

---

## La notion de partage capacitaire en question

---

**Philippe Coquet**

*Juin 2008*



Laboratoire  
de **R**echerche  
sur la **D**éfense



L'Ifri est, en France, le principal centre indépendant de recherche, d'information et de débat sur les grandes questions internationales. Créé en 1979 par Thierry de Montbrial, l'Ifri est une association reconnue d'utilité publique (loi de 1901). Il n'est soumis à aucune tutelle administrative, définit librement ses activités et publie régulièrement ses travaux. L'Ifri associe, au travers de ses études et de ses débats, dans une démarche interdisciplinaire, décideurs politiques et économiques, chercheurs et experts à l'échelle internationale.

Avec son antenne de Bruxelles (Ifri-Bruxelles), l'Ifri s'impose comme un des rares think tanks français à se positionner au coeur même du débat européen.

*Les opinions exprimées dans ce texte n'engagent que la responsabilité des auteurs.*

Ce texte a été établi par Aurélie Cerisot

ISBN : 978-2-86592-336-6  
© Tous droits réservés, Ifri, 2008

IFRI  
27 RUE DE LA PROCESSION  
75740 PARIS CEDEX 15 - FRANCE  
TÉL. : 33 (0)1 40 61 60 00  
Email: [ifri@ifri.org](mailto:ifri@ifri.org)

IFRI-BRUXELLES  
RUE MARIE-THÉRÈSE, 21  
1000 - BRUXELLES, BELGIQUE  
TÉL. : 00 + (32) 2 238 51 10  
Email: [info.bruxelles@ifri.org](mailto:info.bruxelles@ifri.org)

SITE INTERNET : [www.ifri.org](http://www.ifri.org)

# « Focus stratégique »

---

Les questions de sécurité exigent désormais une approche intégrée, qui prenne en compte à la fois les aspects régionaux et globaux, les dynamiques technologiques et militaires mais aussi médiatiques et humaines, ou encore la dimension nouvelle acquise par le terrorisme ou la stabilisation post-conflit. Dans cette perspective, le Centre des études de sécurité se propose, par la collection « **Focus stratégique** », d'éclairer par des perspectives renouvelées toutes les problématiques actuelles de la sécurité.

Associant les chercheurs du centre des études de sécurité de l'Ifri et des experts extérieurs, « **Focus stratégique** » fait alterner travaux généralistes et analyses plus spécialisées, réalisées en particulier par l'équipe du Laboratoire de Recherche sur la Défense (LRD).

\*  
\*\*

## **Le Laboratoire de Recherche sur la Défense (LRD)**

Etabli à l'Ifri, au sein du Centre des études de sécurité, le **Laboratoire de Recherche sur la Défense (LRD)** réunit des experts civils et militaires (officiers d'active en détachement) afin de confronter de manière originale des points de vue différents. Inédit dans ses objectifs comme dans son fonctionnement, le LRD a pour vocation à traiter les questions traditionnelles de défense, mais aussi à aborder la problématique plus large de la sécurité dans toutes ses dimensions. Il a l'ambition de produire des travaux indépendants destinés à tous les acteurs de la sécurité.

\*  
\*\*

### **L'auteur :**

*Officier supérieur de l'Armée de terre, le Lieutenant-colonel Philippe Coquet est détaché comme chercheur au sein du Laboratoire de Recherche sur la Défense (LRD). Diplômé de l'Ecole spéciale militaire de Saint-Cyr et du Collège interarmées de défense (CID), il est en outre titulaire d'un Master recherche en histoire des relations internationales (Ecole doctorale de l'IEP de Paris). Il suit plus particulièrement les politiques de défense françaises et américaines, ainsi que les interventions militaires contemporaines.*



# Sommaire

---

<b>INTRODUCTION.....</b>	<b>5</b>
<b>L'EUROPE : COMBIEN DE DIVISIONS ? .....</b>	<b>9</b>
LE ROLE DE L'EUROPE ET SES CAPACITES .....	9
<i>Efforts consentis et capacités effectives</i> .....	10
<i>La quadrature du cercle : engagements accrus et budgets stagnants</i> .....	12
<i>Une politique capacitaire européenne</i> .....	13
<i>Un constat de déficit</i> .....	14
<b>LES CAPACITES : AGIR AVEC QUOI ?.....</b>	<b>17</b>
LES NIVEAUX OPERATIONNELS .....	17
PROJECTION ET MOBILITE STRATEGIQUE .....	18
<i>L'A400M</i> .....	19
SOUTIEN ET LOGISTIQUE .....	20
<i>Le ravitaillement en vol (air to air refueling)</i> .....	20
<i>Le Soutien santé</i> .....	21
CAPACITES DE FRAPPE .....	21
<i>Les conditions minimales</i> .....	22
<i>Défense aérienne et SEAD</i> .....	22
<i>Frappes de précision</i> .....	23
<i>Evaluation des résultats (Battle Damage Assessment ou BDA)</i> .....	23
<i>Forces spéciales</i> .....	24
PROTECTION DE LA FORCE ET DES INFRASTRUCTURES .....	24
<i>BMD/TMD</i> .....	25
<i>Protection de force / sauvegarde</i> .....	25
CAPACITES ET INFRASTRUCTURES DE COMMANDEMENT .....	26
<i>Moyens de renseignement (satellites, avions et drones - UAV)</i> .....	27
<b>QUELLES PISTES POUR AMELIORER LES CAPACITES EUROPEENNES ? .31</b>	
POUR UNE RUPTURE DANS LES POLITIQUES D'ACHAT D'ARMEMENT .....	32
CHOIX ET CONSEQUENCES .....	34
<i>Mise en commun et spécialisation : pour une « intégration verticale » ?</i> .....	35
<i>Partage des tâches et des rôles ou l'« intégration horizontale »</i> .....	35
<i>Acquisition de capacités collectives critiques</i> .....	37
<i>Approches multinationales</i> .....	38
<i>Un cadre prometteur : les coopérations structurées permanentes</i> .....	39
LA « COMMUNALITE » ENVISAGEABLE PAR MILIEU.....	40
L'ACQUISITION DE NOUVELLES CAPACITES DETERMINANTES.....	42
<b>CONCLUSION .....</b>	<b>43</b>
ANNEXE 1 .....	45
ANNEXE 2 .....	46
<b>BIBLIOGRAPHIE.....</b>	<b>47</b>



# Introduction

---

Les dernières décennies ont vu se conjuguer, en Europe et dans une moindre mesure dans le reste du monde, le coût croissant de technologies de l'armement de plus en plus sophistiquées et la réduction concomitante des formats des armées nationales ainsi que des budgets qui leur sont consacrés. Cette problématique est particulièrement vive pour des pays comme la France et la Grande Bretagne qui, à eux deux, équivalent à 45% des budgets militaires de l'Union européenne et maintiennent à grand frais de réelles capacités expéditionnaires et les appareils de défense les plus complets. Dans ce contexte contraint, la réalisation des programmes d'équipement dans un cadre strictement national devient de plus en plus problématique. Le recours au principe de coopération et d'harmonisation des besoins semble bien devoir s'imposer, sinon comme une « impérieuse nécessité » du moins comme une solution pragmatique à nombre de difficultés récurrentes.

