépendants »⁸¹.

Une seconde forme d'implication des militaires en politique s'est trouvée mise en lumière sous la présidence Trump : il s'agit de l'attribution de responsabilités civiles à des officiers en retraite, choisis explicitement pour le prestige de leur statut. L'Administration Trump a non seulement été marquée par le grand nombre de militaires (y compris d'active, comme le général McMaster) à des postes décisifs, mais aussi par leur utilisation comme « caution » de

⁷⁷ Todd C. Helmus, Ryan Andrew Brown, Rajeev Ramchand, *Prevalence of Veteran Support for Extremist Groups and Extremist Beliefs*, Rand, 2023, p. 8. Voir graphique en annexe 3.

⁷⁸ Ibid., p. 14.

⁷⁹ James Golby, Kyle Dropp, Peter Feaver, *Military Campaigns. Veterans' Endorsements and Presidential Elections*, CNAS, October 2012, p. 6.

⁸⁰ Le général Allen, soutien d'Hillary Clinton, a explicitement critiqué les compétences de D. Trump lors de la Convention démocrate, alors que le général Flynn participait aux appels des supporters républicains à « emprisonner » H. Clinton. Jim Golby, « America's Politicized Military Is a Recipe for Disaster », *Foreign Policy*, June 18, 2020 – <https://foreignpolicy.com/2020/06/18/us-military-politics-trump-election-campaign/>

⁸¹ James Golby, Kyle Dropp, Peter Feaver, *Military Campaigns. Veterans' Endorsements and Presidential Elections*, op. cit., p. 12.

choix politiques controversés, tels que le « *travel ban* » ou la construction d'un mur à la frontière sud. Finalement, la participation du CJCS Milley à une opération de communication politique en juin 2020 a montré les limites de ces manœuvres, puisqu'elle a conduit le général à « s'excuser » publiquement et à rappeler l'impératif de non-engagement politique.

Le phénomène de « récupération » partisane a effectivement été critiqué dès la fin des années 1990, d'abord par les « experts » des relations civils-militaires puis par les chefs militaires eux-mêmes. Dès 2008, le CJCS Michael Mullen appelait publiquement les officiers en retraite à s'abstenir de participer aux campagnes électorales et son successeur afficha encore plus clairement son opposition à cette pratique⁸². En 2022, les dérives constatées sous la présidence Trump ont conduit 5 anciens CJCS à s'associer à 8 anciens Secrétares à la Défense (dont James Mattis) pour signer une déclaration rappelant, parmi les principes du « contrôle civil », que « *les dirigeants militaires et civils doivent être attentifs à maintenir les armées à l'écart de toute activité politique* »⁸³.

Une chercheuse note en 2021 que le changement d'Administration ne règle pas tous les problèmes comme le prouve la nomination d'un officier récemment sorti du service actif (Lloyd Austin) pour occuper une nouvelle fois le poste de Secrétaire à la Défense. Au-delà des considérations politiques qui ont pu entrer en jeu⁸⁴, la banalisation de ce choix reflète l'évolution des perceptions sociales vis-à-vis du « *degré convenable d'influence militaire sur la politique* »⁸⁵.

Loin des principes théoriques du contrôle civil, les Américains se montrent désormais plutôt favorables à la participation des militaires à la vie politique⁸⁶. Selon une enquête menée en 2019, ils sont même 40,9% à approuver leur intervention pour défendre « *ce qu'ils perçoivent comme l'intérêt du pays* », y compris sur des sujets sans rapport avec leur domaine de compétence ; seuls 29,3% des sondés s'y opposent⁸⁷. Ce phénomène peut s'expliquer par l'opinion des Américains à l'égard des institutions : autant les armées continuent de bénéficier d'un large respect (voir infra), autant les responsables politiques (Président comme parlementaires) restent mal considérés. En 2018, la confiance dans les « élus » s'établissait à 25%, alors qu'elle était de 80% envers les armées⁸⁸. De manière générale, les Américains n'ont qu'une confiance limitée dans le gouvernement fédéral depuis les années 1970, en déclin tendanciel depuis 2001 (16% de confiance exprimée en 2023)⁸⁹.

Le contraste entre la perception favorable des militaires (patriotes et professionnels) et négative des politiciens (vénaux et incompetents) peut être un facteur encourageant les officiers à

⁸² Ibid., p. 7.

⁸³ « To Support and to Defend, Open Letter », *War on the Rocks*, September 6, 2022.

⁸⁴ Les Administrations démocrates peuvent être tentées de rechercher la caution des militaires pour compenser leur réputation traditionnelle de « faiblesse » sur les questions de défense ; cela vaut particulièrement lorsque la majorité au Congrès est fragile et qu'il convient d'assurer la confirmation du Secrétaire pressenti.

⁸⁵ Polina Beliakova, « Erosion by Deference: Civilian Control and the Military in Policymaking », *Texas National Security Review*, Vol. 4, Issue 3, Summer 2021, p. 57.

⁸⁶ Ronald R. Krebs, Robert Ralston, Aaron Rapport, « No Right to Be Wrong: What Americans Think about Civil-Military Relations », *Perspectives on Politics*, Vol. 21, n°2, June 2023, p. 607.

⁸⁷ Ibid., p. 612.

⁸⁸ *The Public, the Political System and American Democracy*, Pew Research Center, April 2018, p. 16 – <https://www.pewresearch.org/politics/2018/04/26/the-public-the-political-system-and-american-democracy/>

⁸⁹ Voir *Public Trust in Government: 1958-2023*, Pew Research Center, September 2023 – <https://www.pewresearch.org/politics/2023/09/19/public-trust-in-government-1958-2023/>

prendre part au débat politique⁹⁰. Cela peut aboutir à leur donner une audience bien au-delà de leur expertise, voire à en faire les garants du respect de la démocratie, ce qui est paradoxal au regard de la culture politique américaine. Ainsi, en juin 2020, lorsque le président Trump évoquait la possibilité de recourir aux armées pour mettre fin aux manifestations du mouvement *Black Lives Matter*, de nombreux officiers en retraite s’y sont publiquement opposés, se plaçant en défenseurs des libertés constitutionnelles.

2.2. Un enjeu dans la radicalisation de la politique nationale

2.2.1. La confiance dans les armées devient conditionnelle

Comme on l’a mentionné précédemment (voir §1.2.2), les Américains expriment majoritairement leur admiration pour « ceux qui servent ». Cela se reflète visiblement dans leur attitude à l’égard de l’institution militaire de manière générale, qui bénéficie depuis des décennies du plus haut niveau de confiance accordée à un groupe social (voir annexe 4).

Selon une enquête réalisée en 2019, les trois principales raisons invoquées sont : la compétence professionnelle, l’éthique et le patriotisme. On peut relever que le caractère apolitique de l’institution est un facteur important pour 51% des personnes interrogées⁹¹. Par ailleurs, alors que 79% des Américains pensent que leurs armées sont au-dessus de la moyenne ou les meilleures du monde, ils ne sont que 41% à juger leur système politique supérieur aux autres⁹².

Malgré ces opinions positives, la confiance de la population dans l’institution militaire décline depuis le début de la décennie 2010 et la tendance s’accélère après l’élection de Joe Biden. Il est surtout intéressant de noter que, depuis les années 2000, les perceptions tendent à diverger selon une logique partisane.

Une étude du CNAS de 2012 relevait que 65% des Républicains avaient une grande confiance dans les armées, contre 34% seulement des Démocrates (et 44% des indépendants)⁹³. La divergence partisane s’exprime aussi sur la question de la qualité des institutions militaires américaines par rapport aux autres armées : à partir de 2014, une large majorité de Républicains (84%) continue à les juger « au-dessus de la moyenne » internationale, alors que l’opinion des Démocrates se dégrade (76% en 2018, contre 81% en 2009)⁹⁴.

Une enquête annuelle réalisée en 2022 par le Reagan Institute apporte des éléments de compréhension du déclin de la confiance. La perception d’une politisation des autorités militaires apparaît comme la cause principale, immédiatement suivie par l’appréciation (négative) des compétences des autorités civiles (voir le détail des résultats ci-dessous)⁹⁵. Ce facteur, qui n’est

⁹⁰ Ronald R. Krebs, Robert Ralston, Aaron Rapport, « No Right to Be Wrong: What Americans Think about Civil-Military Relations », op. cit., p. 620.

⁹¹ Ibid., p. 612.

⁹² *The Public, the Political System and American Democracy*, op. cit., p. 14.

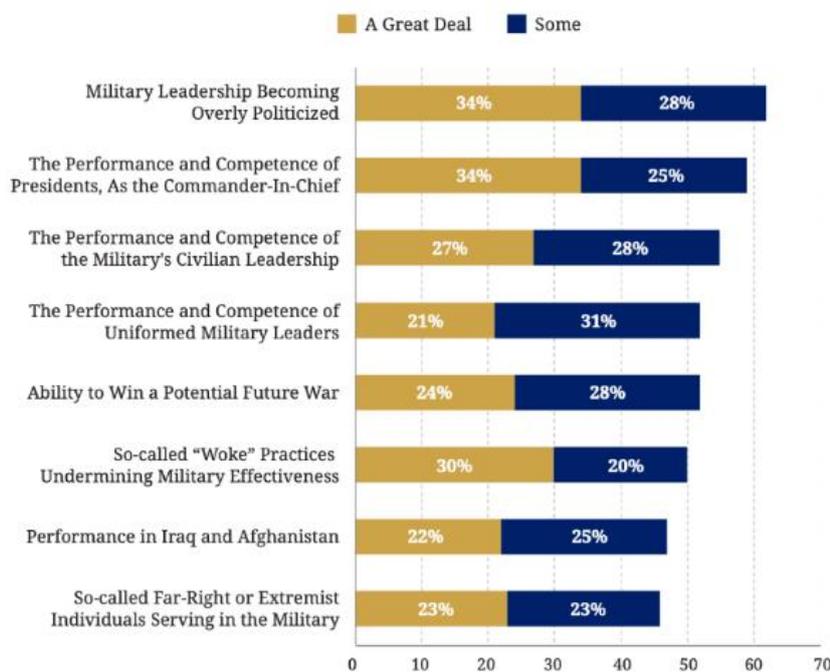
⁹³ James Golby, Kyle Dropp, Peter Feaver, *Military Campaigns. Veterans’ Endorsements and Presidential Elections*, op. cit., p. 16.

⁹⁴ *The Public, the Political System and American Democracy*, op. cit.

⁹⁵ Ronald Reagan Institute, *Reagan National Defense Survey*, December 2022 – <https://www.reaganfoundation.org/media/359970/2022-survey-summary.pdf>

pas nouveau⁹⁶, indique que les Américains craignent toujours une utilisation dévoyée des armées par le pouvoir politique, plus encore lorsqu'ils se méfient de l'Administration en place, ce qui se produit désormais systématiquement selon une logique partisane.

Figure n° 6 : RAISONS DU DÉCLIN DE LA CONFIANCE



Source : Ronald Reagan Institute, *Reagan National Defense Survey*, December 2022.

Ainsi, la confiance des électeurs républicains dans les armées faiblit lorsque le Président est démocrate (par exemple entre 2011 et 2017), alors que celle des électeurs démocrates chute sous la présidence de G. W. Bush (entre 2003 et 2009), puis de nouveau sous le mandat de D. Trump⁹⁷. Une spécialiste déplore que les Américains tendent désormais à « voir les armées comme une faction parmi d'autres » dans le débat politique, de même qu'ils approuvent la Cour Suprême uniquement lorsqu'elle statue selon leurs convictions...⁹⁸

2.2.2. L'intrusion du débat partisan dans la gestion des armées

L'un des aspects du contrôle civil « objectif », distinguant les sphères politique et militaire, est la reconnaissance (théorique) des prérogatives des chefs militaires dans l'administration des forces et la conduite de leurs activités. Même si, dans la réalité, les autorités civiles nationales ont tendance à empiéter sur « l'autonomie » militaire, du fait de la légitimité démocratique dont elles peuvent se prévaloir, cela constitue un sujet récurrent de frictions, voire de crise dans les « relations civils-militaires ». Celles-ci portent fréquemment sur les conditions d'emploi de la force armée, sujet qui ne sera pas traité ici, dans la mesure où il n'implique la société

⁹⁶ Même pendant la guerre du Vietnam, le respect pour les armées n'a pas été aussi entamé que la confiance dans la conduite des opérations par le pouvoir politique. David R. Segal, John D. Blair, « Public Confidence in the U.S. Military », *Armed Forces & Society*, Vol. 3, n°1, 1976, pp. 3-11.

⁹⁷ Il faut noter que les Républicains « classiques », hostiles à D. Trump, rejoignaient les Démocrates sur ce sujet. Mohamed Younis, « Confidence in U.S. Military Lowest in Over Two Decades », Gallup, July 31, 2023 – <https://news.gallup.com/poll/509189/confidence-military-lowest-two-decades.aspx>

⁹⁸ Kori Schake, « The Line Held: Civil-Military Relations in the Trump Administration », op. cit., p. 47.

américaine que de manière indirecte⁹⁹. À l'inverse, l'intervention des civils dans l'organisation des armées est traditionnellement plus rare mais concerne largement leurs relations avec la société et tend à devenir une forme notable de « politisation » des affaires militaires.

La présidence Trump a, là encore, été l'occasion d'ingérences « caricaturales » du pouvoir civil dans des domaines clairement militaires¹⁰⁰. Plus profondément, les initiatives politiques lancées depuis les années 1990 pour réformer les conditions d'admission et la gestion des personnels peuvent être analysées comme un empiétement sur les compétences propres aux institutions militaires.

A. Face aux politiques d'imposition des normes libérales...

On a vu que la question de la représentativité sociale des armées s'est continuellement posée depuis la création de l'AVF. Dans une large mesure, elle préoccupe davantage les sociologues et responsables politiques que les militaires, aussi longtemps que cela n'affecte pas la « qualité » des forces. Les impératifs de recrutement peuvent ainsi conduire l'institution à s'adapter aux évolutions de la société (voir chapitre 2). C'est toutefois essentiellement sous la pression de l'opinion et des autorités civiles que les forces américaines se sont employées depuis les années 1990 à se conformer aux nouvelles « normes » sociales¹⁰¹. Il s'agissait d'abord d'étendre la place des femmes dans tous les domaines opérationnels, justifiant par conséquent des mesures renforcées de lutte contre le harcèlement sexuel. Ces efforts ont largement porté leurs fruits à la différence des tentatives d'inclusion des homosexuels qui sont restées partielles et controversées jusqu'à la présidence Biden.

Les Administrations démocrates ont naturellement été les plus actives dans la promotion d'une politique d'ouverture des armées à toutes les « minorités » sociales, qu'elles soient raciales, ethniques et désormais « de genre » (recouvrant les communautés LGBTQ+)¹⁰². La diversité est considérée comme une obligation morale en soi et un atout, par exemple un facteur démultiplicateur d'efficacité. Cette norme s'impose donc dans tous les secteurs de la société, y compris dans les entreprises privées, dès lors qu'elles souhaitent travailler avec le gouvernement. Au sein de l'administration fédérale, cela se traduit depuis 2021 par la mise en œuvre d'une politique *Diversity, Equity and Inclusion* (DEI), transcrite dans de multiples décrets présidentiels¹⁰³. Elle a donc également vocation à s'appliquer aux armées, en se fondant sur le postulat selon lequel une armée doit chercher à être le miroir de la société qu'elle défend et ainsi à représenter de manière proportionnelle l'ensemble des catégories sociologiques qui la

⁹⁹ Même si les militaires peuvent s'appuyer sur l'opinion pour faire prévaloir leurs préférences, le débat sur les décisions relatives à l'emploi de la force relève essentiellement des relations entre les dirigeants politiques et la hiérarchie militaire.

¹⁰⁰ Le Président a par exemple accordé sa grâce à des personnels condamnés par la justice militaire en novembre 2019, contre l'avis de la hiérarchie. Ronald R. Krebs, Robert Ralston, Aaron Rapport, « No Right to Be Wrong: What Americans Think about Civil-Military Relations », op. cit., p. 606.

¹⁰¹ Peter D. Feaver, Richard H. Kohn, « Civil-Military Relations in the United States: What Senior Leaders Need to Know (and Usually Don't) », op. cit., p. 27.

¹⁰² En 2011, l'Administration Obama lança un premier *Diversity and Inclusion Strategic Plan*.

¹⁰³ 10 *Executive orders* portent sur ces questions. L'objectif global est défini in E.O. 13985 – *Advancing Racial Equity and Support for Underserved Communities Through the Federal Government*, January 20, 2021 – <https://www.usaid.gov/equity/executive-orders-deia>

composent¹⁰⁴. Cela signifie implicitement que la spécificité du métier militaire n'est pas un paramètre pertinent au regard de l'obligation de diversité¹⁰⁵.

Pour les « progressistes », il y a urgence à réformer les armées, traditionnellement conservatrices, et à promouvoir un modèle DEI qui porte leurs valeurs et façonnent véritablement les forces en miroir de la nation. De manière générale, les Démocrates mettent en exergue le danger de l'idéologie d'extrême-droite ainsi que la persistance de pratiques d'agressions sexuelles révélatrices de la prévalence de mentalités réactionnaires et toxiques. Le DoD s'est néanmoins engagé dans un vaste programme d'application des principes DEI¹⁰⁶ destiné à façonner les forces et à imposer, s'il le faut, des représentations plus diverses jusqu'aux plus hauts échelons. Ce programme comprend l'institution d'une bureaucratie dédiée¹⁰⁷, la réforme des modes de sélection des chefs militaires¹⁰⁸ et l'application de mesures de vigilance et de contrôle, ainsi que de sanctions, au sein des structures de force¹⁰⁹. On peut légitimement y voir une énième itération du *Military Equal Employment Opportunity program* institué en 1970, au sortir de l'ère de la ségrégation raciale.

Les axes d'effort de la politique DEI actuelle portent certes toujours sur les minorités « raciales et ethniques ». Bien que leur part ait significativement augmentée (voir graphique ci-dessous), les spécialistes notent l'existence d'un différentiel de représentation au sein des niveaux hiérarchiques supérieurs. Parmi la population des officiers généraux, la proportion des « minorités » se réduit. Le cas est frappant pour la population « Black » – qui est d'ailleurs la principale concernée, les minorités asiatique et hispanique suscitant un moindre intérêt. Alors qu'elle est surreprésentée globalement, seuls 9 % des officiers généraux sont Afro-américains. Cette réalité est généralement présentée comme preuve d'une discrimination, voire d'un racisme latent, ce que certains témoignages confirment. La réalité est toutefois plus complexe : les recrues afro-américaines officiers comme *enlisted* choisissent très majoritairement des unités de logistique et d'appui, plutôt que les armes de mêlée, notamment au sein de l'Army, or ce

¹⁰⁴ « *We are a diverse nation. Our military should look like the nation that it defends, and it does. And I truly believe that diversity makes us stronger. It brings different cultures, different ideas together. And we set a great example for the world wherever we go.* », Secretary Austin, cité dans Meghann Myers, « Diversity: Necessary for readiness or the bogeyman? », *Military Times*, 10 avril 2023.

¹⁰⁵ Selon Miriam Matthews, chercheuse de la Rand Corporation spécialiste des questions RH et de l'Air Force, la diversité comprend trois dimensions : démographique, cognitive, et expérientielle.

¹⁰⁶ Toutes les composantes du DoD sont chargées de sensibiliser l'ensemble du personnel à ces questions tout au long de la carrière (recrutement, engagement, orientation, fidélisation, promotion, etc.) afin d'accroître l'agilité de la force, ses capacités d'innovation et d'adaptation à un environnement de plus en plus complexe, et sa létalité *in fine*. La directive complémentaire d'application du programme spécifie que toute discrimination « *on the basis of race, color, national origin, religion, sex (including pregnancy), gender identity, or sexual orientation* » est interdite, que cette politique doit irriguer les actions de formation et d'entraînement, et qu'un système de contrôle, de compte-rendu (incluant la dénonciation anonyme) et de sanction doit être mis en place dans toutes les unités – <https://www.esd.whs.mil/Portals/54/Documents/DD/issuances/dodi/102005p.pdf?ver=2020-09-09-112958-573>

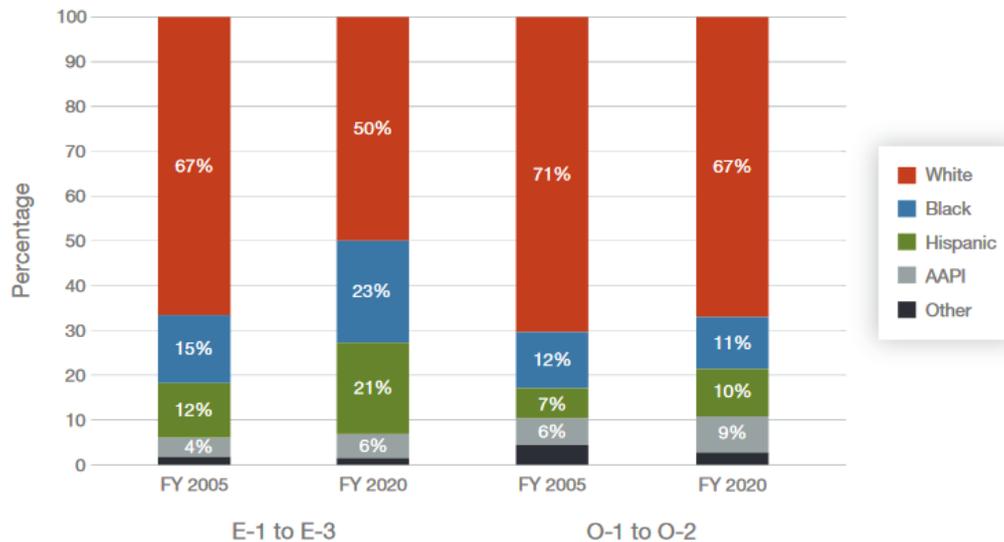
¹⁰⁷ Il s'agit par exemple de la création, en février 2021, d'un poste de *senior advisor to the Secretary of Defense on human capital, diversity, equity and inclusion*. Chaque Service s'est doté en parallèle d'un conseiller, conformément aux prescriptions du Congrès (NDAA 2021).

¹⁰⁸ Comme l'explique la secrétaire à l'Army Christine Wormuth, les processus de sélection des commandants de bataillon et de brigade (*Commander Assessment Program*) ont été complètement revus. Désormais, les officiers sont testés sur une période de quatre jours, en particulier sur le plan psychologique, dans le but d'écarter tout individu pouvant présenter un profil de « *toxic leader* », et interrogés et évalués, à l'aveugle, sur leur propension à soutenir les politiques de diversité au sein de leur unité, in Dr. Stacie Pettyjohn, Virtual Fireside Chat, CNAS, 8 février 2022.

¹⁰⁹ Voir : DoD MEO Program <https://www.esd.whs.mil/Portals/54/Documents/DD/issuances/dodi/135002p.pdf?ver=2020-09-04-124116-607>

sont celles-ci qui constituent traditionnellement le principal vivier de sélection des officiers généraux¹¹⁰.

Figure n° 7 : ÉVOLUTION DE LA REPRÉSENTATION DES MINORITÉS ETHNIQUES DANS L'US ARMY



Source : Maria C. Lytell, Michael L. Hansen, Avery Calkins et alii, *Retention of Racial-Ethnic Minorities in the Regular Army*, Research Report, Rand, 2023, p. vi.

L'attention se porte toutefois en grande partie sur les minorités « de genre », les plus tardivement et difficilement intégrées dans les armées¹¹¹. L'ouverture aux transsexuels a ainsi été annoncée par le DoD en 2016 avant qu'elle ne soit stoppée par le président Trump¹¹². Après l'élection de Joe Biden, le Pentagone est revenu en arrière et a rétabli en mars 2021 la réglementation leur permettant de servir ouvertement et de bénéficier de traitements médicaux « de transition ». Ces fluctuations témoignent du rôle décisif pris par les autorités politiques dans la gestion des ressources humaines des armées, avec tous les inconvénients que comportent ces interventions. Dans un climat de radicalisation partisane, elles créent une instabilité problématique au sein des forces, tout en alimentant davantage les affrontements politiques autour de l'institution.

