

“INVESTIRE IN SICUREZZA” – L’ITALIE VERS UN MODELE DE
PLANIFICATION CAPACITAIRE ?

Par Fabio Liberti / chercheur « défense » à l’IRIS

Le Ministère de la Défense italien vient de faire paraître une version allégée du document qui fixe les lignes directrices de la planification de son instrument militaire sur le long terme. Le document « Investire in sicurezza. Forze Armate : uno strumento in evoluzione » est riche en informations, et se veut le miroir de l'évolution des forces armées italiennes au long des dix dernières années.

Mais avant tout, comment l'Italie procède-t-elle à la planification de ses forces armées ? Sommes-nous en présence d'une véritable approche capacitaire¹, où par cette approche entend-on une planification basée sur les effets souhaités et non, de façon générique sur des forces et des matériaux ?

Les forces armées italiennes ont initié une évolution qui les a fait sortir de l'époque de la guerre froide en 1997. La loi n° 25/1997 établissait de façon claire les compétences du Ministre de la défense, mais également du Chef d'Etat Major et de la *Direzione Nazionale degli Armamenti / Segretariato Generale della Difesa*, l'équivalent italien de la DGA française. Cette réforme renforçait de façon remarquable les pouvoirs du CEMA, donc bien avant la réforme analogue qui a été votée en France en 2005. De plus, la réforme établissait le cadre de la planification des forces armées, avec une division en trois niveaux distincts.

- 1) Le Parlement et le gouvernement fixent le cadre politique de l'action et de l'ambition des forces armées
- 2) Le Ministre de la Défense, avec une directive ministérielle, traduit en objectifs spécifiques la volonté du gouvernement et du parlement
- 3) Le CEMA traduit ces objectifs en planification militaire.

Pour atteindre cet objectif, le Chef d'Etat Major des Armées italien publie d'abord un document, appelé « Vision Strategica », dans lequel il expose sa vision du futur de l'instrument militaire, suivant la volonté stratégique-militaire exposée par le Ministre de la défense dans la Directive Ministérielle (dernière en date, fin 2004). En particulier, le Chef d'Etat Major indique les tâches et les missions des forces armées, mais aussi les forces, les capacités opérationnelles et les concepts d'emploi pour arriver à ces objectifs. Enfin, il établit les priorités qui devront être à la base du Cycle de Planification général de la défense et les objectifs, à court et à long terme, de l'instrument militaire futur. La dernière Vision strategica date de 2005, et démarre en quelque sorte le processus de planification proprement dit. Cette Vision Strategica s'inscrit dans le socle de la pensée stratégique dominante, celle de la transformation des forces armées pour atteindre des objectifs d'interopérabilité et de déployabilité. Le tout, selon le principe « effect-based ». Le choix des matériaux doit être effectué sur la base des effets recherchés, et non suivant une logique quantitative comme pendant la guerre froide.

¹ Une capacité selon le Ministère de la Défense italien est « Une expression de la possibilité d'une force, ou d'un complexe de forces, à accomplir une mission qui lui a été confiée. Une capacité se définit en fonction des éléments qui concourent à sa réalisation tels que la doctrine, l'organisation, l'entraînement, la logistique, les matériels, les infrastructures et le personnel. » Une approche capacitaire se distingue donc d'une planification de forces en raison de l'importance assignée aux objectifs. Le raisonnement part d'un objectif, duquel découlent les capacités nécessaires, et donc en dernière instance les équipements nécessaires.

La planification italienne démarre donc avec la directive ministérielle, et elle se concrétise avec la Vision Strategica du CEMA. Cette dernière est suivie du « Documento di Pianificazione di Lungo Termine della Difesa », qui est résumé dans le document « Investire in Sicurezza » (fin 2005).

La planification est basée sur des éléments de prospective géopolitique et technologique sur un horizon de 15 ans. Pour parer l'instabilité géopolitique et la survenance d'éventuelles ruptures technologiques, la planification est organisée en cycles de deux ans, avec une révision périodique. La « Vision Strategica » et le document « Pianificazione a lungo termine » sont ainsi rédigés par les services du CEMA tous les deux ans. Le document, objet d'analyse dans cet article « Investire in Sicurezza », est donc le résumé rendu public de la dernière version de la Planification à long terme, qui est, quant à elle, classifiée.