La multiplication des interventions militaires européennes, souvent réussies militairement, a indéniablement mis en évidence des faiblesses opérationnelles inquiétantes au regard d'un contexte stratégique caractérisé par l'accroissement sensible de la durée, de l'ampleur mais surtout de la fréquence des opérations, au sein de coalitions, sous mandat international ou en « national ». Avec environ 180 milliards d'Euros consentis en dépense de défense, soit 45% des dépenses US, et 1,9 millions d'hommes et femmes sous les armes, « l'Europe n'atteint que péniblement 20% des capacités américaines », selon le Général Klaus Nauman<sup>1</sup>.

Au-delà du seul domaine de la réalisation de systèmes d'armes et d'équipements majeurs, c'est bien en matière de maintien ou d'acquisition de capacités militaires que se pose aujourd'hui la question de l'indépendance des nations européennes. Partant de ce constat, et qu'il s'agisse de trouver des palliatifs à des impasses capacitaires nationales ou de combler des lacunes supranationales (sous-tendues en l'espèce par le développement de la PESD) existantes ou prévisibles, la voie ouverte par le partage capacitaire dans ses diverses formes s'annonce fructueuse, même si l'on ne peut que noter les retombées encore limitées de ces initiatives. Le besoin impératif d'efficacité opérationnelle allié à une contrainte budgétaire générale sur les dépenses de défense en Europe

---

<sup>1</sup> Conference report « European Defense Integration: Bridging The Gap Between Strategy And Capabilities », CSIS, 12 octobre 2005, Bibliothèque Solvay, Parc Léopold, Bruxelles – le général Nauman a présidé le Comité militaire de l'Alliance atlantique et occupé les fonctions de chef d'état-major des armées allemandes.

provoquera des transformations substantielles des capacités nationales. Celles-ci entraîneront inévitablement un degré accru de coopération et de spécialisation multinationale, comme les tendances actuelles le laissent supposer.

Le partage capacitaire peut revêtir des formes très diverses (mise en commun, acquisition commune, spécialisation dans des capacités niches, répartition des tâches et des rôles...) mais également se placer à des niveaux différents :

- il peut s'agir de coordonner des capacités de soutien et d'appui au sein de structures multinationales (à l'exemple de l'*European Air Transport Coordination Cell*<sup>2</sup>),
- il peut également s'agir de créer des grandes unités de combat multinationales, regroupant des formations de toutes les composantes (aérienne, maritime, aéroterrestre)<sup>3</sup>
- la mise en commun peut enfin signifier la mise sur pied de capacités collectives, qui ne sont plus « possédées en propre » par des Etats individuels mais par l'ensemble des partenaires, en l'espèce les Etats membres de l'UE, selon l'exemple des avions AWACS de l'OTAN<sup>4</sup>

La spécialisation implique que certaines capacités ne sont plus représentées dans des Etats membres ou ne le sont plus que par la participation à des structures de coopération multinationales<sup>5</sup>. Un certain degré de spécialisation a, de fait, toujours existé puisque de nombreux Etats membres n'ont jamais possédé l'ensemble des capacités : les sous-marins nucléaires ou les porte-avions en sont des exemples frappants.

Face aux carences constatées, et alors même que la période post-Saint-Malo avait ouvert nombre d'opportunités, on peut s'interroger sur la pertinence du maintien voire du développement de capacités militaires européennes ambitieuses. Toutefois, et si elle a été l'occasion de divisions européennes, l'aventure irakienne et ses conséquences sur la relation transatlantique démontrent aussi à l'évidence que les priorités européennes et américaines ne coïncident pas toujours. La nécessité pour les pays européens de détenir une réelle capacité opérationnelle, technologique et industrielle autonome s'en trouve d'autant réaffirmée. Ultime élément, mais non le moindre, l'intégration européenne en matière de défense est intéressante des deux côtés de l'Atlantique. Pour les

---

<sup>2</sup> EACC, située à Eindhoven, aux Pays Bas, qui coordonne les moyens de transport aérien des pays participants pour assurer l'utilisation optimale des moyens.

<sup>3</sup> A l'image des Groupements Tactiques (Battle Group) 1500, de l'Eurocorps ou de l'Euromarfor.

<sup>4</sup> Airborne Warning Alarm and Coordination Systems, Avions radars dont les équipages sont multinationaux.

<sup>5</sup> Voir Alain De Neve, « La spécialisation des tâches : une révolution pour l'Europe ? Approches théoriques », *Sécurité et Stratégie* No 79, Bruxelles, 2003.



Européens, il y a en effet un intérêt évident à posséder les capacités nécessaires pour appliquer leur stratégie<sup>6</sup> et renforcer leur diplomatie. Du côté des Etats-Unis, l'existence d'un partenaire fiable et capable militairement devrait logiquement être regardée avec faveur, à en juger par les exhortations répétées des responsables militaires et civils américains à l'endroit de leurs partenaires.

La présente analyse se focalisera en conséquence sur l'Union européenne et ses Etats membres et cherchera systématiquement des prolongements avec la situation française. Si un bilan synthétique des tentatives déjà entamées en la matière ainsi que des difficultés rencontrées s'avère indispensable pour poser les termes du débat, l'étude s'attachera plus encore à identifier des formes et domaines de partage capacitaire possédant de véritables chances de succès.

Il s'agit de trouver un biais pragmatique et efficace pour améliorer les capacités militaires des Etats européens dans des domaines critiques, et d'identifier des processus tangibles par lesquels les pays européens – travaillant ensemble et en conjonction avec l'UE et l'OTAN – peuvent espérer soutenir leurs stratégies de sécurité et de défense, au vu des contraintes financières généralisées actuelles.

---

<sup>6</sup> Définie dans un document unique, Conseil de l'Union Européenne ; *A Secure Europe In A Better World – The European Security Strategy*, approuvé en décembre 2003 par le Conseil européen, rédigé sous l'autorité du Haut Représentant de l'Union Européenne Javier Solana.



## **L'Europe : combien de divisions ?**

---

Il convient d'emblée de préciser trois éléments que l'on peut considérer comme des « présupposés » à toute étude sur la notion de partage capacitaire. Confrontée à de nouvelles menaces, l'Europe a tout d'abord besoin d'un certain nombre de capacités nouvelles, civiles autant que militaires. Face au terrorisme, à la prolifération des armes de destruction massive, aux conflits régionaux, aux Etats « faillis » et à la criminalité transnationale, les forces européennes doivent désormais être en mesure de se déployer hors d'Europe, en assurant leur soutien logistique dans la durée, en ayant la capacité de conduire plusieurs opérations simultanées tout en restant inter-opérables et adaptables. La deuxième dimension structurante concerne la perspective de contraintes grandissantes sur les budgets militaires. Ces perspectives peu encourageantes obèrent lourdement la capacité européenne à remplir les besoins capacitaires émergents sauf à consentir une plus grande complémentarité<sup>7</sup> des systèmes de défense.