B. ...La réaction conservatrice prend les armées en étau

Le programme DEI au sein du DoD est effectivement devenu l'objet d'une querelle politique particulièrement clivante, voire frénétique. Pour les « conservateurs », il s'agit bien d'une énième itération de la « culture war » à laquelle il est tout à fait légitime de s'opposer

¹¹⁰ Christopher S. Chivvis, Sahil Lauji, *Diversity in the High Brass*, Carnegie Endowment, 6 septembre 2022 – <https://carnegieendowment.org/2022/09/06/diversity-in-high-brass-pub-87694>

¹¹¹ Tous les Services ont mis en place des programmes dédiés tels que le *Sexual Harassment and Assault Prevention Program* (SHARP) de l'US Army, ainsi que son corollaire, le *Equal Opportunity program* (EO) – https://www.tradoc.army.mil/command-diversity_home/

¹¹² En 2019, le DoD n'interdit pas aux transsexuels de servir mais interdit toute mesure de changement de genre. Lolita C. Baldor, « Reversing Trump, Pentagon releases new transgender policies », *Military Times*, March 31, 2021 – <https://www.militarytimes.com/news/pentagon-congress/2021/03/31/reversing-trump-pentagon-to-release-new-policy-for-transgender-people-to-serve-in-the-military/>. Selon le Palm Center, Il y avait en 2021 près de 15 000 transgenres servant dans les forces d'active (9 000) et de réserve (5 700) – <https://www.windycitytimes.com/lgbt/New-reports-from-Palm-Center-look-at-military-transgender-ban-Bidens-position/69731.html>

au nom de ses propres valeurs, la société américaine étant *de facto* divisée sur ces questions¹¹³. Les Républicains tendent à souligner le risque posé par l'idéologie extrémiste, cette fois le *wokisme* qui gangrènerait les armées, les instrumentaliserait politiquement et les affaiblirait dans la durée¹¹⁴. Un groupe de parlementaires s'est ainsi efforcé d'inscrire dans la loi annuelle sur la défense (NDAA) pour 2024 des dispositions visant à supprimer les activités DEI. Une grande partie de ces mesures a été abandonnée lors des négociations entre la Chambre et le Sénat mais certaines demeurent et permettent aux Républicains de se féliciter d'avoir voté une loi « *mettant fin au wokisme dans les armées* »¹¹⁵ :

- ▶ Interdiction de financement de l'organisme de surveillance de l'extrémisme (*Countering Extremist Activity Working Group*)¹¹⁶ ;
- ▶ Suppression des crédits accordés à l'enseignement ou la promotion de la « *théorie critique raciale* » dans les écoles militaires ;
- ▶ Arrêt du recrutement des personnels chargés des activités DEI et gel du salaire de ceux qui sont en poste.

Les Républicains ont également posé dans la NDAA des restrictions aux programmes du DoD concernant la préservation de l'environnement, qu'ils considèrent comme un autre sujet idéologique, imposé aux armées par le pouvoir politique au détriment de l'efficacité opérationnelle. Le combat politique est certes porté par un nombre réduit de parlementaires mais il peut avoir des effets disproportionnés. C'est notamment le cas avec le blocage, par un seul sénateur, de toute la procédure de confirmation des nominations d'officiers, pendant 11 mois. Tommy Tuberville entendait obliger le DoD à cesser de faciliter les avortements de personnels militaires¹¹⁷ en interrompant l'examen des nominations de 400 officiers supérieurs, y compris du nouveau CJCS. Désavoué par la plupart de ses collègues, il n'a finalement obtenu aucune concession¹¹⁸ mais cette « prise en otage » a été très mal perçue par les militaires. Selon une enquête effectuée en septembre 2023 par l'association des familles de militaires (*Blue Star*

¹¹³ Voir la polémique suscitée par l'« enseignement » de la *Critical Race Theory* (théorie selon laquelle la notion de race est une construction sociopolitique créée pour justifier l'oppression et l'exploitation des personnes de couleur) au sein des armées, notamment à West Point. La réponse du général Milley à une question du Représentant (R-Floride) Matt Gaetz initialement adressée au Secrétaire à la Défense Austin, à l'occasion d'une audition devant le HASC le 23 juin 2021, dénonçant cet « enseignement », avait été d'en justifier la nécessité sur les plans intellectuel et social dans le but de mieux comprendre les débats en cours : « *I've read Mao Tse Tung, I've read Karl Marx, I've read Lenin. That doesn't make me a communist* », ajoutant : « *I want to understand 'white rage'* ».

¹¹⁴ Ronald Reagan Presidential Foundation & Institute, *2022 National Defense Survey* – <https://www.reaganfoundation.org/media/359966/reagan-survey-2022-charts-112822.pdf>, consulté le 24 novembre 2023.

¹¹⁵ « *Ending wokeness in the military* ». House Armed Services Committee, *FY24 National Defense Authorization Act*, Summary, December 2023, p. 3. Les promoteurs du texte initial déplorent toutefois un résultat très insuffisant pour empêcher la dégradation du moral et l'affaiblissement des armées. Abigail Hauslohner, « House passes defense policy bill, a rebuke of GOP's far-right fringe », *The Washington Post*, December 14, 2023 – <https://www.washingtonpost.com/national-security/2023/12/14/house-defense-bill-ndaa>

¹¹⁶ Nikki Wentling, « The Pentagon working group to combat extremism could be finished », *Military Times*, December 9, 2023 – <https://www.militarytimes.com/flashpoints/extremism-disinformation/2023/12/09/the-pentagon-working-group-to-combat-extremism-could-be-finished/>

¹¹⁷ Le DoD prend en charge les frais de déplacement des militaires qui doivent changer d'État pour pouvoir se faire avorter.

¹¹⁸ Les derniers officiers en attente ont été confirmés en décembre. Connor O'Brien, Joe Gould, « Senate confirms top military nominees, ending Tuberville's hold over promotions », *Politico*, December 19, 2023 – <https://www.politico.com/news/2023/12/19/senate-confirms-top-military-nominees-ending-tubervilles-hold-over-promotions-00132588>

Families), 82% des personnels d'active y étaient opposés¹¹⁹. Pour 48% d'entre eux, cela diminue leur volonté de rester en service et 47% estiment qu'il s'agit d'une instrumentalisation politique des armées.

Le principe de subordination au pouvoir civil interdit évidemment aux militaires en activité de s'exprimer sur les polémiques, autrement que pour soutenir la politique de l'Administration qui les commande. Les officiers en retraite peuvent à l'inverse se montrer beaucoup plus critiques. Le général McMaster ne s'est pas privé de dénoncer les « *ingérences* » de la présidence Biden visant à imposer dans les armées des éléments de la « *critical race theory* » propres à « *détruire la cohésion des unités* » et « *affaiblir l'efficacité combattante* » des forces¹²⁰. Il rejoint le général Thomas Spoehr, qui milite, au sein de l'Heritage Foundation, contre « *la montée du wokisme dans les armées* ». De l'autre côté de la « barrière » politique, le général Barno affirmait au printemps au Congrès qu'aucune donnée n'étaye le lien supposé entre le « *wokisme* » et une diminution de la *readiness*, ni même un impact sur le recrutement¹²¹. On retrouve donc, chez les officiers en retraite, souvent devenus experts dans les grands *think tanks*, les mêmes divisions que dans le monde politique et plus largement dans la société américaine.

Les uns considèrent que la politique actuelle s'inscrit dans la continuité des précédents programmes et qu'elle est donc aussi légitime que légale. Ils condamnent fermement la « réaction conservatrice » qui contribuerait directement à nuire aux armées en instillant le poison de la dissension et de la paranoïa¹²². Ils précisent par ailleurs que les fonds requis par l'administration pour financer ces dispositions ne s'élèvent qu'à \$115 millions en 2023 (\$27 millions supplémentaires toutefois par rapport à 2022)¹²³. Les autres y voient l'imposition de valeurs et de normes progressistes *in fine* nuisibles à la spécificité militaire et à l'aptitude opérationnelle des forces. Elle contribuerait à leur politisation en imposant des standards prétendument respectueux du principe de la méritocratie mais *de facto* discriminatoires, d'autant que la diversité, à l'exception du ratio numérique de la représentation des femmes, est déjà une réalité structurelle de toutes les armées.

Par-delà les joutes verbales à visée politicienne, l'enjeu véritable concerne à la fois la vocation et la spécificité de l'outil militaire, en l'occurrence une armée professionnelle chargée de défendre la nation. Or, ces questions cruciales sont généralement assez vite évacuées, et la réflexion sur les points suivants demeure timide.

¹¹⁹ *Compounding Threats to the Common Defense*, Pulse Check, Blue Star Families, September 2023 – https://bluestarfam.org/wp-content/uploads/2023/09/BSF_GovtShutdown_PulseCheck_Report_Sep23.pdf

¹²⁰ H. R. McMaster, « Preserving the Warrior Ethos », *National Review*, November 1, 2021. La mise en œuvre parfois zélée des programmes de prévention des discriminations a pour effet d'instaurer un climat de méfiance au sein des unités, d'autant qu'un signalement (flag) sur dénonciation anonyme peut, même en cas d'invalidation ultérieure, avoir de très lourdes conséquences sur la carrière de l'intéressé (non-sélection pour une formation qualifiante, etc.).

¹²¹ Lt. General David W. Barno, Statement on *Ensuring Force Readiness: Examining Progressivism's Impact on an All-Volunteer Military*, Subcommittee on National Security, the Border, and Foreign Affairs, Committee on Oversight and Accountability, March 28, 2023.

¹²² Risa Brooks, « How the Anti-Woke Campaign Against the U.S. Military Damages National Security », *War on the Rocks*, April 7, 2023. <https://warontherocks.com/2023/04/how-the-anti-woke-campaign-against-the-u-s-military-damages-national-security/>

¹²³ Meghann Myers, « Diversity: Necessary for readiness or the bogeyman? », op. cit..

Une armée professionnelle doit-elle, pour être efficace, consister en une représentation proportionnelle échantillonnaire des 99% restants ?

Une armée dont la vocation est de mener la guerre, d'exercer des prérogatives exorbitantes du droit puisqu'un soldat doit *in fine* être prêt à tuer ou être tué, peut-elle être considérée comme un objet spécifique façonné par des exigences particulières qui ne relèvent pas de l'application systématique de normes communes, aussi légitimes et souhaitables soient-elles ?

En effet, toutes les armées professionnelles sont en permanence confrontées au défi du recrutement et de la fidélisation pour une raison fondamentale qui tient à la finalité du métier : la perspective du sacrifice suprême.

Chapitre 2 – Les difficultés de l’AVF

L’inquiétude gagne les autorités politiques et militaires. À l’exception notable du Marine Corps, tous les *Services* sont confrontés à des difficultés de recrutement d’une rare ampleur qui pourraient mettre en cause la viabilité du modèle dans la durée. Le débat est désormais public et fait l’objet d’une attention particulière sur la place de Washington, au risque d’être parfois pris au piège de la querelle politicienne.

1. La bataille des effectifs

1.1. Des difficultés croissantes de recrutement

Les forces d’active connaissent une forte baisse d’effectifs depuis 2020 et se montrent non seulement incapables d’atteindre leurs objectifs, mais doivent désormais procéder à des coupes substantielles¹²⁴.

Figure n° 8 : TABLEAU DES EFFECTIFS AUTORISÉS : COMPARAISON FY2021-FY2022

FY2021 Authorized, FY2022 President's Budget Request, FY2022 Authorized

Service	FY2021 Authorized (P.L. 116-283)	FY2022 President's Budget Request	Difference Between FY2021 Authorized and FY22 Budget Request	FY2022 NDAA Authorized (P.L. 117-81)	Difference Between FY2021 Authorized and FY2022 Authorized
Army	485,900	485,000	-900	485,000	-900
Navy	347,800	346,200	-1,600	346,920	-880
Marine Corps	181,200	178,500	-2,700	178,500	-2,700
Air Force	333,475	328,300	-5,175	329,220	-4,255
Space Force	n.a.*	8,400	+8,400	8,400	+8,400
Total	1,348,375	1,346,400	-1,975	1,348,040	-335

Notes: The FY2021 NDAA did not specify an authorized end-strength for the Space Force, but the FY2022 President's Budget Request lists the Space Force's FY2021 end-strength as 6,400. This appears to reflect the projected actual end-strength number for the Space Force rather than the authorized end-strength (see discussion above).

Source : « FY2022 NDAA: Active Component End-Strength », IN 11780, CRS, mis à jour le 4 janvier 2022.

¹²⁴ Voir tableaux des effectifs autorisés en annexe 6.

Le 14 décembre 2023, le *Senate Armed Services Committee* annonçait l’approbation par la Conférence parlementaire du financement des effectifs suivants pour les forces d’active : Army : 445 000 ; Navy : 337 000 ; Air Force : 320 000 ; Marine Corps : 172 300 et Space Force : 9 400¹²⁵.

Il s’agit d’une véritable rupture puisqu’à l’exception de la nouvelle Space Force récemment créée et en cours de montée en puissance, tous les *Services* perdent des effectifs dans des proportions non négligeables, y compris par rapport aux demandes d’effectifs révisées à la baisse par le DoD à l’été 2023¹²⁶, en particulier la Navy (-4,7%) et l’Army (-1,6%) dont les 452 000 autorisés étaient jusque-là considérés comme un niveau-plancher¹²⁷.

Figure n° 9 : EFFECTIFS D’ACTIVE AUTORISÉS PAR LA NDAA 2024

Active Duty End Strengths in FY24 NDAA				
Service	FY23 authorized	FY23 July est.	FY24 NDAA	FY24-FY23 authorized
Army	452,000	452,000	445,000	-7,000
Navy	354,000	341,676	337,800	-16,500
Marine Corps	177,000	172,147	172,300	-4,700
Air Force	325,344	321,848	320,000	-5,344
Space Force	8,600	8,600	9,400	800
Total	1,316,944	1,296,271	1,284,500	-32,744

Chart I. Source: Joint Explanatory Statement and Bill Report for FY24 NDAA, Defense Manpower Profile Report

En difficulté depuis 2018, l’Army a vu son système faillir en 2022 (15 000 soldats non recrutés, soit 25% des effectifs prévus) et a pris alors la décision de réduire son format à 452 000 soldats, le plus bas niveau depuis 1940¹²⁸. En 2023, comme chacun s’y attendait, elle a également échoué (55 000 recrues pour une cible de 65 000). Toutes les mesures prises – abaissement des standards, incitations pécuniaires et campagnes de publicité actives – se sont révélées globalement inefficaces¹²⁹. En l’espace de trois ans, elle aura perdu 40 000 postes, soit 8% de ses effectifs.

L’Air Force a également subi une forte décroissance par rapport au milieu des années 2000, passant de 377 000 à 316 000 *airmen* en 2020. Depuis, elle cherche à étoffer ses effectifs et vise une force d’active oscillant entre 330 et 335 000 *airmen* d’ici à 2030. Ses effectifs autorisés s’élevaient à 333 700 en 2020 (335 485 réalisés), et à seulement 325 344 pour 2023. Or,

¹²⁵ U.S. Senate Armed Services Committee, *NDAA FY24 Bill Report* – https://www.armed-services.senate.gov/imo/media/doc/fy24_ndaa_conference_executive_summary1.pdf

¹²⁶ Voir Annexe 7 – Bilan recrutement et fidélisation FY 23, Table 3-2.

¹²⁷ En 2021, l’Army se fixait comme objectif d’atteindre les 485 000, sachant que son ambition était de franchir en 2028 la barre symbolique des 500 000.

¹²⁸ Army Brig. Gen. Patrick Michaelis, cité in Douglas D. Ware, « ‘Quality over quantity’: Army’s top general says lowering requirements to boost recruiting could be dangerous », *Stars and Stripes*, 19 janvier 2023, « *We are facing unprecedented challenges recruiting new soldiers. Among a myriad of causes, America’s youth are less qualified for service than ever before. [...] Since the all-volunteer force was established in 1973, this is the hardest Recruiting Command has had to work to meet recruiting goals.* »

¹²⁹ Didier Gros, in « Évolutions démographiques et enjeux de défense : les défis du recrutement et de la fidélisation », Note 12, *FRS*, « *En 2018, le montant cumulé des primes versées s’élevait à \$429 millions contre \$284 millions en 2016 et seulement \$8.2 millions en 2014. En 2005, la Rand estimait que le seul recrutement d’un soldat coûtait en moyenne \$15 000 ; en 2019, le montant s’élevait, estimation basse, à \$20 600.* »

en 2023, elle ne compte que 320 000 *airmen* environ, un seuil acté par le Congrès pour 2024, et n'a atteint que 90% de ses objectifs de recrutement pour l'Active (26 877 sur 29 577), et 70% pour la Reserve (14 700 sur 21 045).

La Navy s'est donnée pour objectif la constitution d'une force d'active de 349 000 *sailors* en 2025 (340 000 environ en 2023). En 2023, son bilan est le suivant : 80% seulement des objectifs de recrutement atteints pour l'Active (30 236 sur 37 700 pour les *Enlisted* ; 2 080 sur 2 532 pour les officiers) et 65% pour la Reserve (*Enlisted* : 1,948/3 000). Pour 2024, alors qu'elle affichait des objectifs très ambitieux (347 000), dans une logique de rattrapage (pour l'Active, 40 600 *Enlisted* et 2 807 officiers ; pour la Reserve, 7 619 *Enlisted* et 1 785 officiers), ses effectifs autorisés par le Congrès ne seront que de 337 800 hommes, soit une chute vertigineuse qui atteste de ses difficultés persistantes, malgré les mesures dérogatoires prises, et sacrifie les effectifs au profit des investissements en matière de modernisation.

Le *Marine Corps* est le seul *Service* à atteindre ses objectifs, en partie parce qu'il a fait le choix de réduire sa composante d'active au profit d'ambitieux objectifs de restructuration et de modernisation. Fort de 186 200 *Marines* en 2020, le *Corps* s'est fixé un effectif plancher terminal à 172 000. En 2023 (171 000 environ), son bilan est le suivant : 33 323 recrues soit 101% des objectifs (*Active* 28 921 ; *Reserve* 4 402).

Enfin, on notera que les forces d'active de l'Army et de la Navy, non seulement ne remplissent pas leur contrat quantitativement (75% des objectifs de recrutement atteints en moyenne), mais peinent à le satisfaire sur le plan qualitatif malgré l'abaissement significatif des standards depuis plusieurs années¹³⁰. La capacité opérationnelle des forces est donc touchée : l'opérationnalisation des modèles d'armée établis en fonction des grands objectifs opérationnels et stratégiques définis par l'échelon politique est compromise¹³¹.

S'agissant des forces de réserve¹³², les données fluctuent assez sensiblement d'une année à l'autre¹³³. Quoiqu'il en soit, l'année 2023 aura été très décevante pour tous : Army Reserve (seulement 63% des objectifs atteints) ; Navy Reserve (75%) ; Air National Guard (60%)¹³⁴ ; Air Reserve (68%). L'Army NG se rapproche (94%) de ses objectifs de recrutement après une période très difficile due à un suremploi opérationnel (2020-2022), mais elle peine à fidéliser¹³⁵. Parmi les mesures envisagées pour attirer davantage de recrues, le National Guard Bureau étudie l'extension des dispositifs de *free health insurance* à l'ensemble de la NG. Une telle mesure,

¹³⁰ Chaque *Service* fait évoluer ses propres critères, lesquels peuvent être consultés sur leurs sites respectifs. La tendance est à l'abaissement des exigences en matière de santé mentale (acceptation de certains candidats sous traitement médical), de consommation de drogue, d'apparence physique (tatouages), de capacité physique (barèmes assouplis, dérogation en cas de surpoids), mais aussi d'aptitude cognitive (résultat minimum requis pour une pré-sélection sous le 20th percentile).

¹³¹ Mackenzie Eaglen, « Recruitment Is Now a Real Threat to a Frail Force Facing Formidable Foes », *Breaking Defense*, 12 août 2022, « In a memo last week, Army Secretary Christine Wormuth and Chief of Staff Gen. James McConville noted this is « not a recruiter problem. This is an Army problem ». Ces deux autorités ont reconnu par ailleurs que « our readiness depends on a quality all-volunteer force. »

¹³² Voir Annexe 7 – Bilan recrutement et fidélisation FY 23.

¹³³ Joe Davidson, « Military recruitment lapses lead to challenges to national security », *Washington Post*, 21 avril 2023.

¹³⁴ Steve Beynon, « Army National Guard Can't Retain Enough Soldiers, Even as Active Duty Meets Goals », *Military.com*, 22 juin 2023.

¹³⁵ Davis Winkie, « Army doubles down on retention for fiscal 2023 amid recruiting woes », *Army Times*, 18 janvier 2023, « The Army National Guard has had a tougher job recruiting and retaining soldiers in the wake of widespread activations in 2020 and 2021, and the Army Reserve hasn't met its end-strength target since fiscal 2016. » En 2022, l'Army NG a connu un déficit de 9 000 recrues.

qui représente \$12 000 supplémentaires par personnel concerné par an, relève pratiquement du dernier recours et atteste le haut degré de préoccupation des autorités et la fragilité du système¹³⁶.

Pour 2024, les *Services* se montrent optimistes dans leurs déclarations publiques en mettant en avant les réformes amorcées dont on sait toutefois qu'il est bien trop tôt pour en juger l'efficacité. L'Army se félicite des premières tendances (premier trimestre de recrutement pour la FY 2024), l'Air Force fait de même, et la Navy demeure très prudente dans l'attente d'éventuels progrès faisant suite aux différents aménagements auxquels elle est en train de procéder¹³⁷. Toutefois, le Congrès ne semble pas être convaincu puisqu'il vient, comme indiqué supra, de réduire significativement les effectifs autorisés pour 2024.

1.2. Fidélisation (« retention ») : une variable sous tension

La politique de fidélisation des *Services* a notablement évolué ces dernières années en raison principalement de la crise du recrutement. Si la plupart des armées ont toujours été soucieuses de fidéliser leurs sous-officiers et le personnel détenteur de compétences recherchées, leur tolérance pour l'attrition des militaires du rang était assez élevée. Ainsi, l'Army connaissait un taux d'attrition de premier contrat d'environ 30% dans les années 2010¹³⁸. De manière encore plus emblématique, le Marine Corps ne possédait pas de véritable politique de fidélisation, sauf pour quelques spécialités rares, et se séparait de 75% de ses *Marines* en premier contrat chaque année, générant ainsi un besoin de recrutement annuel d'environ 36 000 *Marines* pour un effectif total de 182 000¹³⁹. Sous l'impulsion du général Berger, il a récemment été décidé de fidéliser davantage et de « vieillir » le personnel, notamment dans certaines spécialités critiques afin de crédibiliser le corps dans un contexte de durcissement des exigences techniques et professionnelles. Par ailleurs, s'agissant des officiers, la culture du service diffère sensiblement de ce que l'on peut connaître en France. Historiquement, plus de 50 % des officiers issus de West Point quittent les armées au terme de leur première obligation contractuelle de huit ans dont cinq en unité et 75% auront quitté le service à l'échéance des vingt ans¹⁴⁰. (Il en va très différemment des officiers issus des grandes écoles françaises qui, pour l'immense majorité d'entre eux, font carrière). Autre exemple significatif, au sein de la Navy, les officiers de surface connaissent un taux de fidélisation de 33% seulement au terme des dix premières années de service¹⁴¹.

À ce jour, un optimisme prudent règne à Washington où l'on constate que les armées parviennent à atteindre voire à dépasser leurs objectifs de fidélisation.

¹³⁶ Meghann Myers, « Recruiting and retention issues also affecting the National Guard », 21 septembre 2022, « *Hokanson estimates that if the Guard extends insurance benefits to all troops who don't have them through their civilian employer, it will cost about \$719 million a year, or \$12,000 per service member.* »

¹³⁷ Jim Garamone, « Chiefs Discuss Military Recruiting Challenges at Committee Hearing », *Defense News*, 7 décembre 2023.

¹³⁸ James V. Marrone, S. Rebecca Zimmerman, Louay Constant, Marek N. Posard, Katherine L. Kidder, Christina Panis, Rebecca Jensen, *Organizational and Cultural Causes of Army First-Term Attrition*, Rand Corporation, 2021, p. 19.

¹³⁹ Philip Athey, « Here are some of the ways the Marines are trying to improve retention », *Marine Corps Times*, 15 novembre 2021.

¹⁴⁰ Kristin J. Leuschner, « Identifying Civilian Labor Market Realities for Army Officers Making Stay/Leave Decisions », *Rand Corporation Arroyo Center*, 2012, p. 2.

¹⁴¹ *Navy Readiness: Actions Needed to Evaluate and Improve Surface Warfare Officer Career Path*, GAO-21-168, GAO, 17 juin 2021.

