

**« Les perspectives de coopération (nationale, européenne)
et d'interarmisation de l'outil de défense :
quels partages capacitaires possibles
et quelles conséquences pour l'Armée de terre ? »**

Jean-Pierre Maulny : directeur-adjoint

Sylvie Matelly : chercheur

Fabio Liberti : chercheur

MARS 2007

- Table des matières -

INTRODUCTION	p. 5
CHAPITRE 1 – « L’INTERARMISATION »	p. 8
I – DEFINITION ET MOTIFS D’EVOLUTION DE L’INTERARMISATION	p. 11
A – Définition et origine de l’interarmisation	p. 11
1/ <i>Définition des concepts</i>	p. 12
2/ <i>Principe et évolution de l’interarmisation</i>	p. 13
B – Les motifs de l’interarmisation	p. 15
1/ <i>L’emploi des forces : interarmées et coopération internationale</i>	p. 16
2/ <i>La contrainte budgétaire</i>	p. 18
3/ <i>Autres motifs</i>	p. 18
II – LES CONSEQUENCES DE L’INTERARMISATION POUR L’ARMEE DE TERRE	p. 21
A – Impact de la réforme du ministère de la Défense (LOLF et décret de 2005) sur l’interarmisation	p. 21
B – Perspectives futures d’évolution de l’interarmées	p. 25
1°) <i>Perspectives futures liées à la réforme du ministère de la Défense</i>	p. 25
2°) <i>Quelles perspectives d’interarmisation des opérations ?</i>	p. 27
3°) <i>Les perspectives de l’interarmisation organique</i>	p. 29
C – Intérêts et limites de la démarche interarmées	p. 32
CONCLUSION – QUELLE METHODE POUR UNE INTERARMISATION CONSTRUCTIVE ?	p. 37

CHAPITRE 2 – LES PERSPECTIVES DE COOPERATION : QUELS PARTAGES CAPACITAIRES ?	p. 40
SECTION I – COOPERATIONS ET PARTAGES CAPACITAIRES : BILAN DE SITUATION.....	p. 42
I – ETAT DES TRAVAUX SUR LA COOPERATION ET LE PARTAGE CAPACITAIRE AU SEIN DE L’UNION EUROPEENNE	p. 43
A – Partages capacitaires : synthèse des démarches engagées par l’EMUE et l’AED	p. 44
B – L’EMUE et la démarche capacitaire : principes et conséquences prévisibles pour les armées de terre	p. 45
<i>1°) La mise en place d’une démarche capacitaire européenne et l’EMUE</i>	<i>p. 46</i>
<i>2°) Intérêts et limites de cette démarche et conséquences possibles pour les armées de terre.....</i>	<i>p. 50</i>
C – L’AED dans son approche des capacités européennes : principes et conséquences prévisibles pour les armées de terre	p. 51
<i>1°) Les fonctions de l’AED : vers une vision capacitaire commune ?</i>	<i>p. 52</i>
<i>2°) Méthodologie de développement des capacités</i>	<i>p. 55</i>
<i>3°) Apport des travaux de l’AED dans une perspective de partages, mutualisations capacitaires des armées de terre européennes.....</i>	<i>p. 56</i>
II – LA PLANIFICATION CAPACITAIRE : UNE DEMARCHE D’HARMONISATION DES METHODES, DES BESOINS ET DONC DES CAPACITES DES PAYS EUROPEENS ?	p. 59
A – Impacts possibles de la planification capacitaire sur les coopérations entre les alliés.....	p. 59
B – La définition des menaces et les nouvelles missions	p. 62
SECTION II – PERSPECTIVES POUR L’AVENIR ET POUR L’ARMEE DE TERRE	p. 65

I – PERSPECTIVES DE COOPERATION ENTRE LES ETATS EUROPEENS :

ETAT DE LA REFLEXION p. 66

A – Enjeux et perspectives de coopération en Europe..... p. 67

B – Etat de la réflexion et des démarches sur le partage capacitaire..... p. 70

1°) Le Royaume-Uni et le partage capacitaire..... p. 70

2°) L'Allemagne et le partage capacitaire..... p. 74

3°) L'Italie et le partage capacitaire p. 76

4°) L'Espagne et le partage capacitaire..... p. 80

5°) Et les autres pays européens ? p. 84

II – PERSPECTIVES DE COOPERATIONS ET CONSEQUENCES POUR L'ARMEE DE TERRE p. 85

A – Les évolutions des missions p. 86

B – La question de l'interopérabilité et son impact sur les coopérations, les partages ou mutualisations possibles..... p. 89

C – Les lacunes capacitaires et les possibilités de partage ou de mutualisation de certaines capacités p. 90

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS p. 96

ANNEXE 1 – LISTE DES PERSONNES RENCONTREES SUR LA QUESTION DE L'INTERARMISATION DANS LE CADRE DE CETTE ETUDE..... p. 105

ANNEXE 2 – CADRE DE REFLEXION SUR LA QUESTION DE L'INTERARMISATION p. 107

ANNEXE 3 – QUESTIONNAIRE ETABLI POUR LES ENTRETIENS A L'EMUE, A L'AED ET AUPRES DES PAYS..... p. 108

INTRODUCTION

La fin de la guerre froide a signé une véritable rupture dans les missions des armées. Le nouvel ordre international qui devait s'instaurer après le premier conflit du Golfe n'a jamais vu le jour. Forts de leur suprématie militaire, les Etats-Unis ont pratiqué une politique de plus en plus unilatéraliste. Même dans ces conditions, ils ont recherché à constituer les coalitions *ad hoc* les plus larges possibles tant pour des raisons politiques que pour des raisons économiques. Les Européens se sont eux très vite retrouvés confrontés aux conflits balkaniques pour lesquels il était nécessaire de trouver une réponse commune de l'Union européenne. A cette occasion, ils ont pris l'habitude de travailler de concert, ce qui ne leur était finalement jamais arrivé durant la Guerre froide. Le sommet franco-britannique de St Malo en décembre 1998, qui devait jeter les bases de la politique européenne de sécurité et de défense (PESD), s'explique en grande partie par les expériences militaires que les soldats français et britanniques ont partagées en Bosnie. Que ce soit dans le cadre des Nations Unies ou avec la bénédiction de cette organisation, les opérations humanitaires ou de maintien de la paix se sont multipliées ces dernières années. Rien qu'en 2005, l'Union européenne a dû déclencher quatre nouvelles missions. La France s'est trouvée sollicitée pour participer à la FINUL élargie au Liban sur la base de la résolution 1701 du Conseil de Sécurité des Nations Unies aux côtés de nombre de pays européens. Que ce soit pour des opérations de maintien de la paix, des missions d'interposition, des missions humanitaires ou pour des opérations de contre-terrorisme, le mode d'action en coalition, notamment entre partenaires européens, est devenu la règle car des intérêts de sécurité communs se sont toujours trouvés en jeu depuis plus de 15 ans.

Les politiques de défense des pays, les forces mais aussi les institutions internationales de coopérations militaires se sont adaptées pour répondre à ces nouveaux besoins. L'interopérabilité a été pendant longtemps un leitmotiv de l'alliance atlantique et est devenue sa priorité face à la multiplication des coalitions : il fallait être capable de travailler ensemble, de communiquer, etc.,

et pour cela, il fallait que nos équipements soient interopérables. Cette question, rappelons-le, ne concerne d'ailleurs pas uniquement le travail en commun de plusieurs armées étrangères. L'interopérabilité est aussi d'une importance capitale pour les armées d'un même pays. C'est l'Otan, en tant que coalition militaire, qui a, la première, développé cette idée et œuvré pour tenter d'améliorer cette interopérabilité. Aujourd'hui, l'Union européenne, qui a désormais 16 opérations à son actif, se trouvent confrontée aux mêmes défis avec comme difficulté supplémentaire la nécessité de coordonner des opérations civiles et militaires. Les conséquences pour les armées sont importantes puisque l'interopérabilité conduit à définir des normes et des standards communs à tous.

Aujourd'hui, et par un effet conjugué de plusieurs éléments (septembre 2001 et la prise en compte plus importante de la menace terroriste, retour d'expérience, évolution des engagements sur le terrain et nécessité de redéfinir la phase de stabilisation, moyens financiers toujours plus contraints, etc.), une nouvelle adaptation semble nécessaire. Il ne s'agira probablement pas d'une rupture comme ce fut le cas au début de la décennie 90, puisque les grandes lignes politiques, stratégiques ou opérationnelles existent et ne devraient pas changer radicalement : la menace dimensionnante pour les armées reste la crise régionale, les trois phases d'engagement des forces – intervention, stabilisation, normalisation – ne sont pas remises en cause, les coopérations existent déjà et le rôle central des armées de terre dans ces opérations extérieures est mis en avant dans la plupart des stratégies de défense des pays occidentaux.

Néanmoins, les évolutions en cours, même si elles sont progressives, sont incontournables eu égard au contexte tant géostratégique que financier, et elles restructureront *in fine*, toutes les armées alliées puisqu'elles entraînent des adaptations tant de doctrine et d'emploi des forces que de choix des équipements et des systèmes en fonction des arbitrages capacitaires qui seront faits. Ainsi, les travaux engagés dans le cadre de la PESD, que ce soit au sein de l'Etat-major de l'Union européenne (EMUE) avec toute la réflexion sur les missions que souhaitent être en mesure de mener l'Union européenne ou de l'Agence européenne de défense (AED) (identification des lacunes, catalogue des progrès, *Long term vision* etc.), participent aussi de ces évolutions. Dans cette perspective, deux axes illustrent ces changements : le développement de l'interarmées d'une part, et la réflexion sur les modes de coopération entre armées de pays différents d'autre part. Même, face aux manques de moyens pour financer la défense, de plus en plus d'europeens vont jusqu'à poser la question du partage ou de la mutualisation de certaines

capacités. Si la conceptualisation de cette idée n'en est qu'au stade du débat d'experts, plusieurs expériences ont été tentées tant dans le domaine des équipements que de l'entraînement ou de la préparation des forces, prouvant si cela était nécessaire que ces évolutions sont inéluctables.

C'est dans ce contexte qu'a été réalisée cette étude sur « Les perspectives de coopération (nationale, européenne) et d'interarmisation de l'outil de défense : quels partages capacitaires possibles et quelles conséquences pour l'Armée de terre ? ». Elle a pour objectif de déterminer quel type de rationalisation des capacités de l'Armée de terre française pourrait être décidé soit dans un cadre national avec une interarmisation de certaines capacités, soit dans un cadre européen. Deux chapitres développent cette problématique.

CHAPITRE 1 - « L'INTERARMISATION »

L'interarmisation, en particulier en opération, s'accélère depuis une quinzaine d'années. Elle résulte d'une prise de conscience, après la première guerre du Golfe, que la nature de la menace, et donc des missions, avait durablement changé et que les forces devaient à présent être à la fois plus réactives, plus modulables et plus interopérables que par le passé, capables d'intervenir en commun (interarmées ou même multinational) sur des opérations. Elle conduit, par l'interarmisation de certaines fonctions organiques (la santé, les essences, les SIC par exemple), à la création de nouveaux organismes interarmées capables de les gérer. Cette démarche d'interarmisation, souvent source de débats contradictoires, avait aussi connu des difficultés (cf. SIMMAD pour le maintien en condition opérationnelle des matériels aéronautiques), voire des échecs (cf. SIMT pour le maintien en condition opérationnelle des matériels terrestres). Il apparaît donc essentiel d'en comprendre les enjeux et les limites, puis dans un second temps, d'évaluer les perspectives et les conséquences pour l'Armée de terre.

Cette démarche d'interarmisation se poursuit aujourd'hui, mais dans un contexte très sensiblement différent de ce qu'il pouvait être avant 2005, en particulier du fait de la réforme du ministère de la Défense datant du début du mois de mai 2005 par la redéfinition des prérogatives et des responsabilités du Chef d'Etat-major des armées (CEMA). Par ce décret, la responsabilité du CEMA mais aussi ses compétences et son pouvoir vis-à-vis des trois chefs d'Etat-major d'armée, de la DGA ou du SGA (confortant ainsi les évolutions liées à la LOLF) sont amplifiés, obligeant le CEMA à présider et à arbitrer plus largement les grands choix capacitaires des armées. Cette évolution modifie profondément les perspectives de l'interarmées, non pas tant sur les fonctions à interarmiser mais sur la méthode et l'extension de l'interarmées.

La conduite des opérations ne devrait pas en être réellement affectée, au moins à court ou moyen terme, puisque l'emploi de forces d'au moins deux armées est aujourd'hui quasi-systématique dans ce domaine et qu'elle est gérée au cas par cas en fonction des besoins et des compétences de chacune des forces engagées. C'est sur un plan plus organique que cette évolution des attributions du CEMA a le plus d'implications, en mettant la dimension « interarmées » non plus au côté des métiers des trois armées mais au-dessus. A terme, cela devrait permettre de générer des concepts et une doctrine qui soient cohérents, voire communs, entre les trois armées, de rationaliser (voire d'externaliser) plus amplement

certaines fonctions de soutien ou administratives, avec des conséquences qui pourraient être importantes quant au format et à l'organisation des armées.

Toutefois, cette réforme présente le risque d'imposer une interarmisation dogmatique qui conduirait à une dégradation du service et une dilution des responsabilités et des compétences au sein des armées (même si, fondamentalement, le maintien d'états-majors importants plaide pour l'inverse), voire une démotivation de certains. Dans cette perspective, ce chapitre se propose donc d'étudier les perspectives d'interarmisation et les conséquences pour l'Armée de terre autour de deux axes :

- un premier pour définir les concepts et déterminer ce que sont les motifs de l'interarmisation ;
- un second revient sur la réforme au sein du ministère de la Défense pour en analyser les enjeux puis les perspectives et les conséquences pour l'Armée de terre.

Une série d'entretiens a été planifiée tant auprès des états-majors de chacune des armées qu'au sein de l'EMA ou des organismes et organisations interarmées :

- Au sein des états-majors de chacune des armées, les personnes rencontrées appartenaient au bureau « Etudes, planification, finances » et à la Division « Emploi, Organisation » au Centre de Doctrine et d'Emploi des Forces (CDEF) de l'Etat-major de l'Armée de terre, au bureau « Plans » à l'Etat-major de l'Armée de l'air et à l'Etat-major de la Marine ;
- A l'EMA, au bureau des OCO, aux divisions « programmes interarmées », « soutien logistique interarmées » et « Capacités et équipements/Commandement et maîtrise de l'information » ;
- Des représentants d'organismes et organisations interarmées se sont également exprimés – Centre de Planification et Conduite des Opérations (CPCO), Commandement des Opérations Spéciales, Direction Interarmées des Réseaux d'Infrastructure et des Systèmes d'Informations (DIRISI).

Une liste des personnes rencontrées est fournie en annexe de cette étude. Pour permettre une plus grande liberté de parole, nous nous sommes engagés auprès des personnes rencontrées à ne pas retranscrire dans le cadre de l'étude l'intégralité de leur propos dans un compte rendu nominatif.

Les entretiens n'ont pas été menés autour d'un questionnaire. La diversité des fonctions des personnes rencontrées rendait une telle méthode assez inadaptée. En revanche, une bonne définition des attentes avant l'entretien était importante pour assurer une certaine cohérence et pour cadrer la discussion. Dans cette perspective, une note « fil conducteur d'entretien » a été systématiquement envoyée à chacun des interlocuteurs. Elle est reproduite en annexe également. Elle précisait le titre de l'étude, les objectifs de notre recherche sur la question de l'interarmées et de l'interarmisation. Partant de cette note, l'entretien démarrait par un exposé de la personne rencontrée sur sa vision et son expérience de l'interarmées, intérêts et limites, conditions de la réussite et raisons des échecs. Il se poursuivait par une série de questions et de réponses au cas par cas et en réaction à l'exposé préliminaire.

I – DEFINITION ET MOTIFS D'EVOLUTION DE L'INTERARMISATION

L'interarmées est aujourd'hui une démarche clé et inéluctable de l'évolution des forces armées pour au moins trois raisons : tout d'abord, parce que les missions des forces mobilisent de plus en plus de moyens de manière simultanée en provenance des trois armées ; ensuite parce que l'objectif assigné aux armées est de produire un effet et qu'il peut exister plusieurs moyens d'y parvenir, à des coûts qui peuvent être très différents suivant les moyens employés ; enfin parce qu'il faut parvenir à obtenir le même effet dans un temps plus court ou un effet supérieur dans un temps équivalent. Or, avec une contrainte budgétaire qui s'avère plus forte que pendant la Guerre froide, la dimension « avantage/coût » de chaque choix capacitaire ou d'organisation prend une importance accrue alors même que la menace est toujours plus diffuse et les besoins plus divers.

Dans ce contexte, l'interarmisation a été présentée comme souhaitable et même essentielle au maintien des capacités et de l'outil militaire. Ce concept est pourtant quelque peu réducteur s'il est défini comme une intégration progressive de certaines fonctions des trois armées ! La démarche qui conduit à une rationalisation des choix (si tel est l'objectif) peut passer par d'autres canaux que l'interarmisation : achat d'un matériel commun par deux armées, formation de pilotes d'une armée dans une école sous tutelle d'une autre armée, etc. Parallèlement, l'interarmisation concerne aussi de plus en plus systématiquement les modalités d'intervention dans le cadre des opérations. Il est donc essentiel en préalable à une analyse sur la question de l'interarmées et de l'interarmisation de précisément définir les concepts et les motifs de telles évolutions pour en comprendre les enjeux.

A – Définition et origine de l'interarmisation

L'emploi de forces interarmées en opération est une constante dans l'histoire de la guerre. Pourtant, c'est bien la fin de la Guerre froide qui a entraîné une modification profonde de la menace et de l'emploi des forces. Cela s'est traduit paradoxalement par une multiplication des engagements militaires, par un recours accru à l'emploi de forces interarmées, voire à une systématisation de ce procédé, au point d'entraîner une révision majeure des doctrines, des concepts et de la conduite des opérations. Cette montée en puissance de l'interarmées en opérations a, dans un contexte budgétaire moins favorable que

par le passé, généré un ensemble de travaux puis de réformes quant à l'organisation des forces et de l'outil de défense dans son ensemble.

1/ Définition des concepts

Il ne faut pas confondre les concepts d'interarmées ou d'interarmisation. La définition de ces concepts permet à la fois de délimiter le champ de l'analyse mais aussi d'en comprendre les déterminants et donc les enjeux et les limites.

Les encyclopédies et même le glossaire interarmées de terminologie opérationnelle expliquent que le qualificatif « interarmées » s'applique « à une unité, un organisme, une formation ou un commandement militaire qui regroupe du personnel provenant des trois armées et réuni sous une même autorité ». Par exemple, une opération interarmées réunit des unités d'au moins deux des trois armées ; le collège interarmées de défense assure un enseignement militaire supérieur aux officiers des trois armées et de la gendarmerie. L'interarmées dépend en France de l'Etat-major des armées, aujourd'hui responsable et arbitre des opérations et des programmes, alors que le recrutement des militaires, leur préparation et leur entraînement dépendent encore de chacun des états-majors d'armées.

Depuis la fin de la Guerre froide, les opérations « interarmées » se sont généralisées pour des raisons opérationnelles, techniques et de gestion conduisant à l'émergence d'un nouveau concept : l'interarmisation (concept qui n'est d'ailleurs pas vraiment défini dans les textes dans lesquels il est employé). Le concept d'emploi des forces prend acte de cette évolution puisqu'il précise que « les opérations dans lesquelles sont engagées les forces françaises sont aujourd'hui interarmées »¹. Pour rendre l'organisation du ministère et des armées cohérente avec la nature de plus en plus systématiquement interarmées des opérations, divers processus d'interarmisation ont été initiés. L'interarmisation peut, dans ce cadre, être définie comme un processus qui mènerait à une intégration progressive des fonctions des trois armées dans une logique d'efficacité et de rationalisation. Toutefois, il est important de distinguer plusieurs niveaux d'interarmisation qui ne répondent ni tout à fait aux mêmes

¹ Précisons si besoin est qu'une opération se détermine à trois niveaux : un niveau stratégique, un niveau opératif et un niveau tactique. Les niveaux stratégiques et opératifs sont très nettement interarmées. Le niveau stratégique relevant de l'Etat-major des armées pour ce qui est des choix stratégiques ou des moyens en commun (matériels de reconnaissance par exemple, de ciblage, etc.). Le niveau opératif relève également de l'interarmées au sens où il conduit à déterminer quelle peut être la meilleure façon de combiner l'emploi des trois forces pour parvenir aux effets souhaités et au succès de l'opération. Le niveau tactique est, par contre, plus largement dépendant du milieu et donc plus spécifique à chacune des armées, même si on observe une intégration tactique de certaines composantes (composantes aéroterrestres, SIC, C3I par exemple)

motifs, ni aux mêmes contraintes : l'interarmisation des opérations ; l'interarmisation organique et l'interarmisation qui consiste en la mise en commun de moyens au niveau du ministère.

Parallèlement, la rationalisation du ministère de la Défense ou l'efficacité des opérations menées par les forces ne passent pas uniquement par une interarmisation. Les externalisations sont aussi un moyen de rationaliser la dépense budgétaire. De plus, même si les opérations sont de plus en plus interarmées, chaque armée a sa mission propre en fonction de son métier et plus qu'une interarmisation, l'interarmées conduit à une coordination des forces et des moyens au cas par cas, en fonction des besoins. Cette dimension de l'interarmées est essentielle car elle permet d'éviter tout dogmatisme (interarmiser parce que « c'est tendance » !) et conduit à construire une méthode de rationalisation des choix qui intègre tout l'intérêt d'un travail en commun, interarmées mais aussi toute l'importance des métiers et des savoir-faire de chacun.

2/ Principe et évolution de l'interarmisation

Dans un colloque au cours duquel il s'exprimait sur la prise de conscience de la dimension croissante prise par l'interarmées dans la réflexion et la planification militaire française, le Général Ascensi, Chargé de mission « Réserves » au cabinet du Ministre de la Défense, expliquait que c'est au début des années 1980 qu'a été initiée une réflexion sur la question de l'interarmées. Cette réflexion est toutefois restée de l'ordre du concept et il faudra attendre deux événements majeurs pour relancer la réflexion, le débat puis l'interarmisation : la fin de la Guerre froide et la première guerre du Golfe.

La fin de la Guerre froide a conduit à une remise en cause progressive des concepts d'emplois des forces, avec la nécessité d'une plus grande mobilité des forces, la multiplication des zones d'intervention et le développement des opérations interarmées et multinationales. Les postes de commandement plus mobiles et interarmées ont alors pris toute leur justification et un début de réflexion sur la transformation s'est engagée. Cette démarche a été confortée par le catalyseur constitué lors de la première guerre du Golfe qui a nécessité de pouvoir monter des opérations combinées entre les armées et qui a révélé l'importance de cette évolution et les lacunes de l'armée française en la matière. La première guerre du Golfe a ainsi été la première expérience post guerre froide où l'on a coordonné les missions terrestres et aériennes. Suite à cela, des réflexions sur ce sujet ont été engagées à l'Otan, laissant apparaître la nécessité d'interarmiser au moins les postes de commandement et

d'utiliser, autant que possible, les mêmes outils. Il s'agissait d'ailleurs autant d'une réflexion interarmées que d'interopérabilité et il est apparu très vite que la dimension multinationale était la plus adaptée. Toutefois, penser à un outil commun suppose une grande confiance entre les partenaires. Dès 1994, le Livre Blanc sur la défense redéfinissait le contexte et les missions des forces armées donc le cadre d'engagement des forces, la loi de programmation militaire de 1997/2002 intégrait quant à elle ces principes en mettant en évidence trois capacités prioritaires : le renseignement, le commandement et la mobilité/projection.

En matière de renseignement, la première guerre du Golfe avait mis en évidence la totale dépendance de nos armées vis-à-vis des moyens américains dans les domaines spatial et électromagnétique en particulier et, par conséquent, la nécessité d'acquérir des capacités dans ces domaines. La question du commandement interarmées a d'abord été gérée dans l'urgence par la mise en commun des moyens des trois armées. La démarche s'est avérée complexe tant les procédures et les modes d'action n'avaient rien en commun. Enfin, concernant la mobilité des forces, un mode de transport maritime appuyé par des moyens terrestres et aériens a été privilégié. L'adaptabilité des forces a conduit à la définition de principes de modularité et de polyvalence des forces. C'est dans ce cadre qu'ont été créées les forces spéciales en 1992, qui regroupent des composantes des trois armées.

Le rôle croissant joué par ces fonctions opérationnelles spécifiques de nature « interarmées », puisque dépendantes des niveaux stratégique ou opératif des opérations, ont légitimé l'idée d'une interarmisation conduisant à une plus grande cohérence des forces et à une rationalisation des organisations (puisque, rappelons-le, le développement de l'interarmées découle de l'interarmisation des opérations mais a également conduit à un regroupement de certaines fonctions et capacités au sein de l'Etat-major des armées). Toutefois, l'interarmisation n'est qu'un moyen de l'adaptation de l'outil militaire. Ainsi, on observe que le niveau tactique des opérations reste encore aujourd'hui essentiellement axé sur une coordination des actions et des effets sur le terrain qui s'est progressivement mise en place afin de réaliser les résultats attendus dans les conditions fixées par les niveaux stratégique et/ou opératif. De fait, l'interarmisation se heurte en permanence à la nécessité de préserver les compétences de chacun, tout en assurant la cohérence de l'ensemble. La description des motifs de l'interarmisation précise ces aspects.

B – Les motifs de l’interarmisation

On considère souvent que l’interarmisation contemporaine du fait des opérations a été la première étape de l’intégration des forces et des moyens, et qu’elle a conduit à initier le processus d’interarmisation dite organique. Pourtant, les deux démarches sont à la fois liées et indépendantes. Elles sont temporellement concomitantes et répondent toutes les deux à une même logique : une volonté d’efficacité accrue pour les opérations et de rationalisation des efforts face à une menace toujours plus diffuse et dans un cadre budgétaire qui reste contraint. L’objectif n’est plus uniquement d’équiper et d’entraîner les forces pour qu’elles puissent réaliser les contrats opérationnels fixés, et donc réussir à mener à bien des scénarios stratégiques prédéterminés, mais plus de définir les compétences, voire les capacités, dont on souhaite pouvoir disposer dans le cadre de la politique de défense et qui généreront les effets souhaités lors des missions dans le cadre budgétaire fixé.

Toutefois, cela s’exprime assez différemment dans les deux cas. Ainsi, la généralisation des opérations interarmées, au même titre que la démarche interarmes au sein de l’Armée de terre et la multiplication des opérations multinationales, répond avant tout à un changement du contexte stratégique au début des années 1990 et à la diversification des menaces et des besoins opérationnels : « la recherche d'un effet militaire optimal par la complémentarité des systèmes d'armes ». L’interarmisation organique répond quant à elle plus directement à la contrainte budgétaire qui, dans un contexte de rareté des moyens financiers, et alors même que les coûts des équipements ne cessent de croître, impose une meilleure gestion (on entend souvent parler de rationalisation) des moyens, en particulier humains, et des structures pour générer des économies d’échelle et de coûts. Dans cette optique, les services, comme le service de santé des armées par le passé et les services d’infrastructures ou de communication plus récemment, ont été les premiers concernés par cette interarmisation. Une telle démarche devrait encore s’amplifier au gré des contraintes financières et s’étendre au maintien en condition opérationnelle des matériels, mais également à la préparation, à la formation et à l’entraînement des hommes.

Ces deux facteurs (nouveau contexte d’emploi des forces et contrainte budgétaire) sont donc les principaux motifs de l’interarmisation.

1/ L'emploi des forces

En moins de 15 ans, la situation géopolitique s'est radicalement modifiée avec la disparition de la menace majeure liée à la Guerre froide et l'émergence de nouvelles menaces, peu prévisibles et diffuses, obligeant les armées à des transformations majeures mais aussi à une flexibilité accrue aux changements. Dans ce contexte, pour des raisons politiques, les opérations militaires multinationales se sont multipliées (maintien de la paix, stabilisation etc.) et, pour des raisons opérationnelles, l'interarmées s'est systématisée.