Enfin, les stratégies d'intégration progressive des appareils et des politiques de défense peuvent s'articuler autour du développement de visions communes ou compatibles des expressions de besoins, des rôles et des responsabilités. On peut également rechercher la coopération en matière de recherche et de développement (R&D) ainsi que dans les commandes de matériels : la coopération industrielle en matière de défense est également l'une des dimensions majeures à considérer. Surtout, il peut s'agir de mettre en commun matériels, équipements, plateformes ou effectifs spécialisés pour partager des infrastructures ou déployer des capacités ou des unités multinationales, voire de développer au niveau national des capacités spécialisées.

### ***Le rôle de l'Europe et ses capacités***

Il est courant d'entendre parler de « *gap* capacitaire<sup>8</sup> ». De fait, les Etats-Unis dépensent plus pour les activités de défense, à la fois en valeur absolue et en pourcentage, que tous les autres membres du G7

---

<sup>7</sup> Par complémentarité, on entend ici coordonner les efforts des divers pays européens, de l'Union Européenne et de l'Alliance atlantique afin de mettre sur pied un ensemble amélioré de capacités de défense et de processus de soutien dans le but de répondre aux besoins sécuritaires futurs de l'Europe. Le terme *d'intégration* est sans doute trop connoté politiquement.

<sup>8</sup> Au sens de « trou » ou déficit capacitaire.

additionnés. En 2004, ces dépenses représentaient environ 4% du PNB, à comparer avec les 2% des « meilleurs élèves » en Europe - Royaume Uni, Grèce, France, Portugal et Turquie pour les membres les plus anciens mais également deux « nouveaux » : la Bulgarie et la Roumanie<sup>9</sup>. L'Administration Bush a augmenté de façon spectaculaire les dépenses militaires : entre 2002 et 2004, le Pentagone a vu son budget croître de 24%, hors coût des opérations en Irak et en Afghanistan. En conséquence, si durant la guerre froide les dépenses militaires américaines entraînaient celles du reste du monde, ce n'est plus le cas aujourd'hui pour les Etats européens. Un important différentiel existe également en ce qui concerne les achats de matériel militaire et les capacités détenues. En 2002, selon l'OTAN, ces différences dans les dépenses étaient de l'ordre du triple par rapport aux Etats européens membres de l'Alliance Atlantique - les Etats-Unis dépensant déjà 70 milliards de dollars en 2004. La même remarque s'applique à la recherche et au développement avec les 2/3 des dépenses mondiales effectuées aux Etats-Unis, ce qui représente 5 fois plus que tous les Etats de l'Union européenne dans ce secteur crucial<sup>10</sup>.

Pour autant, doit-on se focaliser sur cette différence bien réelle ? La réflexion sur la politique de sécurité et de défense des Etats européens gagnerait à s'affranchir d'une comparaison terme à terme, forcément douteuse, avec les standards et prétentions affichés par les Etats-Unis.

Premièrement, et de façon assez évidente, les projets stratégiques sont clairement de nature différente. Si l'objectif explicite des Etats-Unis est de maintenir une capacité militaire très largement supérieure à l'échelle mondiale, l'UE privilégie une approche des problèmes de sécurité et de défense beaucoup plus marquée par le multilatéralisme et l'approche globale, mettant l'accent sur les mécanismes et organismes internationaux. Un des facteurs expliquant l'augmentation des dépenses militaires aux Etats-Unis depuis 2001, la « Long War »<sup>11</sup>, n'a pas été repris en Europe. Deuxièmement, comment comparer objectivement un seul Etat fédéral avec ce qui est encore, au mieux, une confédération lâche d'Etats aux objectifs parfois assez éloignés, l'Union européenne ?

### **Efforts consentis et capacités effectives**

Tous les indicateurs quantitatifs traditionnellement utilisés pour caractériser et détailler les efforts en matière de défense (l'« input ») reflètent uniquement des réalités comptables<sup>12</sup> mais sont bien en peine de

---

<sup>9</sup> Déclaration du Secrétaire général de l'OTAN Jaap de Hoop Scheffer, « NATO chief embarrassed by low defense spending », Agence France Presse, *Defense News*, 29 septembre 2006. Voir également Javier Solana, Agence France Presse « EU defense spending poorly allocated : Solana », *Defense News*, 30 juin 2006.

<sup>10</sup> In Equipment and resources, Genevieve Schmeder.  
<http://www.lse.ac.uk/Depts/global/Publications/HumanSecurityReport/GSequipmen%5B1%5D.pdf>.

<sup>11</sup> Précédemment connue sous le vocable de GWOT (*global war on terror*).

<sup>12</sup> On parle ainsi des dépenses militaires, exprimées en termes absolus, par habitant ou en pourcentage du PNB ; des états-majors et des matériels en service ; des politiques d'armement ou de R&D.

donner une image réelle de l'efficacité de la dépense consentie. Les méthodes et outils statistiques manquent encore pour quantifier et apprécier les capacités opérationnelles effectives (l'« output »). Pourtant, la différence entre données quantitatives et réalités militaires est flagrante. Comme Lord Robertson<sup>13</sup> le déclarait en 2000 : « Les alliés européens dépensent environ 60% de ce que les Etats-Unis dépensent pour la défense, mais sont loin de posséder 60% de leurs capacités. Même si l'Europe a deux millions de soldats sous l'uniforme – ce qui représente un demi million de plus que les Etats-Unis, elle peine encore à rassembler 40 000 hommes pour l'opération de maintien de la paix au Kosovo. Sur le papier, cela représente 2% des forces européennes, et si vous ne pouvez utiliser que 2% de vos forces lorsque vous en avez réellement besoin, vous avez alors un réel problème. » Dans sa conclusion, il insistait sur la nécessité de disposer de « troupes entraînées, équipées et disponibles pour un déploiement, pas seulement des forces existant sur le papier »<sup>14</sup>.

En outre, il y a bien plus derrière la notion de capacité militaire que la simple possession physique d'un équipement, aussi sophistiqué soit-il. On considère généralement qu'une capacité repose sur trois piliers complémentaires : 1) des structures de forces (effectifs, taille et composition) ; 2) une disponibilité (c'est-à-dire la capacité à fournir les capacités requises pour remplir les missions données) et enfin 3) une capacité à durer (aptitude à maintenir l'activité opérationnelle à un niveau et pour une durée compatibles avec l'atteinte des objectifs militaires ). La problématique capacitaire ne saurait être ramenée à sa seule dimension financière puisqu'elle implique des dimensions organisationnelles et institutionnelles. L'imbrication et la complexité de ces divers aspects peut être illustrée par l'exemple de l'Allemagne, qui déploie 8 360 soldats en opération extérieure (sur un total de 283 000, soit un ratio de 3 pour 10 000), principalement dans les Balkans et en Afghanistan. A l'époque, le Chancelier Schröder déclara que le niveau maximum d'engagement était atteint. En fait, dans les 275 000 soldats restants (dont 30 000 prévus pour les relèves), 100 000 environ étaient à l'instruction ou en service comme appelés (non déployables), 22 000 en formation spécifique et 92 000 appartenaient à la Luftwaffe ou à la Marine et ne pouvaient participer aux missions extérieures de maintien de la Paix<sup>15</sup>. Cet exemple illustre clairement le problème de l'efficacité réelle des armées au regard des simples statistiques, au niveau national autant qu'au niveau européen global. Le cas allemand, volontairement symbolique, pourrait se retrouver sous une forme ou une autre dans tous les pays européens.