Figure n° 10 : OBJECTIFS DE FIDÉLISATION

Table 1. Retention Goals and Results
Active Component Enlisted Personnel, FY2020-FY2022

Armed Service/ Retention Category	FY2020			FY2021			FY2022		
	Goal	Achieved	Percent of Goal	Goal	Achieved	Percent of Goal	Goal	Achieved	Percent of Goal
Army									
Initial	21,990	22,924	104%	25,006	25,618	102%	26,321	27,111	103%
Mid-Career	18,240	19,174	105%	19,776	20,388	103%	19,506	20,296	104%
Career	9,990	10,924	109%	11,494	12,106	105%	10,107	10,897	108%
Navy*									
Zone A	19,250	17,969	93%	17,594	18,099	103%	17,523	18,886	108%
Zone B	11,570	9,315	81%	8,184	7,701	94%	7,751	8,271	107%
Zone C	6,318	5,701	90%	5,304	5,200	98%	5,247	5,724	109%
Marine Corps*									
First	5,412	5,491	101%	5,877	5,567	95%	5,820	5,918	102%
Subsequent	6,005	6,004	100%	5,835	5,853	100%	5,417	5,794	107%
Air Force*									
Zone A	16,590	20,717	125%	18,068	23,013	127%	19,109	22,627	118%
Zone B	9,003	10,463	116%	9,941	11,478	115%	10,852	11,426	105%
Zone C	7,218	8,484	118%	7,406	8,539	115%	7,900	9,010	114%

Source: Department of Defense.

Note: *The Navy and Air Force also have a Zone D and Zone E, which are not displayed above. Navy Zone D is 14 to 20 years of service, and Zone E is more than 20 years of service. Air Force Zone D is 14 years to under 18 years of service and Zone E is 18 years to under 20 years of service. Starting in FY2020, the Marine Corps added an "Other" retention category which is not displayed above. It includes those who reenlist with more than 18 years of service, certain Marines who reenlist under a special program for high quality personnel, and short-term extensions of existing enlistment contracts into the next fiscal year. DOD is not yet reporting retention results for the newly established Space Force.

Source: Lawrence Kapp, *Defense Primer: Active Component Enlisted Retention*, CRS, 21 décembre 2022, <https://sgp.fas.org/crs/natsec/IF11274.pdf>

Ces résultats s'expliquent sans doute par plusieurs raisons :

- ▶ La crise du COVID a quelque peu gelé la situation et convaincu nombre de militaires de rester au sein des armées plutôt que de risquer une reconversion ;
- ▶ L'augmentation régulière des primes et salaires permet de compenser les effets de l'inflation ;
- ▶ La généralisation du congé parental et d'autres dispositifs de soutien aux familles sont bien accueillis ;
- ▶ La réduction de la fréquence des mutations ainsi que la possibilité désormais offerte aux nouvelles recrues de choisir leur première affectation, à partir d'une liste d'options préétablie répondant à certains critères, aurait pour effet, à confirmer toutefois dans la durée, de limiter l'attrition au cours du premier contrat.¹⁴²

¹⁴² Capt. Mia Figgs, « U.S. Army guarantees new enlistees duty station of choice », USAREC Public Affairs, 25 février 2022.

1.2.1. Les principaux facteurs de départ ou de maintien

Les armées ont mis en place des services de suivi et d'évaluation des facteurs de motivation du personnel afin d'orienter les mesures prises en matière de recrutement et de fidélisation. Le dernier rapport de l'Army (*Department of the Army Career Engagement Survey – DACES*¹⁴³) de 2023 fait ressortir les données suivantes :

- ▶ Les raisons principales motivant le départ de l'institution : il s'agit prioritairement de facteurs liés à la vie familiale.

Table 3. Top Ten "Extremely Important" Reasons to Leave, Overall and by Group

LEAVE	Overall n=72,107	Female n=11,707	Male n=60,400	Married n=53,122	Unmarried n=18,985	Enlisted n=39,561	Officer n=28,033
Q24. Effects of deployments on Family or personal relationships.	29.2%	32.9%	28.5%	29.8%	27.5%	27.1%	30.5%
Q32. Impact of Army life on significant other's career plans and goals.	27.4%	28.3%	27.2%	28.9%	23.1%	25.6%	29.3%
Q11. Impact of military service on my Family's well-being.	27.13%	29.3%	26.7%	28.2%	24.3%	24.9%	29.3%
Q23. The degree of stability or predictability of Army life.	26.9%	28.2%	26.6%	26.2%	28.7%	25.3%	28.6%
Q31. Impact of Army life on Family plans for children.	26.1%	31.4%	25.1%	27.4%	22.3%	24.7%	27.2%
Q34. Work/life balance for my Family or personal life when not deployed.	24.6%	28.7%	23.8%	23.9%	26.5%	24.0%	25.5%
Q14. Ability to influence or choose duty station.	21.8%	22.6%	21.7%	21.3%	23.4%	22.9%	19.8%
Q52. Fairness of Army promotions.	21.5%	20.6%	21.7%	21.4%	21.7%	26.5%	16.0%
Q03. My morale.	20.6%	26.8%	19.4%	18.5%	26.5%	21.6%	19.3%
Q16. The flexibility to pursue my goals.	19.0%	22.1%	18.4%	16.9%	24.9%	19.4%	19.1%
Q36. Emotional demands of Army life.	19.0%	29.7%	17.0%	17.7%	22.8%	21.4%	15.6%
Q37. Mental or cognitive demands of Army life.	17.0%	25.6%	15.3%	15.7%	20.7%	20.1%	12.5%
Q29. Changes to Army policy	18.1%	12.9%	19.1%	18.8%	16.1%	20.1%	14.3%
Q28. Number or frequency of PCS moves	18.6%	18.7%	18.5%	19.5%	15.9%	15.5%	21.7%
Q17. Amount of enjoyment or fulfillment from my job	16.4%	20.0%	15.7%	14.3%	22.3%	17.3%	15.6%
Q27. Number or frequency of deployments.	12.5%	13.9%	12.3%	12.7%	12.0%	12.4%	11.4%

Note: Bold percentages indicate a top ten reason to leave, whereas grey percentages are provided for reference only. Additionally, red shading is used to indicate items for which a percentage is 5% higher in one group compared to the other (e.g., Female vs. Male). Darker red indicates larger differences.

Source : US Army, DACES, septembre 2023, p.14

- ▶ Les raisons principales motivant le maintien au sein de l'institution : des trois principaux facteurs, deux ressortissent à la dimension économique (logique occupationnelle), le premier touchant au cœur de la vocation militaire (logique institutionnelle).

Table 5. Top Ten "Extremely Important" Reasons to Stay, Overall and by Group

STAY	Overall n=72,107	Female n=11,707	Male n=60,400	Married n=53,122	Unmarried n=18,985	Enlisted n=39,561	Officer n=28,033
Q42. Opportunity to serve my country.	48.7%	43.2%	49.7%	50.5%	43.5%	47.0%	51.4%
Q06. How well my retirement pay or benefits will meet my future needs.	40.7%	42.2%	40.5%	43.5%	33.0%	39.7%	41.5%
Q20. Opportunities to lead or train Soldiers.	39.9%	34.6%	40.9%	42.0%	34.1%	41.4%	39.6%
Q07. My sense of purpose.	33.9%	32.0%	34.3%	36.0%	28.1%	30.3%	39.4%
Q04. How well my pay or benefits meet my present needs	32.7%	37.3%	31.9%	34.7%	27.4%	32.5%	32.9%
Q05. How well my pay or benefits meet my financial goals	29.8%	35.1%	28.7%	31.3%	25.5%	29.0%	30.5%
Q19. Opportunities to improve my skills.	29.1%	30.3%	28.9%	29.9%	27.0%	30.5%	27.0%
Q15. Feeling like part of a team.	28.9%	27.0%	29.2%	30.5%	24.4%	26.8%	32.1%
Q45. Unit teamwork/camaraderie/morale.	28.2%	24.1%	29.0%	29.7%	24.2%	26.6%	31.3%
Q38. Opportunity to further my education.	28.2%	32.4%	27.3%	28.1%	28.5%	31.6%	24.0%
Q09. Quality of healthcare.	26.5%	29.4%	25.9%	27.3%	24.0%	29.2%	22.9%
Q39. Opportunity to progress in my career field.	27.0%	29.1%	26.5%	27.6%	25.1%	28.4%	24.5%
Q17. Amount of enjoyment or fulfillment from my job	27.7%	27.2%	27.8%	29.5%	22.8%	25.8%	30.0%
Q12. The resources available to help care for my family	25.2%	24.3%	25.4%	27.8%	18.0%	29.4%	19.5%
Q18. Opportunities to use my skills and abilities.	26.7%	27.3%	26.5%	28.0%	22.9%	26.6%	26.1%

Note: Bold percentages indicate a top ten reason to stay, whereas grey percentages are provided for reference only. Additionally, green shading is used to indicate items for which a percentage is 5% higher in one group compared to the other (e.g., Female vs. Male). Darker green indicates larger differences.

Source : US Army, DACES, septembre 2023, p. 18.

¹⁴³ US Army, DACES, septembre 2023, consulté le 18 décembre 2023 – https://talent.army.mil/wp-content/uploads/2023/09/DACES-Third-Annual-Report_Final.pdf

1.2.2. L'attrition au cours du premier contrat

Concernant le cas particulier de l'attrition en période de formation initiale (6 mois environ) et de la fidélisation sur 36 mois, la dernière étude de référence conduite par la Rand Corporation en 2021 permet de mettre en exergue les éléments suivants¹⁴⁴ :

- ▶ Des disparités entre *Services* : l'Army a le taux d'attrition le plus élevé à l'issue des 36 premiers mois de service (29,7%), le Marine Corps le plus bas (18,5%). Quelle que soit l'armée, c'est au cours des premiers six mois que le taux d'attrition est le plus élevé. À partir du septième mois, il reste à peu près constant¹⁴⁵.
- ▶ L'impact des caractéristiques démographiques : c'est dans l'Army que le taux d'attrition du personnel féminin est le plus élevé, et dans la Navy que les recrues n'ayant pas un diplôme de fin d'études ou équivalent connaissent le plus fort taux d'attrition. Enfin, les recrues mariées sont plus vulnérables à l'attrition au cours de la première année, mais connaissent un faible taux ensuite.

La problématique de l'attrition est intrinsèquement complexe, l'étude démontrant que les taux et périodes à risque varient selon les catégories d'individus, eux-mêmes étant sujets à des comportements hétérogènes influencés par leur expérience personnelle passée. Il est donc illusoire de penser corriger ce problème récurrent par l'application de mesures générales, ni même en se fondant sur des prédictions catégorielles, le « vécu antérieur » de chacun restant un facteur majeur et difficilement mesurable. De nombreux facteurs liés à l'attrition ne sont pas discernables *a priori*. Le véritable juge de paix demeure le ressenti individuel et l'attrait pour le métier des armes.

1.2.3. Un défi structurel

A. Des facteurs de préoccupation

Malgré des résultats relativement satisfaisants sur le plan de la fidélisation, certains experts s'attendent à un contre-coup, la crise du recrutement s'installant ne permettant pas d'envisager une compensation suffisante par la seule fidélisation sans porter atteinte, une nouvelle fois, au format et aux capacités des forces¹⁴⁶. Sont notamment soulignés :

- ▶ La persistance d'une forte attrition en premier contrat, en particulier au sein de l'Army ;
- ▶ Le problème persistant d'une forte attrition du personnel féminin en cours de carrière, dans un contexte de relative stagnation du recrutement féminin, malgré des décennies d'ouverture des armées et la suppression, en 2013 puis en 2015, de toutes les restrictions

¹⁴⁴ James V. Marrone, S. Rebecca Zimmerman, Louay Constant, Marek N. Posard, Katherine L. Kidder, Christina Panis, Rebecca Jensen, *Organizational and Cultural Causes of Army First-Term Attrition*, op. cit.

¹⁴⁵ Notons que l'attrition au cours du *Basic Training* a été moindre qu'à l'accoutumée en période Covid. Cela s'expliquerait par l'adoption d'un rythme plus progressif qui aurait permis à certaines recrues de mieux négocier la transition entre la vie civile et la vie militaire. Gina Harkins et Matthew Cox, « Fewer Military Recruits Dropped Out of Boot Camp in 2020. Here's Why », *Military.com*, December 18, 2020: « the Army has seen attrition rates drop from 10.8% to 7.58% in BCT and one station unit training ».

¹⁴⁶ Meredith Kleykamp & Heidi Urben, « Now is the time to save the All-Volunteer Force », Brookings event, 19 janvier 2023.

d'accès¹⁴⁷. Le problème majeur concerne donc la fidélisation, les femmes ayant un taux de propension à quitter le service de 28% supérieur à celui des hommes¹⁴⁸. Les *Services* ont récemment décidé d'augmenter la durée du congé parental (12 semaines) et de rendre les horaires de garde d'enfant au sein des bases militaires plus souples.¹⁴⁹

Ainsi, en 2019, le *Center for Military Readiness* (CMR) révélait les principales conclusions d'une étude conduite par les *Services* sur la période 2015-2019 présentée au *Defense Advisory Committee on Women in the Services* (DACOWITS) du Pentagone. Le constat était unanime : le taux d'attrition concernant les femmes était le double de celui des hommes dans les unités dites de combat (mêlée, artillerie et génie de combat) :

- ⇒ USMC : Officiers – Hommes : 13.5% vs. Femmes : 29.5% ; *Enlisted* – Hommes : 11.2% vs. Femmes : 23.9% ;
- ⇒ Army : Taux d'attrition Homme : 11.6% vs. taux d'attrition Femme : 25.3% ;
- ⇒ Navy Special Warfare Command (NSWC) et Air Force Special Warfare : les données étant échantillonnaires, les unités concernées ont simplement relevé qu'elles avaient reçu peu de candidates et que le taux de réussite avait été très faible.

- ▶ L'impact *a priori* néfaste sur le long terme de la polarisation politique ;
- ▶ La mise en place récente du *Blended retirement system* (BRS)¹⁵⁰, dont les autorités estiment les premiers résultats encourageants, mais qui pourrait inciter une partie des effectifs à partir plus tôt¹⁵¹ en bénéficiant des placements effectués dès le recrutement selon ce nouveau régime fiscal (le *legacy system* privait de toute retraite les soldats quittant avant 20 ans de service)¹⁵² ;
- ▶ La sur-sollicitation de la Réserve depuis la conduite de la GWOT qui risque d'entraîner des conséquences sur le long terme (lassitude et suspicion par rapport aux conditions réelles de travail au vu de l'expérience non conforme des années passées) ;
- ▶ Le paradoxe, avec probables effets sur le long terme, de la recherche d'une plus grande souplesse de gestion à tous les niveaux : « *career development* » et « *broadening experience* » impliquent des « sorties » ponctuelles du système mais devraient en toute

¹⁴⁷ En 2013, le secrétaire à la Défense Leon Panetta levait l'interdiction faite aux femmes d'accéder aux unités de mêlée (« *direct ground combat roles* »). La mesure est pleinement entrée en vigueur en 2015-2016, les dernières restrictions marginales ayant été levées par le secrétaire à la Défense Ash Carter.

¹⁴⁸ *Female Active Duty Personnel, Guidance and Plans Needed for Recruitment and Retention Efforts*, GAO, mai 2020: « GAO's statistical model found that the likelihood of separation for female servicemembers is 28 percent higher than that of males. GAO's literature review of selected studies on reasons why females separate from the military identified six themes, including family planning, sexual assault, and dependent care, as influencing separations ».

¹⁴⁹ *Pentagon Reports: Female Attrition Rates Twice as High in Formerly All-Male Ground Combat Units*, CMR, May 2020 – <https://cmrlink.org/data/sites/85/CMRDocuments/FactSheetWICEExperimentResultsc.pdf>

¹⁵⁰ <https://www.militaryonesource.mil/resources/millife-guides/blended-retirement-system/> « Under the traditional system, only those who serve 20 years receive a retirement benefit. That means about 81% of service members leave with no benefit. Under the Blended Retirement System, about 85% of service members will receive a retirement benefit, even if they don't qualify for full retirement ».

¹⁵¹ Ryan Pallas, « Putin's Lessons for The All-Volunteer Force », *War on The Rocks*, 15 juin 2022.

¹⁵² Beth J. Asch, Michael G. Mattock, James Hosek, *The Blended Retirement System Retention Effects and Continuation Pay Cost Estimates for the Armed Services*, Rand, 2017 – https://www.rand.org/pubs/research_reports/RR1887.html

logique, pour maintenir la *readiness*, être compensés par un format plus étoffé. D'ailleurs, par rapport aux années 1980, le taux de participation d'officiers à des programmes universitaires a baissé en raison du fort taux d'engagement des forces en opérations¹⁵³.

B. Des fondations ébranlées

La plupart des observateurs avertis estiment que se profile une crise profonde de la fidélisation en raison de la nature même des modes d'organisation et de fonctionnement des armées déduits d'un écosystème sociologique national aujourd'hui en partie contesté ou dépassé, le « *family model* »¹⁵⁴. Ce modèle était organisé autour de la famille nucléaire au sein de laquelle l'un des conjoints, en général l'homme, exerçait une profession tandis que l'autre demeurait au foyer (« *single bread-winning model* »)¹⁵⁵. Au sein des armées, ce modèle a longtemps servi de référence. Il est sans doute encore dominant chez les officiers. Pour autant, il n'est plus viable, la nouvelle génération ayant, par désir ou par nécessité, adopté un autre schéma qui vient ébranler l'ensemble de l'édifice des ressources humaines des armées¹⁵⁶. En outre, le nombre de personnels mariés au sein de la population des *Enlisted* n'a cessé de croître depuis les années 1970, ainsi que celui des conjoints ayant un travail. Cependant, en raison des contraintes inhérentes au mode de vie militaire, il est constaté que les conjoints ont un taux de chômage trois fois supérieur à la moyenne nationale¹⁵⁷. Il en résulte que, plus que jamais, la stabilité est recherchée et constitue un critère majeur pour les jeunes générations, selon la logique du « modèle occupationnel » plutôt que du « modèle institutionnel »¹⁵⁸.

2. Une crise de la ressource multifactorielle

2.1. La ressource disponible : données démographiques

Les données du *Census Bureau* collectées à l'occasion du dernier recensement décennal en date de 2020¹⁵⁹, et les projections rattachées, font état d'une population globale de près de 336 millions d'habitants fin 2023¹⁶⁰. En 2022, la population comptait 51% de femmes et 49% d'hommes. Sur les plans racial et ethnique, elle se répartissait comme suit : les « *non-Hispanic White alone* » représentaient 58.9% de la population, suivis des Hispaniques (19.1%) et des

¹⁵³ Heidi Urben, « Now is the time to save the All-volunteer force », op. cit..

¹⁵⁴ Meredith Kleycamp, « Now is the time to save the All-volunteer force », Brookings event, 19 janvier 2023.

¹⁵⁵ Ryan Pallas, « The sinking ship of Theseus: Adapting the U.S. military to the modern family », *War on the Rocks*, 22 mars 2023 – <https://warontherocks.com/2023/03/the-sinking-ship-of-theseus-adapting-the-u-s-military-to-the-modern-family/>

¹⁵⁶ Ibid. L'auteur cite le Dr Bernard Rostker, ancien Under secretary of defense for personnel and readiness, qui déclarait en 2015: « *the military personnel system in place today is fundamentally the same one put into place after World War II.* »

¹⁵⁷ Ibid.

¹⁵⁸ Ibid. « *Whether the U.S. military knew it or not, the moment the all-volunteer force was created and conscription ended, the U.S. military became what Moskos describes as an « occupational model. » This means that the military, like companies in the civilian sector, needs to increase opportunities for stability where possible.* »

¹⁵⁹ U.S. Census Bureau, Population Division, « Annual Estimates of the Resident Population by Sex, Race, and Hispanic Origin for the United States: April 1, 2020 to July 1, 2022 (NC-EST2022-SR11H) », June 2023 – <https://www.census.gov/quickfacts/fact/table/US/PST045222>.

¹⁶⁰ Le *Census Bureau* indique 335 761 343 à la date du 23 novembre 2023.

« *non-Hispanic Black alone* » (12.6%). Ces groupes raciaux demeureront les trois groupes prévalents jusqu'en 2060, quel que soit le scénario prospectif envisagé. À partir de 2060, les « *non-Hispanic White alone* » ne représenteront plus que 44.9% de la population. La population hispanique atteindra les 26.9%, tandis que les « *non-Hispanic Black alone* » stagneront à environ 13%. Quant aux Hispaniques, ils se répartissent dans toutes les catégories raciales, toutefois très majoritairement, 55 376 208 sur 63 664 346, au sein de la population *White Alone*.

**Figure n° 11 : POPULATION AMÉRICAINE :
ESTIMATION GÉNÉRALE, RÉPARTITIONS PAR ÂGES, SEXES ET ETHNIES**

Population	
Population Estimates, July 1, 2022, (V2022)	333,287,557
Population estimates base, April 1, 2020, (V2022)	331,449,520
Population, percent change - April 1, 2020 (estimates base) to July 1, 2022, (V2022)	0.6%
Population, Census, April 1, 2020	331,449,281
Population, Census, April 1, 2010	308,745,538
Age and Sex	
Persons under 5 years, percent	5.6%
Persons under 18 years, percent	21.7%
Persons 65 years and over, percent	17.3%
Female persons, percent	50.4%
Race and Hispanic Origin	
White alone, percent	75.5%
Black or African American alone, percent (a)	13.6%
American Indian and Alaska Native alone, percent (a)	1.3%
Asian alone, percent (a)	6.3%
Native Hawaiian and Other Pacific Islander alone, percent (a)	0.3%
Two or More Races, percent	3.0%
Hispanic or Latino, percent (b)	19.1%
White alone, not Hispanic or Latino, percent	58.9%

Source: U.S. Census Bureau, Population Division, « Annual Estimates of the Resident Population by Sex, Race, and Hispanic Origin for the United States: April 1, 2020 to July 1, 2022 (NC-EST2022-SR11H) », June 2023, <https://www.census.gov/quickfacts/fact/table/US/PST045222>

Trois scénarios prospectifs d'évolution démographique sont envisagés :

- ▶ Faible immigration : pic à 346 millions en 2043, puis déclin jusqu'à 319 millions en 2100.
- ▶ Scénario intermédiaire : la population américaine devrait atteindre un pic de 370 millions en 2080, soit une croissance plus faible qu'anticipé avant la crise de la Covid-19, puis amorcer une lente décroissance jusqu'à 366 millions en 2100, soit un accroissement entre 2022 et 2100 de seulement 9,7%. En 2100, 29.1% de la population aura 65 ans ou plus, la population des moins de 18 ans ne représentant alors plus que 16.4% du total.
- ▶ Forte immigration : la population pourrait atteindre 435 millions en 2100.

À noter qu'en cas d'absence totale d'immigration, la population américaine amorcerait son déclin dès 2024 pour ne plus compter que 226 millions d'individus en 2100. La croissance de la population est donc essentiellement dépendante des flux migratoires. En 2022, les résidents nés à l'étranger représentent 13.9% de la population ; ils pourraient en représenter 19.5% en 2100.

Concernant la ressource disponible pour le recrutement militaire, les données du Census Bureau permettent d'établir que la classe d'âge des 17-24 ans, soit les personnes nées entre 1995-1996 et 2002-2003, et âgées de plus de 17 ans et moins de 25 ans au 1^{er} avril 2020, comporte environ 34 millions d'individus, hommes et femmes confondus. Les projections jusqu'à 2060 laissent entrevoir une stabilité quantitative de cette classe d'âge. Les armées peuvent donc miser sur un réservoir annuel de près de 34 millions d'individus à moyen-long terme¹⁶¹.

Age au 1 ^{er} avril 2020	Année de naissance	Série basse	Série intermédiaire	Série haute
17	2002-2003	4 268	4 288	4 300
18	2001-2002	4 288	4 308	4 321
19	2000-2001	4 354	4 375	4 387
20	1999-2000	4 307	4 331	4 346
21	1998-1999	4 273	4 298	4 313
22	1997-1998	4 246	4 273	4 289
23	1996-1997	4 266	4 292	4 308
24	1995-1996	4 319	4 343	4 360

2.2. Une ressource déficiente

Quatre facteurs majeurs conditionnent le niveau quantitatif et qualitatif des forces armées en matière de ressources humaines. Il s'agit de la santé, de l'aptitude physique, de l'éducation et des antécédents judiciaires. La situation est extrêmement préoccupante : les statistiques de 2017 indiquaient une inaptitude définitive de 71% en moyenne de la classe d'âge des 17-24 ans, essentiellement pour cause d'obésité, de déficience mentale ou éducative, et d'existence d'antécédents judiciaires ; les dernières données sont troublantes : désormais, 77% de ladite population est considérée comme inapte au service¹⁶².