Le bouleversement qu'ont constitué les attentats terroristes du 11 septembre 2001 aux Etats-Unis et leurs conséquences en terme de défense pour l'Europe et les Etats-Unis en sont une illustration prouvant, s'il en était nécessaire, que la situation stratégique peut évoluer mais que les menaces resteront toujours plus diffuses et imprévisibles. Aujourd'hui, la probabilité que les territoires nationaux des principaux pays développés soient attaqués par une armée ennemie est réduite. Les engagements des militaires sont donc presque toujours sur des opérations extérieures. Or, la projection des forces et des moyens est de nature interarmées (c'est d'ailleurs probablement pour cette raison que les Etats-Unis, rarement confrontés dans leur histoire à une menace militaire sur leur propre sol, ont été les premiers à développer aussi systématiquement l'interarmées).

Complété par une contrainte budgétaire toujours plus forte à court ou moyen terme pour l'ensemble des pays alliés (y compris probablement les Etats-Unis dans les prochaines années) et une évolution majeure et rapide de nouvelles technologies, ce cadre « interarmées » mais aussi « multinational » ne devrait pas radicalement se modifier dans le futur. Les deux processus (interarmées et multinational) sont relativement différents tant dans la méthodologie que dans les motifs : l'interarmées met en présence des forces et des métiers différents qui peuvent se compléter sur un théâtre, alors que la coopération internationale met en présence les armées de pays différents qui, même si elles pratiquent souvent le même métier, relèvent de traditions et de cultures distinctes (voire même ont eu, à une époque, à se combattre). Ils posent cependant certains problèmes communs : la question de l'interopérabilité des matériels et des systèmes, par exemple, en est une, même si l'interopérabilité entre deux armées d'un même pays est une question un peu différente de l'interopérabilité entre les armées de deux pays différents. Néanmoins, la démarche de recherche d'une plus grande interopérabilité pour des raisons d'opérations interarmées et/ou

internationales sont étroitement liées et interdépendantes, chacune permettant un travail pouvant conduire à accroître l'autre, à générer des synergies et des cohérences et vice versa².

Dans le contexte actuel, les deux évolutions doivent être envisagées. L'évolution de l'interarmées en opération dépendra aussi des choix politiques. Si la politique de défense s'oriente vers la prévention des crises et des conflits, alors les moyens qui permettent de prévenir les conflits, seront accrus. A l'inverse, si la prévention fonctionne, les besoins d'engagements des forces sur des théâtres d'opération seront limités. Aujourd'hui (cf. le Livre Blanc sur la défense de 1994 et la Stratégie européenne de sécurité de décembre 2003), on semble s'inscrire dans une démarche comprenant tous les instruments civils et militaires allant de la prévention à la reconstruction. Dans un tel cadre, toute la palette des moyens est nécessaire (les besoins d'interarmées et de coopération internationale s'en trouvent donc encore renforcés). Si les niveaux stratégique et opératif³ des engagements sont déjà tout ou partie interarmées, l'interarmisation tactique est beaucoup plus délicate et discutable : l'engagement de telle ou telle force est, au niveau tactique, étudié au cas par cas tant la maîtrise du milieu et le métier sont spécifiques à chacune des armées. L'interarmisation « tactique » n'est toutefois pas totalement exclue sur des actions bien précises. La démarche capacitaire semble pousser en ce sens même si, paradoxalement, cette démarche pourrait aussi conduire à un renforcement de chacune des armées autour de son cœur de métier du fait de la connaissance que chacune peut avoir des milieux au sein desquels elle opère. Mais n'est-ce pas aussi parce que les trois armées sont complémentaires que l'interarmées prend tout son sens ?

² Voir pour illustrer cette donnée la transformation menée au sein de l'Otan ou les travaux réalisés par les instances militaires de l'Union européenne dans le cadre de la PESD qui conduisent manifestement à une harmonisation des planifications des pays, une démarche capacitaire et la définition de capacités communes.

³ « Globalement aujourd'hui, l'ensemble des doctrines occidentales considère que le Commandement militaire des opérations nécessite trois niveaux de responsabilités bien différenciés » :

- un niveau stratégique qui correspond à celui des objectifs fixés par le politique quant à la mission en cours ;
- un niveau opératif qui correspond au commandement affecté à un théâtre d'opération. « Il doit être en mesure de planifier et de conduire l'emploi de cette force et de ses composantes en vu d'atteindre les objectifs stratégiques » ;

Les niveaux stratégique et opératif sont par nature interarmées.

- un niveau tactique est celui qui « correspond au niveau de commandement et de contrôle d'une composante d'armée »

Dans « La dimension interarmées du commandement des opérations », par le Colonel Gilles Rouby de l'EMA/EMP, Revue Doctrine n°5, décembre 2004.

2/ La contrainte budgétaire

La contrainte budgétaire n'a probablement pas été un motif initial de l'interarmisation des opérations militaires, même si cette évolution des opérations peut avoir un impact financier et si la contrainte financière peut limiter, voire empêcher, certaines missions, y compris interarmées. Elle joue également dans le sens où elle impose une claire délimitation des besoins pour accéder à une juste suffisance, à la disponibilité effective des matériels. Ainsi, la gestion en commun du maintien en condition opérationnelle de certains matériels similaires peut permettre d'en accroître leur disponibilité en opération. En revanche, l'interarmisation de l'organisation et de la gestion du ministère de la Défense, souvent qualifiée d'interarmisation organique, a certes été initiée pour répondre à une logique d'interarmisation croissante des opérations mais elle a été plus foncièrement motivée par la baisse des budgets qui ne permettaient plus les duplications de fonctions et de services observés par le passé. Plusieurs aspects de cette interarmisation doivent être distingués :

- la rationalisation des services centraux et de l'administration ;
- la montée en puissance du chef d'Etat-major comme arbitre des choix des armées en matière de programmes d'armements et de budget. Elle devrait conduire à une coordination plus poussée des décisions des armées (voire, et cela est souhaitable, des états-majors des armées) ;
- l'interarmisation de certains services qui, jusque-là, étaient dupliqués au sein de chacune des armées. Cela peut aussi permettre de générer des économies d'échelle et répond donc directement à la contrainte budgétaire. Comme dans le cas de l'intégration de certains services, cela peut aussi permettre aux armées d'intégrer des technologies nouvelles qu'elles n'auraient peut-être pas pu s'offrir ou maîtriser de manière autonomes (DIRISI pour les systèmes d'information et de communication, le service santé, le service des essences, la SIMMAD en sont des exemples).

3/ Autres motifs d'interarmisation

La fin de la Guerre froide et la disparition de la menace majeure ont accéléré la transformation observée au sein des armées occidentales depuis quinze ans. Même la contrainte financière décrite au paragraphe précédent est étroitement liée à l'évolution de ce contexte stratégique et à la volonté des Etats et des opinions publiques de bénéficier des

dividendes de la paix après une période dominée par une course aux armements et aux dépenses militaires.

D'autres motifs, plus ou moins liés aux précédents, ont toutefois pu jouer un rôle dans les évolutions observées. Il en est ainsi des nouvelles technologies de l'information et de la communication, dont l'émergence et le développement ont été, à l'origine, plus liés à des enjeux civils et commerciaux que militaires (même si l'Internet a été développé par des ingénieurs du Pentagone). Ces NTIC ont au moins trois formes d'impacts sur l'interarmement :

- tout d'abord, elles sont un facteur de l'interarmement du champ de bataille parce qu'elles facilitent, accélèrent et multiplient les communications, les échanges d'informations et la mise en réseau. Elles permettent les modes d'actions en continu et les reconfigurations plus rapides au niveau du commandement. La concrétisation en est progressive car elle suppose l'interopérabilité des systèmes entre les armées et que cela ne peut se faire que par une harmonisation de ces systèmes voire, à terme, l'acquisition de systèmes communs (Rafale pour l'Armée de l'air et la Marine, NH 90 pour la Marine et l'Armée de terre) ;
- parallèlement, l'accélération de l'innovation dans ce domaine suppose des compétences de plus en plus poussées et une adaptation toujours plus rapide, donc coûteuse, des systèmes. Cette inflation des prix des équipements par l'intégration de technologies toujours plus performantes est une constante aujourd'hui (pas uniquement pour les technologies de l'information et de la communication d'ailleurs). Elle devrait donc continuer à accentuer la pression pour avoir une définition plus interarmées des programmes, voire au lancement de programmes communs à deux ou trois des armées à l'avenir : un même type d'hélicoptère pourra, par exemple, être en service à la fois dans l'aéronautique navale, dans l'aviation légère de l'Armée de terre et dans l'Armée de l'air ;
- enfin, les missions ont une dimension de plus en plus politique. Le Ministre a, par conséquent, besoin d'un retour d'information de plus en plus rapide, systématique et précis. Les technologies doivent donc être adaptées à ce besoin et permettre le renseignement, l'anticipation et l'analyse de toutes les situations.

La professionnalisation peut également avoir des conséquences sur le mode de gestion des armées. L'interarmement a pu, dans ce cas, être un moyen de gérer des effectifs moins

nombreux mais aussi plus qualifiés puisque professionnels. Elle peut aussi permettre, ou imposer, de former des militaires sur des compétences transverses au seul métier des armes, compétences qui sont souvent au cœur de l'interarmisation (technologies de l'information, gestion des ressources humaines ...)

Le développement de l'interarmées, souvent résumé par le barbarisme d'interarmisation, est donc un fait inéluctable et irréversible, de par les besoins liés aux engagements des armées sur les OPEX mais aussi parce que les budgets de défense sont de plus en plus contraints dans un contexte où la nature des menaces se diversifient et où les équipements sont toujours plus coûteux. De plus, cette interarmisation entraîne un changement progressif des mentalités et des cultures par la multiplication des expériences interarmées ; les leçons et les conséquences tirées qui poussent également à un développement de l'interarmées. Quels en sont les domaines privilégiés ? Quelles en seront les conséquences pour l'Armée de terre ?

II - LES CONSEQUENCES DE L'INTERARMISATION POUR L'ARMEE DE TERRE

La démarche interarmées est aujourd'hui un fait incontournable et irréversible. Elle conduit à des évolutions sans précédent de l'outil de défense tant au niveau des opérations que de l'organisation générale du ministère et elle a donc des conséquences indiscutables sur le fonctionnement des armées, donc *a fortiori*, de l'Armée de terre. La compréhension de cette démarche, des évolutions envisageables et de ses conséquences, mais aussi des moyens de la rendre aussi pertinente et adaptée que possible aux besoins des armées, suppose d'en définir au préalable les enjeux. Pour cela, ce chapitre se propose de déterminer successivement l'impact que peut avoir la réforme du ministère de la Défense avec l'entrée en vigueur de la LOLF et la promulgation du décret de 2005, les perspectives futures d'évolution de l'interarmées, l'intérêt et les limites de la démarche interarmées.

A – Impact de la réforme du ministère de la Défense (LOLF et décret de 2005) sur l'interarmisation

Comme nous l'avons précédemment décrit, l'évolution de la contrainte opérationnelle et la prise de conscience, après la première guerre du Golfe, que la nature de la menace et donc des missions avait durablement changé, ont véritablement amplifié la dimension interarmées avec une prise de conscience que les forces devaient à présent être à la fois plus réactives, plus modulables et plus inter-opérables que par le passé, capables d'intervenir en commun (interarmées ou même multinational) sur des opérations. En parallèle, il est très vite apparu au début des années 1990 que la Guerre froide et la course aux armements qui en découlait étaient terminées et que les moyens financiers mis à disposition des armées allaient se réduire, voire devenir plus aléatoires, alors même que la nature des opérations se diversifiait, entraînant des besoins plus variés et la nécessité de repenser l'outil de défense.

Sur un plan national, la réponse des armées a été la rationalisation et le développement de l'interarmées qui correspondait bien à l'évolution des engagements militaires. Il est quelque peu imparfait de penser que le développement d'opérations, monopolisant de plus en plus souvent les moyens militaires d'au moins deux des trois armées, a entraîné l'interarmisation des organisations, mais il est incontestable que les deux démarches s'accompagnent et peuvent se compléter. Ainsi, la coopération des militaires au sein des postes de commandement opérationnels permet-elle de rapprocher les cultures et les modes de

pensée, éléments clés de l'interarmisation organique. De même, le choix de matériels communs pour des raisons essentiellement budgétaires peut conduire à une intégration plus poussée des forces dans le cadre d'opérations.

Dans ce contexte, la réforme du ministère de la Défense engagée depuis plusieurs années participe à cette interarmisation. Ainsi, alors que la loi de programmation militaire 2003-2008 prévoyait huit systèmes de forces⁴, les nouvelles responsabilités du CEMA dans le domaine de la cohérence capacitaire ont conduit à modifier l'organisation du ministère en regroupant au sein de l'EMA (collèges des officiers de cohérence opérationnelle ou de programme de la Division capacités et équipements) et de la DGA (architectes des systèmes de forces) autour de cinq systèmes transverses et donc interarmées : Dissuasion, Commandement et maîtrise de l'information, Engagement et combat, Projection, mobilité et soutien et Protection et sauvegarde.

De fait, le récent décret fixant les attributions des chefs d'Etat-major, mais aussi l'entrée en vigueur de la LOLF, ont et auront des conséquences importantes en matière d'interarmées et d'interarmisation. Elles octroient en tout premier lieu un poids plus important du chef d'Etat-major des armées tant au sein même des armées, puisque le décret de 2005 entérine la supériorité hiérarchique du CEMA sur les trois autres chefs d'Etat-major⁵, qu'au sein du ministère de la Défense, de par la répartition des responsabilités des grands acteurs de la Défense sur les grands programmes de la mission « défense » de la LOLF. En effet, la mission « défense » de la LOLF regroupe 85% des crédits du ministère de la Défense. Elle est organisée autour de quatre programmes :

- le programme 144, « environnement et prospective » ;
- le programme 178, « préparation et emploi des forces », qui correspond aux dépenses de fonctionnement du ministère de la Défense. Il est co-dirigé par le CEMA et le SGA ;
- le programme 212, « soutien de la politique de défense » ;

⁴ La LPM 2003-2008 détaille huit systèmes de forces : Dissuasion, Commandement, conduite communication et renseignement (C3R), Projection et mobilité, Frappe dans la profondeur, Maîtrise du milieu aéroterrestre, Maîtrise du milieu aéromaritime, Maîtrise du milieu aérospatial et Préparation et maintien en condition opérationnelle.

⁵ « Le chef d'Etat-major des armées a autorité sur les chefs d'Etat-major de l'Armée de terre, de la marine et de l'armée de l'air », article 2 du Décret n°2005-520 du 21 mai 2005 fixant les attributions des chefs d'Etat-major, J.O. n°118 du 22 mai 2005 texte n°5.

- le programme 146, « équipement des forces », qui est co-dirigé par le CEMA et le DGA et correspond peu ou prou aux dépenses d'équipement du ministère.

Ce nouveau découpage, même s'il est transverse, donc interarmées, n'est pas radicalement différent de ce qui existait par le passé. On retrouve, plus ou moins, la distinction entre les dépenses militaires de fonctionnement et d'équipement et au sein des deux programmes 178 et 146, qui représentaient, en 2005, 87% des crédits de paiements de la mission « Défense »⁶, les budgets opérationnels (BOP) reprennent encore le découpage par armées. Néanmoins, en attribuant la responsabilité de ces deux programmes au CEMA, cette réforme budgétaire s'inscrit directement dans une démarche, certes progressive, mais résolument interarmées. Précédemment, la procédure budgétaire prévue par l'ordonnance organique de 1959 prévoyait que la direction des affaires financières discute des budgets avec chacun des états-majors alors que dans le cadre du programme 178, le CEMA est responsable de la répartition des crédits entre les armées⁷. La conséquence de cette évolution est l'accroissement progressif du champ des arbitrages budgétaires réalisés par le CEMA, au moment du choix des programmes par exemple, de la définition des besoins capacitaires de telle ou telle armée. Cette évolution peut à terme donner une importante accrue aux BOP interarmées. La réforme des attributions des CEMA en mai 2005 participe également de cette logique.

L'abrogation du décret n°82-138 du 8 février 1982 par le décret n°2005-520 constitue également un changement dont les effets sur l'interarmisation devraient être déterminants. En effet, ce décret donne au CEMA les moyens d'exercer l'autorité dont il avait besoin dans la perspective des responsabilités que lui confère la LOLF. Cette évolution était inévitable afin de s'assurer de la cohérence des capacités opérationnelles des trois armées, des plans et des ressources humaines, financières et matérielles consacrées à la défense. Dans une logique d'interarmisation croissante, comment espérer en effet une réelle intégration des services sans un arbitre qui soit à la fois une autorité supérieure et dégagée des considérations propres à chaque armée ? En outre, le chef d'Etat-major des armées est nommé responsable, sous l'autorité du Ministre, de la définition des capacités à maintenir ou acquérir, des matériels

⁶ *Annexe 10 : Défense - préparation et emploi des forces ; soutien de la politique de la défense ; équipement des forces*, par Gilles Carrez, rapporteur général, Rapport n°2568, fait au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du plan sur le projet de loi de finances pour 2006, novembre 2005.

⁷ *Tome III – Moyens des politiques publiques et dispositions spéciales, Annexe 8 – Défense*, par Philippe Marini, Yves Fréville et François Trucy, Rapport général du Sénat n°99 au nom de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation sur le projet de loi de finances pour 2006.

ainsi que du format des armées, de l'organisation des forces, de la fixation des objectifs du soutien et du maintien en condition opérationnelle des matériels, de la doctrine et de l'équipement des forces. Un autre enjeu de cette réforme est, dans ce contexte, de donner au CEMA le rôle d'interlocuteur militaire direct avec le niveau politique (ministère de la Défense mais aussi Président de la république). Dans le cadre des opérations militaires, une telle configuration peut permettre une accélération de la décision par un rapprochement des niveaux stratégique et opératif. Sur le plan de l'interarmement des organisations de défense, cela peut conduire à une autonomie accrue quant aux choix et à la méthode de développement de l'interarmées.

Ces changements confortent l'engagement politique pour une interarmement. En confortant le rôle du CEMA, en lui fixant des responsabilités nouvelles et en lui donnant les moyens d'arbitrer entre les armées, ils placent l'interarmées au cœur de la transformation de la Défense en France. La démarche apparaît toutefois résolument graduelle : le CEMA coordonne et arbitre, mais il devra continuer à s'appuyer sur les trois CEMA et EMA des forces pour développer l'interarmées, puisque le format de l'Etat-major des armées n'a pas été radicalement accru (à la différence d'autres pays, comme le Royaume Uni par exemple). Qui plus est, il est peu probable qu'à court ou moyen terme, le rôle du CEMA soit encore renforcé et que des moyens supplémentaires soient octroyés à l'EMA, et ce, tant pour des raisons historique et culturelles que financières (cette dernière idée apparaît comme un point commun des analyses des perspectives de l'interarmement de tous les entretiens réalisés). L'intérêt d'un tel choix est très certainement de permettre de préserver les compétences (maîtrise du milieu par exemple) présentes au sein de chacune des forces et le sentiment et la fierté de chacun d'appartenir à telle ou telle armée. Une intégration trop rapide peut conduire à une démotivation des personnels et à une dilution des responsabilités au sein des différentes armées. Elle présente l'inconvénient de maintenir des intérêts particuliers au détriment de l'intérêt général (intérêt général qu'il faudrait en outre mieux définir), puisque l'interarmement est certes facilitée mais qu'elle découle dans ce cadre légal d'une évolution progressive des cultures et des mentalités au fur et à mesure de la pratique de l'interarmées par les officiers de chacune des armées.

B – Perspectives futures d'évolution de l'interarmées

Le décret de 2005 qui définit les attributions du CEMA et des chefs d'Etat-major des armées constitue dans les faits une traduction institutionnelle des principes de l'interarmées : la dimension et la démarche interarmées dominent, l'Etat-major des armées les développe et le CEMA assure les arbitrages, la responsabilité et la cohérence, des choix avec les principes de l'interarmées. Toutefois, la volonté de conserver des états-majors d'armée importants et des prérogatives fortes aux chefs de ces états-majors constitue une spécificité et une originalité françaises. C'est probablement un choix politique très stratégique, tant pour ménager les susceptibilités que pour éviter les changements radicaux qui sont coûteux et dont l'efficacité est parfois aléatoire à court terme. C'est aussi un choix qui présente l'intérêt de respecter les savoir-faire et les métiers de chaque armée ainsi que la maîtrise de leurs milieux d'engagement.

De notre point de vue, la démarche engagée devrait même conduire à renforcer les prérogatives de chacun des états-majors autour de leur cœur de métiers. Une telle évolution peut sembler paradoxale au regard des principes même de l'interarmées. Ce n'est pourtant pas le cas à condition que les enjeux de l'interarmées et de ce « recentrage » soient bien compris et optimisés de manière à permettre à l'ensemble des armées de bénéficier de toutes les complémentarités et de toutes les synergies de telles évolutions. La démarche capacitaire engagée depuis plusieurs années pourrait être un instrument de cohérence de cet ensemble : la définition puis la logique d'emploi et enfin, la mise en œuvre d'une capacité relèvent d'un travail collectif qui engage des moyens et des savoir-faire à la fois interarmées mais aussi relevant de chacune des armées. Cette démarche capacitaire est donc par nature interarmées. Elle conduit à une harmonisation progressive des contraintes temporelles ou des concepts et oblige à une coordination plus importante des différents états-majors (pour la définition des besoins par exemple).

1/ Perspectives futures liées à la réforme du ministère de la Défense

Cette réforme traduit aussi une profonde volonté de renforcer la vision globale avec des travaux très amont sur les systèmes de forces, ce qui modifie notablement la hiérarchie des choix et des décisions. Il reste toutefois à penser à la manière de les mettre en œuvre (cf. la sécurité des systèmes qui reste de la responsabilité des CEMA, même si une partie de ces

systemes est mise en commun au sein de la DIRISI). On observe le plus souvent une mutualisation des moyens car des compétences spécifiques sont difficiles à maintenir dans un cadre purement interarmées. En revanche, le décret de 2005 donne un réel rôle d'arbitre au CEMA tant en matière de budget que de programmes, voire de choix capacitaires ou d'opérations et la responsabilité fixée au CEMA en terme de capacités des armées.

Du point de vue des opérations, il est précisé que le CEMA « élabore les plans d'emploi des forces [...], il est responsable de leur exécution [...], il répartit entre les forces les moyens opérationnels. Il a autorité sur le commandement des forces ». Parallèlement à ces fonctions (qui n'ont fait qu'être réaffirmées puisqu'elles existaient déjà dans le décret de 1982), il dispose depuis 2005 d'un réel pouvoir d'arbitrage en matière de programmes et de budgets, et il est même précisé qu'il est responsable de la cohérence d'ensemble dans ces domaines. C'est par la complémentarité et la généralisation des responsabilités du CEMA que l'interarmement sera accrue, y compris peut-être à moyen ou plus long terme dans le cadre des opérations.

- ***Quel rôle pour les CEMA ?*** Le décret de 2005 a fondamentalement modifié l'équilibre des prérogatives et des responsabilités entre l'EMA et les armées. Avec la LOLF et plus généralement la réforme du ministère de la Défense, le décret de 2005 fixe assez précisément la place du CEMA et de l'EMA dans l'interarmement. Les choses sont moins claires pour les trois armées. Deux interprétations sont possibles pour les CEMA : soit chacun campe sur ses positions, considérant que les spécificités de son armée seront mal prises en compte dans un processus d'interarmement, soit chaque CEMA s'inscrit dans une démarche constructive et maîtrisée de leur interarmement. Dans ce dernier cas, les structures d'une telle démarche restent encore mal définies et sont probablement à affiner. Elles doivent s'adapter pour permettre une meilleure organisation de l'interarmées à un niveau inférieur de celui de l'EMA avec à la fois une organisation adéquate au sein de chaque armée et une plus grande coordination des trois armées en amont des arbitrages du CEMA. Cela peut passer par exemple par un comité des CEMA plus « institutionnalisé » – le comité militaire des CEMA ne dispose pas, par exemple, au sein de l'EMA, de services ou secrétariat permanent comme c'est le cas du Secrétariat permanent du conseil des systèmes de forces. Cela peut passer également par une réelle implication des trois CEMA, en tant que conseillers du CEMA tant au sein du Comité des CEMA que sur les opérations ou pour l'utilisation des capacités opérationnelles. Une information plus systématique concernant les résultats des travaux et des réflexions menés par les divisions et les services de l'EMA en direction des états-majors d'armées est également nécessaire (c'est peut-être déjà le cas mais il n'existe pas de véritable

structure permettant de mieux faire circuler l'information et de coordonner les initiatives). L'un des effets positifs de cette réforme est de concentrer les besoins de chacun autour de la satisfaction des capacités opérationnelles, le tout sous la responsabilité du chef d'Etat-major. La poursuite de cet objectif et la clarification de la hiérarchie de la décision devraient alors à terme permettre une meilleure articulation des capacités et des compétences de chacun en fonction d'enjeux plus globaux.

2/ Quelles perspectives d'interarmisation des opérations ?

Au niveau des opérations, le modèle d'interarmisation le plus abouti est très certainement celui des marines américains. Ce modèle ne correspond toutefois pas à l'organisation de notre défense autour des trois armées. Ainsi, même si le centre de planification et de conduite des opérations est interarmées et organisé par pôles géographiques, il intègre systématiquement des experts de chacune des armées dans chacun des pôles. Même en opération, le commandement de l'opération est attribué en fonction de la « couleur » majeure de l'opération, même si l'équipe de commandement est interarmées. De fait, la capacité à pouvoir travailler ensemble est essentielle et elle le sera de plus en plus. Cela implique-t-il pour autant une interarmisation croissante ? Très certainement au niveau stratégique et opératif des engagements des forces, niveaux où l'interarmisation et la coordination des interventions des différentes armées sont des gages d'efficacité mais aussi de sécurité.

La réponse est plus délicate en matière tactique. Ainsi, même si l'interarmées devient la dimension de toutes les opérations, l'une des conséquences étant d'ailleurs une implication quasi systématique des forces terrestres, l'interarmisation n'est pas linéaire. L'engagement de telle ou telle force sur le terrain dépend des effets recherchés sur des milieux maîtrisés par l'une ou l'autre des composantes d'armées. L'interarmées en opération conduit donc plus, pour le moment, à un niveau tactique, à une succession dans le temps des engagements de telle ou telle armée. Néanmoins, il est possible que même au niveau tactique une certaine forme d'interarmisation sur des actions bien précises puisse se développer. On le voit déjà avec l'importance qu'ont pris les opérations de « *close air support* » au Kosovo et en Irak. D'autre part, le développement des NTIC et le raccourcissement de la boucle *sensor/shooter* n'est possible qu'en mettant en commun des moyens qui par nature sont interarmées (moyens spatiaux) ou appartenant à différentes armées (liens entre drones MALE et drones tactiques). La démarche capacitaire semble de manière générale pousser vers cela même si,

paradoxalement, cette démarche pourrait aussi conduire à un renforcement de chacune des armées autour de leur cœur de métier du fait de la connaissance que chacune peut avoir des milieux au sein desquels elle opère.

La redéfinition du modèle d'armée succédant au modèle 2015, pourrait également poser la question d'une mise en commun de certaines unités et de la création de forces réellement interarmées (sur le modèle des forces spéciales mais pouvant agir au niveau tactique des opérations). En effet, avec le lien de plus en plus étroit et systématique entre la politique et le militaire sur les théâtres, peut-être va-t-on assister à une intégration en partie des niveaux stratégique, opératif et tactique, et donc à une interdépendance croissante des forces et des moyens, par exemple unités terrestres et COS avec une intégration progressive de toutes les compétences au sein de régiments intégrés (cf. le régiment parachutiste d'infanterie de marine de l'Armée de terre par exemple, même si une telle évolution peut dépasser le seul cadre interarmées et se faire en coordination avec les autres armées).