Concernant les dépenses militaires effectives, quelques rappels sont là encore indispensables. Pris dans leur ensemble, les Etats membres de l'UE dépensent annuellement entre 160 et 175 milliards d'Euros pour leur défense. Or, additionner les ressources nationales d'un ensemble géographique comptant des pays aux traditions militaires historiques et

<sup>13</sup> Alors Secrétaire général de l'Organisation de l'Atlantique Nord (OTAN).

<sup>14</sup> NATO Press Service, 31 janvier 2000.

<sup>15</sup> German Ministry of Defence, « White Paper 2006 ».

[http://www.bmvg.de/portal/PA\\_1\\_0\\_LT/PortalFiles/C1256EF40036B05B/W26UJYEPT431INFODE/WB\\_2006\\_dt\\_mB.pdf?yw\\_repository=youatweb](http://www.bmvg.de/portal/PA_1_0_LT/PortalFiles/C1256EF40036B05B/W26UJYEPT431INFODE/WB_2006_dt_mB.pdf?yw_repository=youatweb).



culturelles si différentes, dont les forces armées possèdent des effectifs et des structures si diversifiés, ne permet pas d'avoir une vision réaliste des capacités effectives de l'Europe dans le domaine. Il s'ajoute également un nombre important de redondances<sup>16</sup>. Pris individuellement, les Etats membres dépensent de façon très inégale dans le secteur de la défense, en termes absolus comme relatifs. Un analyste qualifiait en 2004 les forces de la plupart des Etats membres « d'armées de masse miniatures »<sup>17</sup>.

### **La quadrature du cercle : engagements accrus et budgets stagnants**

Depuis la fin de la guerre froide, les pays européens participent à un nombre toujours grandissant d'opérations militaires, la plupart du temps hors des zones proches de l'Europe. Or, les forces qui avaient été structurées pour la défense collective de l'Europe continentale face à une agression conventionnelle majeure éprouvent des difficultés à remplir les missions de type expéditionnaire qui sont devenues la règle du contexte sécuritaire actuel. De plus en plus clairement, la différence entre la stratégie européenne de sécurité et les capacités réelles détenues menace de s'accroître, jusqu'à devenir proprement intenable. Comme cela apparaît clairement à la lecture des documents européens, et sous l'aiguillon des nécessités d'intervention extérieure, l'Europe va être confrontée au besoin de se doter de capacités militaires accrues. Jusqu'à présent, les dirigeants européens n'ont pas tiré les conséquences de ces nouveaux besoins dans le domaine de la sécurité extérieure pour combler le déficit existant entre les ambitions stratégico-militaires affichées (*Helsinki Headline Goals 2010, European Capability Action Plan-ECAP*) et les capacités effectivement utilisables.

Pour ce qui est des dépenses liées à la défense, le paysage financier européen reste sur une tendance lourde de décroissance ou au mieux de stagnation, pour les pays majeurs dans le domaine. Les cas français et britannique sont emblématiques à cet égard. Au mieux, les perspectives tablent sur un maintien du niveau de dépense tenant compte de l'inflation... De là à envisager une augmentation sensible des crédits affectés à des achats d'équipements dont le besoin se fait sentir, il y a un pas qui ne sera sans doute pas franchi dans un avenir prévisible. Au reste, on aurait tort de blâmer les « grands » qui maintiennent contre vents et marées un budget à hauteur de 2% de leur PIB. Pourtant, même un pays « vertueux » comme la Grande-Bretagne reconnaît par le biais de son ministère de la Défense qu'il lui manque encore plus de 3 milliards d'Euros pour financer l'ensemble des équipements commandés pour la décennie à venir<sup>18</sup> et faire face à ses engagements extérieurs. Selon le rapport annuel

---

<sup>16</sup> Sven Biscop, « Permanent Structured Cooperation and the Future of ESDP », Academia-Egmont Paper 20, The Royal Institute for International Relations, Bruxelles, 2008, p.3. Il s'agit des structures de soutien, de formation et des états majors centraux.

<sup>17</sup> Jess Pilegaard, « The European Security and Defence Policy and the Development of a Security Strategy for Europe », *The Politics of European Security*, Copenhagen, Danish Institute of International Studies, 2004, pp. 11-38.

<sup>18</sup> Daniel Kehoane, « Europe needs to learn to share military resources », *Jane's Defence Weekly*, 18 juin 2008.



2007 du SIPRI, les dépenses militaires en Europe ont crû de 1,5 milliard de dollars US en 2006 (soit +0,5%), poursuivant ainsi une tendance régionale ininterrompue à la hausse, même très faible, depuis 1998<sup>19</sup>.

## Une politique capacitaire européenne

Depuis le sommet de Petersberg en 1992, l'Union européenne s'est orientée, lentement mais sûrement, vers l'acquisition d'une capacité militaire européenne propre. Après que les opérations de l'OTAN au Kosovo en 1999 ont démontré son incapacité à intervenir efficacement dans une crise locale en Europe<sup>20</sup>, la décision politique de créer des forces européennes fut prise à Helsinki la même année. Cette Force de Réaction Rapide européenne devait être capable de mener des opérations d'ampleur dans les domaines de la gestion de crise, du maintien de la paix et des actions humanitaires de secours aux populations. Les objectifs fixés à Helsinki envisageaient une force de 60 000 hommes, fournis par les Etats membres de l'UE, déployables sous 60 jours et aptes à durer sur le théâtre d'engagement pour une année au minimum. Cette ambition affichée impliquait de disposer d'un réservoir de force supplémentaire équivalent pour effectuer des relèves au bout de 6 mois.