Ainsi, d'une ressource potentielle d'environ 34 millions de jeunes hommes et femmes, 7,82 millions sont potentiellement recrutables. Or, seuls 12% d'une classe d'âge sont immédiatement « disponibles », c'est-à-dire ne sont pas engagés dans un parcours universitaire (*College*), soit 4 080 000 individus. En moyenne, 9% font état d'une certaine propension à l'engagement, soit 367 200 environ¹⁶³. En conséquence, les armées recrutant en moyenne 160 000 individus par an, le ratio, qui serait théoriquement de 1/48 pour la totalité de la classe d'âge, est en

¹⁶¹ Ce réservoir est complété par une ressource plus âgée désormais convoitée par les armées, en particulier dans des secteurs très spécialisés (cyber) ou au profit des forces de réserve. La Navy a ainsi porté son âge limite de recrutement à 41 ans.

¹⁶² [Pentagon Report Finds 77% of Young Americans are Ineligible for Military Service | TIMCAST](#)

¹⁶³ Ces données sont approximatives et font l'objet de controverses. Dans son analyse, Mackenzie Eaglen, AEI, « Recruitment Is Now a Real Threat to a Frail Force Facing Formidable Foes », *Breaking Defense*, 12 août 2022, l'auteur affirme : « Of the 32 million Americans age-eligible for uniformed service, only 23 percent are initially qualified to serve. Once academic eligibility is accounted for, that drops to just over 10 percent (3.53 million...Decades beyond mandatory conscription, the key question now is how many youth are even interested in military service. Only nine percent of eligible young people in the US demonstrated the propensity to serve, according to the survey data, leaving around 321,000 — a brutally low 1.01 percent — of the total age-eligible population both qualified and inclined to join the military ».

réalité d'environ 1/2,3. Ces données appellent deux commentaires : d'une part, le recrutement ne s'effectue pas seulement parmi la population encline à l'engagement puisque dans les faits les armées recrutent majoritairement parmi la population n'ayant pas indiqué initialement une certaine propension à servir ; d'autre part, parmi les recrues potentielles satisfaisant aux critères généraux d'éligibilité *a priori*, nombre ne satisferont pas aux tests (environ 30% des candidats ayant pourtant obtenu un *High School Diploma*).

De surcroît, la pandémie de COVID-19 aura constitué un facteur aggravant :

- ▶ Sur le plan de la santé mentale¹⁶⁴, le niveau d'anxiété et de troubles dépressifs a augmenté dans l'ensemble de la population américaine et en particulier chez les jeunes. Parmi les données les plus marquantes, on retiendra que 33,7% des jeunes adultes (18-25 ans) souffraient en 2021 d'un trouble mental (*any mental illness – AMI*) et 11,4% d'un trouble grave (*serious mental illness – SMI*)¹⁶⁵.
- ▶ Sur le plan cognitif, les résultats aux tests standardisés se sont effondrés¹⁶⁶. Les propos du général McConville, alors CSA, en 2022, sont à ce titre édifiants : « [...] *les jeunes hommes et femmes ont des difficultés à passer le test ASVAB (Armed Services Vocational Aptitude Battery), qui correspond essentiellement aux exigences académiques pour entrer dans l'armée [...] Autrefois, environ deux tiers des personnes qui se présentaient au poste de recrutement réussissaient l'ASVAB. Aujourd'hui, c'est un tiers. Il en va de même pour le test d'aptitude physique* ». ¹⁶⁷
- ▶ Sur le plan physique, le taux d'obésité¹⁶⁸ chez les plus jeunes a lui aussi augmenté, passant de 19% à 22%¹⁶⁹.

¹⁶⁴ Jennifer Barnhill, « The Military Is Missing Recruitment Goals. Are Thousands Being Unnecessarily Disqualified? », *The War Horse*, 3 août 2023. Selon l'auteur, environ 50 000 candidats au recrutement ont été disqualifiés entre 2015 et 2019 par les différents *Services*. Près de 10 000 auraient par la suite obtenu une dérogation. Depuis, le nombre de candidatures rejetées diminue car les *Services* ont assoupli leurs exigences et acceptent désormais des candidats sous traitement médical contre les troubles du déficit de l'attention avec ou sans hyperactivité-TDAH.

¹⁶⁵ Données communiquées par le National Institute of Health – <https://www.nimh.nih.gov/health/statistics/mental-illness>

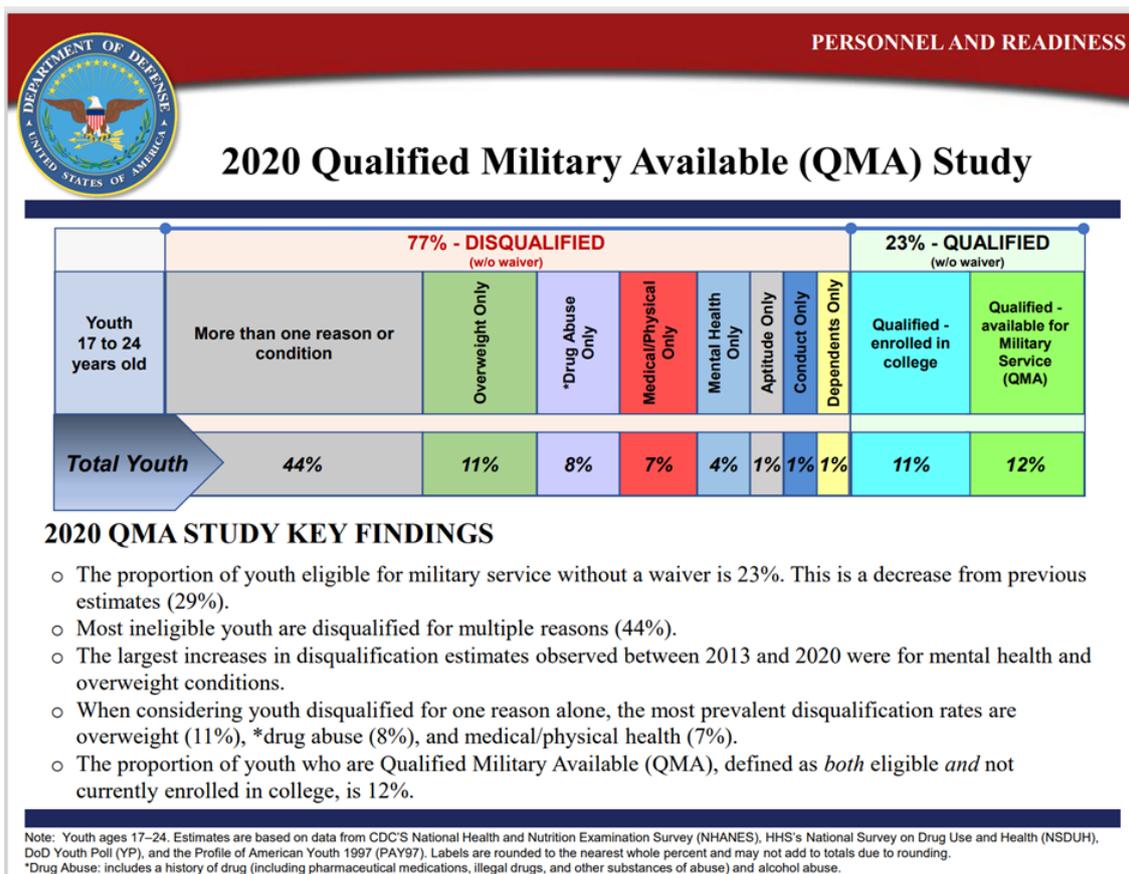
¹⁶⁶ U.S. Army Public Affairs, *Transcript: Army Recruiting Media Round Table July 26, 2022, July 27, 2022*. « *Preliminary data suggests remote schooling may have lowered overall armed services vocational aptitude battery, or what we call the ASVAB, scores by as much as 9%. These conditions have negatively affected the Army's ability to meet its recruiting targets. Over the past few years' student test scores have dropped and childhood obesity has increased* ».

¹⁶⁷ Cité in Jen Judson, « Five questions with Gen. James McConville, US Army chief of staff », *Defense News*, 10 octobre 2022.

¹⁶⁸ Voir annexe 5 – Le fléau de l'obésité – <https://www.cdc.gov/physicalactivity/downloads/unfit-to-serve-062322-508.pdf>

¹⁶⁹ Scott Neuman, « Children and Teens Gained Weight at an Alarming Rate During the Pandemic, The CDC Says », 17 septembre 2022. « *The study, published Thursday, looked at 432,302 people between the ages of 2 and 19 years old and found, among other things, that the percentage of obese children and teens increased to 22%, compared with 19% before the pandemic* ».

Figure n° 12 : PART DE LA JEUNESSE APTE AU SERVICE MILITAIRE



Source: ASVAB Career Exploration Program, [https://prod-media.asvabprogram.com/CEP_PDF_Contents/Qualified Military Available.pdf](https://prod-media.asvabprogram.com/CEP_PDF_Contents/Qualified_Military_Available.pdf)

2.3. Une ressource potentielle largement indifférente

Si le respect pour ceux qui servent se manifeste ostensiblement depuis le début des campagnes militaires post-11-Septembre, il apparaît comme un « substitut » à l’engagement, qui ne suscite plus d’intérêt dans la majorité de la population.

La question des motivations à s’engager s’est posée dès la création de l’AVF, une grande partie des spécialistes envisageant alors la transformation du service militaire en un « emploi » qui serait choisi en fonction d’un calcul coût/avantage (*occupational model*¹⁷⁰). Les nombreuses recherches menées depuis les années 1980 permettent d’identifier différentes catégories de motivations, que l’on peut tenter de combiner. La grille d’analyse proposée en 2022 par Krebs et Ralston distingue les facteurs personnels et les conditions structurelles qui favorisent l’engagement, aboutissant à 4 types de motivation¹⁷¹.

¹⁷⁰ Ce terme fut proposé par le sociologue Charles Moskos, par opposition à une conception « institutionnelle » du service, caractérisant la conscription.

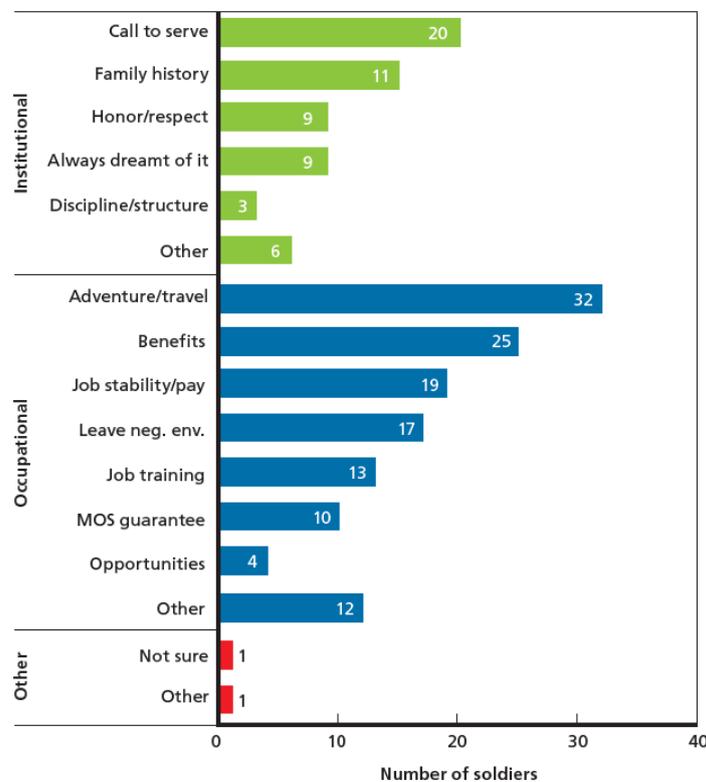
¹⁷¹ Ronald R. Krebs, Robert Ralston, « Patriotism or Paychecks: Who Believes What About Why Soldiers Serve », *Armed Forces & Society*, Vol. 48, n°1, 2022, p. 29.

Table I. Four Conceptions of Military Service.

		Degree of Choice in Joining the Military	
		High	Low
Motivation for Joining the Military	Intrinsic	“Patriot” (love of country)	“Good citizen” (sense of duty)
	Extrinsic	“Employee” (pay, benefits)	“Desperate” (no other options)

Dans une enquête effectuée par la Rand en 2018, sur un échantillon de soldats de l’Army, il apparaît que les motivations d’engagement sont principalement liées aux avantages offerts par la profession (46%) ou à une combinaison de ces intérêts avec les valeurs associées au service (46%)¹⁷².

Figure n° 13 : TYPES DE MOTIVATION À L’ENGAGEMENT MILITAIRE



Source : . Helmus, Zimmerman S., Posard M., Wheeler J., Ogletree C., Stroud Q., Harrell M., *Life as a private: A study of the motivations and experiences of junior enlisted personnel in the U.S. Army*, RAND Corporation, 2018, p. 27.
https://www.rand.org/pubs/research_reports/RR2252.html

En règle générale, il semble que les personnes motivées par la dimension « occupationnelle » effectuent des carrières plus courtes que celles qui ont des motivations « institutionnelles ». Cela semble cohérent dans la mesure où la possibilité de se former à un métier ou d’accéder aux études supérieures est l’un des bénéfices principaux offerts par l’engagement dans l’AVF.

Le contexte actuel amène à s’interroger davantage sur les obstacles au recrutement que sur les motivations positives. En effet, une enquête menée en 2015 relevait que, si 60% des jeunes

¹⁷² T. Helmus, Zimmerman S., Posard M., Wheeler J., Ogletree C., Stroud Q., Harrell M., *Life as a private: A study of the motivations and experiences of junior enlisted personnel in the U.S. Army*, RAND Corporation, 2018 – https://www.rand.org/pubs/research_reports/RR2252.html

de 18 à 29 ans soutenaient l'emploi de la force contre l'État islamique en Syrie, ils n'étaient que 16% prêts à rejoindre les armées. Aujourd'hui, la propension à servir au sein de la classe d'âge concernée est à un niveau historiquement bas, avec 9%¹⁷³. D'ailleurs, Beth Asch, économiste de la Rand Corporation, qui note que les deux tiers des recrues appartiennent au groupe des « *negatively propensed* » (population rejetant *a priori* toute idée de servir dans les forces armées), estime que « *le recrutement ne cible pas la population encline à servir* », et en conséquence que l'AVF est plus une « *all-recruited force* » qu'une « *all-volunteer force* ». ¹⁷⁴

Figure n° 14 : ÉVOLUTION DE LA PROPENSION À SERVIR

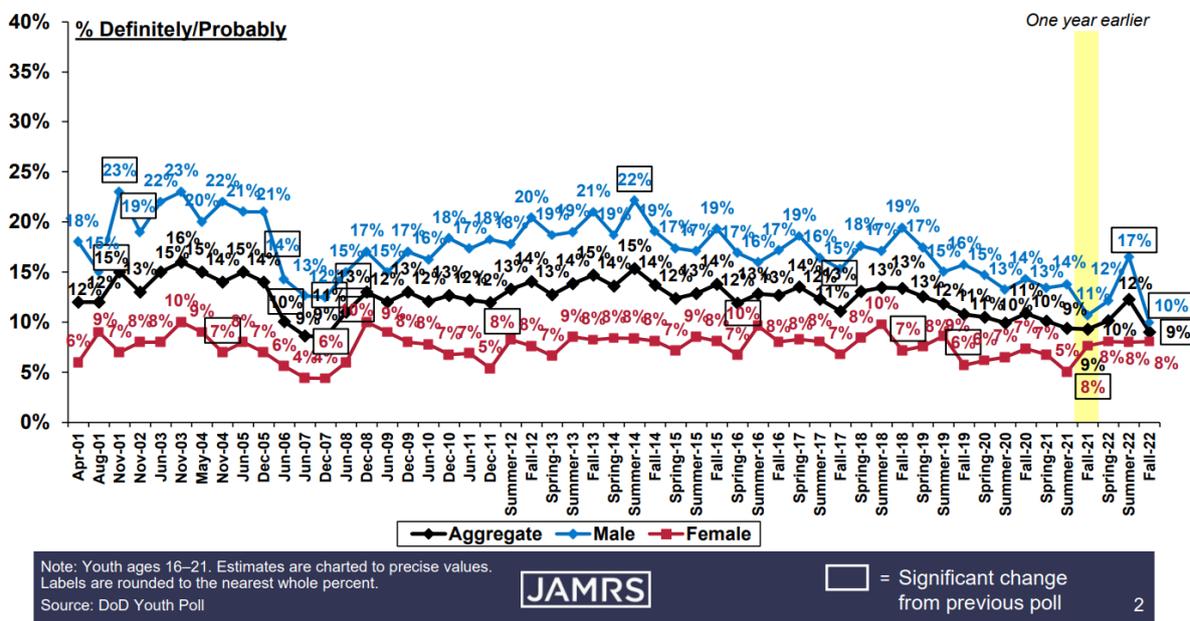
General Military Propensity

By Gender

FPP9: In the next few years, how likely is it that you will be serving in the Military?

Response options: Definitely, Probably, Probably Not, Definitely Not

- Aggregate and male youth military propensity decreased from Summer to Fall 2022.



Source : Office of People Analytics, Joint Advertising, Market Research & Studies, « Fall 2022 Propensity Update », 21 août 2023, https://jamrs.defense.gov/Portals/20/Documents/YP54Fall2022PUBLICRELEASEPropensityUpdate_20230713_v1.pdf

Plusieurs raisons pourraient expliquer cette tendance :

- Le double impact de la fin des opérations de guerre en Afghanistan et en Irak, et plus généralement une perception moins aigüe des opérations menées dans le cadre de la guerre contre le terrorisme. En découleraient une forte baisse du sentiment d'urgence à servir mais aussi une forme de déception vis-à-vis du rôle des armées, notamment eu égard aux conditions du retrait d'Afghanistan en 2021 ;

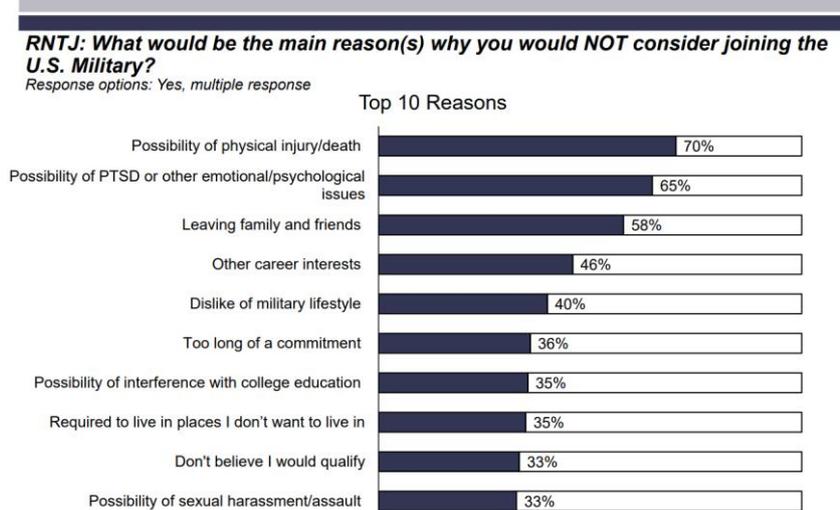
¹⁷³ Office of People Analytics, US Department of Defense. Statistiques officielles sur l'année 2022 publiées en août 2023 – https://docs.opa.mil/opa.mil-production1/reports/futures_surveys/YP54Fall2022PUBLICRELEASEPropensityUpdate_20230713_v1.pdf

¹⁷⁴ Citée dans Jennifer Hlad, « Military Must Recruit More Women, Immigrants for the Future Force, Experts Say », *Defense One*, 27 janvier 2023.

- ▶ Une économie en relativement bonne santé, du moins un taux de chômage très bas, qui tend donc le marché du recrutement. Cette donnée est toutefois controversée : en effet, les statistiques tendent à négliger une donnée pourtant fondamentale qui concerne le désengagement d’une assez forte proportion de la population mâle, blanche notamment, du marché du travail. Dans les faits, le chômage est plus élevé. Enfin, la concurrence fait rage et les grandes sociétés ont désormais mis en place des systèmes de compensation (primes, allocations, etc.) qui font jeu égal avec les dispositifs incitatifs du DoD¹⁷⁵ ;
- ▶ Une crise de confiance envers les institutions américaines, constatée depuis de nombreuses années chez l’ensemble de la population, désormais très prononcée chez les plus jeunes sondés¹⁷⁶. Or, la perception d’une politisation des armées peut avoir aussi un effet répulsif chez certains ;
- ▶ Une baisse significative de l’attractivité du métier militaire telle que seulement 62,9% des familles de militaires recommanderaient en 2022 de servir, contre 74,5% en 2019¹⁷⁷ ;
- ▶ Le problème du harcèlement sexuel : les statistiques sont préoccupantes puisque malgré les nombreuses mesures prises depuis des années, les taux rapportés d’agression sexuelle augmentent¹⁷⁸.

Le DoD suit attentivement ces questions et synthétise ainsi en 2023 les dix principales objections au service¹⁷⁹ :

Figure n° 15 : JUSTIFICATIONS DES RÉTICENCES À L’ENGAGEMENT
Reasons Not to Join



Source : Office of People Analytics, Joint Advertising, Market Research & Studies, « Fall 2022 Propensity Update », 21 août 2023, https://jamrs.defense.gov/Portals/20/Documents/YP54Fall2022PUBLICRELEASEPropensityUpdate_20230713_v1.pdf

¹⁷⁵ Thomas Spoehr, Katherine Kuzminski, « Bad Idea: Relying on the Same Old Solutions to Meet the Military Recruitment Challenge », *Defense 360*, 10 mars 2023.

¹⁷⁶ Gallup – <https://news.gallup.com/poll/1597/confidence-institutions.aspx>.

¹⁷⁷ Military Family Advisory Network, Survey Results 2019, p. 168 – <https://www.mfan.org/wp-content/uploads/2021/10/MFAN2019SurveyResults.pdf>, consulté le 24 novembre 2023.

¹⁷⁸ David Barno, Nora Bensahel, « Addressing the U.S. military recruiting crisis », *War On The Rocks*, 10 mars 2023, « Indeed, in a fall 2021 survey, **30 percent** of Americans aged 16 to 24 said that the possibility of sexual harassment or assault was one of the main reasons why they would not consider joining the U.S. military. »

¹⁷⁹ Office of People Analytics, Joint Advertising, Market Research & Studies, « Fall 2022 Propensity Update », 21 août 2023.

Chapitre 3 – Conséquences sur la politique militaire

1. Enjeux pour l'efficacité de l'appareil militaire

1.1. Impact de la crise du recrutement sur la readiness

La *readiness*, qui est avec la modernisation la priorité absolue des autorités du DoD, est souvent traitée sous l'angle technique (équipements, disponibilité et préparation opérationnelles), plus rarement sous l'angle de ses effectifs, en qualité comme en quantité. Or, la situation actuelle contraint les autorités à envisager une réorganisation de la structure de force à partir de la variable RH en crise. En effet, la crise du recrutement affecte la composition de la force (déficit de certaines catégories de personnel), la pyramide des grades, et l'efficacité opérationnelle.

1.1.1. Army : masse vs. modernisation ?

« Nous devons vraiment continuer à travailler dur pour résoudre nos problèmes de recrutement... de peur d'être contraints à des réductions 'supplémentaires' »¹⁸⁰. Les propos de Christine Wormuth, Secrétaire à l'Army, sont édifiants : le modèle même des forces est sous pression et l'aptitude opérationnelle est en jeu.