Toutefois, même si une coopération plus poussée des armées en opération serait certainement souhaitable (cf. concept des opérations aéroportées), elle reste conditionnée à une certaine cohérence des matériels, des cultures d'emploi ou des choix tactiques. Cela conduira très certainement à une recherche plus poussée d'interopérabilité des systèmes (même si cette dimension n'est pas une fin en soi : certaines fonctions resteront de la compétence de telle ou telle armée et la recherche d'interopérabilité ne présente pas toujours un intérêt évident), voire l'acquisition de matériels communs (cf. le NH90 alors qu'aujourd'hui un super Puma de l'Armée de l'air ne peut être piloté par un pilote d'une autre armée). De telles évolutions supposent au préalable une certaine harmonisation des cycles de renouvellement des matériels. Parallèlement, les besoins peuvent évoluer en fonction des menaces et des contrats opérationnels fixés aux armées. L'interarmisation peut alors aussi être un moyen d'adaptation des forces à ces nouveaux besoins. Ainsi, les besoins en moyens lourds (blindés lourds) peuvent devenir moins importants (quoique !) mais on peut penser qu'à l'avenir, les moyens aériens ou maritimes seront de plus en plus souvent sollicités pour permettre l'accès des troupes terrestres sur le théâtre, l'évacuation des ressortissants, etc. De même, la mobilité des forces terrestres pourrait être accrue par l'utilisation plus systématique de moyens de transports des autres armées.

Dans le domaine de l'appui aérien par exemple, une coopération accrue de l'Armée de terre et de l'armée de l'air pourrait permettre un appui plus souple et plus rapide qu'actuellement où, dans les faits, l'Armée de terre se heurte dans certains cas à une indisponibilité des moyens aériens ou à un manque de réactivité de la part du commandement

en opération des forces aériennes. La définition des « possibles » en la matière n'est d'ailleurs pas figée et on observe qu'elle évolue et s'accroît au gré de l'interarmisation. A moyen terme donc, l'interarmisation des opérations conduit à une réflexion stratégique inéluctablement de plus en plus commune mais aussi à des choix d'équipements qui, parce qu'ils doivent être de plus en plus concertées, voire interopérables, seront, quand cela est possible, pensés en commun, voire auront un socle commun (ce qui permettra aussi de générer des économies d'échelle à tous les niveaux – acquisition, logistique, entraînement, maintien en condition opérationnelle etc. – et seront donc compatibles avec une plus grande disponibilité des matériels en opération).

Concernant la définition des contrats opérationnels, il est probable que l'interarmisation conduira à des définitions plus symétriques entre les trois armées. Aujourd'hui, le contrat opérationnel de l'Armée de terre ne s'exprime qu'en nombre d'hommes à déployer alors que ceux de l'Armée de l'air ou de la Marine intègrent des éléments plus précis quant aux équipements nécessaires. Ces différences tiennent probablement à la nature des engagements des trois forces dans un milieu beaucoup moins homogène pour l'Armée de terre que pour les deux autres armées. Dans cette perspective, ces définitions des contrats ne devraient donc pas radicalement changer (même si le contenu des contrats peut-être appelé à changer). En revanche, il est probable que ces contrats prendront de plus en plus en compte l'interarmisation des opérations et ses conséquences en terme d'engagement de chaque armée, de complémentarité des actions et des effets etc.

3/ Les perspectives de l'interarmisation organique

Dans le domaine de l'organisation, l'essentiel de la rationalisation a pour le moment concerné les deux programmes « préparation et emploi des forces » et « soutien de la politique de défense ». Il est clair que des démarches en matière d'équipement des forces devraient être initiées à l'avenir, et ceci d'autant plus que la LOLF prévoit une co-direction de ce programme et donc la coresponsabilité du CEMA et du DGA. Le décret de 2005, qui donne au CEMA l'arbitrage sur les programmes, devrait multiplier les domaines d'interarmisation possibles en matière d'équipement. Ainsi, l'interarmisation organique s'est traduite par une intégration de certaines des fonctions liées à l'organisation du ministère de la Défense et/ou des forces armées du soutien tant au niveau des armées qu'au sein même du ministère (SGA). Tel est le cas avec la mise en commun de structures destinées au soutien des

matériels : cf. la SIMMAD ou le service de soutien de la flotte, tous les deux créés en 2000, la création d'un économat unique pour les armées en 2002, la réorganisation de la fonction « achat » du ministère ou la rationalisation des réseaux interarmées de systèmes d'informations et de communication avec la création de la DIRISI, etc.

C'est encore aujourd'hui dans le domaine du soutien et de la logistique que se concentre l'essentiel des débats et des efforts d'interarmisation organique. Cela est probablement dû au fait que c'est aussi dans ce domaine que les enjeux de l'interarmisation sont les plus importants. En effet, fondamentalement, l'interarmisation apparaît en la matière comme une méthode de rationalisation, une solution adaptée pour combiner la contrainte financière et des besoins de plus en plus coûteux. Le domaine organique peut cependant être le domaine où l'interarmisation peut être la plus dogmatique et conduire à des intégrations non pertinentes, voire coûteuses en hommes et en moyens. L'approche des possibles doit donc rester très pragmatique.

Concernant l'interarmisation des équipements liés à ces fonctions organiques, plusieurs domaines devraient être concernés par une interarmisation croissante comme les systèmes de communication et de maîtrise de l'information avec la montée en puissance des activités de la DIRISI, les moyens de combat avec la mise en réseau de plus en plus poussée, l'acquisition, le choix et la gestion des munitions (même s'il persiste des spécificités d'armée et des freins au changement importants), la mutualisation de certaines capacités (sol/air par exemple mais aussi soutien), la protection peut aussi donner lieu à de l'interarmisation (protection des bases aériennes ou terrestres). Dans le cas des systèmes d'information, la mise en commun des moyens de communication devrait encore se poursuivre au fur et à mesure du renouvellement des matériels. De plus en plus de systèmes sont développés sur des socles communs qui s'adaptent ensuite aux spécificités de chacune des armées. Dans ce domaine, ce n'est pas l'emploi qui est mutualisé mais bien la mise en œuvre. Cela pose la question de la maîtrise des équipes interarmées sur les différentes facettes de l'opération. Certains moyens sont déjà totalement intégrés et dépendent directe de l'EMA. C'est le cas des satellites, mais aussi du pilotage des programmes, de la radio HF, etc.

Concernant la doctrine enfin, le CICDE (Centre interarmées de concepts, de doctrine et d'expérimentation) a été créé en 2005 pour « développer et expérimenter la doctrine interarmées dans un cadre national ou multinational et contribuer à l'élaboration de la doctrine

européenne »⁸. Sa création est la conséquence directe de l'évolution des engagements des forces dans un cadre à la fois plus interarmées et multinational. Ses perspectives d'évolution dans un contexte d'interarmisation restent toutefois encore assez floues. Pour le moment, le CICDE ne pense qu'en terme de doctrine interarmées, mais a-t-il vocation à étendre son domaine de travail ? Comment s'articuleront les travaux doctrinaux des armées avec ceux du CICDE ? A terme, les doctrines des armées ne devront-elles pas en dépendre et découler de la doctrine interarmées ? Les réponses à ces questions sont complexes tant les démarches doctrinales, les principes d'emploi et les concepts diffèrent d'une armée à l'autre mais n'est-ce pas aussi la mission du CICDE que de conduire leur harmonisation progressive ?

Enfin, une des conséquences directes de l'interarmisation est d'imposer une adaptation aux trois armées. Il est ainsi possible que l'Armée de terre soit conduite à accroître encore la rationalisation de certains de ses services ou de son organisation générale (peut-être rationalisation de la présence géographique, des régiments, des infrastructures). Il est évident qu'une telle démarche ne dépend pas uniquement de la seule volonté de l'Etat-major de l'Armée de terre. Dans un contexte économique difficile, la présence des forces sur le territoire national présente des enjeux hautement politiques (aménagement du territoire, emplois et activités locales) et les arbitrages réalisés ne répondent pas exclusivement aux besoins et desiderata des seuls militaires.

L'interarmisation a conduit à la perte de certaines des prérogatives et à l'abandon de certaines fonctions jusque-là propres à chacune des armées et ce processus n'est pas terminé. La démarche de l'Armée de terre doit cependant être constructive et volontaire dans ce contexte. L'interarmisation est incontournable et irréversible, elle peut être menée de manière cohérente dans l'intérêt de tous. En opération, elle a mis en évidence l'importance des forces terrestres puisque leur engagement sur les théâtres extérieurs est quasi systématique et ce n'est pas le récent engagement au Liban qui démentira cette affirmation. L'Armée de terre doit, si cela n'est déjà fait, en tirer les enseignements. Cela peut supposer, en interne, un débat pour une redéfinition actualisée de son métier mais aussi, en interarmées, un leadership assumé, cohérent et responsable, non pas tant pour revendiquer des postes clés que pour générer un travail collectif constructif avec les autres armées.

⁸ Définition donnée par la brochure de présentation de l'EMA, Ministère de la Défense

Parallèlement, l'interarmement conduit aussi chaque armée à travailler toujours plus en coordination avec les autres armées. Ainsi, la relation Armée de terre/forces spéciales est encore mal étudiée. Les forces spéciales se positionnent au niveau stratégique des opérations et elles n'ont pas pour objectif d'accéder à un niveau plus tactique. Elles n'ont donc ni vocation à étendre leur mission et donc à voir leurs effectifs s'accroître, ni à se doter de moyens plus lourds que ce qu'elles utilisent actuellement. Cette perspective, légitime un rapprochement de ces forces avec les forces terrestres pour des coopérations plus poussées et en appui des forces terrestres, soit en forces isolées par le développement de forces spéciales au sein des forces terrestres. Plusieurs questions sont donc posées : comment organiser ce travail en commun ? Quel schéma et quels choix d'organisation pour les armées ?

C – Intérêts et limites de la démarche interarmées

Les efforts consentis dans le cadre du développement de l'interarmées ont longtemps conduit plus à une juxtaposition des forces et/ou des moyens qu'à une véritable intégration et ce pour des raisons tant techniques qu'organisationnelles ou d'enjeux de pouvoir. Toutefois, la réforme du ministère de la Défense et la délimitation plus claire et plus précise des responsabilités de chacun des acteurs du ministère plaident pour une intégration plus systématique et plus poussée, y compris en matière de doctrine et de concepts, d'entraînement ou de définition de besoins en commun.

L'enjeu central de l'interarmées qu'elle soit opérationnelle ou organique est d'accroître l'efficacité. Dans le cas des opérations, l'interarmées doit donc permettre d'optimiser l'engagement des forces et des matériels et donc d'accroître les chances de réussite de l'opération. Dans sa dimension organique, l'interarmées doit, dans l'idéal, au moins garantir le même service à moindre coût ou un meilleur service pour la même dépense. Dans un contexte de réduction des budgets de défense, l'interarmées est souvent perçue comme un moyen de rationaliser l'outil pour en préserver les capacités opérationnelles : ce sont souvent les motivations affichées dans toutes les démarches pour améliorer la gestion du soutien des armées, en réduire le coût ou même dégager des financements pour le maintien en condition opérationnelle de tel ou tel matériel (ceci étant, c'est plus une conséquence d'une insuffisance d'interarmées qui fait que les armées ont encore aujourd'hui des équipements

pour lesquels les budgets du maintien en condition opérationnelle excèdent les ressources nécessaires).

Le domaine spatial peut être une illustration des enjeux de l'interarmées puisque les capacités spatiales sont gérées en interarmées au sein de l'Etat-major des armées. Cela a permis de regrouper l'ensemble des moyens et de constituer une véritable capacité spatiale assurant une autonomie française en la matière. Toutefois l'interarmisation aboutit dans ce cas à une situation paradoxale dans le sens où certains considèrent que c'est l'absence de tuteurs qui n'a pas permis de développer les capacités et les investissements dans ce domaine comme cela était souhaitable.

Une « interarmées » construite et bien pensée peut également permettre une meilleure maîtrise de cet outil et générer un vrai pouvoir de négociations quant aux capacités futures vis-à-vis des armées (principe de l'arbitrage décrit dans le paragraphe précédent), mais aussi vis-à-vis de la DGA pour faire prévaloir des objectifs opérationnels lors des choix des programmes visant à générer des économies d'échelle, négocier globalement les MCO, etc. L'interarmisation devrait, si elle s'appliquait dans toute sa logique, conduire à des acquisitions de matériels communs ou ayant un socle commun, ce qui permettrait non seulement un allongement des séries propice à une réduction des coûts d'acquisition et de MCO mais aussi la possibilité de mener des entraînements en commun ou d'interchanger les équipements communs en fonction des besoins et des disponibilités. Les choix des domaines et des fonctions à interarmiser posent la question des objectifs : objectif économique, objectif de réactivité des moyens et objectif de standard opérationnel.

Toutefois, la démarche interarmées présente un certain nombre de limites qu'il est indispensable de prendre à compte pour optimiser l'interarmisation :

- Elle peut entraîner une dilution des responsabilités. La logique des opérations réseaux-centrées poussent à un raccourcissement de la chaîne de décision et donc à la responsabilisation des grands acteurs, mais elle présente aussi le risque de démotiver les niveaux inférieurs ou de limiter leur autonomie et donc leur capacité de réaction et d'adaptation. Le décret de 2005, par exemple, augmente les responsabilités du CEMA sans pour autant clairement définir le rôle des chefs des états-majors des trois armées. Les risques de dilution des responsabilités au sein des CEMA ou de confrontation d'intérêts particuliers persistent donc.

- Elle doit veiller à préserver la cohérence transverse entre les armées et les savoir-faire propres à chaque métier et à chaque armée. L'intégration est essentielle mais elle doit être réalisée en préservant les complémentarités des trois armées ;
- La rationalisation et l'accélération du commandement peuvent entraîner un certain sur-emploi des hommes donc une usure beaucoup plus rapide au combat que par le passé. Dans ce domaine, les EMA doivent être à la fois les niveaux de transmission de l'interarmées au sein des armées mais aussi les capteurs du ressenti des armées à ce propos ;
- Le risque est toujours de ne pas parvenir à intégrer les spécificités et les besoins de chacune des armées surtout dans une perspective de missions et d'engagements des forces (penser aux conséquences des choix présentes en temps de guerre ou d'engagements). Il apparaît donc important de poursuivre, à un niveau interarmées, mais qui pourra être relayé au niveau de chacune des armées, la démarche en cours pour identifier les compétences et les « personnes à fort potentiel » au sein du ministère de la Défense ;
- Un autre risque de l'interarmées peut être de multiplier et de superposer les structures réduisant de fait l'intérêt économique de l'interarmisation. C'est particulièrement le cas dans le domaine de l'interarmées organique. Les structures interarmées ont d'expérience tendance à accroître, au moins à court terme, les coûts et les moyens nécessaires pour leur fonctionnement (effectifs par exemple) ;
- Enfin, l'interarmisation présente aussi le risque de non disponibilité d'une capacité ou d'un armement pour une armée au moment où elle en a besoin (une capacité aérienne pour l'Armée de terre ou la Marine par exemple). Ce risque constitue une crainte majeure des armées et il est réel dans un contexte de budgets militaires contraints. Toutefois, ce risque « d'indisponibilité » existe au sein même de chacune des armées où il est pris en compte et géré en tant que tel. Il n'est donc pas incontournable.

Parallèlement, en France, l'interarmées n'est pas, et ne devrait pas devenir dans un avenir proche, une « force » autonome, totalement intégrée : elle restera une composante intégrant des personnels et des militaires issus des trois armées et amenés à y retourner. Cet aspect crée une réelle limite à l'interarmisation. Cette question des personnels est extrêmement sensible parce qu'elle est à la fois une source majeure d'économies (par des réductions de personnels) et qu'elle a des conséquences directes sur le format de chacune des

armées. Elle soulève aussi toute la problématique des statuts et des perspectives de carrière. Elle est un élément de motivation et donc de performance : les statuts des personnels sont différents, les perspectives en terme de carrière relèvent de l'armée d'origine et peuvent générer des conflits d'intérêt entre un militaire servant à un niveau interarmées et son armée d'origine. Certes, des procédures pour limiter ces risques ont été mises en place (cf. l'article 20 du décret de 2005 qui précise que l'administration des officiers généraux relève directement du ministre), mais elles ne concernent que la prise de décision des officiers supérieurs et ne règlent donc pas pour le moment la question des statuts et des carrières. Des travaux sont en cours pour tenter d'harmoniser la gestion des ressources humaines des armées et de conduire une certaine interarmisation. La gestion des militaires et des métiers restera certainement au sein de chacune des armées même si les échanges entre les militaires de chaque armée devraient se multiplier dans le cadre par exemple de formations ou d'entraînements communs multipliant ainsi les expériences et la diffusion de l'interarmées. L'interarmisation des parcours et des carrières des officiers supérieurs est quant à elle largement engagée et devrait se poursuivre et s'amplifier dans la logique de l'interarmisation des opérations et du commandement.

L'interarmisation peut aussi se heurter à des limites et des contraintes ne dépendant pas des militaires mais qui ont pourtant des conséquences importantes sur les choix qu'ils doivent effectuer. Ainsi, lors des entretiens, la présence de chacune des armées sur le territoire national a-t-elle souvent été évoquée, et il est apparu que dans une perspective d'interarmisation, la présence des forces terrestres devrait être rationalisée et coordonnée avec la Marine ou l'Armée de l'air. Les freins politiques à cela sont cependant localement très forts, les implantations sont toujours une source d'emploi non négligeable et ne permettent pas de mener à bien une telle démarche.

De fait, l'interarmisation doit être étudiée au cas par cas en fixant des objectifs clairs et en définissant des indicateurs capables de mesurer l'impact des évolutions. Ainsi, on peut considérer qu'un service de santé totalement interarmées est possible (quoique tout soit toujours discutable, tout médecin peut soigner un militaire blessé qu'il soit marin, aviateur ou terrien. Toutefois, il est probable que les blessures et donc les besoins d'intervention ne soient pas les mêmes et nécessitent donc des équipes différentes). La question de la pertinence des « armées » comme niveau d'analyse a été posée dans le cadre des travaux liés à la LOLF. Il est apparu toutefois que dans le cadre actuel (historique, culturel et structurel), le dépassement

de cette dimension ne pouvait être totalement réalisé. Aujourd'hui, les chefs d'Etat-major de chacune des armées restent responsables de la cohérence de leur armée (hommes, matériels, entraînement) avec le contrat opérationnel qui leur a été fixé. C'est dans ce cadre que doivent être envisagées les perspectives futures de l'interarmisation et une méthode pour y parvenir tout en renforçant ces cohérences.

Conclusion – Quelle méthode pour une interarmisation constructive ?

L'interarmées est un schéma de pensée différent de ce qu'a été l'organisation de notre défense par le passé. C'est un schéma où les capacités maîtresses et les effets sont définis hors d'un cadre d'armée spécifique mais sur des hypothèses d'engagement interarmées : les armées détiennent distinctement des « porteurs d'effet » et des « effecteurs » susceptibles de produire le sous-effet souhaité (300 dans les réflexions actuelles). L'interarmisation ou une coordination des armées permet l'accès à un spectre aussi large que possible de capacités.

La première démarche à engager dans ce domaine est de définir un plan stratégique pour les armées autour de la démarche capacitaire par exemple pour mettre en évidence les domaines où le renforcement du caractère interarmées est le plus souhaitable (OCO/ASF). Il s'agit donc également d'élaborer des concepts interarmées applicables aux différentes fonctions stratégiques et aux différentes missions dans lesquelles les armées peuvent être engagées et qui serviront de cadre à ces engagements. Le décret de 2005 redéfinissant les attributions du CEMA et des chefs d'Etat-major des armées a notablement modifié la nature et la structure de l'interarmisation. Le choix d'un CEMA « arbitre » conduit de fait à une redéfinition de la « hiérarchie » et de l'articulation des rôles de chacun entre l'EMA et les états-majors des armées, entre l'interarmées et les armées. Pour le moment, il semblerait que la réflexion sur la méthode de l'interarmisation soit engagée au sein de l'EMA, voire des trois armées, mais aucune méthode formelle ne semble encore élaborée et décidée. De fait, l'interarmisation s'accélère mais dans le cadre d'une démarche qui relève encore d'un certain empirisme et qui conduit souvent à une superposition ou une juxtaposition des structures existantes dans chacune des armées ou à la création de structures interarmées nouvelles dont l'intérêt et les résultats sont encore difficilement quantifiables.

Ce n'est pas nécessairement une mauvaise méthode puisque, *in fine*, l'interarmisation avance dans de nombreux domaines (cf. DIRISI, SIMMAD, CICDE). Une telle méthode présente toutefois l'inconvénient de générer une interarmisation par défaut (on la fait à un moment donné parce qu'on n'a plus le choix) avec des choix qui ne sont pas toujours cohérents, et dont les résultats et les effets sont souvent mal maîtrisés, difficiles à anticiper et à gérer. C'est particulièrement le cas de l'interarmisation des structures mais ce peut être également le cas dans le cadre d'opérations : aucune méthode et aucune démarche en amont des opérations ne garantit, semble-t-il, qu'une armée pourra disposer des capacités d'une autre armée en cas de besoins sur un théâtre d'opération.

Face à cela, une approche cohérente de l'interarmisation consisterait, à ce stade de la démarche engagée, à définir une méthode adaptée à ces évolutions et qui permette de penser l'interarmées au cas par cas en fonction des domaines à interarmiser. Une telle méthode devrait avoir deux objectifs clés :

- premièrement, elle devrait permettre de définir les objectifs des démarches engagées et donc de mesurer l'impact de l'interarmisation tant en terme de service rendu que de coût de ce service ;
- deuxièmement, elle devrait aider les états-majors des trois armées à mieux maîtriser les évolutions et leurs conséquences, à gérer au mieux l'interarmées et donc à en devenir des acteurs clés. En revanche, il faut également tenir compte du fait que toute méthode a ses limites et dans le cas du développement de l'interarmées, il apparaît que chaque situation est différente et que l'élaboration d'une méthodologie doit conduire à tenir compte de ces différences et de ces spécificités.

Dans ce contexte, il est possible de déterminer plusieurs types d'interarmisation en fonction des domaines d'action qui appellent par conséquent une interarmisation spécifique à chaque fois. Un article publié dans le numéro spécial de la revue « Doctrine » de l'Armée de terre distinguait sur cette thématique de l'interarmées, des domaines d'actions complémentaires, des domaines partagés et des domaines intégrés⁹ :

- les domaines intégrés y sont définis comme ceux qui peuvent conduire à une intégration totale des compétences de chacune des armées au profit de l'interarmées. On peut identifier tous les domaines où les compétences sont transverses pour tout ou partie de ces compétences (santé, essence, systèmes d'information par exemple). L'interarmisation peut alors conduire à intégrer ces compétences au sein d'organismes ou de services véritablement interarmées ; (pour les systèmes d'information y-a-t-il des spécificités d'emploi à chaque arme qui pourrait limiter l'interarmisation ou la mise en place d'une doctrine interarmées est-elle possible ?).
- les domaines partagés sont définis comme ceux où chaque armée apporte son savoir-faire et ses compétences dans une structure commune (exemple du commandement, de la logistique ou du renseignement). Dans ce cas, l'objectif de l'interarmisation doit être de fédérer ces compétences tout en veillant à ne pas en perdre dans le processus. L'interarmisation consiste alors plus en un partage de savoir-faire et de

⁹ *De l'interarmée, de l'interalliés, de l'interopérabilité*, Numéro spécial « *Réflexions en cours sur l'emploi futur des forces terrestres* », Revue Doctrine, pp.27-30, septembre 2005.

compétences. Pour les domaines partagés, la coordination au niveau des trois états-majors d'armée devient essentielle ;

- les domaines complémentaires sont définis comme les domaines où chaque armée dispose de compétences et de savoir-faire qui lui sont propres. L'exemple cité par l'article est celui « des vecteurs d'appuis feux et de transport que la Marine ou l'Armée de l'air sont susceptibles de fournir à l'Armée de terre. Celle-ci, en retour, peut contribuer à la sûreté des bases ou des ports. Dans ce cadre, l'interarmisation doit aider à la coordination des moyens disponibles et des compétences de chacun au cas par cas. On peut alors imaginer que le CEMA délègue à l'une des composantes la gestion de cette compétence et la coordination avec les autres armées.

Les domaines tels qu'ils sont présentés ne correspondent pas systématiquement à de grandes fonctions. Il peut être nécessaire d'affiner l'analyse pour qu'une fonction puisse relever de tel ou tel domaine : ainsi par exemple, pour les systèmes d'information et de communication, un support commun peut être intégré mais il restera toujours une partie du système gérée par chaque armée parce que spécifique à chacune. Cette approche présente le mérite de proposer une méthodologie de l'interarmisation. La démarche telle qu'elle est présentée peut par contre conduire à une réflexion plus poussée sur les moyens d'accroître le périmètre de l'interarmées au moment du renouvellement des matériels par exemple, sur la répartition des responsabilités infra-CEMA et les modalités de gestion de l'interarmées au cas par cas. Cette question est essentielle, elle se pose également de manière forte dans le cadre des coopérations multinationales en opérations.

CHAPITRE 2 – LES PERSPECTIVES DE COOPERATION : **QUELS PARTAGES CAPACITAIRES POSSIBLES** **ET QUELLES CONSEQUENCES POUR L'ARMEE DE TERRE ?**

Force est de constater qu'aujourd'hui, rares sont les opérations menées par une seule nation et que les coalitions, en particulier en opérations extérieures, sont quasiment devenues la règle. La recherche d'alliances est souvent motivée par la nécessité de donner une certaine légitimité à telle ou telle intervention sur un territoire, même si la recherche de la légitimité passe avant tout par les Nations Unies, mais également par le fait que les intérêts de sécurité de plusieurs pays intervenants sont également en jeu. Outre les Nations Unies, plusieurs organisations, dont l'Otan et l'Union européenne ainsi que des pays regroupés au sein de coalitions *ad hoc*, ont engagé ces dernières années des forces sur des théâtres extérieurs.

La recherche de légitimité n'est toutefois pas la seule explication à ces évolutions et c'est bien, au départ, la mutation du contexte stratégique et la fin d'un monde bipolaire qui a entraîné un accroissement des instabilités et des conflits, et l'adaptation des politiques de défense des pays occidentaux alors même que les militaires des pays concernés n'étaient ni armés, ni préparés en conséquence. Très vite toutefois, les retours d'expérience des opérations multilatérales ont mis en évidence la nécessité de penser ces coopérations en amont de l'intervention elle-même et de coordonner jusqu'aux démarches de transformation des armées occidentales pour qu'elles soient cohérentes les unes par rapport aux autres et permettent, *in fine*, de disposer des capacités nécessaires à la projection, au soutien et à l'emploi des forces sur des théâtres extérieurs.

L'Otan a d'abord travaillé sur l'amélioration de l'interopérabilité entre les alliés en adoptant une démarche *Top Down* qui consistait à définir des standards et des normes et pousser les pays à les transposer sur leur propre outil de défense. Face à la difficulté d'une approche aussi directive à 19 puis à 25 pays membres dotés de moyens et de structures militaires très différents, l'alliance a lancé, lors du sommet de Washington en 1999, une initiative sur les capacités de défense pour à la fois rationaliser le processus de planification de l'alliance et accompagner la transformation des armées alliées. L'une des premières actions a alors été d'identifier les besoins puis les lacunes capacitaires dans le nouveau contexte stratégique. A l'issue de cette première étape, la *defence capability initiative* (DCI), qui fut globalement un échec, le sommet de Prague en 2002 a recentré l'initiative autour d'une triple

ligne d'action : le lancement d'un Engagement capacitaire – le *Prague Capabilities Commitment* –, la création de la Force de réaction et la rationalisation de la structure de commandement militaire de l'organisation. Dans le cadre de la définition d'une politique européenne de sécurité et de défense (PESD), les Européens ont également engagé un travail sur les capacités militaires et les lacunes capacitaires pour être en mesure de pouvoir mener les missions militaires européennes dites de Petersberg dans le cadre des *Headline goal* d'Helsinki en 2003 puis des *Headline goal* 2010.

Néanmoins, au moins deux éléments viennent tempérer cette analyse :

- les opérations en coopération restent encore aujourd'hui très souvent une superposition de forces nationales. Les groupements tactiques 1500 (GT 1500) ou les unités communes du type de l'Eurocorps restent encore des démarches limitées et ponctuelles à la différence de la brigade franco-allemande, unité véritablement intégrée mais dont tout le monde reconnaît les limites ;
- les efforts financiers consentis par les pays pour leur défense apparaissent très différents suivant les pays et insuffisants pour mener à bien la transformation des armées et le renouvellement des équipements. Dans le premier cas, des démarches sont aujourd'hui engagées pour améliorer la coordination des forces et leur capacité à travailler plus en commun. Dans le second cas et face à l'irréversibilité, au moins à moyen terme, d'une telle situation, certains ont émis l'idée qu'il pouvait être possible de partager ou de mutualiser certaines capacités militaires, voire certains équipements.