Cette version « light » de la planification à long terme italienne permet tout de même un certain nombre d'analyses.

Tout d'abord, il faut rappeler que, le 1^{er} juillet 2005, les forces armées italiennes sont entrées dans l'ère du tout professionnel. Le nouveau modèle d'armée italien prévoit un effectif de 190.000 hommes (300.000 hommes auparavant). La réforme des forces armées au sens professionnel, a été le véritable point de départ du processus de transformation. La prise de conscience de la nécessité de cette réforme était née avec l'intervention en Irak en 1991. Nonobstant un effectif fort de 300.000 soldats, les responsables politiques italiens s'étaient retrouvés dans l'impossibilité d'envoyer plus d'un millier d'hommes sur le théâtre des opérations, en raison du manque de capacité de projection des forces typiques de l'époque de la guerre froide.

La planification démarre en assignant aux forces armées des missions. Pour les forces armées italiennes, elles sont au nombre de 4 :

- 1) Défendre le pays de toute agression en provenance de l'étranger (y compris les attaques terroristes), les voies de communication et la vie des italiens à l'étranger ;
- 2) La contribution à la défense de l'espace euro-atlantique à travers la contribution à la PESD et à l'OTAN ;
- 3) La contribution à la gestion des crises internationales, à travers la participation à des opérations de prévention, contrôle et stabilisation pour garantir la paix et la sécurité internationale ;
- 4) Concourir à la sauvegarde des institutions et au secours de la population en cas de catastrophe naturelle.

Partant de ces 4 missions, les bureaux du CEMA, qui se vantent d'utiliser une approche capacitaire, ont défini les tâches des militaires, en divisant les missions en sous-missions possibles et ces dernières ont été utilisées pour définir les capacités nécessaires à l'accomplissement de leurs objectifs.

Pour en arriver aux capacités nécessaires, l'Etat Major italien définit des objectifs de forces, avec une analyse « mission based – capability oriented » basée sur un processus « top-down ». En pratique, des macro-capacités opérationnelles sont définies, conjointement à des besoins opérationnels. Les capacités sont à leur tour divisées en sous-capacités, et sous-sous-capacités pour arriver à un ensemble homogène et complexe de capacités.

Mais comment arrive-t-on aux capacités ? Sur la base de la prospective géostratégique et des missions assignées aux forces armées, trois macro-scénarios ont été identifiés. Ces scénarios correspondent aux situations face auxquelles les forces armées italiennes pourraient être confrontées dans les 15 prochaines années.

- 1) Macro-scénario ALPHA : ce scénario prévoit la nécessité de prévenir ou parer une menace militaire portée à l'improviste au territoire, à l'espace maritime ou aérien italien. Cette menace serait asymétrique (attaque terroriste), ce qui implique que les planificateurs italiens excluent une attaque majeure portée au pays. Pour ce scénario, les forces armées doivent disposer d'un complexe de forces variées, mais activables dans un délai très court ;
- 2) Macro-scénario BRAVO : Ce scénario prévoit la défense des intérêts vitaux et/ou stratégiques du pays partout où ils peuvent être menacés. Ces opérations peuvent être menées dans un cadre national (par exemple des opérations de *search and rescue* d'italiens à l'étranger) ou multinationale. L'intérêt de la formulation de ce scénario réside dans le fait qu'il montre comment l'Italie, tout comme l'Allemagne mais au contraire de la France et du Royaume Uni, exclut pratiquement toute intervention « nationale » pour défendre ses intérêts nationaux, à l'exclusion des missions de *search and rescue* de ses citoyens. Ce scénario demande donc des forces capables de s'insérer dans une coalition (et donc inter-opérables), projetables, et dotées d'équipements de haute qualité ;
- 3) Macro-scénario CHARLIE : Ce scénario correspond à la défense de l'intégrité nationale, de l'intégrité de l'OTAN et de l'UE. Il s'agit en pratique de missions OTAN et ou/UE et d'une improbable défense du territoire nationale, toujours en coalition.