Une étude capacitaire des ressources existantes conforme aux *Helsinki Headline Goals* a été entreprise dans les Etats membres par l'état-major militaire de l'UE (EMUE)<sup>21</sup>. Les déficits constatés entre les contributions annoncées par les Etats et les besoins envisagés furent rassemblés dans un catalogue unique (*Helsinki Progress Catalogue*). Depuis lors, et bien qu'en 2002 le processus ait été déclaré opérationnel, beaucoup reste à faire, quantitativement comme qualitativement. Face à un besoin de plus en évident dans le domaine capacitaire, les Etats membres initièrent en février 2002 le processus ECAP (*European Capabilities Action Plan*), visant à renforcer les capacités militaires de l'Union en identifiant les déficits les plus criants. ECAP permet de réduire de 42 à 24 les domaines prioritaires. En 2004, l'UE établit un nouveau catalogue *Headline Goals 2010 (HG 2010)* dont l'objectif est d'assurer l'interopérabilité des forces appelées à coopérer lors d'opérations européennes. Cette approche « bottom-up » n'est pas suffisante en elle-même et explique l'approche « top down » adoptée avec la création de l'Agence Européenne de Défense (AED), dont la mission consiste à harmoniser les productions et les acquisitions d'armement entre Etats membres mais également à soutenir la R&D dans le domaine. Dotée d'un budget de 2,5 millions

---

<sup>19</sup> En termes absolus, ces dix années représentent une augmentation de 10%, soit 28 milliards de dollars US (SIPRI 2007).

<sup>20</sup> Cette impuissance était en fait déjà manifeste depuis 1992 et les débuts de la crise yougoslave.

<sup>21</sup> L'Etat-major de l'UE, installé à Bruxelles, déclaré opérationnel en juin 2001, assure la fourniture « d'expertise militaire » pour l'UE et assure le lien entre le Comité militaire et les capacités militaires disponibles. Bien que ne faisant pas de planification de niveau opérationnel, l'EMUE assume trois grandes fonctions opérationnelles : l'alerte précoce, l'analyse de situation et la planification stratégique. Il contribue également à la préparation des forces nationales et multinationales mises à disposition de l'UE par les contributeurs.



d'Euros en 2004, l'AED devrait, en rythme de croisière, bénéficier de 25 millions d'Euros par an. A terme, l'AED devrait englober les autres formes institutionnelles de coopération.

Outre les difficultés budgétaires, l'inefficacité et la dispersion des crédits sont des problèmes redoutables à court, moyen et long termes. De nombreux analystes dénoncent les redondances dans les programmes d'équipement alors que les ressources sont par définition comptées. Si l'UE dépense quelque 30 milliards d'Euros annuellement, répartis entre 89 programmes d'équipements, les Etats-Unis quant à eux dépensent 83 milliards d'Euros dans 27 projets<sup>22</sup>.

### Un constat de déficit

Il reste encore beaucoup à réaliser dans le processus actuel d'adaptation de « l'offre capacitaire » à la « demande de sécurité ». Comme le démontrent à l'envi les récents engagements de gestion de crise en Europe comme dans les autres régions, l'UE souffre encore de sérieux manques lorsque les capacités sont rapportées aux missions à remplir. Les analyses capacitaires menées tant par l'OTAN que par l'EMUE mettent clairement en lumière des déficiences capacitaires sensibles dans des domaines critiques tels que : l'aptitude au déploiement et à la mobilité stratégique (Projection ou *Deployability*), l'aptitude à durer sur le(s) théâtre(s) d'opération (Soutien logistique ou *Sustainability and Logistics*), les capacités de commandement (*Command, Control and Infrastructure*)<sup>23</sup>. Ces domaines se révèlent critiques même pour les missions de type Petersberg<sup>24</sup>. D'autres catégories de déficits ont été identifiées et concernent les capacités de frappe (*Effective Engagement*) ainsi que la protection des forces et des infrastructures (*Survivability of Forces and Infrastructures*), ces dernières relevant plutôt (mais pas exclusivement) des missions du milieu ou haut du spectre opérationnel. La conclusion s'impose dans toutes les analyses : si les Etats membres de l'UE souhaitent être en mesure de contribuer significativement aux opérations internationales (que ce soit ou pas sous mandat de l'ONU, au nom de l'OTAN ou de l'UE) sur tout le spectre opérationnel, il est vital d'améliorer de façon sensible les capacités critiques (*enabling capabilities*) détaillées plus bas. Alors que cette étude s'intéresse majoritairement aux capacités en termes d'équipements, la notion de capacité repose également sur la qualité et le nombre des personnels disponibles, leur entraînement, leur cohésion et leur habitude à travailler ensemble... Cette dernière dimension doit indéniablement être considérée. L'entraînement représente une catégorie essentielle si l'on envisage l'étendue et la variété des exigences que les missions de stabilisation complexe actuelles font peser sur des armées de plus en plus professionnalisées. Invariablement, ces capacités « niches » et ces entraînements spécifiques ne peuvent pas s'acquérir du jour au lendemain lorsqu'une opération est déclenchée.

---

<sup>22</sup> Keohane, *ibidem*.

<sup>23</sup> Jocelyn Mawdsley and Gerrard Quille, « Equipping the Rapid Reaction Force-Options for and Constraints on a European Defense Equipment Strategy », *BICC Paper 33*, August 2003. Bonn International Center for Conversion, pp. 60-65.

<sup>24</sup> Voir *infra*.



De ce point de vue, les besoins européens à court et long termes sont intrinsèquement liés à ces manques « génériques », que les opérations envisagées soient locales ou globales. Projeter des forces conformes aux ambitions affichées dans les *Helsinki Headline Goals* requiert forcément ces capacités minimales sans lesquelles aucune opération d'envergure n'est envisageable. On pourrait citer les états-majors aptes à concevoir et à conduire une opération, les moyens de projeter la force, de la faire se déplacer et durer, les communications de tous niveaux, les armements défensifs autant qu'offensifs... Cette note décrira plus précisément tout un ensemble de capacités mais le point clé reste bien le suivant : projeter, c'est-à-dire déployer mais également employer des forces, exige certaines capacités communes de communication et d'organisation ainsi que les plates-formes pour transporter et soutenir les troupes. A mesure que l'UE engagera ses moyens militaires en opération, l'exigence de pouvoir disposer de ces « capacités génériques » ne fera que croître et conduira logiquement à avoir davantage recours à certains équipements essentiels (comme pour le ravitaillement air-air) ou certaines capacités plus intégrées (comme les infrastructures médicales ou les capacités de commandement...).

Un bref rappel sur les niveaux d'exigence opérationnelle n'est pas inutile. Suivra une analyse plus détaillée des capacités nécessaires, permettant « en creux » d'identifier les domaines où les Européens marquent encore le pas.



# Les capacités : agir avec quoi ?

**A**vant de proposer des pistes rationnelles et possibles pour rendre plus efficaces des budgets non négligeables, sans doute convient-il de replacer les capacités dans leur contexte, c'est-à-dire les niveaux opérationnels où elles sont susceptibles d'être engagées, mais également de donner un certain nombre d'éclairages permettant d'appréhender les implications opérationnelles des descriptions capacitaires.

## ***Les niveaux opérationnels***

Les deux premières catégories correspondent globalement aux missions dites « de Petersberg ».