La réflexion et le débat sont bien engagés dans ces deux directions même si les actions qui conduiront à des évolutions concrètes et à des adaptations des armées en sont encore à leurs prémices. C'est dans ce contexte qu'est rédigé ce chapitre, qui tente de dégager des perspectives de coopération en Europe et posent la question du partage capacitaire, de la mutualisation ou de l'abandon de certaines capacités et des conséquences que cela pourrait avoir pour l'Armée de terre. Une première section y dressera un bilan de la situation alors que la deuxième section envisage plus des perspectives d'évolution et les conséquences qu'elles pourraient avoir pour l'Armée de terre.

SECTION I – COOPERATIONS ET PARTAGES CAPACITAIRES : BILAN DE SITUATION

Une capacité peut se définir comme « le pouvoir de produire un effet opérationnel », se comprenant donc « comme la combinaison appropriée d'un système d'armes, d'une doctrine d'emploi de ce système et d'une organisation humaine pour le servir ». Ce concept est devenu un enjeu majeur des planifications de défense des pays depuis le milieu des années 1990 quand il est apparu que l'objectif des politiques de défense n'était plus d'aligner des stocks d'équipement et des contingents militaires supérieurs à ceux des forces adverses comme pendant la Guerre froide, mais de pouvoir disposer de certaines capacités permettant d'assurer certaines missions, en particulier des opérations extérieures. L'enjeu était alors, dans un premier temps, d'identifier les lacunes et/ou les surcapacités capacitaires puis dans un second temps de rationaliser les moyens dont disposaient les armées nationales pour répondre aux besoins capacitaires et engager la transformation des armées dans ce sens. Les Etats européens se sont rapprochés et, dans le cadre de la PESD, tentent d'harmoniser l'adaptation de leur outil militaire. Face à une volonté de mener des opérations en commun en Europe, mais aussi confrontés à une contrainte budgétaire toujours plus stricte, certains ont évoqué la possibilité de partager ou de mutualiser certaines capacités. Le partage capacitaire conduit à une répartition spécifique des capacités entre les différents alliés de telle sorte que le groupe concerné (Otan par exemple ou UE) dispose *in fine* de toute la palette des capacités jugées nécessaires. Une telle démarche peut alors conduire pour certains Etats à l'abandon de certaines capacités ou à une spécialisation sur des niches capacitaires. Une autre possibilité peut être de mutualiser c'est à dire de mettre en commun des moyens pour générer la capacité voulue. L'objet de cette section est de faire le point sur l'état d'avancement de ces différentes démarches.

Cette problématique de l'étude conduit donc logiquement à une méthodologie de travail en deux temps :

- Tout d'abord, une analyse des démarches européennes tant au sein de l'EMUE que de l'AED, les deux démarches étant liées sur le principe et sur les objectifs à terme (permettre

l'émergence d'une UE capable d'une PESD autonome), mais radicalement différentes quant à leur méthode et aux objectifs définis à court ou moyen terme.

- Une analyse, dans une deuxième étape, des choix capacitaires des Etats européens pour déterminer s'il existe une ébauche de réflexion en matière de partage ou mutualisation des capacités, et dans ce cas, déterminer quelles capacités les Etats veulent conserver, développer à l'avenir ou détenir en commun avec d'autres Etats. Il sera nécessaire également de déterminer si certains Etats disposent de capacités spécifiques qu'il pourrait être utile de mettre en valeur (à l'image de la République tchèque dans la prévention et la lutte contre les armes chimiques, biologiques, radiologiques et nucléaires – CBRN).

I – Etat des travaux sur la coopération et le partage capacitaire au sein de l'Union européenne¹⁰.

Concernant la problématique de cette étude, « les perspectives de coopération (nationale européenne) et d'interarmisation de l'outil de défense : quels partages capacitaires possibles et quelles conséquences pour l'Armée de terre », il est apparu que la question ne se posait pas, ou pas encore vraiment, au niveau de l'Union européenne. Une réflexion sur cette question est certes engagée au sein des instances européennes mais elle est encore largement dépendante des avancées de la réflexion et des engagements des Etats en la matière. Ainsi, la réflexion sur le partage capacitaire en est aujourd'hui à ses balbutiements. Dans le cadre des *Headline Goal 2010*, les Etats membres ont déterminé leur contribution initiale au catalogue des capacités et d'ici à décembre 2007, ils devraient dégager des contributions complémentaires. Au 1^{er} janvier 2007, le concept des GT 1500 est devenu pleinement opérationnel et l'UE doit être en mesure aujourd'hui de déployer deux Gt 1500 dans deux opérations quasi simultanément. En revanche, c'est bien dans ce sens que devrait travailler, dans le futur, la direction « capacités » de l'AED. Ainsi, la *Long Term Vision*, détaillée dans le paragraphe suivant, doit initier un travail de définition et de prospective en commun entre les Etats européens avec pour objectif central de

¹⁰ Dans le cadre de cette première étape de notre travail de recherche, nous avons rencontré Maurice de Langlois, *Capability manager* à l'AED. Nous restons toutefois pénalisés dans notre analyse de cette démarche européenne, par le fait que nous n'avons pas accès à certains documents pourtant essentiels. Les catalogues capacitaires établis dans le cadre des *Headlines goals 2003* et *2010* ne sont pas des documents publics, ainsi que les contributions et engagements précis des Etats membres, ce qui rend donc difficile l'analyse de ces engagements et notamment l'éventuelle mise en valeur de certaines capacités

rapprocher progressivement leur vision du futur dans une première étape, puis leur cycle et leur mode de planification et enfin, leurs besoins en équipements, la structure et l'organisation de leurs forces, etc.

A – Partages capacitaires : synthèse des démarches engagées par l'EMUE et l'AED.

Les démarches engagées par l'EMUE et l'AED dans le domaine des capacités militaires sont complémentaires. L'approche de l'AED se situe en aval des travaux engagés par l'EMUE et tente de palier les lacunes capacitaires identifiées dans le processus initié par l'EMUE. Toutefois, les deux approches sont différentes puisque l'EMUE a pour objectif de déterminer les capacités nécessaires pour pouvoir remplir un certain nombre de scénarios alors que l'AED a pour objectif d'aider à la constitution de ces capacités. De ce fait la méthodologie de l'EMUE est *bottom-up* alors que celle de l'AED est *top-down*.

L'EMUE a choisi une démarche *bottom-up* par laquelle, elle travaille en étroite concertation avec les Etats membres sur les scénarios génériques que veut pouvoir mener l'UE et des besoins opérationnels et capacitaires pour mener à bien ces missions. Le HLG2003 a permis de déterminer quelles étaient les lacunes à combler pour parvenir à ces objectifs et d'envisager les mesures adéquates pour combler ces lacunes. Le processus ECAP ou *European Capability Action Plan* a débouché sur la constitution de quelques groupes de projets chargés de trouver des solutions concrètes à ces lacunes. La rédaction d'un nouvel *Headline Goal* (HG2010) a conduit, dans la logique de cette démarche, à définir des scénarios génériques dans le cadre des missions de Petersberg de la PESD et à affiner les besoins de projection et de rapidité de déploiement des forces européennes. La mise en œuvre des GT1500 a reposé la question de la contribution de chacun des Etats membres aux besoins capacitaires de l'UE, sous un nouvel angle avec un concept de déploiement léger et rapide au tout début des crises. Cette approche a alors semble-t-il ouvert le débat quant à la possibilité de partages capacitaires ou d'une mutualisation de certaines capacités, voire de l'abandon par certains ou la spécialisation par d'autres, pourrait être envisagée.

Pourtant, cette question du partage/mutualisation/abandon/spécialisation relève aujourd'hui encore de la compétence des Etats (et donc pour le moment de démarches

unilatérales, voire bilatérales). L'EMUE n'a aucun moyen légal pour contraindre ces derniers à avancer en la matière. C'est là toute la limite de cette démarche. Il nous semble donc que c'est plus en détaillant les perspectives des Etats européens en matière de coopération et de capacités que nous pourrions en tirer des conséquences pour les armées de terre. En revanche, la question de l'interarmisation dans le cadre des missions définies par les Etats européens, comme dans le cadre des GT 1500, doit être également posée car elle pourrait avoir de véritables conséquences en terme d'organisation de l'Armée de terre mais aussi des coopérations possibles ou à envisager.

Les objectifs et la méthode de l'AED sont un peu différents mais ils découlent directement des leçons tirées de la démarche capacitaire de l'EMUE, de l'*European Capability Action Plan* (ECAP) mis en lumière par la *Capability Improvement Chart* de novembre 2001 puis le *Capability Improvement Mechanism* de mars 2003. Le processus est beaucoup plus *top-down* et consiste pour l'Agence à proposer aux Etats un travail en commun pour coordonner, voire uniformiser progressivement leurs objectifs capacitaires, leurs politiques de défense et faciliter ainsi des coopérations efficaces (c'est-à-dire qui permettent d'éviter les duplications). La démarche aujourd'hui engagée est double à partir des travaux de certains groupes ECAP qu'à repris l'AED, dont l'activité devrait être régénérée par les résultats de HLG 2010 et de la *Long Term Vision* qu'elle a publié l'an passé (octobre 2006).

La question du partage capacitaire, de l'abandon de certaines capacités ou de la mutualisation d'autres est donc pour le moment prématurée, même si elle se posera inévitablement à plus ou moins long terme au sein de l'Agence qui pourrait alors prendre pour point de départ une analyse très fine du catalogue de capacités et des engagements offerts par les Etats membres de l'UE.

B - L'EMUE et la démarche capacitaire : principes et conséquences prévisibles pour les armées de terre

La démarche capacitaire engagée dès 1999 par l'UE dans le cadre de la PESD, et essentiellement développée par l'Etat-major de l'UE répondait à un objectif majeur à court terme : être en mesure de pouvoir déployer 60 000 hommes en 60 jours durant un an conformément aux objectifs définis au sommet européen d'Helsinki en décembre 1999, alors que

la déclaration d'opérationnalité devait avoir lieu avant la fin de l'année 2001 lors du sommet européen de Laeken. Dans ces circonstances, le travail de l'EMUE n'impacte qu'à la marge sur les méthodes de planification des pays membres. Il peut leur faire prendre conscience toutefois de l'importance d'une démarche européenne autonome, des besoins et des lacunes capacitaires tant européens que nationaux. Cette démarche capacitaire a, entre autres choses, permis aux Etats européens de prendre conscience de ces lacunes et d'avoir engagé un processus, *l'European Capability Action Plan* (ECAP), dont l'objectif était de combler ces lacunes. Elle leur a aussi permis de prendre conscience de l'intérêt de développer la coopération afin de trouver des réponses communes aux lacunes capacitaires identifiées même si elle n'a pas véritablement le pouvoir d'initier et de soutenir, encore moins d'imposer une telle démarche.

1°) La mise en place d'une démarche capacitaire européenne et l'EMUE

Dès le sommet Franco-britannique de Saint Malo en 1998, l'objectif de doter l'UE « d'une capacité autonome d'action » avait été fixé par les Français et les Britanniques, tirant ainsi les leçons de leur déficit opérationnel lors de l'opération en Bosnie. Cet objectif repris par les 15 pays membres de l'Union à Cologne en juin 1999 puis à Helsinki en décembre 1999 a conduit à définir une politique européenne de sécurité et de défense (PESD), et à créer les institutions chargées de la mettre en place. Ainsi furent créés le Comité Politique et de Sécurité (le COPS), le Comité Militaire de l'Union européenne (le CMUE) et l'Etat-major de l'Union européenne (EMUE), opérationnels depuis juin 2001. Les objectifs furent fixés lors du sommet d'Helsinki en décembre 1999 quand il fut décidé que l'Union européenne devait être à même de déployer 60 000 hommes en 60 jours durant une période d'un an afin d'être à même de remplir les missions de Petersberg.

- les Helsinki *Headline goal* ou HG 2003 en 1999, devraient permettre à l'Union de pouvoir mener à bien des missions dites de Petersberg.

Ils ont conduit au lancement d'un plan d'action capacitaire européen (ECAP pour *European Capability Action Plan*) en 2001 pour renforcer les capacités militaires des pays de l'UE et combler les lacunes qui persistaient une fois que les Etats eurent fourni leurs engagements initiaux puis compléter ces engagements lors de la conférence d'amélioration des

capacités afin de constituer la force européenne de réaction rapide. ECAP comprenait 19 groupes de travail correspondant à autant de lacunes capacitaires identifiées. En mai 2003, il fut procédé à un deuxième examen du processus capacitaire de l'Union européenne. Lors de la déclaration sur les capacités militaires de l'Union européenne, il fut constaté que les pays membres de l'Union européenne avaient apporté des contributions complémentaires alors que les 19 groupes ECAP avaient conclu leurs travaux en émettant un certain nombre de solutions.

Dans une perspective de pérennisation de cette démarche, un mécanisme de développement des capacités (MDC)¹¹ fut également adopté. Il se présente comme une sorte de méthodologie permettant à la fois de faire une remise à jour perpétuelle du catalogue de besoins et du catalogue de forces de l'Union européenne et de disposer d'un outil permettant d'identifier à tous moments les lacunes capacitaires.

- Le processus des *Headline goal* 2010 ou HLG2010 a succédé en 2004 aux HLG 2003, alors que l'Union européenne publiait sa stratégie de sécurité en décembre 2003 « une Europe sûre dans un monde meilleur ». Afin d'établir le nouveau catalogue des capacités, 5 scénarios génériques ont été établis.

Le processus *Headline goal* 2010 présente le double avantage de marquer un véritable progrès dans la démarche capacitaire, en renforçant les aspects qualitatifs et, de s'inscrire dans une durée qui peut être qualifiée de long terme, comparée aux HLG 2003 ou même au processus de planification de l'Otan. C'est sans doute dans cette différentiation que peut résider l'intérêt du processus mis en place par l'Union européenne. L'absence de périodicité, loin d'être une gêne, permet d'argumenter en faveur d'une différentiation entre le processus de l'Otan et celui de l'Union européenne.

Dans ce cadre, c'est l'EMUE qui est chargé de la planification stratégique. Il peut donc amorcer une démarche capacitaire, non pas parce qu'il établit une méthodologie de planification mais parce qu'il contribue à identifier des lacunes capacitaires par rapport à une réponse à donner à un certain nombre de scénarios militaires génériques et à un catalogue de capacités à remplir.

¹¹ Document 6805/03 du conseil de l'Union européenne, 26 février 2003

Les scénarios sont donc au nombre de cinq :

- Le premier scénario prévoit la séparation de belligérants par la force ;
- Le deuxième, la stabilisation, la reconstruction et avis militaires aux pays tiers ;
- Le troisième, la prévention des conflits ;
- Le quatrième, les opérations d'évacuation dans un environnement hostile ;
- Enfin, le cinquième, l'assistance aux opérations humanitaires.

La première phase a donc débuté après le Conseil européen de juin 2004 et s'est achevée fin 2005. Elle a conduit à réaliser un catalogue des besoins pour donner les moyens à l'Union européenne de pouvoir mener les cinq scénarios génériques d'intervention. Ces scénarios découlent des missions de Petersberg et ont été établis par l'Etat-major de l'Union européenne. Première différence avec le catalogue de forces de 2003, le catalogue de forces 2005 issu de cette phase de détermination des besoins doit avoir 3 caractéristiques : il sera transparent, contrôlable et pourra être modifié.

Le catalogue 2003 n'était, en revanche, sujet ni à discussion ni à contrôle et n'était donc pas modifiable. Selon les responsables de l'EMUE, le défaut du catalogue de 2003 venait du fait que l'on passait du catalogue des besoins à la constitution de paquets de forces sans qu'il y ait nécessairement de liens entre l'un et l'autre. En 2003, l'idée première était de demander aux 5 états-majors opérationnels (l'Etat-major français, l'Etat-major britannique, l'Etat-major italien, l'Etat-major espagnol et l'Etat-major grec) ainsi qu'à Shape de travailler sur ces scénarios afin d'en tirer la catalogue de forces. Cette option n'a pas été retenue parce que d'une part les états-majors opérationnels sont chargés de planification opérationnelle et non de planification stratégique, et d'autre part, ces états-majors sont en fait des noyaux d'Etat-major renforcés par des experts d'autres états-majors.

Pourtant, cette solution aurait eu l'avantage d'impliquer encore plus directement les Etats membres dans la planification en les obligeant à travailler sur des scénarios d'intervention dans un cadre européen et non plus dans un cadre national. Cela aurait conduit également à avoir cinq approches différentes par rapport à la question qui leur était posée et donc cinq résultats différents. Toutefois, il a été décidé de procéder de manière plus classique en mettant en place le

Combined Joint Capabilities Planning Panel (CJCPP) présidé par l'*assistant chief of staff head of policy and plans division (ACOS Pol/plans)* de l'EMUE, assisté de 10 officiers de l'EMUE et d'experts venant de 17 des 25 Etats membres de l'UE (donc experts qui font partie des noyaux d'états-majors) recouvrant l'ensemble des domaines d'expertise nécessaires (conduite des opérations, Command and Control, logistique et renseignement) à travers les trois armées et les forces de gendarmerie. C'est le logiciel utilisé par l'agence NC3A de l'OTAN qui a d'autre part été utilisé afin de quantifier en capacités les besoins tirés des scénarios de l'EMUE.

Le catalogue intègre *a priori* les paramètres de déployabilité, d'entraînement et de disponibilité des forces. Il décrit les capacités mises à dispositions par les Etats membres. Les besoins y sont présentés non pas sous forme de type de forces ou de matériels mais bien sous la forme d'une capacité à remplir une action donnée. Ainsi, dans le catalogue 2003, l'expression du besoin pouvait prendre la forme d'une demande de frégate anti-aérienne. Avec le catalogue 2005, c'est une capacité permettant d'assurer une mission de défense aérienne dans un rayon de 300 km ou sur une bande littorale de 30 km en profondeur qui est définie. La nature de l'expression du besoin rend d'ailleurs celui-ci contrôlable et soumis à discussion. Les questions de doctrine seront, en revanche, séparées du processus capacitaire.

A partir de ce catalogue de besoins, des paquets de forces ont été définis avec toujours deux options, l'une pour un déploiement léger et l'autre pour un déploiement plus important. De même, une option est prévue pour une projection à 4 000 km et l'autre pour une projection à 6 000 km. La deuxième phase a débuté fin 2005. Elle a consisté en un appel aux contributions des Etats membres qui a débouché sur le catalogue des forces établi en novembre 2006. Ce catalogue doit servir également de base au recensement des lacunes de l'UE et conduira à la rédaction d'un catalogue des progrès capacitaires d'ici à la fin de l'année 2007.

Enfin, il est bien spécifié dans le document *Headline goal 2010* adopté lors du Conseil européen des 17 et 18 juin 2004 « qu'une vision à plus long terme allant au-delà de 2010 sera formulée à ce moment afin d'identifier les futures tendances en terme de besoins et de capacités et d'obtenir une meilleure convergence et une meilleure cohérence des forces ». L'AED s'est attelée à cette mission en rédigeant sa *Long Term Vision* publiée à la fin de l'année 2006.

2°) Intérêts et limites de cette démarche et conséquences possibles pour les armées de terre

La démarche « capacitaire »¹² menée par les institutions de l'UE ne peut que conduire les Etats à réfléchir sur leurs démarches de planification, ou tout du moins à s'interroger sur les capacités nécessaires pour répondre aux enjeux stratégiques de demain. Dans ce contexte, on observe depuis 5 à 6 ans des réformes des méthodes de planifications des pays, la rédaction de stratégies de défense et de stratégies de sécurité plus adaptées au nouveau contexte et aux nouvelles menaces. En théorie, ces documents intègrent de plus en plus une démarche capacitaire avec des typologies de fonctions stratégiques qui tendent à se rapprocher de ce que pourraient être des capacités, voire même à se rapprocher entre elles.

De même, la contrainte budgétaire devrait conduire à accentuer les démarches en faveur d'une coopération européenne engageant ainsi une réflexion sur les questions de la typologie de ces coopérations (abandon, partage, mutualisation, spécialisation) ainsi que sur la nécessité de l'interarmement des forces. Toutefois, ces deux mouvements ne sont pas certains. Alors que certains pays ne semblent pas avoir les moyens de procéder à une démarche de planification capacitaire, les contraintes budgétaires se traduisent parfois bien au contraire par une tendance à la re-nationalisation des politiques de défense.

Si la démarche européenne incite effectivement les Etats à entamer une démarche de planification dans une optique capacitaire, il est à craindre que celle-ci ne soit limitée qu'aux capacités dont les pays savent, dès l'origine, qu'elles peuvent constituer un atout pour leur pays au sein de l'Union européenne. Le risque est qu'il ne soit possible d'analyser les abandons, les partages, les mutualisations ou la spécialisation que selon cette seule grille de lecture. Chaque pays ne chercherait alors qu'à mettre en valeur les capacités qui lui semblent significatives sans se soucier véritablement de la cohérence de l'ensemble au niveau européen.

¹² Le terme est en effet impropre tout au moins si on l'applique aux HG 2003. Même si à cette époque on a parlé de démarche capacitaire la réalité est que l'on a plutôt débouché sur un catalogue de forces. HG 2010 est dans cette optique plus porteur d'espoir mais devrait conduire en toute logique à une remise en cause de la typologie des groupes ECAP.

La démarche de l'EMUE devrait donc véritablement générer une définition en commun de la typologie capacitaire à adopter et ce, avec une grande précision ce qui n'a rien de certain aujourd'hui.

L'interarmisation dans le cadre des missions définies par les Etats européens ou dans le cadre des GT1500 pourrait également avoir des conséquences en terme d'organisation de l'Armée de terre mais aussi des coopérations possibles ou à envisager. Toutefois, il est sans doute trop tôt pour aborder une question dont les Etats viennent seulement de se saisir dans un cadre national. Il est en tous cas nécessaire, ici comme ailleurs, d'envisager de quelle manière cette démarche d'interarmisation, qui touche à la transformation des armées, pourrait être envisagée dans un cadre européen.

C – L'Agence Européenne de Défense dans son approche des capacités européennes : principes et conséquences prévisibles pour les armées de terre

L'AED et l'EMUE suivent une hiérarchie différente. Si l'AED dépend directement du Conseil, l'EMUE dépend, pour sa part, du Comité Politique et de Sécurité, qui dépend lui-même du COREPER puis du Conseil. Cette relation directe entre l'AED et le Conseil pourrait être un atout pour l'Agence. En ce qui concerne les relations AED-EMUE, toute formalisation a été évitée mais il y a un contact permanent entre la division capacité de l'AED et l'EMUE.

L'AED et l'EMUE sont concentrés sur l'approche capacitaire et la création d'une culture commune européenne en la matière. En ce qui concerne les missions de l'AED, la principale est d'aider l'Union européenne à répondre à ses besoins en terme de capacités militaires. L'objectif de l'AED est en aval de celui de l'EMUE puisqu'il est d'aider les Etats européens à rapprocher puis à coordonner leur politique de défense, leur définition des capacités nécessaires, ce qui passe sans doute par un rapprochement des planifications (méthode, périodicité, etc.)

1°) Les fonctions de l'AED : vers une vision capacitaire commune ?

L'AED utilise principalement trois sources d'identification des besoins et donc de travail :

a) Le retour d'expérience :

Comme nous l'avons déjà évoqué, la démarche menée par l'EMUE ainsi que la conduite d'opérations autonomes par l'Union européenne ont créé des retours d'expérience tant sur les capacités dont pouvaient disposer les Etats membres de l'UE que sur les points forts et les limites de la méthode adoptée. A court terme, l'AED et l'EMUE travaillent conjointement sur ces retours d'expérience, pour déterminer des lacunes et des besoins urgents et y remédier comme, par exemple, dans le domaine de la lutte contre les explosifs improvisés (actions terroristes par le biais de voitures piégées par exemple).

b) Les processus des *Headlines Goal* :

D'autre part, les besoins des Etats membres sur le moyen terme ont été codifiés dans le HLG 2010 alors que les groupes ECAP continuent à travailler sur les lacunes capacitaires identifiées en 2001. En 2005, les groupes ECAP n'avaient, il faut bien le reconnaître, pas donné de résultats concrets. Ils n'ont jamais été à l'origine du lancement d'un programme d'armement en coopération. Selon les personnes rencontrées à l'AED, ils n'ont donc pas été efficaces. De ce fait, le Conseil européen, après avoir procédé à une évaluation des résultats, a modifié le statut des groupes le 23 mai 2005 et les a répartis en trois groupes différents :

1) Les groupes ECAP qui concentrent leurs actions sur un besoin en équipements sont au nombre de onze :

- Ravitaillement en vol (*Air to Air refuelling*)
- Combat, Search and Rescue, CSAR
- ISTAR
- Soutien médical
- Protection nucléaire, biologique et chimique ou NBC

- Moyens spatiaux (piloté par la France)
- Quartiers généraux
- Transport stratégique aérien (*Strategic air mobility*)
- Transport stratégique maritime (*Strategic Sealift*)
- Drones (*UAVs*– présidé par la France)
- Défense contre les missiles balistiques de théâtres (Tactical Ballistic Missile Defence ou TBMD)

Ils ont été incorporés à l'Agence, où ils sont nommés groupes de travail. Pour ces groupes, l'Agence a pour ambition d'arriver à lancer des programmes en coopération entre Etats voulant bien coopérer pour combler les lacunes capacitaires dans ces domaines.

- 2) Le groupe ECAP, « Questions d'interopérabilité pour les opérations d'évacuation et les opérations humanitaires », a été tout simplement dissous.
- 3) Les groupes ECAP traitant principalement de questions de doctrine ou entraînement sont restés sous l'autorité du Comité militaire de l'Union européenne :
 - Forces d'opérations spéciales (*Special Operations*)
 - Hélicoptères d'attaque et de soutien
 - Quartiers généraux
 - Transport stratégique aérien
 - TBMD

c) La Long-Term Vision

La *Long-Term Vision* a été validée par le Conseil des Ministres de l'UE le 3 Octobre 2006. Ce document, préparé par l'Agence européenne de Défense, avec l'aide de plusieurs spécialistes européens, dont notamment ceux de l'Institut d'Etudes de Sécurité de l'UE, se veut une vision commune du cadre stratégique dans lequel évoluera la PESD à l'horizon 2025. Il représente la troisième source d'inspiration pour l'AED. Pour pouvoir rapprocher les processus de planification des Etats membres, idée à la base de la rédaction de ce document, il faut au préalable s'accorder sur la vision stratégique du futur. Il reste néanmoins à noter que le document

a pris le titre final de « *Initial Long-Term Vision Report for European Defence Capability and Capacity needs* », ou l'*Initial* veut indiquer que les Etats membres considèrent le document comme non-contraignant et que les Etats membres ne sont pas d'accord sur tous les détails du document. La division capacité de l'Agence voulait que ce travail soit terminé avant de pouvoir déclarer 2007 comme l'année des capacités au sein de l'Agence, pour avoir donc une sorte de base commune de travail. De plus, pour la rédaction du document l'Agence avait demandé aux Etats membres de fournir des documents synthétiques expliquant leur processus de planification, ce qui permet à l'Agence d'avoir une vision globale de ce que font les différents Etats membres en la matière. Sur la base des résultats de la LTV, l'Agence est en train d'élaborer un Plan de développement des capacités.

La LTV part du principe que la nature et le contexte futur des opérations menées dans le cadre de la PESD détermineront les capacités nécessaires à l'avenir pour les Etats membres. Par conséquent, il faut s'attacher à leur définition¹³. L'AED parie sur un changement du rôle de la force qui devra de plus en plus être liée à l'action politique, et considérer l'impact croissant des médias sur les opinions publiques. D'autre part, l'AED parie sur une révolution technologique, grâce au développement de la micro-électronique, des capteurs, du secteur des communications et de l'énergie, qui améliorera d'une façon considérable l'efficacité des forces armées.

Plus important aux fins de cette étude, la LTV prévoit que les opérations menées dans le cadre de la PESD seront de plus en plus *expeditionary, multinational and multi-instrument* pour obtenir de la sécurité et de la stabilité plutôt qu'une fantomatique victoire, ce qui équivaut à dire que l'AED pousse pour plus d'interarmisation au niveau national et européen, et qu'elle croit à la nécessité d'une combinaison d'instruments civilo-militaires dans la résolution des conflits.