Les autorités de l'Army ont choisi de revoir les paramètres régissant l'adéquation effectifs-structure de force, en priorisant la restructuration des forces spéciales. À partir des travaux de l'*Army Recruiting and Retention Task Force*¹⁸¹ ont donc été décidés :

- ▶ Une politique de rationalisation, soit un écrémage de la structure bureaucratique à tous les niveaux ;
- ▶ En matière de recrutement¹⁸², l'élargissement de la cible RH (profils plus âgés et/ou plus qualifiés, soit passer de 1/5 des recrues titulaires d'un niveau d'études supérieur

¹⁸⁰ Davis Winkie, « Army secretary talks force structure cuts, SOF 'reform' », *Army Times*, 28 juin 2023 – <https://www.armytimes.com/news/your-army/2023/06/28/exclusive-army-secretary-talks-force-structure-cuts-sof-reform/> Christine Wormuth a reconnu que ces réorganisations étaient en partie motivées par la crise du recrutement: « *the recruiting challenges that we've been experiencing...if we don't turn our recruiting situation around, we will likely have to contemplate additional force structure changes, because we can't have unready forces; we can't have hollow formations.* »

¹⁸¹ Col Junel Jeffrey-Kim, « Army Recruiting and Retention Task Force reflects on its first year », DVIDS, 11 juillet 2023. L'Army RRTF a été mise sur pied en août 2022 afin de réfléchir à la manière de restructurer la fonction recrutement – <https://www.dvidshub.net/news/457413/army-recruiting-and-retention-task-force-reflects-its-first-year>

¹⁸² Davis Winkie, « After missing goal again, Army announces sweeping recruiting reforms », *Army Times*, 3 octobre 2023. Dès le salon de l'AUSA 2023, Wormuth avait clairement annoncé les grandes orientations à venir : « *Simply put, we are*

à l'équivalent du baccalauréat à 1/3 en 2028, car de plus en plus de fonctions au sein des armées demandent des aptitudes cognitives plus élevées)¹⁸³, la mise sur pied d'une « *specialized talent acquisition workforce* », et le lancement d'une « *experimentation and learning capability* » qui vise, à l'instar de ce qui est fait à l'échelle des forces, à mieux comprendre l'écosystème RH et à valider des orientations avant la mise en pratique, à des fins d'amélioration de la *readiness* ;

- ▶ Le rééquilibrage au détriment des forces spéciales (coupes de 10 à 20% de leurs effectifs qui avaient considérablement augmenté au cours de la GWOT et dont on estime aujourd'hui qu'ils sont en surnombre au vu de la nature des missions prioritaires allouées à l'Army)¹⁸⁴.

Si la plupart des commentateurs saluent les démarches en cours, ils ne manquent pas de s'interroger sur la viabilité de la maquette en vigueur. Ainsi, Thomas Spoehr questionne ouvertement la possibilité même du maintien des 31 *brigade combat teams* à un niveau de *readiness* acceptable pour une force réduite à 452 000 (les 31 BCT étaient auparavant justifiées par un effectif terminal de 485 000)¹⁸⁵.

1.1.2. Navy : un modèle introuvable

L'organisation et le fonctionnement d'une marine étant prioritairement définis par le volume de la flotte, la Navy se débat depuis de nombreuses années pour gérer une équation de plus en plus tendue due à la hausse concomitante des coûts du personnel et des équipements, en particulier des programmes de modernisation. Pour maintenir une structure de force d'environ 300 navires qui soit moderne et opérationnelle, la Navy a dû revoir ses objectifs à la baisse :

- ▶ La cible était de 355 navires à partir de 2016, pour atteindre 381 en 2060. Or, la Navy peine à maintenir une flotte opérationnelle de 300 navires en raison de ses propres attermolements quant à la composition de son mix (volume, nature et niveau de sophistication des différents navires composant la flotte), des capacités limitées de production des chantiers navals et du coût des équipements¹⁸⁶ ;
- ▶ En matière de RH, la Navy est à la peine, sur les plans quantitatif et qualitatif. Ces dernières années, elle a conduit une politique de type dérogatoire (abaissement des

changing who we recruit, how we recruit them, and who we recruit them with. We are going to broaden our prospect pool to include more of the available labor force. We are going to transition from a « borrowed » workforce model to a permanent specialized recruiter workforce – much like those used by Fortune 500 companies today. We are going to elevate Recruiting Command to report directly to me and General George. The Commanding General will serve a four-year tenure to lead and deliver results. And USAREC will be given new capabilities and capacity to experiment, learn, and implement change. »

¹⁸³ Lolita C. Baldor, « U.S. Army to launch a sweeping overhaul of its recruiting to reverse enlistment shortfalls », PBS, 3 octobre 2023, consulté le 28 novembre 2023 – <https://www.pbs.org/newshour/politics/u-s-army-to-launch-a-sweeping-overhaul-of-its-recruiting-to-reverse-enlistment-shortfalls>.

¹⁸⁴ Davis Winkie, « Army secretary talks force structure cuts, SOF 'reform' », *Army Times*, 28 juin 2023 – <https://www.armytimes.com/news/your-army/2023/06/28/exclusive-army-secretary-talks-force-structure-cuts-sof-reform/>

¹⁸⁵ Thomas Spoehr, *2023 Index of U.S. Military Strength*, Heritage Foundation, 18 octobre 2022. Cette remarque est d'autant plus pertinente que les effectifs ne seront désormais plus que de 445 000.

¹⁸⁶ Ronald O'Rourke, « Navy Force Structure and Shipbuilding Plans: Background and Issues for Congress », CRS, RL 32665, 16 novembre 2023, p. 2 : « *The Navy included 291 battle force ships. The Navy projects that under its FY2024 budget submission, the Navy would include 293 battle force ships at the end of FY2024 and 291 battle force ships at the end of FY2028* ». La Navy table donc sur une stagnation avant une reprise de la croissance au milieu du siècle.

normes en tout domaine), assumant le risque de sacrifier la qualité au profit du nombre¹⁸⁷.

1.1.3. Air Force : une aptitude grevée par le poids de la « legacy force »

Aux difficultés de recrutement (-10% des objectifs pour 2023, toutes composantes confondues)¹⁸⁸ s'ajoute une disponibilité opérationnelle juste suffisante. Si la crise de disponibilité affecte en premier lieu les flottes réduites d'appareils mono-mission, elle n'en concerne par moins à des degrés divers l'ensemble de la structure. Elle s'explique tout d'abord par le vieillissement de la flotte, partiellement compensé par l'arrivée de nouveaux appareils (F-35 et F-15EX) laquelle s'opère à des coûts prohibitifs concernant le F-35 donc à un rythme lent. Elle a également pour cause un système logistique défaillant que de multiples réformes n'ont pu rendre suffisamment efficace et un déficit chronique de pilotes qualifiés. Ce dernier a contraint l'Air Force à mettre en place, sous pression du Congrès, l'initiative « *Rated Officer Retention Demonstration Program* » destinée à juguler l'hémorragie, incluant des primes de ré-engagement astronomiques¹⁸⁹.

Dans ces conditions, une étude¹⁹⁰ de la Heritage Foundation évalue comme suit la *readiness* des Services :

- ▶ Army : « juste suffisante », en raison d'un programme de modernisation poussif – l'Army subit depuis 2018 une baisse de son budget à dollars constants –, de la crise du recrutement et d'un niveau d'entraînement non satisfaisant aux échelons bataillon et brigade.
- ▶ Navy : « faible », en raison d'une force de moins de 300 navires (298), voire 280 seulement en 2037, d'une inadéquation persistante entre les missions et les moyens, et d'une crise du recrutement.
- ▶ Air Force : « très faible », car elle est confrontée à un problème de formation et d'entraînement des pilotes, dispose d'une flotte vieillissante (environ 30 ans de moyenne) et connaît, elle aussi, des difficultés de recrutement.
- ▶ Marine Corps : « forte ». La restructuration du Corps et son programme de modernisation sont autant de facteurs positifs et encourageants qui confèrent une trajectoire et des objectifs clairs. Une incertitude demeure toutefois sur son format, jugé étriqué.
- ▶ Space Force : « faible ». L'évaluation est rendue difficile en raison du peu d'éléments rendus publics. La Space Force est en phase de montée en puissance et ne peut donc pas encore être véritablement évaluée ni être jugée pleinement opérationnelle.

¹⁸⁷ Rachel S. Cohen, « Need for accession waivers soars amid historic recruiting challenges », *Military Times*, 10 avril 2023, « The Navy issued 17,768 waivers — including 15,900 medical exemptions — out of the 29,000 that were requested for approximately 34,300 active duty recruits in fiscal 2022. That's about 3,000 more medical waivers than were requested in 2021, and nearly 12,000 more than were requested in 2018. (The Navy is the only service that tracks requested waivers.) »

¹⁸⁸ Rachel S. Cohen, Stephen Losey, « US Air Force fleet's mission-capable rates are stagnating. Here's the plan to change that. », *Air Force Times*, 14 février 2022 – <https://www.airforcetimes.com/news/your-air-force/2022/02/14/us-air-force-fleets-mission-capable-rates-are-stagnating-heres-the-plan-to-change-that/>

¹⁸⁹ Rachel S. Cohen, « Here's how the Air Force's new pilot retention bonuses will work », *Air Force Times*, 18 août 2023. Une prime peut s'élever à \$50 000 par année de service supplémentaire, soit \$600 000 pour 12 années, période maximale envisagée.

¹⁹⁰ Thomas Spoehr, *Heritage Foundation* – <https://www.heritage.org/military-strength/executive-summary>

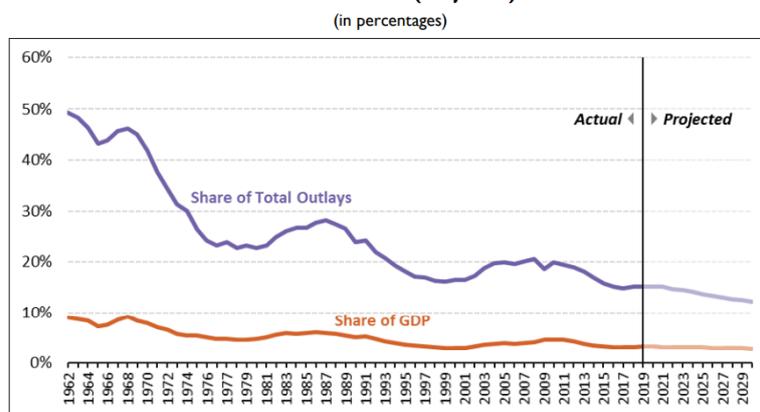
Le constat est sciemment alarmiste et mérite d’être nuancé. Toutefois, au regard des objectifs politiques affichés, il a le mérite de rendre compte d’une réalité insatisfaisante.

1.2. Le poids budgétaire des dépenses de personnel

Les dépenses liées au personnel (salaires, primes et aides diverses, dispositifs familiaux, couverture santé, etc.) ne cessent d’augmenter alors que les effectifs ont décliné au cours des dernières années¹⁹¹. Par ailleurs, le budget du DoD ne progresse que de manière marginale au point de diminuer en proportion de la richesse nationale produite¹⁹².

Figure n° 16 : PART DES DÉPENSES DE DÉFENSE DANS LE PIB

Figure 3. Defense Outlays as a Share of Total Outlays and Gross Domestic Product (GDP), FY1962-FY2030 (Projected)



Source: Figure I and OMB Table 10.1.

1.2.1. Données et prévisions par Service

L’étude des données officielles publiées par les services du DoD permet de constater une légère diminution en dollars constants entre 2022 et 2024 des budgets consacrés au personnel militaire (-3%) qui devrait être largement compensée par une nouvelle hausse prévue entre 2025 et 2028 (+6% environ)¹⁹³ :

- ▶ Le budget total de l’Army consacré au *MilPers* s’élève à \$68,178 Mds en 2023 pour un budget global de \$190,989 Mds. Rapporté aux effectifs (953 000), cela représente environ \$72 000 par an, par soldat, sans que soient inclus les coûts liés à la conduite des opérations.
- ▶ La Navy (effectif total de 395 000 auquel il convient d’ajouter les effectifs du Marine Corps qui s’élèvent à 174 000 pour l’Active et 33 000 pour la Réserve), a consacré \$58,079 Mds au personnel en 2023, soit \$96 000 par *Sailor* ou *Marine*.

¹⁹¹ John Harper, « Pentagon Personnel Costs at Historic High », *National Defense*, 19 octobre 2021 : « In 2020, the Defense Department spent about 25 percent of its \$630 billion base budget on cash pay and benefits for current service members, according to CBO » – <https://www.nationaldefensemagazine.org/articles/2021/10/19/pentagon-personnel-costs-at-historic-high>

¹⁹² Voir Annexe 6 – Données budgétaires.

¹⁹³ Office of the Under Secretary of Defense (Comptroller), « National Defense Budget Estimates for FY 2024 », DoD, mai 2023 – https://comptroller.defense.gov/portals/45/documents/defbudget/fy2024/fy24_green_book.pdf

- ▶ Dans l'US Air Force, le poste *MilPers* s'élève à \$46,188 Mds en 2023, soit un coût par *airman* (effectif total de 499 000) d'environ \$93 000.

À l'exception de l'année 2025 qui anticipe une assez forte augmentation de ces budgets pour les trois *Services*, sans doute par un effet de rattrapage non explicité, la stabilité, en dollars constants, caractérise les prévisions. Sachant que par ailleurs les effectifs des *Services* sont soit stabilisés, soit en forte diminution, il en ressort que le coût moyen du personnel militaire continue d'augmenter, au-delà des seules variables liées à l'inflation par exemple. Cela confirme les observations récentes qui faisaient état de la progression régulière et substantielle des coûts du personnel et de ses conséquences sur les équilibres budgétaires, en particulier en matière d'allocation des fonds au profit des projets de modernisation¹⁹⁴. L'Army, en 2023, avec une force d'active (452 000) déflatée de 30 000 soldats par rapport aux prévisions, aura alloué 35% de son budget au poste *MilPers* (même montant en 2022 pour 465 000 hommes), et les prévisions pour 2028 font état de 40%¹⁹⁵.

1.2.2. La logique financière : entre surenchère et mésestimation ?

Dans les années 1990, puis de nouveau lors de la « guerre contre la terreur », les soldes et pensions ont été considérablement revalorisées, à tel point que les autorités politiques peinent depuis à juguler leur augmentation régulière¹⁹⁶. Ainsi, dans les faits, contrairement à la perception générale, le personnel militaire bénéficie d'un système de solde et de compensation plus généreux que celui du personnel civil équivalent, à tous les niveaux hiérarchiques, en période d'activité comme à la retraite¹⁹⁷. La plupart des experts s'interrogent donc sur la viabilité d'un modèle qui conduit à une forme de surenchère en matière de compensation sans pour autant que les paramètres de performance soient véritablement pris en compte¹⁹⁸. Ce constat est d'ailleurs valable pour les vétérans, auxquels le gouvernement américain consacre désormais 2,5% de ses dépenses globales contre 1,5% entre 1990 et 2010, et dont le taux de pauvreté s'élevait en 2022 à 7,5% contre 12% pour la population globale¹⁹⁹.

Le CBO en déduit qu'il convient de mieux communiquer sur les avantages offerts afin de contrer les préjugés. Pour cela, il recommande de réévaluer la répartition (mix) entre les avantages distribués en monnaie fiduciaire (cash) ou scripturale (non-cash), et ceux qui sont déferés (retraite). Aujourd'hui, la majorité est distribuée sous la forme scripturale, ce qui a pour effet de faire grandement sous-estimer par les bénéficiaires le montant des sommes réellement perçues. Augmenter la proportion du fiduciaire pourrait ainsi constituer un avantage attractif à l'occasion du recrutement et en matière de fidélisation. De manière générale, il

¹⁹⁴ Seamus P. Daniels, *Assessing Trends in Military Personnel Costs*, CSIS, septembre 2021. Malgré une baisse des effectifs de 64% entre 1952 et 2016, les coûts du personnel ont augmenté de 110% sur cette période, pour un coût moyen par homme estimé à \$136 000 par an, contre \$89 000 en 2001.

¹⁹⁵ Voir Annexe 6 – Données budgétaires, tableau Army.

¹⁹⁶ Voir : Philippe Gros, Nicole Vilboux, *Les budgets de défense 2019 / 2020*, Observatoire de la politique de défense américaine, FRS, Mars 2019, pp. 13-16.

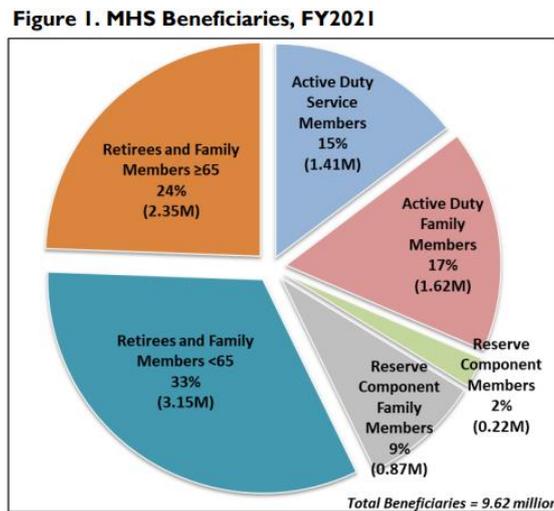
¹⁹⁷ CBO, « Approaches to Changing Military Compensation (January 2020)-Answers to questions for the record », 20 septembre 2023 – <https://www.cbo.gov/system/files/2023-09/59506-military-comp-qfrs.pdf>.

¹⁹⁸ Beth J. Asch, *Setting Military Compensation to Support Recruitment, Retention, and Performance*, Rand Corp., décembre 2019, « *In recent years, military pay has exceeded the 70th percentile for both officers and enlisted, raising the question of whether military pay is set too high relative to civilian pay* » – https://www.rand.org/pubs/research_reports/RR3197.html

¹⁹⁹ Statistiques fournies par USA Facts – <https://usafacts.org/topics/veterans/>, Updated 19 janvier 2023. Pour des données plus détaillées, voir Annexe 7 – Vétérans.

s’agirait, au profit des plus jeunes, d’accroître la proportion des dispositifs fiduciaires tout en régulant l’augmentation des salaires jugée trop élevée. Une autre idée avancée, plus « révolutionnaire », consisterait à allouer à tout le personnel militaire un salaire spécifiquement dédié aux dépenses liées à l’hébergement, à l’alimentation et à la santé, qui rendrait ainsi plus « visible » le volume d’argent perçu.

Figure n° 17 : RÉPARTITION DES CRÉDITS DE SANTÉ DANS LA TOTAL FORCE



Source: Defense Health Agency, Evaluation of the TRICARE Program: Fiscal Year 2022 Report to Congress, Washington, DC, 2022, p. 33.

Note: Numbers may not add up to total due to rounding.

Concernant les primes et autres compensations financières, dont la diversité est étonnante²⁰⁰, il est préconisé de réviser le système de financement des retraites et de durcir les conditions d’éligibilité aux bénéfices permanents associés. Citons à ce sujet les propos d’un officier franco-américain en service dans une unité de l’Army (active)²⁰¹ : « *Malheureusement je vois de plus en plus souvent des nouveaux Privates qui nous arrivent en état très faible de fitness et qui sont extrêmement difficiles à motiver. Je pense que les recrues s’engagent surtout pour les benefits, qui leur sont accordés indépendamment de leur performance. Ils n’ont donc aucun intérêt à travailler plus dur qu’il ne faut. J’ai pu constater ces deux dernières années que l’Armée essaie clairement de garder tout le personnel possible. Se séparer de soldats en surpoids ou avec des problèmes disciplinaires est presque impossible. Nos enlisted les plus jeunes le savent et utilisent l’Armée comme un « free paycheck²⁰² » ».*

²⁰⁰ Citons notamment : le *Quick Ship Bonus*, qui rémunère un engagement « express » sous 30 jours, que l’US Army a de nouveau réévalué à la hausse en 2022 (de 35 000 à 40 000 dollars) : USAREC Public Affairs, « Army offers \$40K to recruits who ship quick (« The Army has increased the « quick ship » bonus from \$35,000 to \$40,000 in all career fields for new recruits »), 24 août 2022 ; Les *Military Adoption Benefits* qui défrayent les familles adoptives jusqu’à \$2 000. Ces dispositions complètent un impressionnant arsenal principalement composé des mesures suivantes : *Advance Pay, Military Clothing Allowances, Military Travel Pay, Military Housing Allowances, Basic Allowance for Subsistence, Family Separation Allowance, Tax-free Combat Zone Exclusion, Free Space-available Travel*.

²⁰¹ Propos recueillis à l’occasion d’une conversation informelle en décembre 2023.

²⁰² Voir chapitre 2, « 2.2. Une ressource déficiente », p. 46.

**Un exemple emblématique des limites de la logique financière :
la *GI Bill* et la *Forever GI Bill***²⁰³

Les 20 dernières années, marquées par les conflits en Irak et en Afghanistan, ont conduit le DoD à augmenter l'ensemble des prestations compensatoires pour *service*, et à en créer ou améliorer de nouvelles. Parmi ces mesures, la loi *GI Bill* est un cas emblématique. Créée en 1944 pour faciliter la réinsertion des anciens combattants par la formation universitaire, elle a été une première fois refondée, au lendemain des attentats du 11-Septembre (*Post-9/11 GI Bill*). En cas de blessure ayant donné lieu à une dispense honorable, il suffit désormais d'avoir servi 30 jours en continu pour bénéficier de 100% de la *GI-Bill*, ou pour la transférer à son conjoint ou à ses enfants²⁰⁴. 50% des avantages sont alloués à compter de 90 jours de service, et 100% à compter de 36 mois. Pour la seule Army, ces montants s'élèvent à \$15 millions par an. Pour autant, ce système touche à ses limites dans la mesure où, concurrence économique oblige, la plupart des grandes sociétés proposent désormais un équivalent. La *GI-Bill*, malgré sa dispendieuse générosité, n'est plus en soi un avantage véritablement compétitif.

1.2.3. Le cas des dépenses de santé

Le seul poste budgétaire Santé s'élève à \$55,8 Mds en 2023, soit environ 7,2% du budget global (7% en 2021) et 31% du budget *MilPers* (\$172 445 Mds autorisés pour 2023)²⁰⁵. Le CRS, dans son rapport sur le système militaire de santé (*Military Health System-MHS*) le met en regard des \$23 Mds dépensés en 2000²⁰⁶. Au cœur de ce poste se trouve le système de couverture santé, TRICARE²⁰⁷, réservé aux soldats et à leurs familles, qui assure une prise en charge intégrale de l'ensemble des dépenses santé. Il s'agit là d'un dispositif extrêmement coûteux qui offre de surcroît un avantage considérable aux militaires sur une partie non négligeable de la population américaine, y compris les citoyens traditionnellement assurés par leur employeur, puisque les dispositions de TRICARE sont particulièrement généreuses et assurent une pleine couverture à vie (base des ayants-droit très large, coût de la santé incontrôlable au niveau national).

²⁰³ [GI Bill](https://veteran.com/forever-gi-bill/) et [Forever GI Bill](https://veteran.com/forever-gi-bill/), <https://veteran.com/forever-gi-bill/>, mise à jour du 23 septembre 2022.

²⁰⁴ Son montant prend en compte 36 mois de frais de scolarité au *College* (à 100% dans le public, à hauteur de \$27 120 par an dans le privé ou à l'étranger), le logement, les impédiments scolaires, et les frais éventuels liés à la ruralité (distance géographique d'un *College* urbain). À compter de 3 ans de service, 100% des bénéfices sont accordés, et tout de même 50% dès 90 jours. Ces dispositions ont de nouveau été réévaluées afin d'être pérennisées : on parle désormais de la *Forever GI Bill*, sans délai d'expiration, pour toute personne ayant achevé son service après le 1^{er} janvier 2013. Dès 2009, les conditions de transfert aux enfants ont été validées, sous condition de prolongation du service pour une durée de 4 ans, une mesure destinée à améliorer la fidélisation.

²⁰⁵ Bryce H.P. Mendez, « Defense Primer Military Health System -MHS », CRS, #IF10530 du 18 novembre 2022, « *The request includes \$36.9 billion for the Defense Health Program, of which \$9.9 billion would be for MTF care (also called « In-House Care ») and \$18.5 billion would be for « Private Sector Care.* » Also included in the request are \$8.7 billion in the Military Personnel account, \$0.5 billion for Military Construction, and \$9.7 billion for accrual payments to the MERHCF ».

²⁰⁶ Bryce H.P. Mendez, « *Military Health System* », CRS, Report #IF11856 du 15 juin 2021.

²⁰⁷ [TRICARE](#)

2. La pérennité du modèle en jeu ?

Pour remédier aux difficultés actuelles et prévisibles, deux grandes options s’offrent au leadership américain.

2.1. L’option de la continuité : réparer et consolider

Dans une logique de préservation de l’AVF, la plupart des experts envisagent trois axes d’action.

2.1.1. Améliorer l’éligibilité de la ressource²⁰⁸

Il s’agit à la fois d’un effort de préparation amont de la ressource et de révision des standards en vigueur²⁰⁹.