1. Missions de bas du spectre
  - Missions de police
  - Assistance des forces à l'autorité civile et secours aux populations (inondations, pandémie...)
  - Secours et sauvegarde des individus (mer, montagne...)
  - Evacuation de ressortissants outre-mer et à l'étranger
  - Diplomatie de défense et assistance militaire
2. Missions de milieu du spectre
  - Maintien de la paix (avec assentiment des belligérants)
  - Opérations humanitaires et en cas de catastrophe naturelle
3. Missions de haut du spectre
  - Imposition de la paix (en l'absence de processus de paix, opération de type coercitif nécessitant des capacités de combat robustes afin d'assurer le succès)

- Conflits régionaux entre Etats

La description capacitaire qui suit s'organise autour des grands domaines évoqués *supra*. Ils correspondent aux classifications de l'OTAN et de l'UE pour analyser les capacités et les déficits existants.<sup>25</sup> Regrouper les « faiblesses » selon 5 grands domaines est également utile dans un but analytique car cela permet de mettre en lumière une typologie des faiblesses (*clusters* ou agrégats capacitaires) vis-à-vis desquelles l'UE sera amenée à adapter ses critères pour les opérations futures.

## **Projection et mobilité stratégique**

Le transport stratégique se définit comme la capacité à déplacer des forces, ainsi que leurs équipements et les fournitures nécessaires à leur fonctionnement, vers le théâtre d'opération. Cela comprend le transport aérien, le transport maritime et le pré-positionnement d'équipements et de stocks logistiques.

Les capacités européennes en la matière sont encore structurées par la conception héritée de la guerre froide d'une défense du territoire face au Pacte de Varsovie, privilégiant les mouvements terrestres à l'intérieur du continent et n'accordant que peu d'attention aux capacités de transport stratégique, à la différence des Etats-Unis. La France et la Grande-Bretagne faisaient alors figure d'exception de par leur vocation affirmée à intervenir « hors théâtre ». Alors que pour le transport maritime, le nombre potentiel de bâtiments « Ro-Ro » (rouliers, *Roll-on, Roll-off*) mobilisables, militaires mais surtout civils, est assez grand, le transport aérien stratégique est largement déficitaire. C'est la raison pour laquelle le programme de l'A400M a été lancé.

L'avantage du transport aérien sur le transport maritime est essentiellement lié à la rapidité de déploiement. Personnels et matériels peuvent être transportés à grande vitesse, à l'échelle globale et/ou régionale<sup>26</sup>. Pourtant, le transport aérien ne représente que l'un des aspects des capacités de transport stratégique ou de théâtre. Il doit être complété et mis en cohérence avec d'autres moyens pour arriver à la meilleure solution en termes de rapport coût/efficacité pour le déploiement de forces.

---

<sup>25</sup> Ils correspondent à la nomenclature de la *Defense Capability Initiative* (DCI). Une analyse particulièrement détaillée se retrouve dans l'étude de Mawdsley et Quille, reprenant la nomenclature adoptée par l'UE et l'OTAN, *Equipping the Rapid Reaction Force – Options for and Constraints on a European Defense Equipment Strategy*, op. cit..

<sup>26</sup> Environ 200km/h par hélicoptère et entre 800 et 1000 km/h pour les avions de transport à réaction, avec des aptitudes au ravitaillement en vol qui augmentent encore la distance franchissable.

Dans de nombreux scénarios, en particulier les plus exigeants en termes de capacités effectives déployées et ceux se déroulant en Europe ou dans des régions proches, le transport ferroviaire<sup>27</sup> et/ou le transport maritime sont infiniment plus économiques. Le manque relatif de rapidité du transport maritime est plus que compensé par ses capacités en volume. L'exemple américain est parlant : l'utilisation d'un nombre adapté de bateaux spécialisés (*Ro-Ro ships* évoqués plus haut) permet aux Etats-Unis de déployer une division lourde et ses appuis en 20 jours sur n'importe quel point du littoral mondial<sup>28</sup>.

Aujourd'hui, les Etats de l'UE ne disposent que de 5 avions C-17 et d'une trentaine d'avions ravitailleurs. Ils possèdent également une soixantaine de jets commerciaux (A310, Boeing 707, VC 10...) pour le transport stratégique de personnels, certains d'entre eux ayant la capacité de faire du transport sanitaire. Environ 530 avions de transport tactique supplémentaires, en moyenne assez âgés, sont également en service dans les diverses armées (C160 *Transall*, C130 *Hercules*, Cn 225, G 222...). Ils sont aptes à la projection de personnels et de matériels et constituent aujourd'hui la cheville ouvrière de toutes les opérations conduites. Selon l'IISS de Londres, en 2006, les Etats européens membres de l'OTAN possédaient un total de 681 appareils de transport contre 819 pour les Etats-Unis<sup>29</sup>.

Pour ce qui est du transport stratégique maritime, le nombre de bâtiments *Ro-Ro* potentiellement mobilisable dans les flottes des Etats européens (gouvernementales et commerciales) est assez significatif, bien que la moyenne d'âge soit assez élevée. Les bâtiments militaires spécialisés présentent davantage de capacités stratégiques et tactiques mais figurent en moins grand nombre parmi les flottes européennes<sup>30</sup> (moins d'une vingtaine d'exemplaires, de nature parfois très différente).

Pour ce qui est du transport aérien tactique (hélicoptères), les Etats européens utilisent 600 hélicoptères de manœuvre (transport moyen type *Sea King* ou *Puma*) et plus de 700 hélicoptères légers.

## L'A400M

Les pays européens ont exprimé leur intention d'acquérir un total de 196 appareils lors des 20 prochaines années. Ces appareils sont censés combler le déficit capacitaire de transport aérien identifié à la fois par

---

<sup>27</sup> Cas des opérations en Bosnie et au Kosovo.

<sup>28</sup> Michael Gordon et Bernard Trainor, *Cobra II: The Inside Story of the Invasion and Occupation of Iraq*, New York : Pantheon, 2006.

<sup>29</sup> Cité par le Colonel Stephen J. Coonen dans « The widening military capabilities gap between the United States and Europe : does it matter? », *Parameters*, Autumn 2006.

<sup>30</sup> Nouveaux *Ro-Ro ships* commandés par la Royal Navy, Landing Platform Docks (LPDs) tels les HMS *Ocean*, *Bullwark* ou *Albion*, les BPC français *Mistral* et *Sirocco*, leurs équivalents espagnols (classe *San Gregorio*), Néerlandais ou Italiens, etc.

l'OTAN et l'UE. L'effort portant sur le programme A400M représente, d'une certaine façon, un surinvestissement dans une partie du spectre, pour un type de besoin très spécifique, alors qu'une autre partie de ce spectre continue d'être négligée voire ignorée. En l'absence d'un projet type *Globemaster* américain – aux capacités supérieures à celles d'un A400M –, les Etats membres de l'UE continueront de manquer de capacité de transport aérien stratégique à très longue distance ou pour des chargements particulièrement pondéreux et volumineux. Les quatre (bientôt cinq) C17 loués par la Grande Bretagne ne sont que des solutions intérimaires et assez limitées. La plupart des Etats utilisent, selon des modalités *ad hoc* ponctuelles, des Antonov 124 russes, ukrainiens ou biélorusses. Certains analystes vont jusqu'à s'interroger sur la « pertinence économique » et la « nécessité militaire » du nombre global de plates-formes commandées<sup>31</sup>.