La LTV fixe quatre caractéristiques nécessaires aux forces armées du futur :

- 1) La synergie (coordination des effets civilo-militaires)
- 2) L'agilité (vitesse de réaction et déploiement)
- 3) La sélectivité (avoir un large spectre de capacités pour pouvoir choisir les plus adaptés aux différentes étapes d'une mission)
- 4) La viabilité (réorganisation de la logistique)

¹³ LTV, 3 octobre 2006, Introduction, pages 2-3

Ces caractéristiques seront traduites dans le « Profil capacitaire du futur » pour chaque domaine capacitaire identifié (*Command, Inform, Engage, Protect, Deploy and Sustain*). Corollaire de ce travail, l'AED conseille aux Etats membres de se concentrer, dans leur travail de planification, sur une série de questions, telles que :

- 1) L'exploitation de la connaissance (amélioration de l'*intelligence*, de l'information et de l'analyse, à travers le développement des capacités en réseau ou *network enabled capability*)
- 2) L'interopérabilité (question cruciale, car l'Agence conseille une standardisation des équipements et des systèmes à obtenir grâce à un développement du partage capacitaire¹⁴)
- 3) Un meilleur équilibre du facteur humain (à obtenir notamment en réduisant le nombre de soldats et leur coût, tout en améliorant leur « qualité »)
- 4) Obtenir des systèmes d'acquisition plus rapide, pour avoir notamment une exploitation plus rapide des nouvelles technologies
- 5) Avoir une politique industrielle (plus d'investissements pour préserver la BITD européenne)
- 6) Une augmentation de la flexibilité pour faire face aux imprévus.

2°) Méthodologie de développement des capacités

Au sein de l'AED, six groupes de travail, les *Integrated Development Team* (IDT), ont été mis en place : « Information », « projection », « engagement », « protection », « soutien » et « efficacité » (il est à noter que ces IDT reprennent des fonctions stratégiques assez similaires de celles définies par les pays européens : « commandement et maîtrise de l'information », « projection , mobilité, soutien », « engagement, combat », « protection et sauvegarde » pour les Français ou « génération des forces », « déploiement », « efficacité opérationnelle » et « soutien » pour les Britanniques, pour ne citer que ces deux pays).

Ces IDT fonctionnent comme l'Agence, avec un représentant par Etat membre, plus un membre de l'EMUE. Ils tentent de répondre aux priorités définies par l'EMUE dans le cadre de la mise en place des GT 1500 en fonction des lacunes identifiées par l'Agence. En effet, plusieurs Etats qui ont formé des GT 1500 ne disposent pas de moyens adéquats, ou interopérables entre

¹⁴ Dans le texte *shared or pooled capability*

eux pour que ces GT 1500 soient véritablement opérationnels. Par exemple, les GT 1500 ont posé rapidement la question du *Command & Control* (C2) : tous les Etats déclarent avoir des moyens de Commandement, mais en réalité selon l'AED, seuls la France et le Royaume-Uni seraient en mesure de commander une opération. Les IDT identifient ce problème qu'ils jugent prioritaire, et si plusieurs Etats membres sont d'accord pour trouver une solution, ils forment un groupe de travail, nommé *Project Team*, exclusivement dédié à trouver une solution à cela. Un programme en coopération peut être mis en place, financé soit avec les fonds de l'Agence, pour des petites opérations de R&T, soit avec des fonds en provenance des Etats qui participent au projet. L'intérêt de cette méthode est de pouvoir se limiter aux seuls Etats prêts à s'engager sur un projet. L'accord de tous n'est pas *a priori* indispensable. D'autre part, il faut souligner que les industriels sont invités aux IDT, pour proposer leurs solutions.

3°) Apport des travaux de l'AED dans une perspective de partages, mutualisations capacitaires des armées de terre européennes

De manière générale, les travaux conduits par l'AED dans le domaine des capacités ne semblent pas assez avancés pour permettre de définir une méthodologie générale et des recommandations pratiques en matière de partage/mutualisation capacitaire au niveau de l'Union européenne, et ce pour plusieurs raisons :

- la démarche capacitaire européenne reste dans un cadre limité : celui des capacités nécessaires pour pouvoir conduire des scénarios d'emploi de la force correspondants aux missions de Petersberg. Cela étant, on sait que ces scénarios couvrent en réalité la quasi-intégralité des moyens militaires classiques ;
- les engagements capacitaires fournis par les Etats membres de l'Union européenne ne permettent donc d'avoir qu'une vision très lacunaire des capacités de ces Etats. En soit, cela ne permet pas de comprendre véritablement la méthodologie et le contenu de la planification stratégique des Etats même si la photo offerte est riche d'enseignements ;
- les lacunes capacitaires, qui donnent lieu à la constitution de groupes ECAP, n'ont parfois de capacité que le nom. La typologie de ces groupes est, en effet, issue des *Headline Goal 2003* dont les travaux étaient en réalité plus orientés « forces » que « capacité ». Parfois,

les groupes travaillent en réalité sur une solution donnée au comblement d'une lacune capacitaire et non au comblement de la lacune elle-même (groupe drone par exemple). Il faut attendre l'éventuelle réorientation qui sera donnée à ces groupes une fois que l'on aura déterminé les lacunes capacitaires de HG 2010 pour voir si l'on adopte une véritable démarche capacitaire ;

- de ce fait, l'AED tend pour le moment à trouver des solutions pratiques à une lacune donnée et n'a donc pas entamé une démarche systématique consistant à recenser toutes les capacités des Etats membres et ce, selon un catalogue capacitaire harmonisé au niveau européen. Les réponses au questionnaire que nous avons soumis à l'AED relèvent pour la plupart de la même appréciation : « il est trop tôt pour poser ces questions, notre démarche n'est pas pour le moment orientée dans ce sens, plus tard nous verrons sans doute à tenter de répondre à ces questions » ;
- une telle démarche supposerait que l'on octroie des moyens radicalement différents à l'AED en matière de recension des capacités des Etats membres. Il faudrait que soient constituées des équipes intégrées au sein de l'AED pour chaque capacité ce qui supposerait une vision radicalement différente tant au niveau du nombre de personnels que du profil de personnels : les IDT ne semblent pas en mesure de répondre à cette attente pour le moment ;
- enfin la démarche capacitaire est par nature « interarmées » ce qui doit conduire à relativiser l'approche « Armée de terre » de l'étude.

Toutefois, la démarche de l'AED et de l'EMUE présente déjà deux intérêts, l'un à court et moyen terme et l'autre à plus long terme. A court et moyen termes, les travaux de l'EMUE et de l'AED ont au moins pour intérêt de permettre de définir des concepts de fonctions stratégiques et de capacités harmonisés. Il est essentiel à ce niveau qu'un document commun soit établi à l'échelle de l'AED qui s'imposerait à tous les pays européens dans le cadre de leur planification stratégique. La LTV a notamment pour objectif de permettre de disposer d'un panorama exhaustif des planifications stratégiques européennes. Il est nécessaire que l'AED se serve de cet instrument pour définir un modèle normalisé de planification stratégique dans lequel se fonderaient les planifications nationales.

En attendant, toute démarche visant à mettre en place des mécanismes de partage ou de mutualisation capacitaire ne peut donc prendre qu'un caractère à la fois pragmatique et empirique. Il est notamment nécessaire de déterminer quelles peuvent être les aspirations de nos partenaires européens en matière de mutualisation et de partage capacitaire. Pour ce faire, on peut utiliser les documents de nature politique qui ont pu être réalisés par nos partenaires européens décrivant leur politique de défense et donnant les orientations de planification stratégique. Toutefois, ces documents, même s'ils sont essentiels car il est nécessaire de connaître les orientations politiques qui sont données, ne permettent pas réellement de pouvoir déterminer quels types de capacités pourraient être mises en commun, celles qui restent stratégiques, celles pour lesquelles il est même possible de procéder à un abandon de compétences auprès de tel ou tel pays.

Pour ce faire, il est nécessaire d'avoir un échange direct avec les armées de terre de nos partenaires européens, mais cela nécessite au préalable trois conditions :

- premièrement, de disposer d'une grille capacitaire, même la plus simple possible, qui puisse servir de base de discussion ;
- deuxièmement, de déterminer sur un plan national quel(s) type(s) de capacité peuvent faire l'objet d'une interarmisation afin de pouvoir conduire un échange sur ce sujet avec nos partenaires européens ;
- enfin, troisièmement, sur le plan français, d'avoir une idée, même approximative, de capacités pour lesquelles nous pouvons envisager des partages ou des mutualisations capacitaires afin d'avoir un échange équilibré avec les personnes que nous sommes susceptibles de rencontrer.

II – La planification capacitaire : une démarche d’harmonisation des méthodes, des besoins et donc des capacités des pays européens ?

A l’instar des démarches engagées par l’Otan ou par l’Union européenne, les pays européens mettent progressivement en place des méthodes de planification capacitaire. Dans ce cadre, l’objectif de la planification est alors d’assurer certaines capacités jugées indispensables pour mener à bien la politique de défense. Il ne s’agit plus alors seulement d’organiser des moyens, des équipements et des hommes, toutes choses égales par ailleurs, mais bien de déterminer les capacités, parfois définies comme le moyen de produire un effet, dont on dispose et celles que l’on souhaite acquérir. Cette démarche conduit à mettre en évidence à la fois des surcapacités et des lacunes capacitaires et, dans un deuxième temps, l’objectif de la planification est de réaliser les arbitrages nécessaires pour parvenir au modèle d’armée souhaité pour pouvoir mener les missions définies en fonction des menaces identifiées. Cette évolution des planifications des pays vers une démarche capacitaire n’est possible que si l’analyse des menaces et les stratégies pour les contrer sont cohérentes, conduisant à la définition de besoins capacitaires assez proches éventuellement complémentaires ou substituables dans une perspective de coopération.

A – Impacts possibles de la planification capacitaire sur les coopérations entre les alliés

Partant du constat que les missions en coalition devenaient la règle, lorsque les Etats européens, suivant l’exemple américain, se sont lancés, à la fin des années 1990, dans un processus de transformation de leurs forces armées, ils ont adopté une démarche capacitaire tant au niveau national que dans le cadre de la PESD ou de l’Otan. Cette réflexion est loin d’être aboutie partout en Europe. Seuls la France, le Royaume Uni et dans une moindre mesure, l’Allemagne et l’Italie, semblent avoir menés à bien une réflexion prospective sur les forces armées du futur. Néanmoins, la question est importante étant données les difficultés d’ordre pratique que pose toute coalition tels que les langues utilisées, la typologie de matériels, des standards d’entraînement différents, etc.

La question à laquelle il faut répondre est celle des impacts possibles de cette planification capacitaire sur les coopérations entre alliés. Trois idées clés peuvent être ainsi développées :

- a. La planification capacitaire collective telle que celle menée dans le cadre de la PESD résulte de la volonté des Etats de coopérer sur des opérations ;
 - b. La planification capacitaire collective facilite et permet d'encadrer les coopérations ;
 - c. La planification capacitaire amplifie la coopération.
- 1) La planification capacitaire collective telle que celle menée dans le cadre de la PESD résulte de la volonté des Etats de coopérer sur des opérations ou des missions militaires. En effet, il est apparu nécessaire, face à l'évolution des menaces et des missions, de penser en commun aux capacités nécessaires pour y répondre et permettre à tous les alliés de participer aux opérations extérieures menées en coalition. Dans ce contexte, tant l'Otan que l'Union européenne ont développé une démarche capacitaire propre : les *Headline goal* pour l'UE et les *Prague Capabilities Commitment* pour l'Otan mis en œuvre par l'*Allied Command Transformation* ou ACT¹⁵.

Les deux initiatives sont plus évolutives et plus complémentaires qu'on ne peut le penser à première vue, et il existe, en la matière, une certaine forme d'émulation entre ces deux structures. Ils initient en effet une démarche assez similaire et progressivement transposée dans l'ensemble des pays européens qui consiste à définir des besoins capacitaires en fonction de l'analyse stratégique (menaces et ambitions de la politique de défense), de définir ensuite les objectifs que l'on veut atteindre en terme d'effets et ensuite de mettre en rapport ces objectifs mesurés en terme d'effets avec l'ensemble des capacités détenues par les armées. La confrontation des besoins et des acquis permet ainsi d'identifier des surcapacités mais aussi des lacunes capacitaires. La planification conduit enfin à mettre en place une méthodologie qui permettra l'adaptation des forces (la transformation) et les

¹⁵ Il apparaît d'ailleurs que les Etats-Unis, dans le cadre de l'ACT ou de manière plus bilatérale, mènent un travail de fond pour inciter les européens à adopter une démarche de planification capacitaire. Ils envisagent cette démarche comme un moyen d'assurer l'interopérabilité des forces armées alliées et la possibilité pour ces forces d'agir sur des opérations en commun sans toutefois que cela soit directement à finalité opérationnelle au sein de l'OTAN puisqu'ils multiplient plutôt ces dernières années les opérations sur la base de *coalition of the willings*. Ce travail des Américains a et aura encore des incidences non négligeables sur les processus de modernisation des forces armées et sur la définition des capacités.

arbitrages nécessaires pour pouvoir disposer du spectre le plus large possible de capacités en fonction des moyens.

- 2) La planification capacitaire facilite et permet d'encadrer les coopérations puisqu'elle vise à donner les moyens aux Etats de participer à des opérations en coalition, de pouvoir combiner des forces (cf *Combined joint task forces* de l'Otan), des moyens et des équipements d'armées de pays différents sur une stratégie de défense commune (cf Stratégie européenne de sécurité de l'UE). De fait, la réflexion collective doit se faire tant en terme de planification que pour définir les missions que l'on souhaite mener en commun et en amont dans l'identification des menaces.

- 3) La planification capacitaire dans un cadre multilatéral peut, parce qu'elle la facilite, amplifier la coopération et multiplie les dimensions de coopérations possibles tant au niveau opérationnel qu'aux niveaux de la préparation des forces et de leur entraînement, du choix des équipements ou encore de la gestion du soutien, de la mise en condition opérationnelle, etc., et ce, dans une perspective de partages de certaines capacités ou de mutualisation d'autres. En effet, la planification capacitaire, à la différence d'une planification des moyens, permet une confrontation des « possibles » (vecteurs et porteurs), et donc un arbitrage entre ces « possibles » pour générer une capacité spécifique (cf l'exemple « frappe dans la profondeur »). Cet arbitrage par la confrontation « des possibles » conduit alors non seulement à une interarmisation croissante mais elle peut aussi, dans un souci de rationaliser les choix capacitaires de chacun et face à des moyens disponibles pour la défense très différents entre les pays, conduire à une plus grande coopération entre les armées alliées.

Enfin, dans une dernière perspective plus nationale, la planification capacitaire accroît l'interarmisation de l'armée et conduit par conséquent à une redéfinition des choix capacitaires et à un certain nombre d'arbitrages des vecteurs possibles de ces capacités. Il pourra en résulter pour l'Armée de terre un partage de capacités non seulement avec des armées étrangères pour certaines capacités spécifiques aux forces terrestres mais aussi l'abandon de certaines capacités au profit d'une autre armée (Marine ou air). Dans cette perspective, on peut donc penser que les

partages entre Européens n'affecteront ou ne devraient affecter dans le cas de l'Armée de terre que les capacités spécifiquement liées aux opérations terrestres.

B – La définition des menaces et les nouvelles missions

Les nouvelles menaces, plus diffuses et plus multiples que pendant la Guerre froide, ont entraîné une évolution notable des missions militaires. L'intervention croissante des armées partout sur la planète, sur des théâtres d'opérations éloignés du territoire national, a mis en évidence un certain nombre de lacunes capacitaires. Les politiques de défense des pays alliés s'inscrivent de plus en plus dans une perspective de coopération interalliés et, hormis la France et le Royaume Uni, plus aucun pays européen n'envisage de mener une opération de moyenne envergure en national. Dans ce cadre, la diversification des missions (contact, stabilisation, humanitaire, opérations en milieu urbain etc.) oblige à repenser l'outil militaire et à envisager plus systématiquement des coopérations avec nos alliés.

Dans ce contexte, et outre la généralisation de la planification capacitaire, la définition des menaces est réalisée de plus en plus souvent dans le cadre d'une réflexion multilatérale (Otan et UE). Ainsi, même s'il reste très difficile d'anticiper les menaces, trois grands types de risques semblent dominer la planification stratégique des pays et donc la définition des missions :

- Les crises régionales sont aujourd'hui les motifs les plus fréquents d'engagement des forces armées permettant ainsi certains retours d'expérience. La zone de conflit semble se déplacer de la zone balkanique au voisinage de l'UE : Caucase, rive sud de la Méditerranée et naturellement Proche et Moyen-Orient. A l'Est, ce type de conflit ne peut se régler qu'en accord avec la Russie, ou tout du moins en lui concédant une zone d'intervention privilégiée, ce qui limite les causes d'intervention. Au Sud, une crise majeure se traduirait d'abord en terme de risque d'immigration massive. En Afrique, les crises apparaissent récurrentes et la question de l'échelle de priorité des actions doit être posée. En l'absence de règlement politique, la crise proche-orientale constitue le scénario dimensionnant. Les tensions en Asie sont importantes mais il est peu probable que dans un avenir prévisible cette région soit une zone d'influence de l'UE.

De fait, les missions des forces lors de crises régionales se sont multipliées ces dernières années. Relativement mal anticipées, cela a entraîné une augmentation importante des moyens de commandement et de soutien, au détriment des autres fonctions opérationnelles¹⁶.

- Le terrorisme est devenu, depuis quelques années et en particulier depuis septembre 2001, une menace majeure mais dont il reste difficile de déterminer dans quelle mesure elle peut être dimensionnante pour les forces armées. Dans ce domaine peut-être plus que dans tout autre, il apparaît indispensable aujourd'hui de croiser les expériences et les réflexions de chacun. La question de la gestion de ce risque est posée aujourd'hui et se démultiplie à la fois sur le territoire national et dans le cadre des opérations extérieures. Sur le territoire national, les besoins de prévention ou de protection sont évidents, aux côtés d'autres moyens civils. Toutefois, sommes-nous appelés à conduire des engagements de nature contre-terroriste et avec quelle ampleur ? Nous avons refusé d'intervenir en Irak alors que nous sommes présents en Afghanistan au côté des Américains. Qu'en sera-t-il à l'avenir ? De même, participerons-nous à des opérations de stabilisation des zones à risques pour prévenir le développement du terrorisme ? Les réponses à ces questions sont à la fois liées à l'évolution de nos rapports avec les Etats-Unis mais également à l'effet des mesures non militaires qui pourraient être prises ou non dans le cadre de la lutte anti-terroriste. Au vu de l'évolution actuelle, on peut craindre une multiplication des actes terroristes mais avec des effets qui restent, somme toute, limités. Les risques d'engagement sont limités à court et moyen termes, mais peuvent devenir très importants à long terme en cas de généralisation de la menace terroriste. Toutefois, en cas de généralisation de la menace la protection du territoire national deviendrait la priorité.

- La prolifération des armes de destruction massives (nucléaire, radiologique, biologique et chimique ou NRBC) constitue également un risque important, voire croissant ces dernières années.

¹⁶ « La cohérence capacitaire des forces terrestres », document de travail du BCSF n°22/DEF/EMAT/BCSF/CB, 14 avril 2004

Dans la logique des planifications capacitaires engagés, des capacités génériques assez similaires ont également été définies par les alliés, qui doivent leur permettre de transformer leur outil de défense dans le cadre de ces nouvelles menaces et de le rendre plus à même de participer à des opérations en coalition. Pourtant, la question des modalités de l'engagement des forces face à telle ou telle menace, telle ou telle crise est encore source de débats et devrait donc entraîner des adaptations notables des forces armées dans les prochaines années. De même, avec la multiplication des opérations européennes, la nature même de la coopération pourrait évoluer vers une plus grande intégration des forces des pays européens. Quelles en seront les conséquences pour l'Armée de terre ?

SECTION II – PERSPECTIVES POUR L’AVENIR ET POUR L’ARMEE DE TERRE

Lorsque l’on cherche à justifier ou à expliquer les démarches aujourd’hui engagées par les armées alliées pour rapprocher leur planification stratégique, définir des capacités communes, tenter de combler ensemble leurs lacunes capacitaires ou encore poser la question des partages de capacités ou de la mutualisation de certaines capacités, trois arguments peuvent être évoqués :

- le premier est d’ordre politique et s’applique au niveau de l’Union européenne. Depuis le début des années 90, les Etats membres de l’Union européenne ont décidé de passer au stade suivant de la construction européenne, consistant à la mise en place d’une Union politique. Cette union politique a impliqué dès le Traité de Maastricht en 1991 que soit mise en place une politique étrangère de sécurité commune (PESC) puis une politique européenne de sécurité et de défense (PESD). Dans le cadre de cette union politique et de la PESD, il eut donc été anormal que les Etats continuent à juxtaposer des armées nationales alors que l’objectif était bien de pouvoir définir des intérêts de sécurité en commun qui pouvaient donc conduire à des interventions militaires communes ;

- le second argument est d’ordre opérationnel. Les opérations militaires les plus importantes qui se sont succédées depuis le début des années 90, même si elles n’ont pas impliqué systématiquement tous les pays européens, ont toujours réuni plusieurs pays européens et bien souvent les plus importants . De ce point de vue, l’harmonisation des planifications et la définition en commun des lacunes capacitaires obéissent à un besoin de plus en plus pressant de pouvoir travailler ensemble en opération ;

- le troisième argument est celui des moyens financiers, qui restent contraints alors que le niveau global des menaces ne diminue pas et que ces dernières tendent à se diversifier.

Les trois arguments se complètent bien évidemment et si aujourd’hui, les opérations en coalition restent pour l’essentiel une superposition de forces issues de plusieurs pays, la préparation et l’entraînement des forces, ainsi que la détention des équipements se font encore en grande partie sur une base nationale. Cet état de fait a incontestablement un coût, et pas uniquement financier : aujourd’hui, même la France et le Royaume-Uni, qui sont les deux

plus grandes puissances militaires de l'UE, n'ont plus les moyens de développer tout le spectre des capacités. Par conséquent, la combinaison des capacités nécessaires pour mener à bien une opération extérieure nécessite une mise en commun des capacités des uns et des autres et incite les armées alliées à penser à un développement coordonné de ces capacités pour une plus grande efficacité des efforts de défense de chacun et le déploiement rapide de forces sur un théâtre de crise. Le concept de *Combined joint task forces* (CJTF) et de la *Nato Response Force* (NRF) de l'Otan ou les GT 1500 de l'Union européenne répondent à ces besoins d'efficacité et de rapidité, et initient une certaine structuration des coopérations interalliés même s'ils répondent cependant à des besoins différents. Dans le cas des CJTF, l'accent est mis sur la recherche d'une meilleure interopérabilité, tant au niveau des techniques et des équipements que des procédures. Dans le cas des GT 1500 de la PESD, il s'agit de pouvoir procéder au déploiement avec un délai d'alerte très bref de 1500 hommes. Comme bien souvent aucun pays ne dispose de l'intégralité des différentes capacités avec ce haut niveau de disponibilité, il est nécessaire de procéder à une mise en commun de capacités (moyens, hommes et équipements), laissant envisager à l'avenir des possibilités de partager certaines capacités, ou d'en mutualiser d'autres. L'une des conséquences les plus notables de tous les changements intervenus depuis quinze ans et de la volonté des armées alliées de coordonner également leur transformation est très certainement la mise en place progressive d'une planification capacitaire comme décrit dans le paragraphe précédent. La question qui se pose alors est de savoir quelle va être la suite de ces évolutions. C'est l'objet de cette section.

I – Perspectives de coopération entre les Etats européens : état de la réflexion

Dans un document publié en décembre 2001 sur les coopérations militaires, le MoD britannique expliquait qu'outre la légitimité dont elles bénéficiaient, les coopérations multinationales permettaient d'améliorer l'interopérabilité entre les armées et de générer des économies d'échelle et des solutions innovantes pour développer certaines capacités, qu'elles facilitaient le développement d'une culture multinationale et qu'elles amélioraient la transparence et la confiance entre les pays partenaires. Ils soulignaient également qu'elles donnaient la possibilité à certains de disposer de capacités qu'ils n'auraient pu acquérir seuls (cf forces tactiques aériennes déployées en commun par les Belges et les Hollandais au

Kosovo) et participaient donc au renforcement des capacités des partenaires pris dans leur ensemble, voire à l'émergence de nouvelles capacités.

Ce même document pointait du doigt un certain nombre de limites et de risques des coopérations telles que la perte d'autonomie qu'elles peuvent entraîner, voire l'abandon de certaines capacités nationales, le coût que peut générer le fait de coopérer, qui efface souvent les économies d'échelle espérées, et la tendance de certains pays à profiter des coopérations tout en jouant les passagers clandestins.

A – Enjeux et perspectives de coopération en Europe

On peut envisager plusieurs niveaux de coopération entre les armées :

- les coopérations opérationnelles, c'est-à-dire une intervention de plusieurs pays sur un théâtre d'opération. La nécessité ou la décision d'intervenir en coalition sont le fondement même du développement des coopérations entre alliés, les autres formes de coopération visant à accompagner la démarche opérationnelle et à palier soit le manque de moyens soit les difficultés liées à toute coopération (barrière de la langue, statut, entraînement et préparation différents, etc.) ;
- les coopérations des armées dans la gestion et la préparation des forces ;
- les coopérations en matière d'armement ou de maintien en condition opérationnelle.

Sur un plan opérationnel, la coopération résulte d'un accord politique de principe entre différents pays qui vont intervenir en commun sur une mission et qui vont se répartir les tâches lors de cette mission (Cf *peacekeeping operations* et les opérations au Kosovo, en Afghanistan ou en Irak). Il s'agit alors plus souvent d'une superposition de forces car il est très difficile d'intégrer les forces au niveau des unités sur le terrain. Ainsi en Irak, les Britanniques étaient-ils déployés dans le secteur de Bassora mais il n'y avait pas véritablement d'opérations communes franco-britanniques sur le terrain. Par conséquent, la « rationalisation » de la démarche n'en est encore qu'à une phase de définition (cf travail réalisé et les répercussions pour la constitution d'un Etat-major commun tant au sein de l'Otan que de l'UE, et l'idée que seuls quelques pays alliés sont susceptibles de devenir des nations cadres). Une généralisation d'opérations de forces non plus seulement coalisées mais véritablement intégrées devrait donc se réaliser dans un cadre plus probablement européen. Une telle évolution pourrait alors justifier une rationalisation plus importante des

compétences de chacun, eu égard aux budgets de défense toujours plus contraints et aux missions qui se multiplient.

Dans ce contexte, seuls la France et le Royaume Uni sont, aujourd'hui, en mesure de pouvoir planifier et commander une opération d'envergure car ils disposent d'un Etat-major de planification opérationnelle (le centre de planification et de conduite des opérations ou CPCO pour la France, le *Permanent Joint Headquarters* pour le Royaume-Uni). L'Allemagne et l'Italie sont en train de se doter de cette capacité, puisqu'ils ont mis en place l'*Einsatz Führungs Kommando* pour l'Allemagne et le *Comando Operativo di Vertice Interfaze* pour l'Italie.

Sur un plan plus organique, la question apparaît moins évidente, les administrations de la défense restant encore exclusivement nationales. C'est plus dans des domaines directement liés aux opérations que les évolutions sont les plus notables : dans le domaine de la formation des officiers par exemple ou dans le cadre de l'interarmisation, des échanges d'expérience existent.

En matière de capacités militaires, on peut toutefois imaginer deux évolutions possibles :

- Le partage de certaines capacités entre les partenaires. La dimension européenne est ici essentielle. On imagine assez mal, tout du moins dans le contexte actuel, un partage de capacités avec les Japonais, ni même, sauf exception avec les Etats-Unis (pour des raisons différentes, certes). La vision d'un tel partage reste très différente entre les pays. Ainsi pour de « grands pays », le principe du partage capacitaire reste un choix envisagé au cas par cas, capacités par capacités : le partage d'un porte-avions entre Français et Britanniques par exemple. Il peut même conduire à une simple répartition des plate-formes entre les armées de pays différents. Nous verrons dans la suite de cette section qu'une telle démarche n'en est encore qu'au stade de la réflexion. En effet, cette idée du partage est aussi le corollaire de l'abandon de certaines capacités. L'avantage financier de la rationalisation est évident. En revanche, cette démarche poussée dans toute sa logique conduit inévitablement à réduire l'autonomie stratégique de chacun et suppose donc l'instauration de relations de confiance, une sorte de sécurité d'approvisionnement des moyens de la

sécurité, et une certaine transparence entre les différents partenaires pour s'assurer du respect des engagements. Le nombre d'Etats participant à un éventuel partage est de fait déterminant, un partage bilatéral apparaissant plus aisé.