Il s’agit d’abord de « façonner » la ressource : l’Army a récemment mis en place son programme *Army Future Soldier Preparatory Course* (AFSP) qui consiste à préparer physiquement et intellectuellement de potentielles recrues lors de stages dédiés²¹⁰. La plupart des observateurs se montrent enthousiastes, considérant que le lien avec la jeunesse est ainsi renforcé. D’autres estiment que cette nouvelle mission ne saurait se poursuivre sans ajout de nouveaux effectifs dans la chaîne de recrutement. On inciterait ainsi les armées à effectuer un travail qui n’est pas censé être le leur, et donc à entamer *de facto* leur *readiness* par diversion d’une partie de leurs effectifs et de leurs moyens. D’autres encore s’interrogent sur la pertinence d’une telle entreprise qui consiste à abaisser le niveau académique d’entrée (le résultat minimum au test *Armed Forces Qualification Test* (AFQT) était auparavant de 30 pour un recrutement direct, il est passé dans la fourchette 21 à 30 pour l’intégration à l’AFSP Course et vient d’être revu à la baisse, jusqu’à 16)²¹¹ et à focaliser ses efforts sur une fraction réduite de la population souhaitant s’engager, sans effet sur l’immense réservoir de ceux qui ne manifestent pas de propension à servir et devraient être la cible privilégiée des *Services*²¹². Quoi qu’il en soit, le modèle essaime, conformément aux recommandations du Congrès : la Navy a ainsi lancé le *Future Sailor Preparatory Course* en avril 2023.

²⁰⁸ David Barno et Nora Bensahel, « Addressing the U.S. military recruiting crisis », op. cit.

²⁰⁹ Ibid.

²¹⁰ Steve Beynon, *Army Expanding Pre-Boot Camp Course for Overweight and Low-Scoring Applicants*, 23 novembre 2022 – <https://www.military.com/daily-news/2022/11/23/army-expanding-pre-boot-camp-course-overweight-and-low-scoring-applicants.html>, consulté le 24 novembre 2023.

²¹¹ Stewart Latwin, « Expanding the Future Soldier Prep Course solves the wrong problem », *Army Times*, 25 juillet 2023. Pour mémoire, le test fonctionne par *percentile*, 50 étant le niveau moyen de la population (plus ou moins équivalent à un QI de 100), un test au-delà de 90 étant exceptionnel. On notera que le Congrès, conscient du risqué ainsi pris en matière de *readiness*, revoit à la hausse ses exigences dans ce domaine pour l’année fiscale 2024, et impose son arbitrage pour déroger à la règle ainsi fixée : « *Limits the number of recruits who score between the 10th and 31st percentile of the Armed Forces Qualification Test to fill not more than 4 percent of the total number of recruits who enlist in a fiscal year. Authorizes this limitation to increase to 20 percent of the total number of new recruits upon the request of the Secretary of the military department concerned. Requires the Secretary of a military department to establish a future servicemember preparatory course if, during a fiscal year within their service, the number of enlisted recruits who score lower than a 31 on the Armed Services Qualification Test exceeds 10 percent of the total number of recruits.* »

²¹² Ibid. Le Congrès a voté le *Military Service Promotion Act of 2023* qui autorise les armées à augmenter leur présence dans les établissements publics et autres foires à l’embauche. Cette loi prévoit l’évaluation du *Future Soldier Preparatory Course* à des fins d’expansion, et encourage les autres *Services* à mettre sur pied un programme équivalent.

Il est ensuite possible d'assouplir les restrictions à l'engagement, en particulier sur le plan médical²¹³ :

- ▶ Condition mentale « traitable » : autoriser le recrutement des individus dont on considère qu'ils souffrent d'une condition passagère et peuvent être traités médicalement (antidépresseurs par exemple) sans présenter de risque pour leur unité, considérant que la prise de tels médicaments s'est généralisée au sein de la population américaine (sic) ;
- ▶ Usage de stupéfiants : il s'agirait de ne pas interdire le recrutement d'individus ayant consommé de la marijuana par le passé, d'autant qu'elle est légale désormais dans 21 États, mais de les suivre et de les tester en cours de formation initiale, en misant sur les effets d'une maturité croissante.

2.1.2. Accroître le taux de propension à servir

Cela impliquerait premièrement de lutter contre l'ignorance²¹⁴ : développer les programmes de relation publique, ouvrir ses portes, aller à la rencontre du public, faire témoigner de jeunes recrues comme des soldats expérimentés, bref revoir la politique de communication en profondeur en privilégiant la proximité et les témoignages concrets plutôt que la posture et les grandes opérations publicitaires à caractère hollywoodien. Une des mesures-phares identifiées pourrait être le *Junior Reserve Officers' Training Corps Programs*²¹⁵ qui serait développé afin de proposer des classes d'éducation civique²¹⁶.

Il conviendrait aussi d'augmenter le recrutement de personnel féminin. Les analystes constatent que les jeunes femmes sont aujourd'hui plus diplômées en moyenne que leurs collègues masculins, qu'environ 40% des divisions athlétiques à tous les niveaux sont constituées de femmes, et qu'en conséquence la nation dispose là d'une ressource encore sous-exploitée qui pourrait notamment combler des déficiences dans des filières assez techniques (renseignement, cyber, etc.)²¹⁷.

²¹³ David Barno, Nora Bensahel, «Addressing the U.S. military recruiting crisis», op. cit. Les propositions des auteurs sont d'ores et déjà étudiées par les *Services* qui cherchent à assouplir certaines de leurs exigences. Toutefois, la NDAA 2024 met en garde contre un trop grand laxisme et intime aux *Services* de rendre compte au Congrès des mesures envisagées dans ce domaine (FY24 NDAA – https://www.armed-services.senate.gov/imo/media/doc/fy24_ndaa_conference_report1.pdf, pp. 296-307).

²¹⁴ Voir l'étude de référence de Kori Schake et Mattis, *Warrior citizens, American views of the military*, 2016, qui constate un fort degré de méconnaissance des armées par la population et la jeunesse en particulier.

²¹⁵ David Barno et Nora Bensahel, « Addressing the U.S. military recruiting crisis», op. cit. Les auteurs décrivent ainsi le *Junior Reserve Officers' Training Corps (JROTC) program* : « *This program, which is offered in secondary schools throughout the country, provides leadership and citizenship instruction to more than half a million high school students each year and exposes them to the U.S. military without obliging them to join [...] The Junior Reserve Officers' Training Corps program has some notable benefits, including opportunities for leadership, self-discipline, and character development [...], they help many young Americans gain some familiarity with the U.S. military. Yet, as one study found, the Junior Reserve Officers' Training Corps program is disproportionately concentrated throughout the south and is underrepresented in almost two-thirds of U.S. states* ».

²¹⁶ Ibid. « *Civics education and knowledge in the United States has steadfastly eroded over time. One recent survey of U.S. adults found that fewer than half of respondents could name the three branches of government, and one quarter could not identify any branch of government — while only 19 percent of native-born Americans under age 45 could pass the civics test that naturalized citizens must pass* ».

²¹⁷ Meghann Myers, « Experts, data point to women as best military recruiting pool », *Military Times*, 26 janvier 2023.

Il est finalement fait appel à la responsabilité et au sens civique des responsables politiques qui devraient s’abstenir de solliciter en public des prises de position par les responsables militaires sur des sujets sensibles et clivants qui ne peuvent que nuire aux armées²¹⁸.

2.1.3. Mieux comprendre la génération Z (Gen Z)²¹⁹

Les experts s’accordent pour reconnaître que les défis du recrutement sont en partie aggravés par l’arrivée sur le marché du travail de la génération Z dont les attributs sont généralement décrits comme suit²²⁰ :

- ▶ Une forte volatilité : rejet *a priori* des carrières rectilignes de longue durée et détachement à l’égard des normes ;
- ▶ Une mentalité anti-institutionnelle associée à une défiance envers la hiérarchie et la verticalité du pouvoir ;
- ▶ Une exigence « morale » : alignement recherché des valeurs individuelles et des valeurs portées par l’entreprise ou l’organisme en question ;
- ▶ Une réceptivité à l’offre de parcours originaux et à la formation continue qui ne soient pas dépendantes de prérequis tels qu’un diplôme universitaire acquis en amont de l’engagement²²¹.

2.2. L’option « choc » : vers une refondation ?

Il s’agirait, par principe, de s’émanciper des solutions traditionnelles (primes à l’engagement²²², abaissement des standards, augmentation du nombre de recruteurs, et « propagande » publicitaire) pour prendre pleinement en compte les évolutions sociologiques majeures et les « apprivoiser ».

2.2.1. Comprendre les mutations sociétales

Nombre d’experts considèrent que les adaptations en matière de recrutement et de fidélisation décidées et conduites par le DoD depuis plusieurs décennies sont marginales en ce sens que le système organisationnel et fonctionnel définissant les *Services* n’a pas fondamentalement évolué²²³. Les processus mis en œuvre s’inscrivent dans un cadre socioéconomique classique et demeurent majoritairement incrémentaux et réactifs. Or, sur le plan sociolo-

²¹⁸ Mackenzie Eaglen, « Recruitment Is Now a Real Threat to a Frail Force Facing Formidable Foes », *Breaking Defense*, 12 août 2022.

²¹⁹ In Didier Gros, « Évolutions démographiques et enjeux de défense: les défis du recrutement et de la fidélisation », Note 12, *FRS*, novembre 2021.

²²⁰ Thomas Spoehr, Katherine Kuzminski, « Bad Idea: Relying on the Same Old Solutions to Meet the Military Recruitment Challenge », op. cit..

²²¹ Ibid. « *Only 51 percent of Gen Z high school graduates reporting interest in a four-year degree* ».

²²² Voir par exemple : US Army Recruiting Command, Public Affairs, « *Army offers up to \$50k in enlistment incentives* », 12 janvier 2022 ; Association of Defense Communities, « *Navy Offers Student Debt Payback to Boost Recruits* », 8 août 2022.

²²³ Voir « *Now is time to save the All-Volunteer Force* », Brookings event, janvier 2023.

gique, une mutation profonde s'est opérée, par-delà la question de la seule diversité : le modèle classique de la famille nucléaire sur lequel le fonctionnement des armées s'est construit a imposé (comme vu supra), les références institutionnelles sont secondaires et les aspirations individuelles voire individualistes priment. Il s'agirait donc de tirer les enseignements de ces évolutions dont on constate qu'elles structurent les comportements individuels et collectifs des potentielles recrues. L'exercice est extrêmement difficile et périlleux puisqu'il pourrait impliquer une remise en cause de certains des principes qui sont au cœur de la spécificité militaire, sachant par ailleurs que la finalité du métier des armes demeure inchangée. Concilier un fonctionnement déhiérarchisé, modulaire, flexible, individu-centré avec une exigence fondamentale de discipline, de rigueur et de primauté du collectif ressemble fort à la quadrature du cercle. Certes, des adaptations sont toujours possibles, et le niveau d'exigence est variable selon les unités et les « métiers » exercés, mais la véritable question porte sur l'essence même de la « chose militaire » : jusqu'à quel point une force armée peut-elle s'adapter sans risquer de fragiliser les principes et valeurs qui fondent sa crédibilité opérationnelle, et jusqu'à quel point le citoyen devenu soldat doit-il lui-même se « transformer » pour concilier « logique occupationnelle » et « logique institutionnelle » et, *in fine*, être à la hauteur d'une mission exorbitante du droit ?

2.2.2. Une politique des Ressources humaines à refonder ?

Il s'agit d'abord de mieux connaître et comprendre les nouvelles générations (Z puis A) comme évoqué supra, ensuite d'agir sur plusieurs axes.

Le premier est de transformer l'écosystème militaire :

- ▶ Repenser l'exercice de l'autorité et du leadership, en adaptant les compétences des cadres en matière de management et d'exercice de l'autorité²²⁴ ;
- ▶ Stabiliser la vie militaire²²⁵ : réduire drastiquement le rythme des mutations en réformant en profondeur la logique de fonctionnement, au vu des aspirations des recrues et du changement du modèle familial (les armées insistent dans leur communication sur « *recruit a soldier, retain a family* », mais dans les faits elles peinent à prendre en compte la situation réelle.

Il s'agit ensuite de promouvoir de manière plus introspective et ciblée le métier militaire, en sortant d'une logique de communication de type hollywoodien²²⁶. La nouvelle génération doit être convaincue, non par une « propagande » officielle, mais par des expériences concrètes et des offres flexibles. Les experts s'accordent pour affirmer que les armées disposent d'une marge de progrès dans leur ciblage et leur offre, à condition de s'adapter sans tarder²²⁷. Une

²²⁴ Rol Ring, « *Scientific Approach to Solving Army Retention and Recruiting Problem – Self-Determination Theory and Authentic Leadership Theory* », 10 septembre 2022 – <https://smallwarsjournal.com/jrnl/art/scientific-approach-solving-army-retention-and-recruiting-problem-self-determination>

²²⁵ Ryan Pallas, « The sinking ship of Theseus: Adapting the U.S. military to the modern family », *War on the Rocks*, 22 mars 2023.

²²⁶ L'héroïsation du soldat ne convainc pas la nouvelle génération, par ailleurs très sensible à la manipulation informationnelle, qui tend à y voir un modèle mythifié plutôt dissuasif parce qu'inatteignable.

²²⁷ Jaron S. Wharton, « Maintaining the All-Volunteer Force requires doubling down on people », CSIS, 24 avril 2023 – <https://www.csis.org/analysis/maintaining-all-volunteer-force-requires-doubling-down-people>

prise de conscience et une mobilisation nationales sont désormais de rigueur. Toutefois, laisser cette responsabilité aux seuls *Services*, certes chargés par la Constitution de recruter, ne permettra sans doute pas d'atteindre l'effet recherché. Un discours public porté par les plus hautes autorités politiques et militaires de la nation s'avère indispensable désormais, à condition d'éviter sa politisation.

Il conviendrait ensuite de repenser l'équilibre militaires-civils, en s'attachant à redéfinir l'ensemble des postes et fonctions, à tous niveaux, selon le critère prioritaire de l'aptitude opérationnelle militaire. Il s'agirait donc d'accroître l'efficacité opérationnelle (*warfighting capability*) en s'assurant que tous les postes le requérant sont bien occupés par du personnel militaire, et qu'à contrario, tous les postes pouvant être occupés par des civils le sont également. Aujourd'hui, il est assumé qu'une proportion non négligeable du personnel militaire occupe des postes « non opérationnels »²²⁸.

Il faudrait finalement refonder l'« entreprise recrutement ». En toute logique, les processus en vigueur ne sauraient produire les résultats escomptés au vu des aspirations de la ressource principale. Deux approches complémentaires seraient envisagées. La première est de réfléchir aux méthodes et moyens d'influer sur cette ressource et, en retour, de la modeler, par une capacité d'attraction et de conviction renouvelée, ce afin de la faire adhérer aux valeurs portées par l'institution. La seconde est de réorganiser la fonction recrutement, avec en arrière-plan l'objectif de fidélisation, selon les axes suivants :

- ▶ Accepter un certain niveau d'interarmisation et de mutualisation²²⁹ :
 - ⇒ Mettre sur pied une *Joint Recruiting Task Force* ?
 - ⇒ Instaurer des mécanismes d'échange et des passerelles entre *Services* pour mieux connaître les populations cibles, mieux orienter, et surtout éviter des pertes au recrutement ;
 - ⇒ Développer la perméabilité entre NG et Active en simplifiant les procédures, et en autorisant des passages dans la durée entre les forces.

- ▶ Identifier et gérer dans la durée les compétences (*Talent management*) :
 - ⇒ Dissiper l'opacité du système et mettre en avant la richesse du métier militaire, la diversité des parcours possibles, les responsabilités exercées, et les multiples opportunités et orientations très souvent ignorées par la population ;
 - ⇒ Accroître substantiellement le recrutement dit latéral²³⁰, à tous les échelons de responsabilité, afin de profiter des compétences d'une main d'œuvre

²²⁸ Timothy D. Rustad, « 2022 Military recruitment crisis: a historical comparison to identify immediate solutions & strategic initiatives », National Defense University, 14 mars 2023, p. 47. L'étude de référence est consultable à : David Eisler, Stanley Horowitz, Nancy Huff, Julie Pechacek, Susan Whitehead, and Linda Wu, « Managing the Total Force: Using Civilianization to Militarize the Military », Institute for Defense Analyses, November, 2018 – <https://www.ida.org/research-and-publications/publications/all/m/ma/managing-the-total-forceusing-civilianization-to-militarize-the-military>

²²⁹ Ibid. p. 46.

²³⁰ Ibid. « *Direct hiring authorities that would allow the military to bring in people with specific skillsets from the private sector into military service at a higher rank. Such an authority would be helpful in meeting current cyber shortfalls and in other areas where the military is having issues retaining enough qualified personnel* ».

qualifiée voire experte qui n'aurait pas choisi une carrière militaire initialement mais pourrait être intéressée plus tard ; il s'agit donc de penser la transition non plus du militaire vers le civil, mais aussi du civil vers le militaire.

2.3. L'alternative : réintroduire la conscription ?

L'AVF a cinquante ans d'existence. La crise actuelle du recrutement vient interroger un système sous tension qui révèle ses fragilités et expose la relative inadéquation entre les moyens réellement disponibles et le haut niveau d'ambition stratégique. Le moment est donc propice pour s'interroger sur la viabilité du modèle et explorer l'alternative qui consisterait à réintroduire la conscription.

Si la question est effectivement abordée au sein de différents cercles à l'occasion de la parution d'études sur l'adaptation des armées aux défis prévisibles²³¹, on ne peut affirmer qu'elle alimente un véritable débat national. En effet, un consensus semble se dégager qui rejette l'idée d'un changement de paradigme au profit soit d'une adaptation de l'AVF (option 1), soit d'une réforme en profondeur du modèle actuel (option 2). Comment l'expliquer ?

2.3.1. Le draft, une exception dans l'histoire américaine

L'analyse historique est éclairante. Au cours de l'histoire américaine, le *draft* a principalement été institué en temps de guerre, ou en préparation d'un éventuel engagement (1940)²³². La conscription n'est donc pas une « donnée naturelle » des mœurs sociopolitiques américaines, mais au contraire une mesure exceptionnelle liée à l'état de guerre. En conséquence, la réintroduction du *draft* serait culturellement comprise par la population comme le signe d'une mobilisation nationale à finalité opérationnelle dans une logique de montée aux extrêmes, dans le cadre de l'imminence d'un conflit face à un adversaire à parité stratégique (« *peer-to-peer* »). L'accroissement des tensions géopolitiques, le « retour » de la guerre de haute intensité en Europe qui révèle l'ampleur des moyens humains et logistiques nécessaires à la conduite des combats (dont l'indispensable recours à la mobilisation nationale), et la rivalité grandissante avec la Chine sont-ils, à ce jour, de nature à justifier un tel changement de paradigme ?

2.3.2. Le draft, une fausse bonne idée

Certains commentateurs estiment qu'il est temps pour les États-Unis d'engager une réflexion profonde et objective sur les modalités d'un éventuel recours à la conscription en raison des errements des vingt dernières années (la Réserve a été employée de manière « détournée » comme une force d'active au mépris des règles ayant présidé à sa mise sur pied) et des difficultés rencontrées par l'AVF qui sont symptomatiques du phénomène particulièrement préoccupant de distanciation d'avec la société dans son ensemble²³³. Certains, sans envisager

²³¹ Katie Crombe, John A. Nagl, « A call to action: lessons from Ukraine for the future force », *Parameters* Vol. 53, 28 juillet 2023.

²³² La conscription n'a été en vigueur qu'à quatre reprises : Guerre de sécession, Première Guerre mondiale, Seconde Guerre mondiale et Guerre froide (entre 1948 et 1973).

²³³ Erin M. Stayne-Pine, « The Uncertain Future of the U.S. Military's All-Volunteer Force », Blog Post, *CFR*, 18 juin 2023.

cette hypothèse, estiment néanmoins que le modèle actuel n'est effectivement pas soutenable, tant les coûts du personnel sont hors de contrôle et compromettent la viabilité de l'AVF en grevant les efforts de *readiness* et de modernisation²³⁴.

La plupart des observateurs sont toutefois sceptiques quant à la réintroduction de la conscription et dénoncent une vision romantisée du *draft*²³⁵. Leurs arguments sont de deux ordres :

- ▶ Sociopolitique : bien que de fortes nuances existent entre elles, les prises de position concernant le *draft* se nourrissent chez la plupart des Américains d'une défiance envers une mesure jugée fondamentalement attentatoire à la liberté individuelle²³⁶. Les propos d'un officier d'active contacté par nos soins à ce sujet reflètent parfaitement ce sentiment général : « *Si nous disons que nous nous battons pour protéger les libertés individuelles avec une force entraînée, l'ironie n'échappe pas aux soldats et aux civils américains, un jeu dangereux à jouer alors que la confiance des Américains dans nos systèmes et notre gouvernement s'érode... à moins que nous ne soyons engagés dans un conflit d'égal à égal.* »²³⁷. Le recours au *draft* serait donc, par essence, une option clivante²³⁸.
- ▶ Pragmatique : en situation de conscription, les armées seraient confrontées à une masse beaucoup trop importante et en partie superflue à former (chaque année, ce sont plus de 4 millions de jeunes américains qui atteignent l'âge de 18 ans, d'autant qu'il est désormais difficile d'envisager que la conscription n'inclue pas, dans ces conditions, la population féminine²³⁹). Deux conséquences en découleraient : l'impossibilité de l'universalité d'où le retour à la situation pré-1973 dénoncée comme inégalitaire et inéquitable ; des coûts associés sans doute beaucoup plus élevés qu'escompté. Par ailleurs, la conscription n'est pas une garantie d'efficacité, les exigences modernes requérant

²³⁴ General (ret.) James L. Jones et General (ret.) Arnold Punaro, « The draft ended fifty years ago. Can the all-volunteer force survive another fifty? », Atlantic Council, 11 septembre 2023 – <https://www.atlanticcouncil.org/in-depth-research-reports/issue-brief/the-draft-ended-fifty-years-ago-can-the-all-volunteer-force-survive-another-fifty/>, consulté le 21 décembre 2023. Les auteurs démontrent que les coûts du personnel, en particulier d'active, connaissent une croissance déraisonnable qui n'est pas soutenable à moyen voire à court terme. Les données concernant les dépenses du personnel fournies par le DoD seraient incomplètes ou masquées (les coûts sont en réalité de 20% supplémentaires). Ainsi, « *In the last twenty years, the average fully burdened cost for a mid-career individual on active duty [...] has gone from \$80,000 per year to \$160,000 at the end of the George W. Bush administration, to current estimates of close to \$400,000 today. These rapidly rising costs provide some explanation as to why the active-duty force size has contracted by about 2 percent since 2001—the cost of adding more members is simply too high... Veterans' care doubled in the last twenty years, from 2.4 percent of the federal budget in fiscal year 2001 to 4.9 percent in fiscal year 2020, even though the veteran population decreased by 6.8 million in that period—meaning the United States is spending more for every veteran.* »

²³⁵ Brian Linn, cité in Ryan Pallas, « The Allure of Conscription », *War On The Rocks*, 15 août 2023: « *Nostalgic references to a golden age where Americans were fit, patriotic, and motivated have been a staple of Army lore for well over a century, but they hardly reflect historical reality.* »

²³⁶ Certains groupes de lobbying luttent pour l'abolition du *Selective Service System* qu'ils jugent anticonstitutionnel, tels que le *Friends Committee on National Legislation*, lobbying with Quakers: Alex Frandsen, « Take a Stand for Peace and Get Rid of the Draft », FCNL, April 15, 2021.

²³⁷ L'officier en question a reçu une double culture, française et américaine (il possède la double nationalité). Il sert dans des forces opérationnelles à l'issue d'une formation ROTC. Comme l'immense majorité de la population, il voit dans ces allusions à l'éventuelle réintroduction de la conscription l'expression d'un sentiment d'inquiétude face à la montée des tensions qu'il est aussi souhaitable que possible de traiter par d'autres méthodes ou adaptations.