## **Soutien et logistique**

A moins d'envisager une opération de faible ampleur, pour une très courte durée et à distance réduite des bases de départ, le soutien et la logistique sont une dimension cardinale de l'aptitude à agir au niveau stratégique. La notion de soutien et de logistique comprend le ravitaillement en vol (AAR ou *Air To Air Refuelling*) et les capacités de soutien logistique (selon les subdivisions traditionnelles ravitaillement, maintien en condition, santé, soutien de l'homme). Il faut y ajouter les capacités logistiques telles que les transports routiers sur le théâtre, le transbordement maritime et aérien, l'aptitude à gérer des plateformes portuaires et aéroportuaires (SPOD et APOD).

### **Le ravitaillement en vol (*air to air refueling*)**

La capacité à ravitailler un avion en vol est un exemple type de capacité critique (*force multiplier*) car elle permet d'améliorer un certain nombre de paramètres opérationnels dès lors que l'on en maîtrise la technique et que l'on dispose d'un nombre suffisant de plateformes. L'allonge (c'est-à-dire le rayon d'action effectif des avions d'armes depuis les bases métropolitaines ou de théâtre par exemple), la permanence et la disponibilité des moyens engagés au dessus des zones d'action s'en trouvent sensiblement améliorées pour le plus grand bénéfice des troupes engagées. Lors d'un déploiement, la distance franchissable permet de s'affranchir de points d'appuis intermédiaires ou au minimum d'en minorer l'importance. Assurant en partie leur propre soutien, ces appareils disposent d'une relative autonomie lors de déploiements initiaux.

En augmentant le rayon d'action des avions de combat, les cibles les plus lointaines peuvent être traitées et la charge emportée est

---

<sup>31</sup> Jocelyn Mawdsley, Gerrard Quille, « Equipping the Rapid Reaction Force Options for and Constraints on a European Defence Equipment Strategy », op. cit..

supérieure<sup>32</sup>. Pour la constitution de raids ou de forces aériennes<sup>33</sup> composées d'appareils provenant de bases parfois fort distantes les unes des autres, la capacité de ravitaillement en vol représente un facteur essentiel d'intégration. En Europe, seules les armées de l'air française et britannique ont une longue expérience des opérations de ce type en situation de combat. Des pays comme l'Espagne, les Pays-Bas ou l'Italie ont acquis plus récemment cette capacité et l'ont utilisée lors des opérations au-dessus des Balkans. D'autres pays viennent juste de mettre en service ce type d'appareils. L'aptitude à planifier et conduire des opérations complexes de ravitaillement, comme celles concourant à la formation de raids, ne s'obtient qu'au bout d'une assez longue pratique opérationnelle<sup>34</sup>.

Là encore, une capacité ne se décrète pas, elle s'acquiert. Il s'agit de disposer des équipements et infrastructures requis, de la doctrine d'emploi et des personnels instruits, entraînés et disponibles pour les mettre en œuvre.

### **Le soutien santé**

Le soutien santé représente une composante importante de toute opération militaire moderne, que ce soit au profit de la force ou des populations civiles (réfugiés, ressortissants évacués...). Lors d'opérations de stabilisation, de type mission de Petersberg, la proportion de personnels médicaux est relativement plus importante que lors d'opérations plus lourdes. Le déficit européen porte sur le nombre de personnels effectivement déployables.

### **Capacités de frappe**

Cet ensemble de capacités (qui regroupe les munitions et armes de précision, la guerre électronique – en particulier le brouillage, la pénétration des défenses anti-aériennes et l'évaluation des frappes) constitue un préalable essentiel à toute intervention aéroterrestre ultérieure.

La notion même d'efficacité des frappes a évolué de la conception traditionnelle basée sur de simples statistiques d'attrition vers une évaluation plus complexe prenant en compte les effets à plus long terme des attaques menées, et en particulier l'effet final recherché,

---

<sup>32</sup> Permettant ainsi d'amoindrir certaines contraintes climatiques ou géographiques limitant les possibilités des plateformes aériennes. Pour les missions de défense aérienne (DA), cela prolonge le temps de présence sur zone.

<sup>33</sup> On parle en anglais de *strike packages*.

<sup>34</sup> « Les forces européennes aériennes projetables », Document A/1836, Assemblée de L'Union de l'Europe Occidentale, décembre 2003, [http://www.assembleeueo.org/fr/documents/sessions\\_ordinaires/rpt/2003/1836.html](http://www.assembleeueo.org/fr/documents/sessions_ordinaires/rpt/2003/1836.html)

nécessairement politique<sup>35</sup>. Au cours des quinze dernières années, les crises dans lesquelles les puissances occidentales ont été entraînées ont clairement mis en lumière le besoin accru de « moyens de gestion de crise » mais également de moyens d'évaluation adaptés des actions militaires. La létalité cède le pas à la proportionnalité et à la réduction des dommages collatéraux.

### Les conditions minimales

Dans un environnement stratégique confus, la capacité à collecter des informations et à les traiter, en particulier pour ce qui est des détails d'organisation ou des modes d'action de l'adversaire, est essentielle. Acquérir la capacité de contrarier les plans ennemis demande une connaissance étendue des données techniques autant que culturelles. Pour parler en termes généraux, l'obtention de la supériorité dans un espace de bataille particulier (terrestre, aérien, maritime ou mixte) reste la condition préalable à toute action offensive, aussi limitée soit-elle.

### Défense aérienne et SEAD

La première phase d'une opération militaire de vive force est « l'entrée en premier » sur le théâtre (*Forcible Entry*). Dans le cas d'opérations aériennes offensives, cela implique la confrontation avec les intercepteurs, les missiles et l'artillerie sol-air ainsi que toute l'infrastructure de commandement adverse. Les expériences récentes n'ont fait que renforcer cette appréciation<sup>36</sup>. Toutes les forces aériennes européennes majeures possèdent des avions aptes à tirer des munitions anti-radar (ARM – *anti-radiation missile*) mais seules les forces allemandes et italiennes utilisent des avions spécialisés possédant de réelles capacités SEAD et des équipages entraînés<sup>37</sup>. En 1999, au Kosovo, de manière à fournir une protection suffisante à ses avions d'attaque sans cesse plus nombreux, l'OTAN a dû renforcer massivement ses moyens SEAD. Le 24 mars, les alliés alignaient 69 appareils: 10 Tornados allemands, 6 Tornados italiens, 45 F-16C/J Fighting Falcon et 8 EA-6B Prowlers américains ; le 10 juin, 150 avions remplissaient cette mission (16 Tornados, 102 F-16C/J et 36 EA-6B). Les avions SEAD représentaient 30% des avions de chaque

---

<sup>35</sup> Voir Philippe Coquet, « Opérations basées sur les effets : rationalité et réalité », *Focus Stratégique n°1*, Ifri, Paris, septembre 2007.

