

**« 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

Étude réalisée pour le compte de la DAS au titre du marché public passé selon une procédure adaptée
n° 2005/122

Synthèse

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 finalement ne leur était jamais arrivé durant la Guerre froide. Le sommet franco-britannique de Saint 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 nombreux 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 ont toujours été en jeu depuis plus de 15 ans.

L'interarmées tout comme l'interalliés sont presque devenus une règle aujourd'hui en opération, conduisant à certaines adaptations dans l'organisation de la défense des pays (interarmisation, démarches et avancées dans le cadre de la PESD...) mais laissant aussi encore en suspens nombre d'interrogations. C'est dans ce contexte qu'est 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 ? ».

L'interarmisation peut se définir comme une mise en commun des moyens d'au moins deux des trois armées. On distingue l'interarmisation opérationnelle et l'interarmisation organique. La première s'est accélérée avec la prise de conscience, après la première guerre du Golfe, que les moyens d'au moins deux armées seraient de plus en plus souvent employés simultanément en opération et donc que les forces devraient être à la fois plus modulables et plus interopérables que par le passé. L'interarmisation organique découle de ces évolutions mais elle répond également à une logique de rationalisation financière puisqu'elle consiste (ou devrait consister à terme) à intégrer progressivement certains services présents dans les trois armées en un seul et même service interarmées (cf. SIMMAD pour le maintien en condition opérationnelle des matériels aéronautiques, la DIRISI pour les communications ou même le CICDE pour la doctrine). 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 du décret 2005-520 du 21 mai 2005 qui a redéfini les prérogatives et les responsabilités du Chef d'Etat-major des armées mais aussi son poids et son rôle tant vis-à-vis des trois chefs d'Etat-major d'armée que de la DGA ou du SGA.

Le très grand nombre d'opérations réalisées en coalition ces dernières années résulte de la multiplication des crises dans le monde post Guerre froide. Ces opérations se présentent toutefois plus sous la forme d'une superposition de contingents de nationalités différentes que d'une véritable intégration de forces, ce qui pose d'ailleurs des problèmes spécifiques de commandement, de soutien et de coût global des opérations. Dans le domaine organique ensuite, les expériences de coopération restent très rares, mettant ainsi en évidence les enjeux politiques d'une telle question mais aussi toute la difficulté et les limites de l'intégration multinationale dans le domaine de la défense. Les pays européens ont néanmoins, depuis presque 10 ans, tenté d'améliorer leur coopération pour se doter des moyens de mener certaines missions dans le cadre de la politique européenne de sécurité et de défense. Et même si les questions des partages ou des mutualisations de capacités ne sont pas encore directement posées au sein des instances européennes, la démarche engagée conduit certains pays à certaines initiatives en la matière et ouvrent le débat sur cette thématique.

Si l'interarmées comme les coopérations sont aujourd'hui des facteurs clés de la réflexion stratégique des armées européennes, puisqu'elles correspondent à l'évolution même des missions des armées, l'intégration ne peut être une fin en soi. Il existe de multiples domaines d'intervention ou d'action qui ne sont pas intégrables ni d'un point de vue interarmées, car trop spécifique à un métier ou à la maîtrise d'un milieu, ni en coopération pour des raisons politiques certes, mais aussi pour des raisons plus opérationnelles. Dans le domaine organique ensuite, l'interarmées comme la coopération devraient avoir pour objectif la réalisation d'une économie de moyens tout en obtenant un effet identique. Cela apparaît relativement difficile à mettre en œuvre. C'est le cas dans l'interarmées, tout au moins à court terme, du fait de réticence au changement qui conduit souvent, du moins dans un premier temps, à ne pas aller totalement au bout de la logique d'interarmisation. C'est le cas également sur le plan multinational du fait de différences culturelles et linguistiques, et d'enjeux politiques, stratégiques, ou même industriels, nationaux, etc.

Concernant l'armée de terre, l'interarmées comme les coopérations ont des impacts importants sur l'évolution des missions, la nature et l'organisation des engagements terrestres. Elles peuvent également remettre en cause l'autonomie de l'armée de terre dans certains domaines (commandement, déploiements des troupes, soutien et logistique, communications, etc.) et obligent à l'évidence à des adaptations importantes depuis la planification et

l'organisation même des missions des forces terrestres aux choix des équipements et à la formation des militaires.