²³⁸ Brad McNally, Marcos A. Melendez III, Jason Wolff, « Now is the time to save the AVF », *Brookings*, 19 janvier 2023. « *From a practical standpoint, compulsory military service is extremely likely to have significant pushback from the general population, become highly divisive, and is unlikely to be implemented nationally. Should the United States be involved in a major war, reinstating the draft may be necessary. Short of total war, the all-volunteer force, which has ensured safety and prosperity for the past 50 years, should be maintained at all costs.* »

²³⁹ Jonathan M. Gaffney, « Expanding the Selective Service: Legal Issues Surrounding Women and the Draft », CRS, CRS Legal Sidebar, 14 septembre 2020, pp. 2-3 – <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/LSB/LSB10491>

une formation et une pratique inscrites dans la durée que seule une armée professionnelle peut satisfaire. Enfin, le réservoir de potentielles recrues est loin d'être épuisé chaque année, l'immense majorité des « *non propensed* » pouvant être mieux ciblée et motivée par des politiques repensées. C'est sans doute la raison pour laquelle est parfois évoquée une option hybride qui consisterait à recourir à un *draft* partiel destiné à combler chaque année les déficiences quantitatives ou qualitatives des forces²⁴⁰. Cette proposition, provocatrice au regard de la culture sociopolitique américaine, est irréaliste. Il n'en demeure pas moins qu'elle est formulée et nourrit un début de conversation sur la question²⁴¹. À tout le moins, elle atteste de l'inquiétude nationale grandissante que suscite l'avenir de l'AVF²⁴².

²⁴⁰ Joe Penzler, « We need a limited military draft », Military.com, 29 juillet 2023 : « *We should have our military recruiters sign up new troops for 11 months out of the year, and then have the Selective Service draft the delta between the military's needs and the total number recruited.* »

²⁴¹ Face aux réactions suscitées par ses écrits, le co-auteur du rapport de l'Army War College (Katie Crombe, John A. Nagl, « A call to action: lessons from Ukraine for the future force », op. cit.), John Nagl, a depuis indiqué que l'étude n'appelait en aucune manière à la réintroduction de la conscription.

²⁴² Thomas Gates Jr., ancien président de la Commission sur l'AVF, cité in Brandon J. Archuleta, « Fifty Years After The President's Commission On An All-Volunteer Armed Force », *War On The Rocks*, 28 février 2020.

Remarques conclusives

Les difficultés auxquelles est confrontée l'AVF sont à la fois spécifiques – car dépendantes du contexte sociopolitique américain – et communes à celles des armées professionnelles dont les forces sont composées de citoyens volontaires et dont la hiérarchie militaire est subordonnée à l'échelon politique. Ces armées sont généralement présentées comme une émanation de leur nation d'appartenance et comme une incarnation du monopole de la violence légitime exercée par l'État concerné.

Au terme de cette étude, trois causes génériques du processus de fragilisation de la trame armées-nation peuvent être identifiées. En découlent trois pistes de réflexion pouvant nourrir les travaux en cours sur le modèle français.

1. Le syndrome du microcosme

1.1. L'« invisibilité »

La *Total Force* placée sous la responsabilité du DoD représente 1% de la population nationale. En France, le ministère des Armées comprend environ 270 000 civils et militaires, soit seulement 0,25% de la population.

En conséquence, au quotidien, pour l'immense majorité des citoyens, les armées professionnelles sont « invisibles ». Seuls les engagements opérationnels majeurs les dévoilent ponctuellement, souvent de manière passionnée, en particulier lorsqu'elles subissent des pertes. Dans ces conditions, le militaire professionnel tend irrémédiablement à devenir un citoyen à part, mal connu et mal compris bien que respecté, par indifférence bienveillante le plus souvent. La loi du nombre est ainsi implacable : une infime minorité, qui plus est animée d'un ethos original, évolue *de facto* à distance du reste de la nation.

1.2. La spécificité du « métier » militaire : l'écueil de la distanciation

Une armée professionnelle est le produit d'une tension permanente entre une finalité singulière qui fonde sa spécificité²⁴³ et un potentiel d'attraction lui-même défini par la concurrence entre deux logiques, institutionnelle et occupationnelle. De ces deux logiques, la première

²⁴³ Voir les propos de Sébastien Lecornu, ministre des Armées, sur CNews, 13 décembre 2023.

peut tendre à isoler la force en « sacralisant » sa spécificité, tandis que la seconde peut œuvrer à un rapprochement entre la population et l'armée tout en présentant le risque d'abîmer la singularité de cette dernière.

Au travers de leurs politiques de recrutement, de formation et de fidélisation, mais aussi d'emploi, les autorités politiques et militaires sont ainsi placées face à un redoutable défi qui consiste à garantir l'efficacité opérationnelle sans provoquer une distanciation qui nuirait à la légitimité de la force armée.

1.3. Le risque de l'instrumentalisation

Une armée professionnelle, par définition constituée de volontaires, est un outil relativement aisé d'emploi pour le politique. Depuis 2001, le gouvernement américain a recouru à l'AVF sans contrainte juridique majeure²⁴⁴ et l'a utilisée dans la durée, y compris en mobilisant massivement des forces de réserve.

Par ailleurs, les capacités uniques détenues par les armées (logistique, réseaux de communication, structures de commandement et de planification, etc.) conjuguées à leur disponibilité statutaire et à leur discipline, en font un instrument plus polyvalent qu'aucun autre que l'autorité politique peut être tentée d'utiliser à de multiples fins, par-delà le périmètre de ses missions intrinsèquement militaires²⁴⁵. Clairement, les missions confiées à l'AVF au cours des campagnes contre-insurrectionnelles en Afghanistan et en Irak ont largement dépassé ses prérogatives et aptitudes « naturelles » pour empiéter sur des fonctions politico-stratégiques, diplomatiques voire économiques règlementairement dévolues à d'autres ministères ou entités gouvernementales et civiles²⁴⁶. Cette « dérive » a eu deux conséquences majeures : d'une part, une certaine érosion de la confiance entre le leadership militaire et les différentes composantes des forces armées (la Reserve a été sur-mobilisée en dépit des réglementations en vigueur), mais aussi entre le leadership politique et la société civile ; d'autre part, un relatif épuisement des forces, renforcé par un sentiment général de frustration, dont le Pentagone constate aujourd'hui l'impact, parmi d'autres facteurs, sur le recrutement, mais craint surtout les répercussions sur la politique de fidélisation de long terme.

²⁴⁴ Aux États-Unis, le vote d'une *Authorization for the Use of Military Force* (AUMF) post 11-Septembre 2001, hors du cadre juridique classique de la déclaration de guerre, a permis au pouvoir exécutif de disposer d'un acquis législatif pour justifier des campagnes militaires subséquentes, y compris sous l'administration Obama.

²⁴⁵ L'ancien Secrétaire à la Défense Robert Gates avait dès 2007 tenu des propos audacieux en faveur d'un rééquilibrage entre le « *hard power* » et le « *soft power* », appelant à « *a dramatic increase in spending on the civilian instruments of national security — diplomacy, strategic communications, foreign assistance, civic action and economic reconstruction and development.* », in Tom Shanker, *New York Times*, 27 novembre 2007.

²⁴⁶ La doctrine officielle promouvait l'approche globale (*comprehensive approach*), mais dans les faits, les forces armées étaient en Irak comme en Afghanistan le centre de gravité de l'ensemble du système d'intervention, et le plus souvent le principal exécuteur des missions, grâce notamment à des moyens financiers et une logistique opérationnelle incompatibles.

2. Pistes de réflexion

À partir des enseignements tirés de l'étude, et tout en prenant en compte les convergences comme les divergences entre les situations américaine et française, trois axes de réflexion se dégagent.

2.1. *L'enjeu de l'adaptation du format au regard des ambitions stratégiques et du contexte international*

Il s'agit là d'une problématique bien identifiée qui se fait plus aiguë depuis quelques années en raison de l'ampleur et de la nature des menaces qui caractérisent l'environnement géostratégique. Les États-Unis eux-mêmes, malgré leur puissance militaire inégalée, conviennent de l'érosion de leur avantage comparatif et se mobilisent pour demeurer à la fois dissuasifs et efficaces. L'exemple du « retour » de la guerre de haute intensité et de son corollaire, le facteur « masse », invite les armées américaines à se poser la question de l'adaptation de leur format sur le plan des effectifs. Cette question paraît d'autant plus pertinente pour la France que son ratio effectifs militaires/population est faible, et son modèle de force « complet » échantillonnaire²⁴⁷. La réflexion porte sur :

- ▶ La manière de demeurer crédible militairement, de manière autonome (une réalité à ce jour pour les États-Unis) ou collective (via l'OTAN) ;
- ▶ Le rôle de la dissuasion nucléaire : cette garantie suprême peut-elle justifier une logique d'économie de moyens conventionnels ? À cette question, les armées américaines répondent par la négative.
- ▶ La technologie comme « facteur compensatoire » : la supériorité technologique (renseignement et frappes à très longue distance, robotisation, IA, etc.) peut-elle pallier la faiblesse numérique voire rendre le facteur « masse » marginal ? Bien qu'un prisme technologiste innerve l'*American way of war*, le Pentagone considère que le nombre est en soi une qualité (notamment dissuasive) qui ne saurait être négligée. Il cherche donc, d'une part, à maintenir sa supériorité technologique tout en densifiant son arsenal (exemple de la « dronisation » au sein de l'Air Force et de la Navy en particulier dont un des objectifs est de produire une « *affordable mass* ») et, d'autre part, à entretenir des forces d'active et de réserve dont le volume confère dès le temps de paix une capacité dissuasive et opérationnelle à son appareil militaire. Les nouvelles exigences en matière RH liées à la sophistication des équipements ne font toutefois qu'accroître la pression sur des effectifs déjà contraints.

L'humain est certes au cœur des débats en cours ; ceux-ci posent néanmoins implicitement la question de savoir s'il demeurera au cœur des forces armées ou s'il est condamné, au vu du potentiel démiurgique des révolutions technologiques actuelles et prévisibles, à n'être qu'une variable d'ajustement ?

²⁴⁷ Général d'armée Burkhard, CEMA : « *Notre capacité à être une force expéditionnaire ne nous rend pas instantanément aptes à conduire une guerre de haute intensité* », Commission de la défense de l'Assemblée nationale, 13 juillet 2022.

2.2. Le défi humain : le risque d'une mise en péril des principes fondateurs d'émanation et d'incarnation

Dans tous les modèles de force, le facteur humain reste central. Or, pour les armées professionnelles au format réduit aux prises avec un phénomène de distanciation, recruter, former et fidéliser sont autant d'enjeux au quotidien.

2.2.1. Les enseignements du modèle AVF sur le plan RH

De la radiographie de l'AVF actuelle, nous pouvons tirer les enseignements suivants, concernant l'attrait pour le métier militaire :

- ▶ L'inaptitude d'une grande partie de la ressource humaine est un défi de long terme qui porte atteinte à la crédibilité et à la viabilité de l'outil militaire, voire questionne le modèle sociétal dans son ensemble (obésité, troubles mentaux et aptitudes cognitives) ;
- ▶ Le facteur exogène demeure prépondérant : sans existence ou perception d'une menace extérieure, la motivation est difficile à entretenir ;
- ▶ La logique occupationnelle prime (les facteurs socioéconomiques sont donc déterminants) ;
- ▶ La mythification du métier militaire et le phénomène d'héroïsation du soldat-*warrior* contribuent à accentuer la distanciation sans effet positif sur le recrutement.

Concernant la fidélisation :

- ▶ La logique compensatoire financière sous la forme d'une libéralité dispendieuse en matière de primes et autres aides plus ou moins « exotiques » est une impasse ;
- ▶ Les forces de réserve sont au cœur du système, sur les plans opérationnel et sociologique.

Finalement, dans le déroulement de carrière, malgré certaines réformes en cours, la rigidité bureaucratique et le poids de la tradition demeurent pénalisants. Adapter les armées aux défis de leur temps, c'est aussi concevoir de nouveaux cursus, ouvrir des passerelles entre la réserve et l'active, et adopter un modèle qui favorise la transition du civil vers le militaire, via notamment le recrutement « latéral » (*mid-career hire reform*²⁴⁸ : création de voies d'entrée et de sorties en cours de carrière, à tous les niveaux, pour du personnel civil aux compétences recherchées, notamment dans les domaines dits techniques – *cyber, software engineering, artificial intelligence, data analytics*²⁴⁹).

La stabilité professionnelle et familiale devient une priorité pour la majorité des militaires (réduire le nombre de mutations, etc.). La gestion des compétences dans la durée est un impératif de

²⁴⁸ Ibid. James Ryseff. L'intervenant insiste sur le besoin d'améliorer la communication à l'attention du monde civil qui ignore trop souvent les possibilités et les avantages offerts par l'institution militaire.

²⁴⁹ Diana Gelhaus in « *How can the Department of Defense address its technical shortage* », Roundtable hosted by Rand Corporation, 26 octobre 2023. Diana Gelhaus définit ainsi les principales composantes de la dimension technique au sein du DoD.

toute gestion RH (les forces armées « perdent » ou « négligent » une ressource qualifiée et comptée par manque de cohérence et de suivi des dispositifs de gestion à moyen-long terme)²⁵⁰.

2.2.2. L'armée doit-elle jouer un rôle éducatif ?

L'adaptation à la nouvelle génération est un mantra qui masque une réalité plus complexe. Certes, cela constitue une évidence, les forces armées doivent s'adapter aux évolutions sociales – ce qu'elles font généralement –, sans toutefois déroger aux principes qui fondent leur spécificité. Il leur faut aussi savoir inspirer une jeunesse exigeante. Or, le sens du service et l'engagement à servir un idéal ne sont pas des notions étrangères à la *Gen Z*. Les armées ont donc des opportunités à saisir, et des « valeurs » à offrir. À trop vouloir s'adapter, comme aux États-Unis, on peut oublier d'inspirer²⁵¹.

Le constat, aux États-Unis, est aussi clair qu'affligeant. L'état de santé, physique et mental, mais aussi les aptitudes cognitives générales d'une majorité de la jeune génération constituent désormais un handicap opérationnel voire stratégique de long terme²⁵². Prévenir l'avènement d'une situation similaire en France, où l'américanisation du mode de vie de la jeune génération est une réalité objective (habitudes alimentaires, sédentarité, etc.), nous paraît relever de l'intérêt national le plus aigu. Ainsi, les actions entreprises par le ministère des Armées, au travers en particulier de la Direction du service national et de la jeunesse (DSNJ) et de son plan Ambition armées-jeunesse, constituent autant d'initiatives pertinentes. Conjointement avec les responsables politiques et civils de la nation, les armées peuvent aider à la prise en compte de ce défi générationnel afin de contribuer à l'éducation d'une jeunesse capable physiquement, mentalement et cognitivement de satisfaire aux exigences d'un éventuel engagement militaire.

2.3. L'implication citoyenne et collective : l'enjeu crucial de la réserve

Le modèle américain en ce domaine est spécifique. Les principes régissant la *Reserve Force* dans ses deux composantes distinctes que sont la *National Guard* et la *Selected Reserve* puisent leurs racines dans l'histoire sociopolitique de la nation américaine. La réserve opérationnelle (*Ready Reserve*) représente ainsi 39,4% des effectifs militaires (994 860). Son rôle est absolument déterminant pour deux raisons majeures :

- ▶ Constitution d'un complément aux forces d'active véritablement opérationnel et crédible ;

²⁵⁰ Voir par exemple le rapport de l'*US Army Talent Management Task Force*, qui tire les principales conclusions suivantes : « *Without bold change, recruiting and accessions will cost more in recruiters and dollars while struggling to compete for necessary talent ; Unity of effort is lacking ; There is no recruiting and accessions strategy for the future ; Measures focus on annual accessions ; Reducing first term early attrition from 41% to 31% could save more than \$262M* ». https://talent.army.mil/wp-content/uploads/pdf_uploads/PUBLICATIONS/Talent-Management-Concept-of-Operations-for-Force-2025-and-Beyond.pdf

²⁵¹ Major General William Bowers, in Todd South, « Marines on target for active, Reserve recruiting and retention goals », *Marine Times*, 29 juin 2023: « *Now, you'll read out there that less than 10% of the youth are quote 'propensed' to serve.* » « *We like to replace 'propensed,' that kind of points the finger at the youth for not wanting to join to inspired, which puts it back on us.* »

²⁵² Voir annexe 4 – Le fléau de l'obésité. En 2022, 22 États connaissent un taux d'obésité égal ou supérieur à 35%. En 2012, aucun État n'avait atteint un tel taux.

► Consolidation du lien armées-nation.

Les dispositifs²⁵³ mis en place aux États-Unis au profit de la *Reserve* (*Selected Reserve* dont *National Guard*, *Individual Ready Reserve*, *Retired Reserve*) nous paraissent mériter une attention particulière. Notons toutefois la très grande spécificité du modèle de la *National Guard*, notamment sur le plan juridique dans le contexte d'un État fédéral.

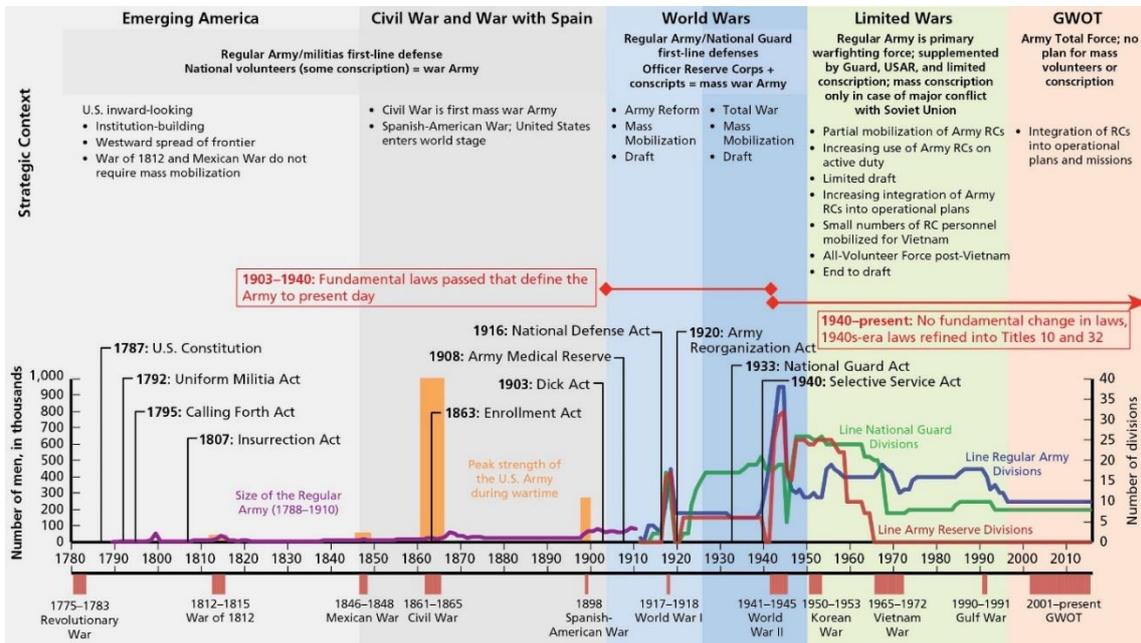
Le modèle français est fort différent. Pour autant, de considérables efforts sont entrepris pour faire monter en puissance et crédibilité ces forces, avec l'objectif affiché d'environ 100 000 réservistes opérationnels d'ici 2035, soit un réserviste pour deux militaires d'active²⁵⁴. Au vu des enseignements tirés du cas d'étude, un tel effort mérite d'être porté au niveau d'une priorité stratégique nationale.

²⁵³ Les principaux dispositifs sont consultables à l'adresse suivante : <https://www.militaryonesource.mil/transition-retirement/national-guard-reserves/joining-the-military-reserves/>

²⁵⁴ On pourra utilement consulter la Loi de programmation militaire 2024-2030 : <https://www.vie-publique.fr/loi/288878-loi-du-1er-aout-2023-programmation-militaire-2024-2030-lpm#:~:text=La%20loi%20de%20programmation%20militaire,de%20%22transformer%22%20les%20arm%C3%A9es>

Annexe 1

ÉVOLUTION HISTORIQUE DE LA PUISSANCE MILITAIRE DES ÉTATS-UNIS



NOTES: USAR = U.S. Army Reserve; RC = reserve component; GWOT = Global War on Terror.
RAND RR1995z1-1

Source : Gian Gentile, Jameson Karns, Michael Shurkin, Adam Givens, *The Evolution of U.S. Military Policy from the Constitution to the Present*, Volume I, Rand, 2019.

Annexe 2

LES OPINIONS POLITIQUES AU SEIN DES ARMÉES

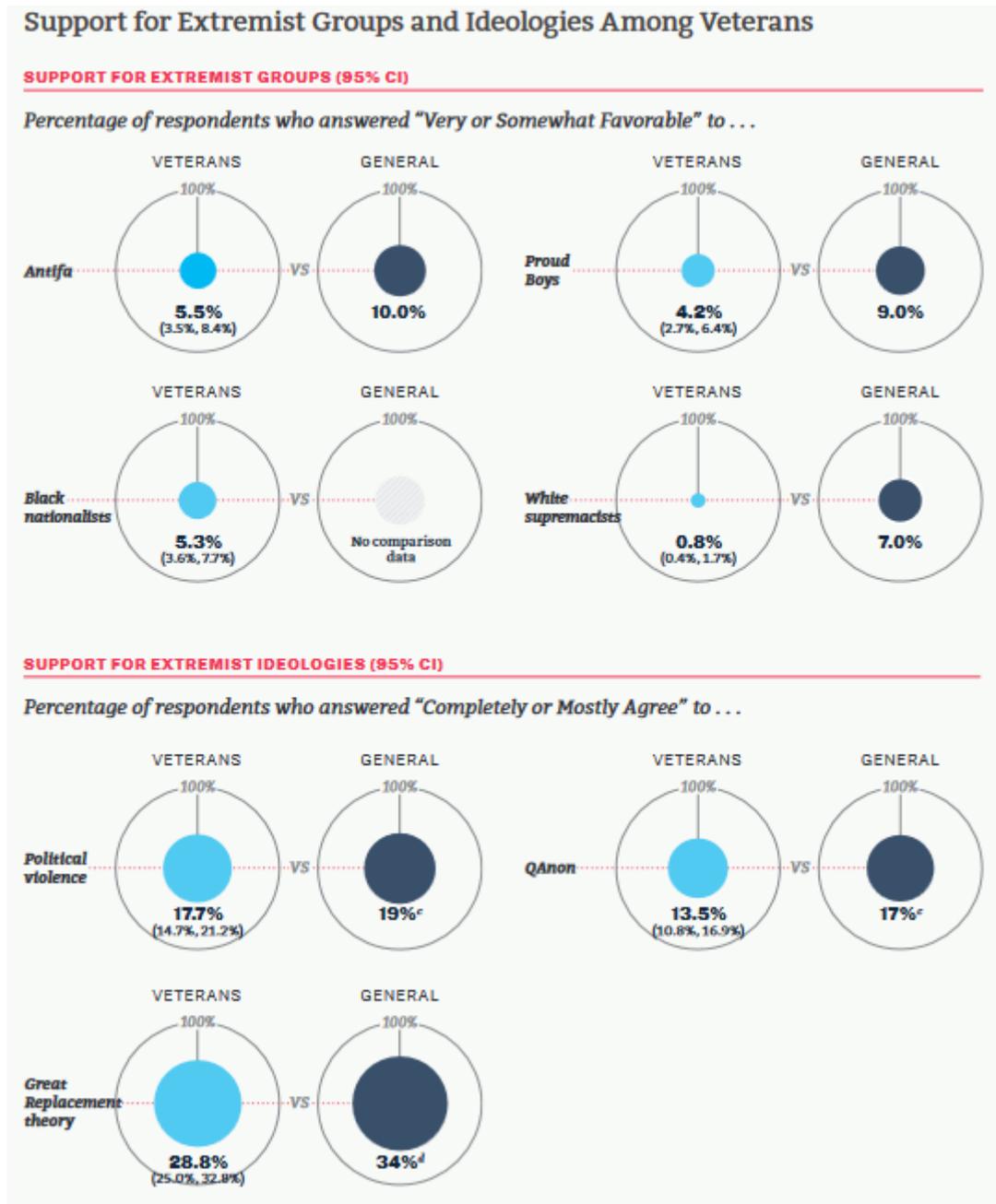
Figure n° 18 : TABLEAU COMPARATIF DES OPINIONS EXPRIMÉES, AU TRAVERS D'ENQUÊTES MENÉES ENTRE 1988 ET 2016

Party Identification Among Select Groups of Military Elites, 1988–2016
percent checking each option