Pour un « petit pays », la question du partage est différente. Elle est déjà à l'œuvre et peut entraîner une spécialisation sur des niches capacitaires dans les domaine(s) où ils disposent d'une véritable compétence spécifique. L'intérêt d'un tel choix est double pour un « petit pays ». Il lui permet de participer à la défense commune puisqu'il devient incontournable dans son domaine capacitaire spécifique alors même que ses moyens financiers très limités ne le lui permettraient pas. Cela renforce son poids politique et cela peut même lui garantir une certaine solidarité de ses partenaires en cas de besoin dans un cadre purement national.

- La mutualisation de certaines capacités est la deuxième évolution possible. Elle suppose la mise en commun de moyens pour générer une capacité qui serait alors commune. Une telle démarche s'inscrit dans la logique de la formation de brigades multinationales. C'est un peu un idéal dans l'absolu mais très difficile à mettre en œuvre dans la réalité puisqu'on se trouve confronté à la barrière des langues, des cultures, des méthodes de travail, des approches, etc. Aujourd'hui, la mutualisation des capacités semble donc avoir plus d'avenir si on se contente d'additionner les moyens de différents pays afin de constituer une capacité commune ou de détenir à plusieurs une capacité spécifique comme dans le cas du transport stratégique avec la *Strategic Airlift Interim Solution* (SALIS).

Le domaine du partage capacitaire ou de la mutualisation a également son importance. Ainsi, il est probablement plus facile, pour des raisons stratégiques évidentes, d'accepter de partager des moyens logistiques ou de soutien dans le cadre d'une opération que des moyens de combat. Toutefois, la question fondamentale reste celle de l'adaptation respective des forces armées de chacun et leur situation financière.

B – Etat de la réflexion et des démarches sur le partage capacitaire

1°) Le Royaume-Uni et le partage capacitaire

Le Royaume-Uni est, avec la France, le pays européen qui dépense le plus pour sa défense, qui dispose des forces les mieux préparées pour les opérations extérieures et d'une industrie d'armement importante. Il fait également partie des pays européens dont le processus de planification est autonome, et qui peut donc envisager de mener des opérations à un niveau national ou de diriger une opération multinationale. Ces pays ont pris très tôt conscience de l'inadaptation de la structure de leurs forces armées après la fin de la Guerre froide, au moment des conflits balkaniques, constatant à cette époque que la sur-militarisation de la Guerre froide se traduisait pourtant par des lacunes capacitaires dans le nouveau contexte stratégique. Avec la multiplication des OPEX, ces pays se trouvent aujourd'hui à la limite de leurs possibilités tant en moyens humains que matériels. Les Britanniques ont pris conscience à la fin des conflits balkaniques qu'il était donc nécessaire de concevoir autrement la force et l'usage de la force. En 1998, les Britanniques publient la *Strategic Defence Review*, document qui initie la démarche capacitaire dans ce pays et qui dans le même temps met en lumière les lacunes capacitaires d'une armée de projection. Cet *aggiornamento* les a conduit à considérer les diverses possibilités qui pouvaient s'offrir à eux pour concevoir un outil militaire dans un cadre cohérent que ce cadre soit national ou multilatéral avec leur relation avec les Etats-Unis ou au sein de l'Otan ou l'Union européenne

Si le Royaume-Uni a, de tout temps, été un acteur clé de la défense européenne (membre de l'Otan dès sa création en 1949), c'est à partir de 1998, en collaboration étroite avec la France, que ce pays s'engage véritablement dans la coopération européenne en matière de Défense. En effet, le sommet franco-britannique de St Malo en décembre 1998 est considéré comme le point de départ de l'Europe de la Défense et de la démarche capacitaire de l'UE avec l'idée maîtresse que les pays de l'Union européenne devaient pouvoir disposer « d'une capacité autonome d'action appuyée sur des forces militaires crédibles »¹⁷. Ce sont également ces deux pays qui, avec les Allemands, ont proposé en 2004 la création des GT1500, qui ont repris l'idée de la création d'une Agence européenne de Défense lors d'un

¹⁷ « We define Multinational Defence Co-operation (MDC) as any arrangement where two or more nations work together to enhance military capability » expliquent-ils dans un Policy paper sur la coopération militaire publié par le Ministry of Defence (MoD) en 2001.

sommet bilatéral au Touquet en 2003, reprenant ainsi à leur compte les propositions qui avaient été émises par le groupe VIII de la convention européenne présidé par Michel Barnier.

Ce pays est également partie prenante du groupe aérien européen (GAE), de l'Eurocorps¹⁸ ou encore de la European Airlift Center (EAC). Créé en 1995, dans un cadre franco britannique et élargi à 7 nations en 1998 et 1999¹⁹, l'objectif du GAE est de renforcer la capacité des armées de l'Air des nations membres à conduire des opérations en commun. Le GAE mène des travaux dans les domaines de la CSAR (*Combat Search And Rescue*), des drones, des capacités déployables d'approvisionnement en carburant ou des transmissions. L'Eurocorps a été adapté en 2003 pour devenir un corps de réaction rapide européen, doté de tous les moyens nécessaires à une projection en pleine autonomie. L'EAC a succédé à la cellule européenne de coordination aérienne qui avait été créée en 2001 sur une initiative franco-allemande. Implantée sur la base aérienne d'Eindhoven aux Pays-Bas, elle regroupe sept armées de l'air européennes qui contribuent à son fonctionnement : Allemagne, Belgique, Espagne, France, Italie, Pays-Bas et Royaume-Uni. La Norvège, qui ne fait pas partie de l'UE, y participe également. Son objectif principal consiste à améliorer l'efficacité des capacités européennes de transport aérien et de ravitaillement en vol en établissant une flotte commune entre les pays membres.

En matière d'équipement enfin, ce pays participe à plusieurs programmes en coopération tels que ceux des avions Eurofighter et A400M, ainsi que du missile Meteor. Ce fut l'un des quatre pays fondateurs de l'OCCAR en 2001

Malgré une implication centrale dans le processus de développement de capacités européennes de défense, l'alliance atlantique reste au cœur de la stratégie de coopération militaire du Royaume-Uni. Les forces armées britanniques sont d'ailleurs engagées dans nombre de coopération au sein de cette organisation telle que la force navale de l'Otan tant en Méditerranée que dans l'Atlantique. Dans le cadre de l'Otan toujours, ils partagent une force amphibie avec les Pays Bas, élargie en 2000 à l'Italie, à l'Espagne et à la France par l'« initiative amphibie européenne ». Ils fournissent 25% de la *NATO Airborne Early Warning Force* et participent à tous les travaux de l'Alliance sur les questions d'interopérabilité.

¹⁸ L'eurocorps rassemble depuis 1992, l'Allemagne, la Belgique, l'Espagne, la France et le Luxembourg, et huit nouveaux pays depuis le 3 septembre 2003, l'Autriche, la Finlande, la Grèce, l'Italie, les Pays-Bas, la Pologne, le Royaume-Uni et la Turquie

¹⁹ Royaume Uni, France, Italie, Allemagne, Pays-Bas, Belgique et Espagne

Par conséquent, toute l'adaptation de son outil de défense s'est faite en cohérence avec les démarches de transformation ou d'intégration de l'Otan et de l'UE pour au moins deux raisons :

- premièrement, parce que les Britanniques sont des moteurs de ces processus : ils y trouvent un certain intérêt en matière de développement capacitaire et de génération d'effets. Ils sont donc souvent à l'initiative des changements ;
- ensuite, parce que les militaires anglais participent activement aux deux processus et, à ce titre, en ont intégré la méthode pour ce qui est de l'Otan ou les enjeux pour ce qui est de l'UE. Ainsi, le Livre Blanc sur la défense britannique explique « nous devons nous assurer que nous continuerons à jouer un rôle majeur dans le développement des capacités militaires de l'Otan et de l'UE (PESD). Nos forces continueront donc à être préparées et équipées pour participer et diriger des coalitions auxquelles ne participeraient pas les Etats-Unis ». ²⁰

Qui plus est, le rapprochement des différents processus est facilité par les interdépendances qui existent déjà entre les alliés et la volonté de chacun de les préserver, voire de les développer face à leurs propres lacunes individuelles dans un environnement de plus en plus complexe et avec des capacités de plus en plus difficiles et coûteuses à acquérir. En outre, la définition des menaces dans la politique de Défense du MoD est relativement semblable à la définition que donnent les autres pays alliés du Royaume-Uni : terrorisme, prolifération, conflits régionaux, ... Les capacités nécessaires définies par le MoD, à savoir la capacité à générer des forces, la capacité de déploiement, la capacité opérationnelle effective et la soutenabilité, correspondent en effet assez fidèlement à ce qu'on retrouve à l'UE ou à l'Otan.

En fait, il faut bien distinguer les trois niveaux d'influence des alliés sur le processus de planification britannique :

- l'Otan est un cadre central de planification depuis des décennies. Les Britanniques en ont toutefois bien intégré les limites et la perte d'influence de ces dernières années, depuis la fin de la Guerre froide et les élargissements successifs. Pour eux, l'Otan reste au cœur de la défense collective même s'ils en attendent une plus grande flexibilité

²⁰ Defence White Paper : *Delivering Security in a Changing World*, MoD, décembre 2003

tant sur le plan institutionnel que politique ou militaire pour délivrer des effets en cohérence avec les évolutions des menaces ;

- le processus développé au sein de l'Union européenne, dont ils sont l'un des pays moteurs et une véritable force de propositions, est envisagé comme complémentaire à celui de l'Otan, en particulier pour mener des opérations de secours, de maintien de la paix, de gestion des crises. Signe de leur intérêt pour cette planification de l'UE et de leur implication dans ce processus, ils ont engagé un véritable débat sur le sujet au Royaume-Uni. Des études sont en cours, un groupe de travail a été mis en place au sein de l'IISS (*International Institute for Strategic Studies*), des colloques sur ce thème sont organisés, etc.

Le rôle des Etats-Unis et les évolutions de la planification américaine sont également déterminants pour le processus britannique avec une obsession du MoD, l'interopérabilité. La connexion avec les forces américaines est de plus assez directe. Le personnel militaire de l'Ambassade du Royaume-Uni à Washington, soit près de 600 personnes, est organisé au sein du *British Defence Staff* (BDS) à Washington. Ce BDS est dirigé par l'attaché de défense et est intégré dans l'organigramme de la planification capacitaire, directement sous la responsabilité du *Policy Director*, comme un élément clé de cette planification et au même niveau que le DEC (*Director of Equipment capabilities*). Ce lien avec les Américains traduit le fait que les Britanniques ne peuvent intervenir seuls dans les conflits majeurs et doivent pouvoir être interopérables avec les Américains pour être capables de fournir les capacités nécessaires en vue d'obtenir le plus grand impact lorsqu'ils travaillent au côté des Etats-Unis.

- la mission de base du BDS est ainsi de gérer les intérêts nationaux de la sécurité britannique aux Etats-Unis, de soutenir et développer les relations entre Britanniques et Américains dans les domaines de la défense et de la sécurité (opérations militaires, coopération technologique et intelligence). En retour, le BDS doit également fournir au MoD des rapports et des interprétations de la politique de Défense américaine pour coordonner leur analyse du contexte géostratégique, faciliter l'interopérabilité des armées et des équipements, promouvoir les intérêts de la BITD britannique. Concernant la question de l'interopérabilité, le BDS travaille enfin à développer des liens directs entre les concepts et la doctrine américaine et britannique. Il soutient également les programmes en coopération entre les deux pays. Il est certain que l'évolution du contexte stratégique, et notamment la lutte contre le terrorisme, ont

poussé les Britanniques à se rapprocher des Etats-Unis. Cette évolution fut consacrée dans le nouveau chapitre de la SDR en juillet 2002. Toutefois, l'échec de l'opération en Irak et les difficultés rencontrées en Afghanistan, se traduisant par la perte de soldats britanniques, pourraient conduire dans le futur les Britanniques à se tourner de nouveau vers l'UE.

Néanmoins, pour les britanniques, l'Otan reste aujourd'hui le seul cadre susceptible de pouvoir mener des opérations de moyenne ou forte intensité car au niveau européen, seuls le Royaume-Uni et la France peuvent réellement être, de manière crédible, des nations cadre.

2°) L'Allemagne et le partage capacitaire

Le réarmement allemand a été décidé en 1954 après l'échec de la CED. Il fut fixé à ce moment que ce réarmement se déroulerait au sein de l'Otan et de l'Union de l'Europe occidentale. En conséquence l'armée allemande s'est reconstituée non pas en tant qu'armée nationale mais dans le cadre multinational et intégré de l'Otan. La planification allemande a toujours été intégrée dans la planification otanienne, avec les limites de celle-ci notamment dans l'organisation des partages capacitaires.

Parallèlement, depuis les années 60, une coopération active s'est nouée avec les Français dans le domaine de la coopération en matière d'armement. Ainsi, un certain nombre de programmes furent lancés : missiles Milan, Hot, avion Transall. Cette coopération franco-allemande permit à ce pays de se reconstituer un tissu industriel de défense. C'est ce qui permit également la constitution d'EADS en 1999, les industries des deux pays étant habituées à travailler ensemble dans le secteur de l'aéronautique, des hélicoptères du spatial et des missiles.

Pourtant, la coopération opérationnelle est restée limitée ou plutôt, s'est nouée à partir d'initiatives politiques symbolisées par la création de la brigade franco-allemande en 1989 puis de l'Eurocorps en 1993. En revanche, il est frappant de constater par exemple que malgré le fait que les deux pays partagent un matériel commun, l'avion de transport tactique Transall depuis le début des années 60, celui-ci a évolué dans deux directions opposées durant sa vie opérationnelle du fait de l'absence de contact entre les armées de l'air des deux pays sur l'utilisation opérationnelle qui était faite de ce matériel.

Aujourd'hui, l'Allemagne participe à quelques initiatives communes dans un cadre multinational et notamment européen comme par exemple :

- l'Eurocorps ;
- le corps germano-néerlandais ;
- le corps de réaction rapide de l'Otan (ARRC).

Le Livre Blanc allemand sur la défense paru en 2006, permet de donner quelques indications sur les projets allemands futurs, tant en terme opérationnel qu'en terme d'équipements. Les domaines qui doivent être privilégiés dans le futur sont la protection des forces, la reconnaissance, le C2 dans un cadre multinational, la capacité de défense anti-missiles, les frappes de précision notamment à grande distance ainsi que le transport stratégique.

L'appel à la coopération internationale n'est en revanche exprimé que de manière générale notamment par rapport au processus de transformation et du fait des investissements nécessaires pour les *Network enabled operations*.

Les Allemands distinguent 6 familles capacitaires :

- le C2 : *command and control* ,
- la mobilité ;
- la capacité d'engagement ;
- la logistique et le soutien ;
- la protection ;
- le renseignement et l'intelligence.

- Dans le domaine du C2, l'accent est mis sur le programme SATCOM Bw satellite de télécommunication et sur la modernisation de l'équipement de communication sol.

- Dans le domaine du renseignement, l'accent est mis sur le programme national de satellite de reconnaissance infra-rouge SAR Lupe. L'Allemagne est également impliqué dans le programme *Allied Ground Surveillance* de l'Otan. Elle souhaite également s'impliquer dans le programme de drone de surveillance Eurohawk.

- Dans le domaine du déploiement stratégique, l'Allemagne considère qu'il lui faut, sur une base nationale, de posséder une capacité minimum nationale. A contrario, cela veut dire que l'Allemagne inscrit ses capacités dans un cadre multinational. A ce niveau, le fait de participer à des programmes en coopération comme l'avion de transport Airbus A 400 M ou l'hélicoptère NH 90 est certainement un avantage même si ce pays a pour le moment refusé de participer aux initiatives lancées en matière de soutien et de logistique sur ces deux programmes.

- Dans le domaine de la capacité d'engagement, l'accent est mis sur les programmes d'hélicoptères Tigre et Puma sur les futures corvettes K 130, ainsi que sur le système de défense aérienne MEADS fabriqué en commun avec les Etats-Unis et l'Italie.

- Dans le domaine du soutien et de la logistique, l'accent est mis sur des capacités de transport protégées.

- Enfin dans le domaine de la protection l'accent est mis sur la protection des personnels et des infrastructures.

Afin de mener à bien ces programmes de modernisation, l'Allemagne privilégie l'option multinationale dans le cadre de l'Otan ou de l'Union européenne, l'Agence européenne de défense devant jouer un rôle majeur dans la future planification.

Il n'y a pas à proprement parlé de partage ou de mutualisation capacitaire mis en avant dans le Livre Blanc allemand sur la défense, hormis cette nécessité de réaliser autant que faire se peut les programmes d'armement dans un cadre multinational. Toutefois, on constate que certaines décisions relèvent de choix capacitaires spécifiques, comme celui de construire une nouvelle frégate F 125 conçue essentiellement pour les opérations de stabilisation, c'est-à-dire capable de rester longtemps sur zone mais faiblement armée. Ce programme ne donne donc pas lieu à une coopération.

De manière générale, l'Allemagne met en avant sa « naturelle intégration capacitaire » dans un cadre multilatéral par sa participation à l'Otan. Ainsi est-il souligné que la plupart des forces navales allemandes sont assignées à l'Otan, que la Marine contribue sur une base régulière aux quatre groupes de forces de l'Otan de manière à ce que l'Allemagne soit à tout moment représentée dans la NRF.

De la même manière, une partie substantielle des forces aériennes est assignée à l'Otan.

3°) L'Italie et le partage capacitaire

La transformation de l'instrument militaire italien remonte déjà aux années 90, avec la concentration du pouvoir au sein de l'Etat-major des Armées. Cette réforme réalisée en 1997 a précédé la mise en place d'une démarche capacitaire, tout comme la professionnalisation des forces armées, décidée à la même période.

Les mécanismes de base de la planification italienne ont été fixés notamment par la loi n° 25/1997 qui a réformé la structure du Ministère de la Défense italien, et en particulier sa hiérarchie. Cette loi, fortement voulue par le Ministre de la Défense de l'époque, Nino

Andreatta, établissait en effet 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. Elle augmentait également de manière significative les pouvoirs et les attributions du Chef d'Etat-major, qui était jusque-là un simple *primus inter pares* et qui devenait ainsi le véritable pierre angulaire du système.

Depuis cette époque, la doctrine italienne en matière de planification a continué à évoluer et aujourd'hui, un des éléments clés de ce système est la composante « *Interforze* », soit interarmées. L'interarmisation est considérée comme étant la clé de voûte du système, l'objectif à atteindre à tout prix dans un cadre national, mais surtout dans celui multinational, étant donné le peu d'appétence des italiens en matière d'intervention nationale, clairement rappelé dans tous les documents doctrinaux établis par le Ministère de la défense.

La loi 25/1997 sur la réorganisation de la structure du Ministère de la Défense donnait au Chef d'Etat-major la tâche de planifier l'instrument militaire, selon les directives du Ministre, la volonté du Gouvernement et celle du Parlement. Cette planification se fait à travers le COI (Commandement Opérationnel Inter-forces) qui dépend directement du Chef d'Etat-major. Le COI, selon la loi 25/1997, « concourt à la planification générale de la défense, développe la doctrine opérationnelle et dirige les opérations interarmées. Il développe également les méthodologies pour la simulation des scénarios stratégiques et opérationnels pour en tirer les conséquences en terme de planification. »

En pratique, le COI est divisé en deux branches : un « *reparto operazioni* » qui s'occupe de l'opérationnel et un « *reparto pianificazione* » qui se compose de sept bureaux différents et s'occupe de la totalité des fonctions de la planification (technologie, stratégie, contraintes budgétaires, relations internationales, etc.).

L'interarmisation comme paradigme de planification

L'instrument militaire italien est caractérisé par trois facteurs :

- 1) Le premier est d'ordre politique. L'Italie, sortie détruite de la deuxième Guerre mondiale, a abandonné à tout jamais tout rêve de puissance, avec un choix clair en faveur du multilatéralisme qui se concrétise dans les deux piliers de la politique étrangère italienne, à savoir l'attachement à inscrire la politique de défense dans un cadre multinational, que ce soit l'UE ou l'Otan.

- 2) Cette participation prend la forme d'une utilisation intensive de l'instrument militaire dans le cadre de missions de maintien de la paix. L'Italie est actuellement engagée dans 24 opérations extérieures aux quatre coins de la planète, les missions les plus importantes étant celles en Bosnie, au Kosovo, en Afghanistan, au Liban. 7.500 hommes sont actuellement en missions (après un pic de 10.000 hommes atteint lors de l'engagement en Irak). Pour un pays qui possède un effectif militaire de 190.000, le chiffre est significatif.
- 3) Le troisième facteur est la faiblesse du budget de la défense italien, qui a atteint le pourcentage, historiquement bas de 0,94% du PIB en 2006, ce qui a obligé les décideurs politique et militaire à imaginer un instrument militaire qui devra être résolument « joint » pour pouvoir opérer en coalition, et être utile à la stratégie de politique étrangère italienne de « présence » dans les zones d'intérêt stratégique national. Par conséquent, le Ministère de la défense italien met en avant la volonté de participation à toute initiative internationale en matière de coopération (politique, R&T, programme d'armement) et de « création » de forces multinationales.

Ces trois facteurs expliquent l'hyper activisme italien en matière de :

- 1) Présence dans les opérations extérieures ;
- 2) Coopération dans le secteur des armements : pratiquement tous les programmes de modernisation de l'arsenal italien sont des programmes menés en coopération. On peut citer parmi les priorités du Ministère de la Défense italien les programmes HELIOS, COSMO-SKYMED, JSF, MEADS, AGS, NH90, nEUROn, VULCANO, FSAF-SAMP/T, FREMM, Horizon, Eurofighter, IRIS-T, STORM SHADOW, METEOR et bien d'autres. Les programmes sont menés en « national » uniquement lorsqu'il faut protéger ou renforcer des niches industrielles sur lesquelles le pays estime posséder un leadership au niveau européen (tel le cas des hélicoptères), ou bien rattraper un retard technologique important (porte-avions Cavour)
- 3) Enfin au niveau politique, l'hyper activisme italien se situe au niveau de la participation aux activités internationales, dans le cadre de la PESD ou de l'Otan. Pour le seul cadre européen, l'Italie a décidé de participer à trois Groupements tactiques 1500 (l'un étant national, un deuxième multinational avec l'Espagne, la Grèce et le Portugal, et basé sur la force amphibie italo-espagnole, le troisième groupement tactique étant composé avec la Hongrie et la Slovénie sur la base d'une

« *Multinational Land Force* »), ayant le rôle de leader dans le trio. De plus, l'Italie a affirmé sa disponibilité à organiser un GT 1500 de type amphibie en 2009, et un autre terrestre en 2010, avec la participation de la Roumanie et la Turquie. L'Italie participe par ailleurs à l'EUROFOR, l'EUROMARFOR, la *Multinational Land Force* (avec la Hongrie et la Slovénie) qui a été utilisée au Kosovo en greffant des éléments multinationaux sur la Brigade « Julia » italienne et qui servira de base au GT1500 trinationale, ainsi qu'à l'EUROGENDFORCE et à plusieurs autres organismes au niveau Otan et ONU.

Par conséquent, on peut affirmer que la question de l'interarmisation en Italie a déjà fait beaucoup de chemin, au niveau politique et militaire, et que les questions liées à un éventuel partage, ou même à des mutualisations de capacités, sont objet de débat depuis quelques années. Dans les documents de doctrine, tels que la « Vision Strategica » du Chef d'Etat-major, il est rappelé que le futur outil militaire italien ne pourra qu'être multinational, avec une intégration de plus en plus forte. Seul bémol à apporter, l'instabilité politique italienne provoque un mouvement perpétuel entre une préférence européenne et une préférence américaine selon la coalition au pouvoir. Pendant la période Berlusconi, le pays ne s'était pas vraiment engagé à Bruxelles en faveur de la création d'une défense européenne, et privilégiait les coopérations avec les Etats-Unis. Aujourd'hui, l'arrivée au pouvoir de Romano Prodi a favorisé un recentrage de l'Italie en faveur de la construction européenne. Cependant, la faiblesse du gouvernement, due à une majorité très fragile au Sénat de la République, fragilise quelque peu l'Italie en tant que partenaire fiable pour le lancement de projets ambitieux en matière de partage ou de mutualisation des capacités.

4°) L'Espagne et le partage capacitaire

Dans le cas de l'Espagne, la politique de défense est actuellement basée sur les principes énoncés dans deux documents de référence : La « Révision Stratégique de la Défense », décidée par la « Directive de Défense Nationale » en 2000 et rédigée en 2002 sous le gouvernement de José Maria Aznar, et la « Directive de Défense Nationale », publiée le 30 décembre 2004 par le gouvernement de José Luis Zapatero. Ce dernier document fixe les grands axes politiques de l'action extérieure et intérieure en matière de défense ; il est publié tous les 4 ans depuis la fin du régime franquiste²¹.

Ayant gagné les élections de justesse suite au choc provoqué par les attentats du 11 mars 2004, le gouvernement Zapatero a modifié notablement les grands axes de la politique de défense du pays par rapport à celle que pouvait mener M. Aznar en son temps. On constate deux inflexions notables :

- 1) Un recentrage de cette politique en direction de l'Union européenne, alors que José Maria Aznar avait tendance à privilégier la relation avec les Etats-Unis ;
- 2) Subordonnée à la première, la deuxième inflexion concerne l'engagement du pays à ne plus jamais intervenir militairement sans un mandat net de la part d'une organisation multilatérale. L'une des premières décisions annoncées par Zapatero après son élection a ainsi été le retrait des troupes espagnoles d'Irak.

Ce revirement avait créé beaucoup d'espoir dans les pays européens les plus engagés en matière de construction d'une Europe de la défense, dont la France. Malheureusement, par la suite, on a pu constater que le gouvernement Zapatero, n'a pas abandonné certains principes que l'on retrouvait déjà à l'époque de Felipe Gonzalez ou de José Maria Aznar, notamment en matière de politique industrielle en matière d'armement. L'Espagne reste très attachée au développement d'un tissu industriel doté de compétences dans les technologies clés de défense, pour rattraper au moins en partie son retard par rapport aux grands pays de l'UE (France, Royaume-Uni, Allemagne, Italie). De fait, dans ce domaine, José Luis Zapatero a poursuivi la politique initiée par José Maria Aznar dite de « modernisation » de la défense nationale. Cette politique a plusieurs conséquences : elle a entraîné une augmentation très nette du budget militaire espagnol depuis presque dix ans maintenant, un engagement

²¹ Avec une exception cependant en 1986, cette Directive ayant été publiée en 1980, 84, 86, 92, 96 et 2000. Etant donné qu'une législature espagnole a une durée de 4 ans, ce format permet au gouvernement élu de pouvoir modifier rapidement, le cas échéant, les grands axes de la politique nationale en matière de défense.

important dans de grands programmes d'armements et une restructuration volontariste de leur BITD. Les Espagnols ont joué de leurs relations tant avec les Etats-Unis qu'avec les autres pays européens pour en retirer les meilleurs bénéfices pour l'économie de leur pays ou de certaines régions, Pays basque et Andalousie en tête. Dans cette perspective, l'objectif annoncé par José Luis Zapatero de dépasser à l'issue de son mandat le revenu brut par habitant de l'Italie pour installer l'Espagne comme 4^{ème} puissance européenne illustre assez bien cette volonté politique. En matière de défense, cette politique s'est aussi traduite, par exemple, par le refus du Code de Conduite sur les marchés de défense élaborée par l'AED, et entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2006. L'Espagne a motivé son refus par la nécessité de préserver sa BITD de la concurrence d'Etats tels que la France ou le Royaume-Uni qui abritaient de grands maîtres d'œuvre industriels dans le domaine de la défense, selon une doctrine qui rappelle le protectionnisme des industries naissantes explicité par l'économiste List, deux siècles plus tôt.