En gros, le macro-scénario 1 prévoit la défense contre les attaques terroristes, le macro-scénario 2 correspond à des opérations de type « Coalitions of the Willings » (opération de maintien de la paix en Irak), tandis que le macro-scénario 3 prévoit des missions multinationales de type Kosovo ou Afghanistan.

Une fois définis les scénarios possibles avec la typologie des forces nécessaires pour chaque scénario, les planificateurs italiens s'attachent à définir les capacités nécessaires pour être préparés à ce type de scénario et à répondre aux missions qui leur sont confiées.

Plusieurs capacités sont ainsi définies. La capacité C4-ISTAR est commune à tous les scénarios, d'autres sont spécifiques.

Pour le scénario ALPHA, les capacités nécessaires sont :

- 1) La capacité de prévention du risque et de réponse immédiate, même dans le cas où les forces armées italiennes seraient engagées en simultané à l'extérieur du territoire national ;
- 2) Capacité de participer, avec d'autres institutions du pays (Carabinieri par exemple) à des activités de « Homeland Security ».

Pour le scénario BRAVO :

- 1) Des forces spéciales performantes, dotées des technologies et équipements nécessaires ;
- 2) Un « Joint expeditionary task group » (soit une force d'entrée amphibie en territoire ennemi)
- 3) Un « Expeditionary Land Task Force » hautement déployable, capable de rester sur un théâtre de combat à haute intensité pour 6 mois, et capable d'être utilisé pour entrer en territoire ennemi
- 4) Un « Expeditionary Maritime Task Force » capable de participer à une opération de haute intensité pour au moins 6 mois
- 5) Un « Expeditionary Air Task Force » avec les mêmes caractéristiques.

Pour le scénario CHARLIE :

- 1) Des capacités correspondantes aux engagements pris avec l'OTAN. Dans ce cadre, l'Italie doit pouvoir affronter une opération de haute intensité, avec un grand déploiement de forces² (mais d'une durée limitée) soit 3 opérations de gestion de crise prolongées dans le temps et de moyenne intensité (2 demandant un niveau moyen de forces et une de bas niveau), soit 4 opérations de basse intensité (une avec un engagement moyen de forces, trois avec un engagement faible). Dans tous les cas, la capacité de reconstituer une force majeure, pour parer une menace de grande ampleur contre le territoire de l'OTAN n'est pas exclue.

Quelle analyse de la planification italienne ?

La planification de l'instrument militaire italien a beaucoup progressé ces dernières années. Le déploiement désormais permanent d'environ 11.000 hommes à l'étranger, engagés dans des missions de maintien de la paix à intensité variable, a permis des retours d'expérience importants, et a créé la nécessité d'arriver à une planification très précise.

² Pour grand déploiement de forces, on entend l'utilisation d'une division entière, pour un engagement moyen de forces, l'utilisation d'une brigade, pour engagement faible, l'utilisation d'un régiment. Enfin, en cas d'attaque contre le territoire nationale et/ou de l'OTAN, l'Italie prévoit l'utilisation de toutes les forces disponibles).

Le processus de transformation est indéniablement en route, avec une attention particulière consacrée à l'interopérabilité, la « high readiness » des forces, la capacité de projection. Tout cela dans un cadre « effect-based ».

L'influence du processus de transformation américain et britannique (par exemple, le concept de multiplicateurs stratégiques³ est entré dans les mœurs de l'armée italienne) est assez évident, ce qui est sans surprise, étant donné les liens profonds qui lient les officiers italiens aux officiers américains.

Cependant, cette évolution conceptuelle, qui reste remarquable, semble encore avoir des limites. Si la conception intellectuelle de la planification est plutôt complète, certains détails laissent planer des doutes. Quand on arrive par exemple aux capacités fondamentales (ou multiplicateurs stratégiques), on se rend compte qu'on appelle capacités celles qui sont en réalité des forces, ou mieux de simples équipements. Les UAV stratégiques peuvent difficilement être appelés des capacités. Malheureusement, le niveau de détail du document, qui reste un résumé, n'est pas suffisant pour enlever ce doute.