	Democrats	Independents	Republicans	Other/No Preference
Triangle Institute for Security Studies Survey, 1998–1999 West Point Cadets (n = 272)	8.82	20.22	48.53	22.43
West Point Cadet Pre-Election Survey, 2004 (n = 871)	12.00	27.00	61.00	
Civil-Military Relations in a Time of War Survey, 2009 Army O1s/O2s (n = 646)	23.68	14.86	52.94	8.51
Politics, the Military, and Social Media Survey, 2015–2016 West Point Cadets (n=307)	27.72	10.89	55.45	5.94
Foreign Policy Leadership Project, 1988, NWC Students (n = 91)	6.59	26.37	60.44	6.59
Foreign Policy Leadership Project 1992, NWC Students (n = 103)	4.85	22.33	66.02	6.80
Triangle Institute for Security Studies Survey, 1998–1999 NWC and ICAF Students (n = 109)	6.42	18.34	63.30	11.93
Civil-Military Relations in a Time of War Survey, 2009 Army O5 & O6s (n = 1,216)	13.16	16.20	65.38	5.02
Politics, the Military, and Social Media Survey, 2015–2016 NWC and ES Students (n = 148)	18.92	19.59	54.05	7.43

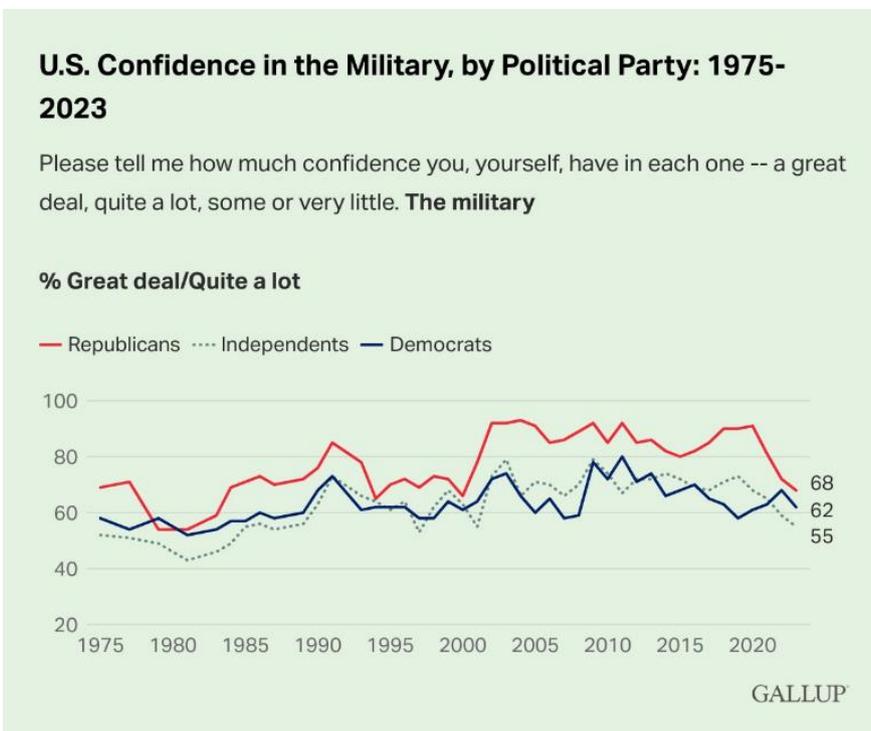
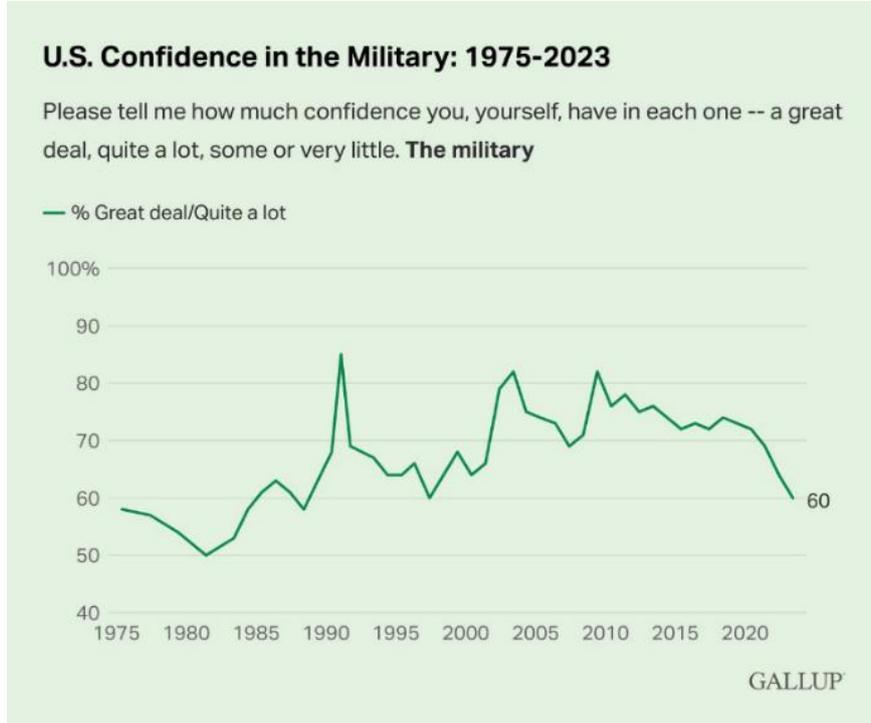
Source : Heidi A. Urban, Like, Comment, Retweet. The State of the Military’s Nonpartisan Ethic in the World of Social Media, CCO Case study, National Defense University Press, May 2017, p. 13.

Annexe 3 ATTITUDE DES VÉTÉRANS À L'ÉGARD DES POSITIONS EXTRÉMISTES



Source : Todd C. Helmus, Ryan Andrew Brown, Rajeev Ramchand, *Prevalence of Veteran Support for Extremist Groups and Extremist Beliefs*, Rand, 2023, p. 8.

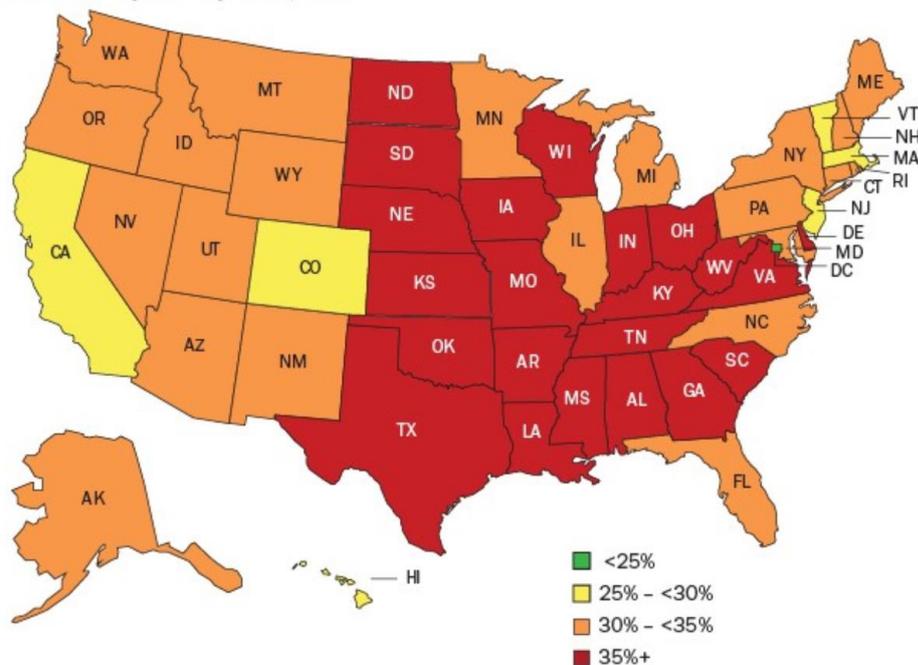
Annexe 4 CONFIANCE DES AMÉRICAINS DANS L'INSTITUTION MILITAIRE



Source : Mohamed Younis, « Confidence in U.S. Military Lowest in Over Two Decades », Gallup, July 31, 2023.

Annexe 5 LE FLÉAU DE L'OBÉSITÉ

Adult Obesity Rate by State, 2022



SOURCE: BRFSS

“Over the past two decades obesity rates have climbed for all population groups with certain populations of color experiencing the highest rates, often due to structural barriers to healthy eating and a lack of opportunities and places to be physically active. Nationally, **41.9 percent of adults have obesity. Black and Latino adults have the highest obesity rates at 49.9 percent and 45.6**

percent respectively. People living in rural communities have higher rates of obesity than people living in urban and suburban areas.

Obesity rates are also increasing among children and adolescents with **nearly 20 percent of U.S. children ages 2 to 19 having obesity according to 2017–2020 NHANES data. These rates have more than tripled since the mid-1970s**, and Black and Latino youth have substantially higher rates of obesity than do their white peers.

According to TFAH’s analysis of the latest data from the Centers for Disease Control and Prevention’s (CDC) Behavioral Risk Factor Surveillance System, **in 2022, 22 states had an adult obesity rate at or above 35 percent, up from 19 states the prior year. A decade ago, no state had an adult obesity rate at or above the 35 percent level.** »

Source: Trust For America’s Health, “State of Obesity 2023: Better Policies for a Healthier America », 21 septembre 2023.

Annexe 6 DONNÉES BUDGÉTAIRES

Source : OMB, National Defense estimates FY 2024, https://comptroller.defense.gov/portals/45/documents/def-budget/fy2024/fy24_green_book.pdf

Table 6-10: DEPARTMENT OF DEFENSE BUDGET AUTHORITY BY MILITARY DEPARTMENT (Continued)
(Discretionary and Mandatory Dollars in Millions)

Military Department	FY 2022	FY 2023 Enacted	FY 2024	FY 2025	FY 2026	FY 2027	FY 2028
Current Dollars							
Army	182,937	190,824	185,334	187,077	189,358	191,835	195,005
Navy	223,012	244,697	255,998	258,371	263,035	263,611	268,895
Air Force	223,126	248,879	259,070	263,099	267,493	273,743	280,148
Defense-Wide	166,654	178,753	163,035	166,286	173,306	182,895	186,862
War Outyear Placeholder				6,000	6,000	6,000	6,000
Total Current Dollars	795,730	863,153	863,437	880,833	899,193	918,085	936,910
FY 2024 Constant Dollars							
Army	195,835	197,004	185,334	182,362	180,398	178,614	177,432
Navy	237,830	251,702	255,998	252,356	251,298	246,374	245,879
Air Force	237,954	255,471	259,070	257,216	255,868	256,243	256,665
Defense-Wide	178,286	183,946	163,035	162,315	165,371	170,639	170,429
War Outyear Placeholder				5,863	5,736	5,614	5,496
Total Constant Dollars	849,905	888,123	863,437	860,112	858,671	857,484	855,902
Percent Real Growth (%)							
Army	2.3	0.6	-5.9	-1.6	-1.1	-1.0	-0.7
Navy	2.9	5.8	1.7	-1.4	-0.4	-2.0	-0.2
Air Force	3.9	7.4	1.4	-0.7	-0.5	0.1	0.2
Total Real Growth	5.6	4.5	-2.8	-0.4	-0.2	-0.1	-0.2

NOTE: War and supplemental funding is included.

Table 6-16: ARMY TOA BY PUBLIC LAW TITLE (Continued)
(Dollars in Millions)

Public Law Title	FY 2022	FY 2023 Enacted	FY 2024	FY 2025	FY 2026	FY 2027	FY 2028
Current Dollars							
Military Personnel	66,838	68,178	69,836	75,341	77,700	79,311	81,491
Operation and Maintenance	69,830	74,819	72,465	67,224	67,696	68,135	69,032
Procurement	30,028	26,741	24,472	26,874	27,917	28,203	28,721
RDT&E	14,661	17,151	15,775	13,664	12,623	13,808	13,309
Military Construction	2,578	3,018	2,068	3,364	2,839	1,778	1,748
Family Housing	578	937	690	636	607	624	728
Revolving and Management Funds	174	145	29	29	30	30	30
Total Current Dollars	184,687	190,989	185,337	187,131	189,411	191,888	195,059
FY 2024 Constant Dollars							
Military Personnel	72,743	71,151	69,836	73,093	73,457	73,049	73,111
Operation and Maintenance	74,441	76,922	72,465	65,698	64,795	63,884	63,412
Procurement	31,429	27,312	24,472	26,321	26,780	26,498	26,430
RDT&E	15,586	17,593	15,775	13,359	12,085	12,950	12,225
Military Construction	2,693	3,086	2,068	3,293	2,722	1,669	1,607
Family Housing	611	959	690	622	582	586	670
Revolving and Management Funds	186	148	29	28	28	28	28
Total Constant Dollars	197,689	197,171	185,337	182,415	180,449	178,664	177,482
Percent Real Growth (%)							
Military Personnel	-2.2	-2.2	-1.8	4.7	0.5	-0.6	0.1
Operation and Maintenance	-3.7	3.3	-5.8	-9.3	-1.4	-1.4	-0.7
Procurement	15.2	-13.1	-10.4	7.6	1.7	-1.1	-0.3
RDT&E	-1.1	12.9	-10.3	-15.3	-9.5	7.2	-5.6
Military Construction	58.8	14.6	-33.0	59.2	-17.3	-38.7	-3.8
Total Real Growth	-0.3	-0.3	-6.0	-1.6	-1.1	-1.0	-0.7

NOTE: War and supplemental funding is included.

Table 6-17: NAVY TOA BY PUBLIC LAW TITLE (Continued)

(Dollars in Millions)

Public Law Title	FY 2022	FY 2023 Enacted	FY 2024	FY 2025	FY 2026	FY 2027	FY 2028
Current Dollars							
Military Personnel	55,561	58,079	60,565	67,056	68,432	70,220	72,975
Operation and Maintenance	75,679	81,506	84,572	80,952	80,979	83,300	84,931
Procurement	64,464	72,541	76,870	76,916	81,339	81,204	82,259
RDT&E	22,033	26,044	26,922	27,576	26,604	24,362	24,760
Military Construction	4,620	5,819	6,182	5,278	5,346	4,028	3,531
Family Housing	463	716	641	765	510	672	614
Revolving and Management Funds	366						
Total Current Dollars	223,185	244,705	255,753	258,545	263,210	263,787	269,070
FY 2024 Constant Dollars							
Military Personnel	60,424	60,556	60,565	65,097	64,747	64,756	65,609
Operation and Maintenance	80,893	83,550	84,572	79,241	77,627	78,254	78,208
Procurement	67,510	74,089	76,870	75,334	78,027	76,296	75,698
RDT&E	23,486	26,841	26,922	26,935	25,447	22,817	22,712
Military Construction	4,821	5,942	6,182	5,169	5,128	3,785	3,249
Family Housing	491	733	641	749	489	631	564
Revolving and Management Funds	388						
Total Constant Dollars	238,012	251,711	255,753	252,526	251,466	246,538	246,040
Percent Real Growth (%)							
Military Personnel	-1.7	0.2	0.0	7.5	-0.5	0.0	1.3
Operation and Maintenance	3.7	3.3	1.2	-6.3	-2.0	0.8	-0.1
Procurement	1.6	9.7	3.8	-2.0	3.6	-2.2	-0.8
RDT&E	5.3	14.3	0.3	0.0	-5.5	-10.3	-0.5
Military Construction	103.0	23.3	4.0	-16.4	-0.8	-26.2	-14.2
Total Real Growth	2.5	5.8	1.6	-1.3	-0.4	-2.0	-0.2

NOTE: War and supplemental funding is included.

Table 6-18: AIR FORCE TOA BY PUBLIC LAW TITLE (Continued)

(Dollars in Millions)

Public Law Title	FY 2022	FY 2023 Enacted	FY 2024	FY 2025	FY 2026	FY 2027	FY 2028
Current Dollars							
Military Personnel	44,390	46,188	48,473	52,104	53,590	54,855	56,201
Operation and Maintenance	70,963	76,759	79,487	77,843	77,752	79,586	82,566
Procurement	51,415	59,701	61,681	64,352	69,596	69,370	72,372
RDT&E	53,074	61,815	65,765	64,834	62,886	66,012	65,290
Military Construction	3,508	4,584	3,200	3,839	3,533	3,770	3,558
Family Housing	439	617	551	430	439	448	458
Revolving and Management Funds	708	80	84	87	90	94	97
Total Current Dollars	224,497	249,744	259,240	263,489	267,885	274,136	280,543
FY 2024 Constant Dollars							
Military Personnel	48,276	48,178	48,473	50,575	50,708	50,597	50,535
Operation and Maintenance	75,674	78,458	79,487	76,265	74,589	74,801	76,064
Procurement	54,260	61,023	61,681	63,029	66,762	65,177	66,599
RDT&E	56,295	63,300	65,765	63,464	60,289	61,986	60,046
Military Construction	3,664	4,680	3,200	3,760	3,389	3,542	3,275
Family Housing	464	632	551	421	421	421	421
Revolving and Management Funds	757	82	84	85	87	88	90
Total Constant Dollars	239,389	256,355	259,240	257,598	256,244	256,612	257,028
Percent Real Growth (%)							
Military Personnel	-0.4	-0.2	0.6	4.3	0.3	-0.2	-0.1
Operation and Maintenance	1.9	3.7	1.3	-4.1	-2.2	0.3	1.7
Procurement	0.4	12.5	1.1	2.2	5.9	-2.4	2.2
RDT&E	8.4	12.4	3.9	-3.5	-5.0	2.8	-3.1
Military Construction	152.6	27.7	-31.6	17.5	-9.9	4.5	-7.5
Total Real Growth	3.6	7.1	1.1	-0.6	-0.5	0.1	0.2

NOTE: War and supplemental funding is included.

Annexe 7 BILAN RECRUTEMENT ET FIDÉLISATION FY 2023

Recruiting Market. This fiscal year was without a doubt the toughest recruitment year for the Military Services since the inception of the All-volunteer Force. The Marine Corps (active and reserve components) and the Space Force are the only Services to achieve their FY recruitment goals. The Department continues to work collaboratively to develop innovative ways to inspire service and mitigate recruiting shortfalls.

- **Active Component.**

- **Recruiting.** The data below represents the Services' annual goals and accessions/gains for FY23.
 - Army Accessions: Goal: 65,500; Attained 50,181 (76.61 percent/-15,319).
 - Navy Accessions: Goal 37,700; Attained 30,236 (80.20 percent/-7,464).
 - Marine Corps Accession: Goal 28,900; Attained 28,921 (100.07 percent/+21).
 - Air Force Accessions: Goal 26,977; Attained 24,100 (89.34 percent/-2,877).
 - Space Force Accessions: Goal 492; Attained 537 (109.15 percent/+45).
- **Quality.** Army, Marine Corps, Air Force, and Space Force met or exceeded the DoD recruit quality benchmarks for FY23.

Retention. All Services exhibited strong retention during FY23 as they exceeded their goals.

- **Reserve Component.**

- **Recruiting.** The data below represents the Reserve Components' annual goals and accessions/gains for FY23.
 - Army NG Gains: Goal 30,880; Attained 29,310 (94.92 percent/-1,570).
 - Army Reserve Gains: Goal 14,650; Attained 9,319 (63.61 percent/-5,331).
 - Navy Reserve Gains: Goal 8,390; Attained 6,342 (75.59 percent/-2,048).
 - Marine Corps Reserve Gains: Goal 7,835; Attained 8,144 (103.94 percent/+309).
 - Air NG Gains: Goal 11,745; Attained 7,120 (60.62 percent/-4,625).
 - Air Force Reserve Gains: Goal 7,765; Attained 5,288 (68.10 percent/-2,477).
- **Quality.** Army (Guard and Reserve), Marine Corps Reserve and Air National Guard met or exceeded the DoD quality benchmarks for FY23.

Source : DoD, TAB A – Press release EOM SEP 2023 Recruiting and Retention Report.pdf

Table 3-2: MILITARY PERSONNEL AUTHORIZATIONS
(End Strength)

	FY 2022	FY 2023 ¹	FY 2024
Active Military Personnel²			
Authorization Request	1,346,400	1,328,300	1,305,400
Enacted Authorization	1,348,040	1,316,944	
Current Estimate			
Army	465,625	452,000	452,000
Navy	344,441	354,000	347,000
Marine Corps	174,577	177,000	172,300
Air Force	324,363	325,344	324,700
Space Force	8,061	8,600	9,400
Total Active Military	1,317,067	1,316,944	1,305,400
Selected Reserve Personnel			
Authorization Request	799,500	794,600	768,600
Enacted Authorization	799,500	770,400	
Current Estimate			
Army			
Army Reserve	176,171	177,000	174,800
Army National Guard	329,705	325,000	325,000
Total Army	505,876	502,000	499,800
Navy	55,224	57,000	57,200
Marine Corps	32,599	33,000	33,600
Air Force			
Air Force Reserve	68,048	70,000	69,600
Air National Guard	104,984	108,400	108,400
Total Air Force	173,032	178,400	178,000
Total Selected Reserve	766,731	770,400	768,600
Total Current Estimate of Military Personnel Authorizations	2,083,798	2,087,344	2,074,000

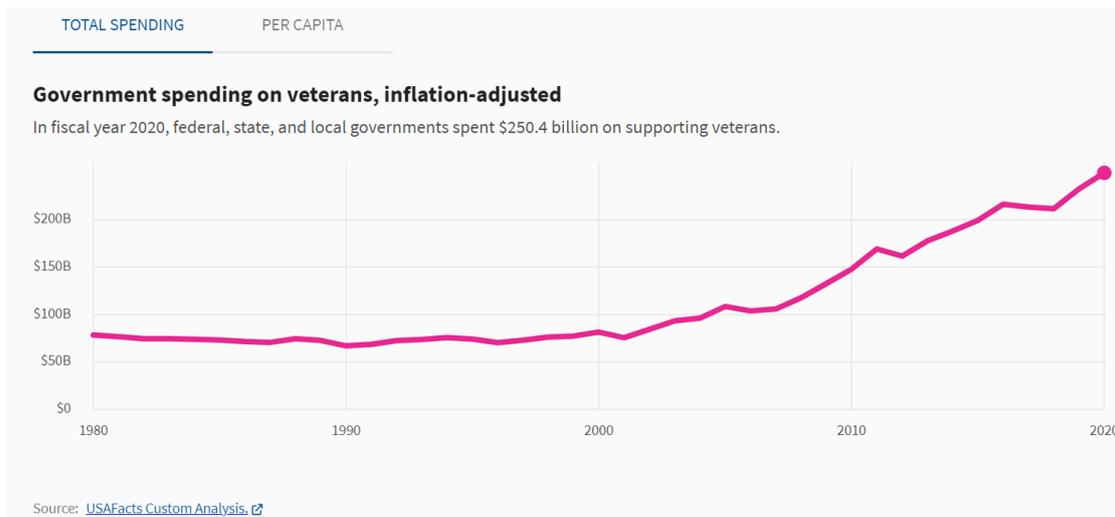
1. Reflects enacted amounts.

2. Does not include full-time Guard or Reserve end strength.

Annexe 8 LA SITUATION DES VÉTÉRANS

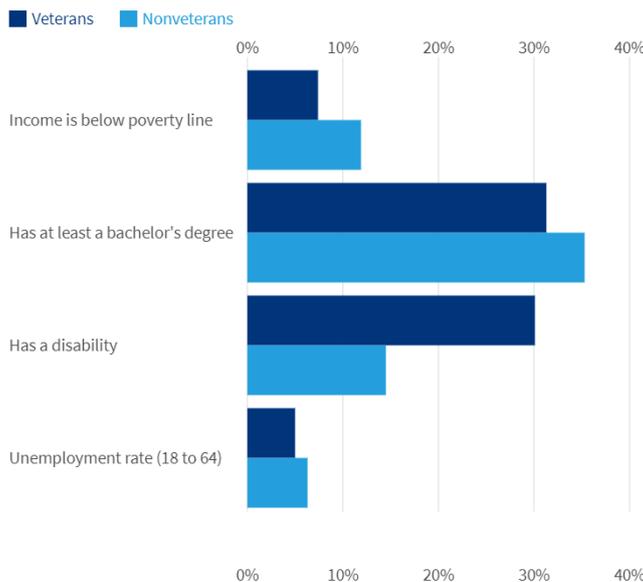
La population des vétérans comptait 16,2 millions d’individus en 2022, soit 6,2% de la population (27,5 millions en 1990). En 2020, le *Department of Veteran Affairs* a dépensé \$249 Mds dont \$120 Mds en frais de pensions et compensations, \$95 Mds en frais de santé, \$12,5 Mds pour la formation académique (*education*) et \$9,4 Mds pour les frais généraux.

Comme le montre le tableau ci-dessous, le coût d’un vétéran ne cesse d’augmenter.



Comparison of the veteran and nonveteran population: 2021

In 2022, the veteran population's poverty rate was 7.5%, which is lower than the nonveteran population.



Source : USA Facts, <https://usafacts.org/topics/veterans/>