En ce qui concerne l'interarmisation, comme on ne peut pas qualifier la planification espagnole de planification capacitaire, cela limite les possibilités de coopération qui serait basée sur une analyse commune des besoins. Même si une réelle volonté politique existe en la matière, la planification se fait plutôt encore par forces armées, les capacités interarmées ne se définissant pas en fonction d'interventions interarmées mais bien en tant que besoins communs à plusieurs armées. De plus, l'importance accordée aux enjeux industriels dans la modernisation de l'outil de défense (avec le financement par le Ministère des Sciences et Technologies des programmes d'armement en coopération) entraîne un renouvellement des équipements qui se veut d'abord d'une logique « nationale » de remplacement des matériels plutôt que d'une démarche cadrée par une volonté de coopération multilatérale.

Dans cette perspective, la Directive de Défense Nationale de 2004 énonce clairement que « l'Espagne veut maintenir une capacité de défense propre, constituant à la fois un instrument de dissuasion, et à la fois une capacité de réponse purement nationale »²². Elle conforte ainsi l'impression selon laquelle la politique de défense espagnole est encore conçue dans un cadre national avant d'être un cadre multilatéral, même si cette attitude est certainement liée à crise de l'îlot Persil avec le Maroc, au cours de laquelle l'Espagne n'avait reçu pratiquement aucun appui de la part de l'Union européenne.

²² Directive de Défense Nationale 1/2004, chapitre 3

Cependant, la nécessité de réforme des forces armées espagnoles, est bien présente dans ces documents « cadres ». La Directive de Défense Nationale, appelait notamment à une rationalisation de la structure de l'Etat-major interarmées, signe d'une prise de conscience de la nécessité d'évoluer dans ce sens. Il faut noter toutefois que, du fait de son histoire, une réhabilitation du rôle de l'armée a été indispensable dans ce pays (un poste budgétaire conséquent est d'ailleurs consacré à la promotion de l'image de l'armée au sein de la population) avant de pouvoir procéder à une augmentation du budget en la matière. On peut penser que l'argument industriel de l'emploi et du progrès technologique a permis de justifier l'accroissement des dépenses militaires. La question de l'adaptation de l'outil de défense est donc, dans ce pays peut-être plus qu'ailleurs, une question très politique et très sensible.

Aujourd'hui totalement retirée d'Irak, l'Espagne est engagée en opérations extérieures sur quatre théâtres d'opérations : en Bosnie, au Kosovo, en Afghanistan et au Liban. De plus, le pays maintient des observateurs dans d'autres théâtres, tels que la République Démocratique du Congo, le Darfour ou l'Erythrée. Depuis la Loi Organique 5/2005 sur la défense nationale, les forces armées espagnoles n'ont plus le droit d'intervenir sans un mandat explicite d'une organisation internationale. Le processus de transformation des forces armées espagnoles a démarré avec la professionnalisation, qui a connu quelques ratés (difficulté à définir l'objectif le volume des forces armées) et s'est poursuivi, tout comme pour l'Italie, avec la recherche d'une interarmisation croissante. Pour ce faire, la structure de l'Etat major a été modifiée pour créer des commandements d'opérations qui sont responsables pour le commandement et le contrôle, le soutien des opérations auxquels l'Espagne prend part.

Toutefois, en matière de coopération et des enjeux de ces coopérations, la vision espagnole apparaît évolutive. Même s'il est peu probable qu'à l'avenir et à moyen terme, ce pays se réengage dans une opération de type Irak avec les Etats-Unis, le lien transatlantique reste fort. Parallèlement, l'implication des Espagnols dans la PESD est étroitement conditionnée au respect d'une certaine autonomie nationale couplée à une réelle volonté de peser plus dans les relations entre pays européens et dans les relations internationales (volonté qui semble aller de pair avec l'important développement économique de ce pays depuis 3 décennies). Il apparaît alors que tout engagement et toute coopération de ce pays soient étudiés, au cas par cas, à l'aune de l'intérêt national et de justes-retours possibles. Cela n'empêche pas d'éventuels coopérations, partages ou mutualisations mais cela les rend peut-être plus compliqués ou plus fragiles. Enfin, il ne faut pas oublier non plus les liens particuliers qu'entretient ce pays tant avec les pays de la rive sud de la Méditerranée ainsi

qu'avec les pays d'Amérique Latine²³ (c'est aussi ce lien avec ces pays du continent américain qui peut expliquer la volonté de ne jamais affecter durablement le lien transatlantique fort. Une Convention de coopération bilatérale en ce sens a été signée avec les Etats-Unis en 1998 et confirmée en 2002) et qui font que l'Union européenne n'est pas la seule perspective de sa politique étrangère ou de défense.

Dans ce contexte toutefois, l'Espagne s'est engagée à fournir un Groupement national pour les GT 1500 et à participer au GT « maritime » avec l'Italie, la Grèce et le Portugal. Ce pays participe depuis 1994 à l'EUROCORPS au sein duquel la Brigade d'Infanterie Mécanisée « Extremadura XI » et les unités NTD (*Núcleo de Tropas Divisionario*) de la Division mécanisée Brunete ont été totalement intégrées en 1998. C'est également, avec la France et l'Italie, l'un des trois pays qui fut à l'initiative en 1993 de la Force Maritime européenne EUROMARFOR, dont le premier commandant en chef fut un amiral espagnol, et de la force terrestre EUROFOR. L'Espagne participe depuis 1997 à une force amphibie avec l'Italie, et depuis 1999 au Groupe Aérien Européen.

²³ La directive de 2004 expliquait d'ailleurs que « L'Amérique du sud constitue une autre aire d'influence pour l'Espagne. La politique de défense intensifiera les relations bilatérales et les coopérations militaires. »

5°) *Les autres pays européens ?*

Les « petits » pays sont rarement étudiés lorsque sont abordées les questions de la transformation des armées ou des coopérations internationales : on considère souvent, peut-être à tort d'ailleurs, qu'ils n'ont pas les moyens de penser eux-mêmes leur politique de défense. Ils n'ont en tous les cas pas les moyens d'une stratégie ou d'une planification autonome et ne peuvent se constituer qu'une petite partie du spectre des capacités nécessaires pour mener garantir leur défense nationale et assurer leurs engagements internationaux. Toutefois, dans le cadre d'une réflexion sur les partages ou les mutualisations capacitaires, les choix qu'ils ont fait pour palier ces limites sont très instructifs. Certains de ces « petits » pays, disposant de moyens très limités mais des mêmes contraintes en terme de défense nationale – certains ayant même la volonté de peser sur les évolutions stratégiques mondiales –, ont été contraints d'arbitrer très en amont de leur planification leurs choix capacitaires. De ce point de vue, ces pays sont aujourd'hui les plus en avance dans les démarches de partage ou de mutualisation de certaines capacités, voire de l'abandon de capacités qu'ils ne peuvent s'offrir.

Comme cela a été explicité précédemment, c'est d'abord au sein de l'Otan que la question d'un éventuel partage capacitaire a été évoquée en premier. L'alliance a été également la première à mettre en place des équipements mutualisés : les AWACS. C'est par conséquent souvent dans ce cadre transatlantique que la question du partage capacitaire ou de la mutualisation s'est posée en premier lieu. Toutefois, la démarche européenne engagée dans le cadre de la PESD amplifie le domaine des possibles en matière de coopération pour ces pays et on peut observer deux évolutions significatives :

- la spécialisation de certains pays sur des niches capacitaires pour lesquelles ils pouvaient développer une sorte d'excellence en la matière dont ils feraient bénéficier leurs partenaires. C'est le cas de la République Tchèque concernant les capacités de protection contre les armes nucléaires, biologiques et chimiques, dont un bataillon est opérationnel au sein de la *NATO Response Force (NRF)* depuis 2004. Les Tchèques ont dans ce cadre déployé un hôpital en Afghanistan. Ils pilotent d'ailleurs le groupe ECAP sur le sujet, prouvant ainsi que même un pays doté de très faibles moyens pour sa défense nationale est à même de participer activement à la défense collective. De même, les Danois ont des capacités spécifiques dans les domaines de l'infanterie ou

l'artillerie, et la Finlande, en matière de communication en réseau sans fil dont ils ont déployé un système de commandement et de contrôle dans les Balkans. Les pays Baltes ont également développé des capacités spécifiques dans les domaines des forces spéciales, du soutien médical ou encore du déminage et des explosifs (les trois pays étant d'ailleurs déjà largement mutualisés dans ces domaines de compétences). La Pologne dispose quant à elle de forces spéciales de très haut niveau.

- l'intégration de certaines capacités, et donc une mutualisation de fait entre plusieurs pays alliés. C'est le cas par exemple des pays du BeNeLux. En 2001, le Luxembourg et la Belgique ont signé un accord de coopération portant sur l'achat et l'exploitation en commun d'un avion de transport A400M pour le Luxembourg. Le pays a également décidé de se joindre à la Belgique pour l'acquisition éventuelle d'un navire de transport stratégique. Autre exemple, l'accord de coopération entre les marines belge et néerlandaise, signé en 1996 concernant la mise en condition, la formation et l'instruction, l'entretien et la logistique (accords BENESAM), ainsi qu'un éventuel engagement.

II - Perspectives de coopérations et conséquences pour l'Armée de terre

L'Armée de terre a été en première ligne de toutes les réformes et adaptations de la politique de défense depuis 15 ans : elle a en effet dû assumer les conséquences les plus importantes au moment de la professionnalisation ou de la multiplication des opérations extérieures. De plus, elle est, et sera encore, la plus concernée par l'interarmisation et l'évolution des coopérations internationales : dans le cadre d'une opération extérieure, ce sont d'abord des forces terrestres qui vont être déployées directement sur le théâtre de l'opération au cœur de l'action donc des risques et avec les missions les plus variées. Deux conséquences à cela :

- tout d'abord, l'intervention des trois armées doit être coordonnée de manière à ce que l'utilisation des moyens soit rationalisée au mieux mais aussi dans un souci d'efficacité opérationnelle. C'est l'un des objets de l'interarmisation traitée dans le premier chapitre de cette étude ;

- ensuite, c'est certainement pour l'Armée de terre que la coopération avec des armées alliées sur un théâtre extérieur peut avoir les implications les plus fortes. En effet, même si aujourd'hui, les interventions restent organisées autour d'une division très séparée des tâches de chacune, cela tend à évoluer (cf. les opérations de l'UE). Certes, le partage de capacités ne concerne pas uniquement l'Armée de terre, loin s'en faut ! Il aura toutefois des conséquences importantes sur la structuration des forces terrestres, le choix capacitaire que fera l'Armée de terre mais aussi, le partage des risques, etc.

Dans ce contexte, c'est d'abord les évolutions des missions des armées de terre qui déterminent l'orientation des changements à mettre en place. En outre, parce que les opérations sont aujourd'hui à la fois interarmées et en coopération mais aussi qu'elles engagent systématiquement des forces terrestres, elles entraînent des changements dimensionnants pour l'Armée de terre. En retour, les deux pistes de coopération permettant de prendre en compte ces évolutions, à savoir l'interarmisation et le partage ou la mutualisation de capacités, doivent être prises en compte dès maintenant pour les choix de l'Armée de terre

A – L'évolution des missions et ses conséquences pour l'Armée de terre

Avec l'évolution du contexte géostratégique mais également économique, plusieurs facteurs sont déterminants pour l'évolution des armées de terre en Europe. Parmi ceux-ci, on peut citer parmi les plus importants :

- 1) le retour d'expérience est essentiel pour l'adaptation des armées.

Dans ce cadre, on peut dresser plusieurs constats :

- les besoins de projeter des forces sur des théâtres extérieurs s'amplifient. Les forces terrestres y sont quasi systématiquement engagées et cela ne devrait pas changer à l'avenir, même si l'engagement des forces pour des opérations de type varié nécessitera de penser une doctrine d'engagement et des forces équipées en conséquence (protection importante notamment face aux IED, puissance de feu au niveau du soldat ou de blindés moyens, éventualité d'appui tactique aérien)
- il apparaît également que dans le cadre des opérations extérieures, l'ennemi n'est pas toujours identifié. La menace est certes souvent dissymétrique, mais elle peut également être asymétrique. Le théâtre des opérations est de plus en plus souvent en

zone urbaine ou peuplée, mais dans le même temps, les missions et les interventions se multiplient et apparaissent de plus en plus spécifiques (cf. Afghanistan, Irak, Liban). La tendance est donc plutôt aujourd'hui à l'intervention de forces plus réduites, mobiles et modulables en fonction des situations. Les contingents doivent être de plus en plus préparés et entraînés spécifiquement pour chacune des missions car elles sont toutes différentes et complexes, engageant des moyens multiples, souvent multinationaux. Ils doivent donc être très mobiles, adaptables voire multi-métiers.

Pour les opérations les plus importantes, l'urgence de leur déploiement est assez rare. Les Américains ont eu presque une année pour se déployer en Irak et les forces onusiennes plusieurs semaines au Liban. Dans les cas d'urgence avérée, ce sont souvent des forces plus réduites qui sont nécessaires du fait de la spécificité des missions (forces spéciales, sécurisation humanitaire).

Parallèlement, le RETEX a mis en évidence certaines lacunes capacitaires pour mener ces opérations, en particulier dans les domaines du transport stratégique, de la frappe dans la profondeur, d'emploi des forces spéciales, de maîtrise de l'information ou de protection, d'actions civilo-militaires. La question de la durée de ce type d'opérations se pose également et la capacité des armées à rester une période relativement longue sur un théâtre doit être plus largement prise en compte dans la planification et la détermination des besoins et des moyens.

Dans ce contexte, le cadre d'évolution des coopérations sera déterminant. Il conduira à définir les modalités de rationalisation des opérations entre les alliés, dont d'éventuels partages ou mutualisations de capacités en Europe par exemple.

2) Le cadre des coopérations sera également déterminant de l'évolution de celles-ci.

En effet, l'Otan et l'Union européenne ont lancé un certain nombre d'initiatives pour accompagner la transformation des forces armées, du fait de la généralisation des opérations extérieures en coalition et de l'approche capacitaire qui vont de la définition de normes et de standards à la création de centres d'entraînement dans le cas de l'Otan.

Toutefois, la vision stratégique des Européens est différente de celle des Etats-Unis par certains aspects qui sont loin d'être négligeables (cf. la Stratégie de sécurité de l'UE, mais aussi la réticence de la plupart des pays Européens à s'engager dans des guerres préventives, l'inadéquation des moyens tant financiers que technologiques des européens, la volonté des Européens de pouvoir conduire des opérations sans les Etats-Unis). De ce point de vue, il

existe un espace non négligeable pour la réflexion stratégique et la planification à un niveau européen (sans pour autant remettre en cause la démarche otannienne).

Cette dimension européenne est en outre assez logique et cohérente : les problèmes des pays sont assez comparables (manque de moyens, difficultés de recrutement), ils partagent le même espace de sécurité (alors même qu'il n'est pas certain que les intérêts stratégiques des Etats-Unis viennent à se déplacer à l'avenir), ils sont, au moins pour partie, à la fois interdépendants et complémentaires dans leur démarche nationale. Cette intégration est de ce fait inéluctable. Il n'existe aujourd'hui aucun pays européen capable de mener une politique de défense autonome : il faut donc admettre que le discours systématique de l'autonomie nationale est devenu quelque peu décalée des réalités. En l'état actuel des choses, c'est presque paradoxalement la démarche européenne qui peut permettre aux pays européens de reconquérir une partie de cette autonomie stratégique. De ce point de vue, les questions du partage de certaines capacités ou de la mutualisation d'autres peuvent être posées de manière plus pertinente que dans le cas de l'Otan où la démarche de planification conduit à requérir auprès des Etats certaines capacités sans véritablement informer les Etats de la cohérence de l'ensemble des moyens dont ils disposent au niveau national. En revanche, une méthodologie doit être pensée pour assurer une certaine assurance qu'un tel système puisse fonctionner et assurer tant la capacité de chacun à préserver une certaine autonomie de ses choix politiques qu'une réelle opérationnalité de l'ensemble.

- 3) Enfin et toujours, la contrainte budgétaire sera aussi déterminante dans les choix futurs des armées, et en particulier de l'Armée de terre.

De ce point de vue et dans une logique de coopération toujours plus importante entre les armées alliées, il faut intégrer l'amplification très probable des décalages entre les moyens des différentes armées européennes. Pour le moment, le discours, surtout politique, est plutôt à une harmonisation des besoins et des moyens, mais également à une recherche des complémentarités pour combler les lacunes capacitaires. Il faudra très certainement accélérer cette démarche en Europe à moyen terme, face à des Etats dont la contrainte budgétaire ne cessera de s'accroître. Cette démarche dépendra toutefois non plus seulement d'une ambition nationale mais de l'ambition de tous les pays européens si la démarche est européenne. Cet objectif peut notamment être contrarié par des politiques de préservation des outils industriels nationaux de défense.

B – La question de l’interopérabilité et son impact sur les coopérations, les partages ou mutualisations possibles

L’interopérabilité peut se définir comme la possibilité pour deux armées de travailler en commun parce que leurs systèmes et leurs procédures sont interopérables. Elle concerne autant la coopération entre armées d’une même nation qu’entre deux armées de nationalité différente. Elle doit permettre, parce que l’engagement des forces est presque systématiquement interarmées et multilatéral aujourd’hui, d’améliorer l’efficacité opérationnelle en organisant la formation en commun du personnel et leur entraînement dans le cadre d’exercices communs, la compatibilité des équipements, en particulier des moyens de communication et de transmissions ou des systèmes de commandement. Au sein de l’Otan, cette question est centrale. A sa naissance, l’Alliance Atlantique affichait un ambitieux objectif de standardisation des forces armées. Ayant échoué sur ce sujet, la notion d’interopérabilité s’est imposée.

De fait, la question de l’interopérabilité des forces armées au sein de l’Alliance atlantique ou même des opérations de l’Union européenne et lors d’opérations militaires sur la base de coalition *ad hoc* s’est posée de manière accrue depuis quelques années. La transformation des forces armées américaines, le développement de la Révolution dans les Affaires Militaires (RMA) avec le développement du concept de *Network Centric Warfare* (NCW), couplé avec un effort financier soutenu en matière de nouvelles technologies ont conduit à un décrochage progressif des pays européens en matière d’interopérabilité avec les Etats-Unis. Ainsi, lors du 2^{ème} conflit du Golfe, la coalition qui s’est mise en place entre les Etats-Unis et le Royaume-Uni n’a pu fonctionner que sur la base d’une juxtaposition des forces britanniques et américaines, du fait de l’incapacité de ces forces à communiquer entre elles en dessous du niveau le plus élevé de la hiérarchie militaire.

Dans ce contexte, force est de constater que les Etats Unis ont toujours eu, à l’intérieur de l’Otan, le rôle des faiseurs de normes, auxquels les autres pays de l’Alliance se sont efforcés de se conformer. Aujourd’hui, une des questions qui se pose est de savoir si ces normes, les Stanags, ne sont toujours que des standards techniques sans conséquences techniques ou industrielles véritables. Cette réalité est encore présente aujourd’hui, à travers *l’Allied Command for Transformation de Norfolk*. Le développement du concept de *Network Centric Warfare* (NCW) aux Etats-Unis, adapté sous la forme de la *Network enabled capability* (NEC) au Royaume-Uni ou des opérations réseaux centrées (ORC) en France induit le développement de véritables systèmes qui rendent encore plus nécessaire cette

interopérabilité des forces. Ces démarches menées au sein de l’Otan ou à l’instar des Etats-Unis (cf. le MIC, ou *Multinational Interoperability Council*, sorte de groupe de réflexion et de débat qui regroupe 7 pays alliés – Allemagne, Australie, Canada, Etats-Unis, France, Italie et Royaume-Uni – pour améliorer les conditions nécessaires au succès d’une coalition, identifier les problèmes de partage de l’information et développer les solutions en terme de planification, de doctrine, etc. qui renforcent l’action de ces coalitions) sont essentielles à l’amélioration de l’interopérabilité et participent à faciliter aussi la coopération entre les armées européennes.

Toutefois, dans une perspective plus euro-centrée, où la question budgétaire pose le problème soit d’un écart technologique soit d’un écart de capacité entre les Etats-Unis et les pays européens, la démarche de l’Otan visant à l’amélioration de l’interopérabilité atteint assez vite ses limites et peut alors être plus cohérente si elle est d’abord pensée à un niveau plus européen. De ce point de vue, la démarche engagée est très différente de celle de l’Otan. Elle résulte en quelque sorte des leçons tirées des coopérations croissantes et de plus en plus variées des forces européennes tant dans le cadre des opérations menées par l’UE que dans le cadre d’entraînement communs, d’échanges d’officiers, etc. Elle devrait alors conduire au développement d’une culture et d’une doctrine de l’interopérabilité en Europe qui facilitera en retour les démarches de partages et de mutualisation.

C – Les lacunes capacitaires et les possibilités de partages ou de mutualisation de certaines capacités

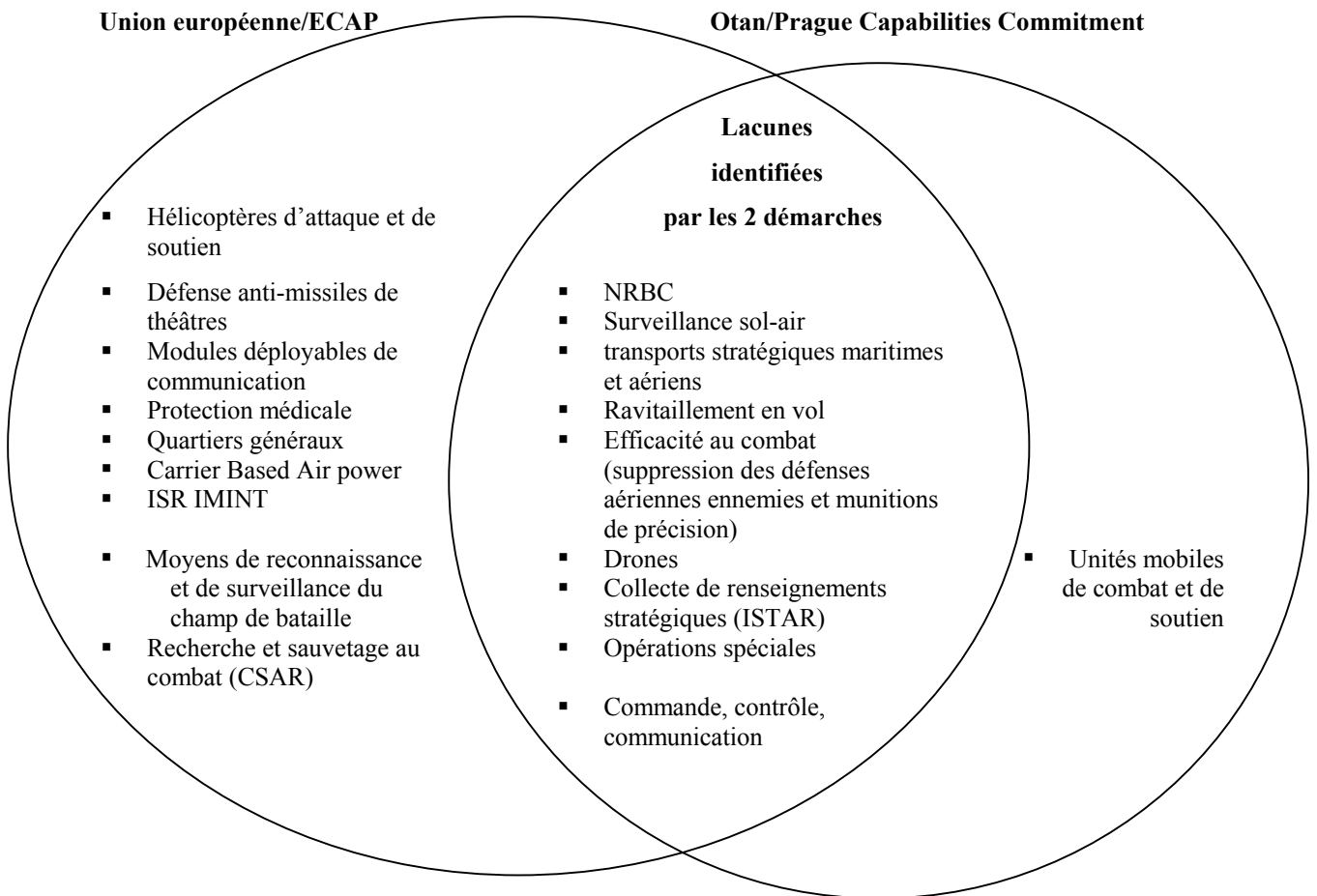
La volonté des pays européens de se doter d’un outil de défense commun les a conduit à mener un certain nombre de travaux sur leurs lacunes capacitaires. Les idées de partages ou de mutualisation de capacités entre armées européennes ont alors été évoquées comme une évidence de l’évolution des armées européennes pour permettre de combler ces lacunes et éviter, autant que possible, les duplications de capacités. De fait, les expériences de partage ou de mutualisation semblent se multiplier ces dernières années, telles les cellules de coordination européenne dans les domaines aérien ou maritime à Eindhoven ou la mutualisation des systèmes Awacs de surveillance aérienne. Les instances de coordination d’Eindhoven visent ainsi à assurer une utilisation plus efficiente des capacités de transport aérien et maritime. Toutefois, la démarche et la méthode de ces partages sont encore loin d’être conceptualisées à un niveau européen et il persiste un certain nombre de réticences des

pays à une véritable intégration de leur outil de défense. Ces freins dépassent les difficultés classiques d'adaptation aux changements et il existe de vraies limites politiques et stratégiques à ces évolutions : outre la nécessité d'une véritable volonté politique pour accroître les coopérations, les objectifs d'autonomie et de maintien des savoir-faire, ainsi que l'insuffisante transparence entre les alliés, freinent encore ces évolutions.

La méthodologie choisie pour accroître les coopérations entre les pays est, tant au sein de l'UE que de l'Otan, très progressive. La première étape a consisté en une définition des menaces dans le cadre du concept stratégique de l'Otan en 1999 ou de la Stratégie de sécurité de l'UE en 2003, puis des objectifs politiques de défense des alliés (les *Headline Goal* européens par exemple). Cette définition des objectifs a ensuite permis une identification des besoins opérationnels et donc des lacunes capacitaires globales. Tant les Etats que les deux organisations ont initié des démarches pour tenter de combler ces lacunes, au travers de la mise en place de planifications adaptées pour les Etats, d'un plan d'action sur les capacités européennes (ECAP) pour l'UE et des *Prague Capabilities Commitments* pour l'Otan. Le tableau suivant décrit les lacunes identifiées par chacun.

Une fois ces démarches initiées, pour l'essentiel au sein de la PESD et dans le cadre d'ECAP, les pays ont croisé leurs résultats respectifs pour tenter de limiter les duplications de capacités et permettre de combler les lacunes identifiées. Des possibilités de partages, de mutualisation, de spécialisation ou d'abandon de capacités ont alors été évoqués, voire testés par certains pays ou dans certains domaines particuliers.

Les lacunes capacitaires identifiées en Europe



Source : European Defence Integration: Bridging the Gap between Strategy and Capabilities, CSIS - Washington, October 2005

A la différence du partage de capacités qui peut conduire à l'abandon de certaines capacités, la mutualisation de certaines capacités entre deux ou plusieurs pays est apparue comme une stratégie possible et attractive pour de nombreux pays européens. Ainsi en a-t-il été des contributions nationales pour former des groupements tactiques ou des initiatives prises pour associer l'entraînement des forces, partager des infrastructures, en particulier en matière de soutien voire pour coordonner la gestion des programmes d'équipements (OCCAR). Elle permet en effet de préserver une certaine souveraineté nationale tout en générant les capacités voulues et les exemples de telles démarches se sont multipliées depuis 10 ans : projet de système de surveillance terrestre de l'Otan (AGS), choix de 7 pays européens en faveur l'avion de transport A400M, achat en commun de trois pays nordiques de l'hélicoptère de transport NH90 nordique, formation de corps multinationaux (franco-allemand, germano-dano-polonais...). La mutualisation des capacités présente néanmoins certaines limites. Elle suppose une certaine transparence et un engagement solide de la part de

tous les Etats qui y sont associés. Sur un plan plus opérationnel, son efficacité peut se trouver handicapée par des différences dans les cultures, les langues ou les modes d'entraînement et de préparation des forces. Dans ce contexte, la multiplication des coopérations internationales mais aussi tout le travail mené sur l'interopérabilité permettent de gommer progressivement ces limites.