De manière plus générale, on a l'impression que les forces armées italiennes payent encore sa totale inactivité et sa complète subordination à l'OTAN pendant la période de la guerre froide. Si des progrès ont indéniablement été faits (l'Italie déploie plus d'hommes que la France avec un budget divisé par deux) la planification italienne semble encore incomplète. N'ayant jamais dû planifier des interventions nationales, autonomes, le spectre total des questions à aborder en matière de planification ne semble pas être atteint.

Est-ce que cela est une limite ? Oui et non. Si, comme tout semble l'indiquer, on va vers un système d'interdépendance au niveau européen ou otanien, en raison du niveau insuffisant des budgets de la défense des pays européens, exclure a priori des opérations autonomes permet de se concentrer sur des capacités moins coûteuses mais qui pourraient se révéler plus utiles.

Le vrai problème de la planification italienne est cependant l'absence de ressources suffisantes. D'abord, le concept de LPM est absent de l'horizon militaire italien. Ensuite, les promesses budgétaires faites par chaque gouvernement italien lors de la prise de fonction, ne sont jamais tenues. Par exemple, le gouvernement Berlusconi avait promis de porter les dépenses de défense à 1,5% du PIB. 5 ans après, ces dépenses représentent 0,86% du PIB, le niveau le plus bas de l'histoire de l'Italie républicaine. Par conséquent, utiliser une approche capacitaire à l'horizon 2020 devient impossible quand chaque année il faut faire face à des coupes budgétaires qui obligent les planificateurs à annuler ou retarder des programmes.

³ Par multiplicateur stratégique on entend les capacités clés qui permettent de multiplier la force d'une intervention et donc de résoudre une crise dans un horizon temporaire limité. Dans le cas de l'Italie, ces capacités clés sont : Le transport stratégique, la guerre électronique, le signal intelligence, les satellites, la capacité NRBC, les UAV stratégiques, une brigade interforces capable d'être déployée à partir d'une unité maritime.

D'autre part, l'Italie prête beaucoup d'attention à sa Base Industrielle et Technologique de Défense (BITD), tout comme les autres principaux Etats européens. Ce qui rend complexe l'approche capacitaire. Pour sauvegarder des technologies ou des postes de travail, le niveau politique privilégiera forcément une approche « par programme » et non « par capacité ».

Enfin, le budget italien n'est pas uniquement trop réduit, il est également déséquilibré. Le 70-80% des dépenses sont désormais consacrés au personnel, en raison de la professionnalisation des forces qui a fait exploser les coûts. Les dépenses liées au personnel ne peuvent pas être réduites, et continueront donc d'augmenter dans les prochaines années. De plus, l'engagement massif de forces à l'étranger engendre une usure énorme des matériaux, avec par conséquent une explosion des coûts de maintenance. En l'absence d'une augmentation du budget de la défense, une revue radicale des programmes en cours devra être faite. Le pays s'est engagé dans une série de programme coûteux (Eurofighter, JSF, FREMM, pour ne citer que les plus importants) sans en avoir les moyens.

La vraie question est donc non de savoir si l'Italie utilise une approche capacitaire ou si elle est restée au niveau de la planification de forces, mais de savoir si on est en présence d'une utopie qui ne pourra en aucun cas être réalisé. Au moment même où les forces armées ont mené une évolution conceptuelle remarquable, facilitée par l'habitude à ne pas agir de façon autonome, tout risque d'être réduit à néant par l'absence chronique de ressources.

Au niveau politique, l'accent est mis sur l'OTAN. Dans le macro-scénario Charlie, par exemple, seules les capacités nécessaires aux missions OTAN sont détaillées. La PESD reste en retrait. Or, au moment où une révision réaliste de programmes deviendra inévitable, l'Italie aurait tout intérêt à devenir un moteur de la construction de l'Europe de la défense. Seul un partage ou une mutualisation des capacités à l'échelle européenne pourraient sauver les forces armées italiennes de la ruine.