Il apparaît toutefois essentiel de ne pas être dogmatique et de bien définir les enjeux et les objectifs des évolutions engagées ou à venir. La question de la méthode sera essentielle à l'avenir tant pour la poursuite de l'interarmisation que pour déterminer des partages ou des mutualisation de capacités.

En matière d'interarmisation, le décret 2005-520 du 21 mai 2005 a clarifié les responsabilités du CEMA et lui a donné les moyens d'arbitrer entre les choix des armées, et ainsi de renforcer la logique capacitaire qui avait été introduite notamment au moment où l'on avait créé le couple OCO/ASF. Cette interarmisation devrait également avoir des effets bénéfiques sur le plan budgétaire. C'est sur un plan organique que ce décret a le plus d'implications puisqu'il met la dimension « interarmées » non plus aux cotés 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. Néanmoins, cette réforme présente le risque d'imposer une interarmisation qui n'intégrerait pas les risques d'une dégradation du service et d'une dilution des responsabilités et des compétences au sein des armées (même si, fondamentalement, le maintien d'états-majors importants plaide pour l'inverse). De plus, elle vise à accroître les interdépendances entre les trois armées parce qu'elle conduit à un recentrage sur leur métier ou sur la maîtrise de leur milieu respectif. Elle doit donc conduire à une plus grande transparence par des échanges communs croissants.

Dans cette perspective, il apparaît indispensable de pouvoir coordonner l'action des trois armées en matière d'interarmisation avec l'action de l'EMA. Pour cela, il faut mettre en place des structures de concertation plus systématique entre les états-majors des trois armées et une méthodologie commune de l'interarmisation. Le comité des chefs d'Etat-major devrait donc être le lieu où les CEMA des trois armées évoquent leurs travaux en commun et soumettent des propositions au CEMA.

La problématique est beaucoup plus complexe et les progrès plus lents dans le cas de la coopération multinationale, et notamment européenne, mais les enjeux sont assez similaires. En

matière de coopération en effet, le choix de la méthode est moins abouti. L'OTAN a d'abord travaillé sur l'amélioration de l'interopérabilité entre les alliés puis s'est réorientée vers la recherche de lacunes capacitaires, tout comme l'Union européenne d'ailleurs. Les questions du partage ou de la mutualisation de capacités restent toutefois encore le résultat d'initiatives rares ou assez isolées (cf mutualisation de la capacité d'observation aérienne avec les *Awacs* de l'OTAN, groupements tactiques européens qui permettent à plusieurs pays européens de mettre en commun des moyens préidentifiés, initiatives bilatérales ou trilatérales concernant certaines capacités, spécialisation de petits pays sur des niches capacitaires). Dans le cadre plus spécifique et plus abouti de la démarche européenne (EMUE et AED), il apparaît néanmoins nécessaire aujourd'hui de systématiser cette démarche, de déterminer ce que l'on souhaite faire en la matière et jusqu'où l'on veut intégrer les forces européennes. Et ce d'autant plus que les moyens financiers dont disposent les armées européennes ne vont pas en augmentant. Dans ce contexte, l'un des moyens de dépasser ces 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.

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 : premièrement, le comblement des lacunes capacitaires, en aval des travaux de l'EMUE et du catalogue des capacités ; deuxièmement, la direction capacités a lancé un travail visant à déterminer les moyens pour 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.

Ainsi, à l'avenir, les perspectives de coopérations européennes pourraient être un moyen possible pour l'Armée de terre de redéfinir ses tâches dans un cadre multilatéral et de mieux définir ses priorités, alors même qu'elle doit faire face à un environnement financier contraint. L'AED a vocation à coordonner ces exercices de partage et de mutualisation capacitaire en offrant aux Etats de l'UE une vision globale des capacités des pays membres de l'UE. Mais cela ne doit pas empêcher l'Armée de terre de multiplier les contacts avec ses homologues étrangers afin de définir des axes de plus grande rationalité dans un cadre bilatéral.