Le partage apparaît plus difficile parce qu'il entraîne une diminution de l'autonomie stratégique du pays et une dépendance vis-à-vis des autres pays. En effet, il conduit à une certaine spécialisation de chacun sur les capacités dont il dispose. Le spectre total des capacités nécessaires est détenu par le groupe, par l'addition et la coordination des choix respectifs de chacun, mais chacun pris indépendamment devient dépendant des autres pour telle ou telle capacité. Il existe déjà des dépendances entre les pays et seuls aujourd'hui la France et le Royaume-Uni restent capables de mener une politique de défense autonome, et encore ! La principale difficulté réside alors dans les choix de chacun et la cohérence de l'ensemble. Les groupes ECAP permettent d'identifier où se situent les priorités des uns et des autres :

- 1) la France pilote les groupes « Drones » et « Moyens spatiaux » ;
- 2) le Royaume-Uni, les groupes « Quartiers généraux » et « Surveillance terrestre, ISTAR » ;
- 3) l'Allemagne, « *Combat, Search and Rescue* » et « Transport stratégique aérien »
- 4) l'Espagne, « Ravitaillement en vol » ;
- 5) les Pays-Bas, celui du « Soutien médical » et de la « Défense contre les missiles balistiques de théâtres » ;
- 6) l'Italie, « Protection nucléaire, biologique et chimique ou NBC » et le groupe « Hélicoptères d'attaque et de soutien » ;
- 7) la Grèce, « Transport stratégique maritime » ;
- 8) Le Portugal, celui des « Forces d'opérations spéciales ».

Cela donne une certaine indication des compétences de chacun. On sait par exemple que pour le moment, seuls la France et le Royaume-Uni sont en mesure d'être Nation-cadre sur une opération parce qu'ils disposent d'un centre de planification opérationnelle (ceux de l'Allemagne et de l'Italie ne sont pour le moment pas totalement opérationnels), ce qui explique le pilotage du groupe ECAP « quartiers généraux » par le Royaume-Uni, de même que le groupe « moyens spatiaux » par la France. Mais dans le même temps, on voit déjà se

dessiner une répartition des compétences en fonction des intérêts de chacun ce qui en soit peut constituer une première indication de partages tant on sait que l'intérêt militaire est souvent dominé par d'autres intérêts stratégiques et économiques. Plusieurs questions restent néanmoins en suspens concernant ces partages et ces choix dont celle de la coordination entre les démarches Otan et UE ou encore celle plus technique du partage de savoirs-faire dont les enjeux dépassent souvent largement la sphère militaire (cf. technologies finlandaises de Nokia, problèmes de coopération dans le domaine spatial, etc.)

La question qui se pose alors est de déterminer quels sont les domaines les plus propices au partage ou à la mutualisation. Plusieurs aspects peuvent être distingués :

- 1) en matière de capacités génériques, les domaines du commandement, de la communication et du soutien apparaissent comme étant des domaines clés de mutualisation ou de partages. Pour le moment, l'essentiel de la réflexion en la matière concerne des domaines où des lacunes capacitaires ont pu être identifiées ;
- 2) la mutualisation et le partage des tâches en opération seront probablement beaucoup plus progressifs tant les pré-requis pour que cela fonctionne sont nombreux (volonté politique, capacités des militaires à travailler ensemble, à communiquer et se comprendre, etc.). De plus, les contraintes opérationnelles ou les risques liés à la défaillance de tels ou tels partenaires peuvent avoir des conséquences majeures. Dans ce contexte, il est possible que le partage ou la mutualisation augmentent mais très certainement de manière graduelle par une continuation de la mise en place d'unités multinationales dans le cadre de groupements tactiques par exemple, par un travail en commun sur les doctrines et les concepts, la généralisation de périodes d'entraînement commun, etc. L'expérience des brigades multinationales ou des groupements tactiques seront de ce point de vue déterminants ;
- 3) dans le domaine des équipements, des démarches sont déjà engagées pour associer plus largement tous les Etats au choix des matériels en fonction des besoins identifiés. Les coopérations se cantonnent pour le moment aux domaines où des lacunes capacitaires étaient importantes et aux moyens de combler ces lacunes par l'acquisition d'un équipement spécifique (transport stratégique, communication et observation par exemple). Elles conduiront toutefois de plus en plus à définir un socle commun de spécifications des grands programmes lancés en Europe, c'est l'une des missions de l'Agence européenne de la défense ;

4) le maintien en condition opérationnelle est enfin un domaine où les progrès pourraient être les plus significatifs à l'avenir même si le travail en commun y apparaît difficile tant les enjeux sont importants, sur le plan industriel en particulier (cf. le refus récent des Britanniques de participer à un MCO commun pour l'A400M et la tendance des Allemands à privilégier leurs capacités industrielles nationales dans ce domaine). En effet, le MCO des gros équipements est de plus en plus coûteux pour les armées, au point même que certaines armées ne pourront s'offrir tel ou tel équipement parce qu'elles ne pourront en financer le MCO. Si de plus en plus d'équipements sont communs aux différentes armées européennes, un MCO commun peut alors être plus aisé à envisager. Ensuite, un MCO commun peut donc être aussi une incitation pour des petits pays à acquérir tel ou tel équipement, renforçant ainsi les capacités européennes (cf. A400M du Luxembourg). Enfin, les équipements sont de plus en plus sollicités et donc nécessitent un MCO exigeant. Parallèlement un MCO commun peut permettre aussi un partage ponctuel de telle ou telle capacité (pendant que le porte-avions français est à l'entretien, le britannique est en opération et vice versa, un MCO commun facilite alors la gestion des équipes chargées du MCO). Enfin un MCO commun permettrait de conserver des équipements communs sur toute la durée de vie d'un matériel contrairement à ce qu'on a pu voir avec l'avion Transall par exemple où les avions français et allemands n'étaient absolument plus intéropérables en fin de vie. Cependant, les questions de politique industrielle nationale restent un écueil important en matière de MCO. Pour donner un exemple européen, sur l'A400M, alors qu'Airbus souhaiterait pouvoir signer un contrat global, ce qui réduirait de façon considérable les coûts, plusieurs objections ont été émises de la part des Etats membres du consortium. La tendance générale, qui est personnifiée par l'Allemagne, est plutôt à utiliser le MCO pour faire de la politique industrielle, ce qui nécessite des lourdes et longues négociations sur les centres de maintenance, la nationalité des sous-traitants, qui à la longue remet en cause la rationalité économique d'une telle opération. De manière générale sur tous les grands programmes d'armement, le MCO est de plus en plus vu comme un enjeu industriel majeur, comme l'a démontré les longues négociations entre les Etats-Unis d'une part le Royaume-Uni et l'Italie de l'autre, sur le programme F-35 JSF.

Conclusion et recommandations

« Les perspectives de coopération (nationale, européenne) et d'interarmisation de l'outil de défense : quels partages capacitaires possibles et quelles conséquences pour l'Armée de terre ? »

1) Une évolution inéluctable - L'interarmisation et la coopération multinationale sont aujourd'hui des évolutions inéluctables des forces armées pour au moins trois raisons :

- tout d'abord, parce que les missions des forces mobilisent de plus en plus de moyens en provenance des trois armées et parce que les Etats de l'Union européenne interviennent de plus en plus souvent en coalition par choix politique et parce que les intérêts de sécurité sont convergents. ;
- parce que l'objectif assigné aux armées est de produire un effet et qu'il peut exister plusieurs moyens d'y parvenir à des coûts qui peuvent être très différents suivant les moyens employés ;
- enfin, parce qu'il faut parvenir à obtenir le même effet dans un temps plus court ou un effet supérieur dans un temps équivalent (le même service à un coût moindre ou un service supérieur au même coût pour l'interarmisation organique). Or, avec une contrainte budgétaire qui s'avère plus forte que pendant la Guerre froide, le rapport « coût/avantage » de chaque choix capacitaire ou d'organisation prend une importance accrue alors même que la menace est toujours plus diffuse et les besoins plus divers.

Dans le cadre de l'interarmées, il ne s'agit donc plus aujourd'hui de savoir si on est pour ou contre, mais de définir une répartition des tâches et des responsabilités au cas par cas et de manière objective, des critères d'évaluation des processus engagés ou à engager pour définir des objectifs initiaux, une démarche cohérente d'interarmisation et des critères d'évaluation des résultats.

Dans le cas de la coopération multinationale, l'objectif doit être aujourd'hui de définir une méthode qui permettra de rationaliser les partages ou mutualisations de capacités mais aussi d'amplifier l'intégration des forces européennes au-delà des GT 1500.

En matière d'interarmées, la distinction entre l'interarmisation des opérations et l'interarmisation organique est impérative.

La contrainte budgétaire, même si elle impose une délimitation précise des besoins pour accéder à une juste suffisance, à la disponibilité effective des matériels, n'a pas été un motif initial de l'interarmisation des opérations militaires. La volonté politique d'agir dans un cadre commun, l'évolution de la nature de la menace et des opérations mais aussi des technologies ont été plus déterminants. Par contre, l'interarmisation de l'organisation et de la gestion du ministère de la Défense, souvent qualifiée d'interarmisation organique, a foncièrement été motivée par les réductions des budgets militaires.

Néanmoins, les deux démarches s'accompagnent et peuvent se compléter : la gestion en commun du maintien en condition opérationnelle de certains matériels par exemple peut permettre d'en accroître leur disponibilité en opération.

En matière de coopération multinationale, il faut également faire la distinction entre l'intégration de forces (type GT 1500) sur des théâtres d'opération et les questions de partages ou de mutualisation de capacités même si les deux éléments sont assez étroitement liés.

2) Conséquences et perspectives de l'interarmisation

Les choix liés à l'interarmisation au sein du ministère de la Défense ont plusieurs conséquences :

- l'interarmisation est presque exclusivement aujourd'hui du ressort de l'EMA même si les trois états-majors conservent des prérogatives importantes. Ce double choix est une spécificité et une originalité française ;
- l'intérêt de celui-ci est, outre une certaine volonté politique de ménager les susceptibilités ou d'éviter des changements radicaux et coûteux, de respecter les savoir-faire, les métiers et la maîtrise des milieux d'engagement de chaque armée ;
- les limites et les risques de cette démarche sont de laisser perdurer les querelles d'armées et les conflits d'intérêt et donc de générer une perte de

cohérence, des duplications, une dégradation du service rendu et une dilution des responsabilités et des compétences au sein des armées.

Les armées devront apprendre à travailler toujours plus en coordination entre elles et pas uniquement dans un cadre interarmées géré par l'EMA. Cette interarmisation devrait conduire à un recentrage de chaque armée sur son cœur de métier pour la maîtrise presque exclusive de son milieu.

Les perspectives sont donc de plusieurs ordres et diffèrent selon que l'on envisage les opérations ou l'interarmisation organique.

a) Sur les opérations : on observe un emploi systématique de l'Armée de terre en opérations et un besoin de forces de plus en plus réactives, plus modulables et plus interopérables pour pouvoir intervenir en commun (interarmées ou même multinational) et en complémentarité sur des opérations.

b) Du point de vue de l'organisation : pour le moment, l'essentiel de la rationalisation dans le domaine organique concerne la « préparation et emploi des forces » et le « soutien de la politique de défense » et en particulier dans le domaine du soutien et de la logistique.

- l'interarmisation des équipements (socles communs, équipements ou système communs) devrait également s'amplifier au fur et à mesure du renouvellement des matériels – mutualisation de l'emploi ou de la mise en œuvre suivant les cas. Elle reste conditionnée à une définition commune des capacités qui devra déboucher sur des spécifications opérationnelles communes et permettra une certaine cohérence des matériels, des cultures d'emploi ou des choix tactiques ;

- la doctrine interarmées devrait se développer avec le CICDE créé en 2005 même si ses perspectives restent encore assez floues ;

- une adaptation organique des trois armées découle également de l'interarmisation comme par exemple, une certaine rationalisation de la présence géographique, des régiments, des infrastructures.

Recommandations –

L'enjeu central de l'interarmées, qu'elle soit opérationnelle ou organique, est d'accroître « l'efficacité » de l'engagement en matière opérationnelle, du service rendu dans

le domaine organique. Pour améliorer le processus engagé, il est donc important à la fois de tirer toutes les leçons (bonnes ou mauvaises) des expériences déjà menées et de reprendre, au cas par cas, les différentes conséquences et les limites de l'interarmisation pour construire une organisation et une méthode adaptée et cohérente. Dans ce cadre, plusieurs recommandations peuvent être faites.

Considérant le fait que l'interarmisation est une évolution inéluctable, il ne s'agit donc plus aujourd'hui de savoir si l'on est pour ou contre mais de définir une répartition des tâches et des responsabilités, au cas par cas et de manière objective, des critères d'évaluation des processus engagés ou à engager pour définir des objectifs initiaux, une démarche cohérente d'interarmisation et des critères d'évaluation des résultats. L'interarmisation peut aussi être pensée au sein des états-majors (et pas uniquement par l'EMA) en fonction de besoins communs qui seraient identifiés par au moins deux armées. Le recentrage de chaque armée sur son cœur de métier, conséquence de l'interarmisation, doit conduire les trois armées à travailler plus systématiquement ensemble et pas seulement dans un cadre interarmées. En effet, il est nécessaire de clarifier les prérogatives de chacun et donc de permettre de décider au cas par cas quelle est l'armée qui doit assurer le leadership de la coopération et quel rôle doit tenir chacun sur le projet en question.

Pour ce faire, il est probablement indispensable aujourd'hui de penser à des structures ou des méthodologies qui permettraient une concertation plus systématique des armées sur les choix et les perspectives respectives de chacune.

Le CEMA et l'EMA peuvent certainement initier cette réflexion en reconnaissant le recentrage qu'entraîne l'interarmisation pour les armées et en conduisant un travail de définition du métier de chacune, de délimitation de leur milieu (cela concerne aussi la dimension organique de l'interarmisation : qui fait quoi, pourquoi et avec quels moyens ?). Cette démarche doit, pour avoir un réel impact, être relayée au sein de chacune des armées et participer à leur évolution. Les trois EMA sont alors également partie prenante de cette réflexion et de ces évolutions. Ils doivent s'y investir pour être force de proposition en la matière. Il est donc nécessaire de pouvoir coordonner l'action des trois armées en matière d'interarmisation avec l'action de l'EMA. Le comité des chefs d'Etat-major devrait donc être le lieu où les CEMA des trois armes évoquent leurs travaux en commun et soumettent des propositions au CEMA.

Cela suppose aussi de définir le meilleur mode de fonctionnement. En opération, il faudra, par exemple, pouvoir assurer à une armée qu'elle pourra disposer du matériel ou d'une

capacité détenue par une autre armée (ce qui pose de nombreuses questions : qui aura la maîtrise du MCO, etc.) :

- sur un plan opérationnel, le processus est déjà géré au sein de chacune des armées et en particulier de l'Armée de terre (interarmes), mais peut-être faut-il reproduire des procédures comparables à un niveau interarmées ;
- sur un plan organique, il est certainement nécessaire aujourd'hui de réaliser un vrai bilan de l'interarmisation avec, par exemple, une sorte de cartographie des démarches engagées, des organismes créés (intérêt et limites), de leur rôle pour évaluer la cohérence de l'ensemble, la valeur du service rendu et le coût réel de l'interarmisation. Un tel bilan (on pourrait dire à mi-parcours et alors que la démarche d'interarmisation se consolide avec les nouvelles prérogatives du CEMA) doit aussi, outre la nécessité de tirer les leçons du passé, permettre d'avancer vers une interarmisation plus rationnelle et mieux adaptée aux besoins de chacun. Sur ce point également, le rôle moteur de chacun des états-majors sera essentiel (retours d'expérience de la base, expression des besoins réels, coordination des actions en amont, etc.).

3) Conséquences et perspectives des coopérations internationales

Dans le cas de la coopération internationale, la question de la méthode apparaît tout aussi cruciale et pourtant encore mal définie. En effet, comme l'explique le Général Sir Rupert Smith, la coopération multinationale en opération présente certaines caractéristiques, voire limites qui lui sont propres : « Une force peut compter 20 000 hommes, ce qui ne veut pas dire qu'ils puissent être engagés en bloc. La multinationalité porte ce problème à son paroxysme : chaque contingent national, dans une plus ou grande mesure, aura ses propres organismes de soutien, qui feront souvent double emploi avec ceux d'autres contingents, rendant ainsi le rapport combattants/soutiens moins efficace que dans le cas d'une force purement nationale. De plus, chaque contingent ne peut conduire que des engagements tactiques de son niveau, ce qui signifie que le commandant de la force est obligé de manœuvrer individuellement chaque petit groupement national et non l'ensemble de la force »²⁴. Dans ce contexte :

- concernant la coopération en opération, on semble s'orienter tant dans le cadre de l'Otan que de l'UE vers des tentatives d'intégration progressive de petites unités multinationales qui suivront des entraînements et des préparations communs. La méthode est très certainement la bonne mais peu d'éléments permettent aujourd'hui de répondre à la question de l'étape suivante de l'intégration sur le terrain. Il est clair que le choix de l'Union européenne de ne pas se doter pour le moment d'un Etat-major européen de planification avec une chaîne de commandement opérationnel constitue un frein à une intégration plus poussée mais pas uniquement. Dans ce contexte, l'un des moyens de dépasser ses limites est probablement de renforcer les diverses initiatives bilatérales ou multilatérales en Europe en les reliant plus directement aux démarches engagées dans le cadre de la PESD au sein de l'Union européenne et notamment au niveau de l'Etat-major de l'Union européenne ou d'un futur Etat-major de planification. Cela suppose certainement d'étoffer la structure de l'EMUE tout en ayant le souci de ne pas se faire accuser de duplication avec l'Otan ;

²⁴ Général Sir Rupert Smith, *L'utilité de la force, l'art de la guerre aujourd'hui*, Economica 2007, p.23

- concernant le partage ou la mutualisation capacitaire, il faut imposer l'idée d'une méthode au niveau de l'Union européenne par l'intermédiaire de l'AED afin de permettre une véritable coordination des politiques capacitaires des Etats membres. Aujourd'hui, l'AED travaille dans deux directions. Le comblement des lacunes capacitaires en aval des travaux de l'EMUE et du catalogue des capacités, alors que la direction capacités de l'AED a lancé un travail visant à déterminer comment on pourrait aboutir à une harmonisation des planifications stratégiques des Etats membres. A partir de la *long term vision*, l'AED pourrait également procéder à une sorte de cartographie des capacités en Europe permettant d'identifier dans leur globalité les surcapacités et les lacunes capacitaires. Ce *mapping* pourrait permettre aux Etats d'avoir une vision plus complète des coopérations, mutualisations ou partages capacitaires qu'ils pourraient mettre en place entre eux. Cela permettrait également de concilier l'approche *top down* et *bottom up* que l'on peut avoir de l'Agence permettant ainsi de renforcer la confiance dans cet organisme ;
- une méthode pour améliorer la connaissance et la transparence des choix capacitaires de chacun est également indispensable. On ne partagera pas, donc on n'abandonnera pas, certaines capacités sans avoir la certitude de pouvoir malgré tout en disposer en cas de besoin. Les questions de la confiance en l'autre de la transparence et de la garantie que l'on pourra compter sur la capacité dont on a besoin sont donc essentielles. Le CEMAT doit donc engager une réflexion avec ses principaux alliés pour déterminer les conditions de mise en place d'un tel partage de manière à ce que l'on puisse avoir une sécurité d'accès aux capacités de la même manière que l'on parle de sécurité d'approvisionnement ;
- une des méthodes possibles peut également être de penser en amont le partage capacitaire en déterminant lors de la planification, les lacunes de notre outil de défense (ce que nous ne pourrons pas faire), puis de rechercher des partenaires possibles pour partager d'éventuelles capacités. Il est possible qu'une telle démarche soit très difficile, voire peu porteuse de résultats concrets au départ, mais elle entraînera progressivement une prise de conscience des possibles, voire une harmonisation accrue des planifications.

La définition d'une méthode devra toutefois distinguer et déterminer :

- les domaines d'intégration possibles, voire souhaitables des compétences de chacune des armées au profit de plusieurs nations. En opération, on peut imaginer une intégration de certains services de soutien (service de santé, ravitaillement, etc.), d'états-majors également ;
- les domaines où les partages sont possibles et où des abandons de capacités n'auraient pas des conséquences irréversibles. On peut par exemple imaginer que dans la combinaison de l'interarmisation et de l'intégration multinationale, l'Armée de terre puisse abandonner une capacité au profit d'une autre armée nationale et d'une autre armée étrangère ;
- les domaines de mutualisation possibles.

ANNEXES

**ANNEXE 1 – LISTE DES PERSONNES RENCONTREES SUR LA QUESTION
DE L'INTERARMISATION DANS LE CADRE DE CETTE ETUDE**

- **Colonel Xavier Baylion**, Officier de cohérence opérationnelle, Etat-major des armées
- **Colonel Alain Bouquin**, chef de la division « capacités et équipements/ Commandement et maîtrise de l'information », Etat-major des armées
- **Contre-Amiral Anne-François de Bourdoncle de Saint Salvy**, sous chef d'Etat-major « Plan », Etat-major de la Marine
- **Colonel Decourège**, adjoint au Directeur du Centre Interarmées de Concepts, Doctrine et Expérimentation (CICDE)
- **Colonel Jean-Michel Destribats**, chef de la division Emploi et Organisation au Centre de Doctrine et d'Emploi des forces de l'Armée de terre, Etat-major de l'Armée de terre
- **Colonel Hervé Giaume**, chef adjoint du service « Synthèses et pilotage budgétaire », SGA/DAF
- **Colonel Denis Mercier**, chef du bureau « Plans » à l'Etat-major de l'Armée de l'air
- **Général Benoit Puga**, Commandant des opérations spéciales (COS), Etat-major des armées
- **Ingénieur général de l'armement Marcel Raffin**, directeur central de la DIRISI (Direction Interarmées des Réseaux d'Infrastructure et des Systèmes d'Informations), Etat-major des armées
- **Ingénieur général de l'armement Jean-Louis Rotrubin**, Direction centrale du service et soutien de la flotte à l'Etat-major de la Marine
- **Contre-Amiral Jean-Pierre Teule**, Chef du centre de planification et de conduite des opérations (CPCO) à l'Etat-major des armées (précédemment, chef des opérations et de la logistique à l'Etat-major de la Marine)
- **Général de Brigade Aérienne François Thomas**, Chef de division "programmes interarmées", Etat-major des armées
- **Général de brigade Jean-Tristan Verna**, sous-chef « Etudes, planification, finances », Etat-major de l'Armée de terre
- **Général de Brigade Aérienne Jean-Jacques Verhaeghe**, Chef de division "soutien logistique interarmées", Etat-major des armées

Personnalités entendues dans le cadre d'un colloque organisé à l'Ecole militaire sur cette thématique et dont certains des propos ont été pris en compte dans la rédaction de ce chapitre :

- **Général d'Armée Henri Bentegeat**, Chef d'Etat-major des armées, sur la montée en puissance de l'interarmisation et de la multinationalisation dans nos armées ;

- **Général Claude Ascensi**, Chargé de mission « Réserves » au Cabinet du Ministre de la Défense, sur la prise de conscience de la dimension croissante prise par l'interarmisation dans la réflexion et la planification militaire française ;
- **Louis Gauthier**, docteur en Sciences politiques, Conseiller Maître à la cour des comptes ;
- **Vice-Amiral d'escadre Patrick Hebrard**, Inspecteur des forces en opérations et de la défense du territoire, sur l'interarmisation croissante des opérations ;
- **Général Jean-Paul Perruche**, Directeur général de l'Etat-major militaire de l'Union européenne, sur l'interarmisation dans le cadre du développement des capacités militaires de l'Union européenne ;
- **Général Bernard Molard**, Vice-président « Défense et Sécurité », EADS Space ;
- **Général Thierry Cambournac**, chef de la Division « Plans, programmes, équipements » à l'Etat-major des armées ;
- **Général Michel Masson**, Directeur du renseignement militaire sur les défis du renseignement militaire dans un cadre interarmées ;
- **Général Jean-Pierre Bansard**, sous-chef d'Etat-major « Organisation » de l'Etat-major des armées sur la vision interarmées des fonctions de soutien logistique ;

ANNEXE 2 – CADRE DE REFLEXION SUR LA QUESTION DE L'INTERARMISATION

Objectif de l'étude sur cette question :

- Perspectives de coopération entre armées, voire d'interarmisation de certaines fonctions à l'horizon 2025 ;
- Conséquences prévisibles de ces choix pour l'Armée de terre dans les différents domaines concourant à la réalisation des capacités concernées (ressources humaines, équipements, doctrine)

Fil conducteur de l'entretien :

❶ Les motifs et perspectives de coopération entre armées, voire d'interarmisation ?

- ↳ L'environnement international ? Menaces et coopérations ?
- ↳ Les contraintes budgétaires ?
- ↳ Les technologies ?
- ↳ La LOLF ?
- ↳ Le modèle d'Armée 2015 et ses adaptations/évolutions (Livre Blanc, LPM) ?
- ↳ La démarche capacitaire ?
- ↳ Autres ?

❷ Quelle définition de l'interarmées ? De l'interarmisation ?

❸ Grands domaines de coopération ou d'interarmisation ?

- ↳ Y en a-t-il ? (ou tout est-il envisageable ?)
- ↳ Domaines où c'est possible et en voie ?
- ↳ Possible mais non encore mis en œuvre ?
- ↳ Souhaitable ?
- ↳ Difficile et/ou sans intérêt ?
- ↳ Impossible ?

❹ Conséquences pour les armées ? Pour l'Armée de terre ?

- ↳ en terme de réflexion stratégique ;
- ↳ en terme d'organisation ;
- ↳ en terme de mission et de gestion des missions
- ↳ en terme budgétaire
- ↳ en terme de capacités développées
- ↳ autres ?

❺ Documents de référence et/ou personnes à rencontrer ?

**ANNEXE 3 - QUESTIONNAIRE ETABLI POUR LES ENTRETIENS A L'EMUE, A L'AED ET AUPRES
DES PAYS**

- 1) Les engagements capacitaires fournis dans le cadre des Headlines goals 2003 ont-ils permis d'identifier des surcapacités et des lacunes capacitaires dans le domaine des armées de terre ? Si oui, pour quelles capacités ?
- 2) Quels rapports l'AED et l'EMUE peuvent-ils entretenir avec les états-majors d'armée nationaux afin de développer une typologie standardisée des capacités ?
- 3) Commence-t-on à déceler certaines spécialisations (ou un certain partage de compétences) des pays dans le cadre des ECAP puis de la démarche capacitaire de l'UE ? Lesquelles ? Comment ? Cela est-il dû à un concours de circonstance (dû par exemple à un processus de renouvellement des matériels) ou à une volonté délibérée (rôle que veut jouer l'Etat dans la PESD, politique industrielle) ?
- 4) Dans quels cas, ces spécialisations sont-elles susceptibles de favoriser une répartition des tâches ?
- 5) Peut-on identifier, à partir des engagements fournis à l'UE, des politiques de partage capacitaire, de mutualisation de capacités ou d'abandon de capacités ?
- 6) L'EMUE/AED a-t-il entamé une réflexion sur le catalogue des capacités de manière à envisager une rationalisation des capacités dans un cadre européen selon le diptyque partage/mutualisation ?
- 7) Quelle interaction sur ces questions avec le travail de l'ACT à l'OTAN, avec celui du *defense planning* de l'OTAN ainsi que des PCC ?

- 8) Quelle interaction avec les *battlegroups 1500* ? Ceux-ci peuvent-ils permettre d'initier une démarche de type partage capacitaire ou mutualisation ?
- 9) Peut-on envisager que l'EMUE et l'AED puissent inciter les Etats à développer des capacités en commun ou à développer des logiques de type partage capacitaire ?
- 10) Ne peut-on imaginer que la réponse aux lacunes capacitaires se fasse d'entrée et de manière privilégiée sous forme de mutualisation de la capacité qui donnerait lieu au minimum à un programme d'armement unique ?