<sup>36</sup> Jocelyn Mawdsley, Gerrard Quille, « Equipping the Rapid Reaction Force Options for and Constraints on a European Defence Equipment Strategy », op. cit., p.56. Au cours des 15 dernières années, les armées de l'air occidentales ont dû faire face à une douzaine d'engagements air-air, à plusieurs milliers d'engagements sol-air et ont tiré environ 4 000 munitions spécialisées pour la destruction (DEAD) ou la neutralisation des défenses sol-air (*Suppression of Enemy Air Defenses* ou SEAD).

<sup>37</sup> La France ne dispose plus de munitions dédiées au SEAD depuis le retrait du missile Martel au milieu des années 1990. Pour l'Allemagne, il s'agit de 33 appareils de type Tornado ECR équipés, comme les 15 appareils italiens équivalents, de missiles anti radar HARM AGM 88 (fabrication américaine). Les appareils allemands sont en service depuis mai 1990 et les Tornados italiens depuis début 1998. (*In IISS, The Military Balance 2008*).

« *strike package* », soit une proportion considérable. L'accomplissement des missions SEAD requiert à la fois des capacités de brouillage électronique offensif et des capacités d'agression physique (missiles). L'absence de plateformes spécialisées en Europe pour la première composante demeure pénalisante en termes d'autonomie<sup>38</sup>. Plus globalement, les capacités européennes en matière de guerre électronique (EW) souffrent de la même rareté.

### Frappes de précision

Apparues dans les années 1970, les armes guidées de précision font désormais partie de l'arsenal standard des forces armées européennes. Cela fait environ une quinzaine d'années que la Royal Air Force et l'Armée de l'air utilisent des bombes guidées de précision (*Precision Guided Munitions*), la plupart des autres forces s'équipant après la première guerre du Golfe<sup>39</sup> ou les opérations au-dessus de la Yougoslavie. Pourtant, au regard des stocks disponibles aux Etats-Unis et du nombre ou de l'équipement dont disposent leurs plateformes spécialisées, les capacités européennes restent bien modestes<sup>40</sup>. En 1999, lors de l'opération *Allied Force*, plus d'une centaine d'aéronefs français de l'armée de l'air et du groupe aéronaval ont participé à l'opération de l'OTAN (la France est deuxième contributeur avec 10% des missions aériennes)<sup>41</sup>.

### Evaluation des résultats (*Battle Damage Assessment* ou BDA)

A la suite de frappes, il est nécessaire de procéder à une évaluation des résultats afin de déterminer dans quelle mesure l'objectif a été atteint. La nature même des cibles traitées par frappe de précision (comme des bunkers enterrés ou des parties spécifiques des réseaux de communication...) requiert un dispositif assez élaboré de BDA. Ces actions combinent le plus souvent la reconnaissance traditionnelle (que ce soit au moyen de satellites, de plateformes aériennes ou de drones) et les autres moyens de renseignement (dont le renseignement d'origine humaine -

---

<sup>38</sup> Selon des documents parlementaires, la priorité française porterait sur l'acquisition d'une composante de brouillage offensif faisant totalement défaut en Europe aujourd'hui, les missiles anti radar étant détenus par certains partenaires. (Sénat, in Projet de loi de finance 2003 : exposé d'ensemble, III. L'armée française et la force d'action rapide européenne).

<sup>39</sup> Ce fut le cas pour la France.

<sup>40</sup> Center for Strategic and International Studies, *The Lessons and Non-Lessons of the Air and Missile Campaign in Kosovo*, Westport : Praeger/Greenwood, 2000 ; Lord Robertson, *Kosovo: Un An Après*, Rapport, 2000 ; Ministère français de la Défense, « Enseignements du Kosovo », collection *Analyse et références*, 1999 ; US Department of Defense, *Kosovo After Action Review*, 1999.

<sup>41</sup> « Les Etats-Unis fournirent 700 des 1055 aéronefs déployés et 90% des moyens de ravitaillement en vol, le gros du transport aérien et tous les moyens de brouillage tactique ». In John E. Peters, Stuart E. Johnson, Nora Bensahel, Timothy Liston, Traci Williams, « Operation Allied Force. Lessons for Future Coalition Operations », RAND Research Brief, 2001 ; et des mêmes auteurs, *European Contributions to Operation Allied Force: Implications for Transatlantic Cooperation*, MR-1391-AF, 2001, pp. 136-138.

HUMINT). A l'heure actuelle, les Européens ne disposent pas d'avions de reconnaissance stratégique de type SR-71 ou U-2 américains mais sont dotés de capacités de reconnaissance tactique pour du renseignement ou de l'évaluation de frappe (BDA). Cela entraîne une moins grande complémentarité des moyens disponibles pour l'appréciation des crises. Les Mirage IV français ont été retirés du service actif il y a déjà quelques années sans être remplacés.

Pour ce qui est des satellites, des capacités existent mais elles restent dispersées. L'exemple de la possession de satellites radar (Type SAR-Luppe allemand) est emblématique<sup>42</sup>. Dotés de moyens de renseignement et d'appréciation de situation hétérogènes, même s'ils sont performants dans leurs domaines respectifs, les Etats membres de l'UE font néanmoins face à des « trous capacitaires » dommageables.

### **Forces spéciales**

Les forces spéciales sont utilisées pour tout un éventail de missions où les capacités technologiques doivent être complétées par des ressources humaines. Elles peuvent servir à appuyer les capacités de frappe de précision en réalisant des missions HUMINT sur le terrain, en vérifiant ou acquérant des renseignements sur des cibles ou en validant les ordres de tir (inclusion dans le cycle du ciblage). Ces possibilités sont particulièrement intéressantes pour les pays ne disposant pas de toute la panoplie des moyens techniques les plus évolués. La mise en place de ces troupes précieuses, la conduite de leurs missions nécessitent des moyens adaptés, polyvalents et discrets qui ne sont pas disponibles partout (moyens de télécommunication adaptés, sous-marins d'attaque, bâtiments de surface, avions ou hélicoptères de transport tactique pour l'insertion ou l'extraction...). Là encore, les besoins ne correspondent pas toujours aux ressources nationales disponibles et de nombreuses disparités existent.

### ***Protection de la force et des infrastructures***

Le domaine couvert par cette catégorie est particulièrement étendu. Il inclut des dimensions aussi éloignées que la défense anti-missile de théâtre, les unités spécialisées pour la défense nucléaire, bactériologique, chimique, les dispositifs de protection des emprises d'une force, des véhicules et des combattants individuels.

---

<sup>42</sup> Seule l'Allemagne possède cette capacité de satellites *Synthetic Aperture Radar* (SAR) en Europe. La France possède des satellites optiques. Les satellites aptes à faire de l'interception de communications et du renseignement d'origine électromagnétique sont rares et ne sont l'apanage que de quelques nations.

## BMD/TMD

Dans une large mesure, l'enthousiasme renouvelé des Etats-Unis pour la défense anti-missiles balistiques contre les missiles à longue portée n'a remporté que peu de succès en Europe. Une divergence fondamentale entre les deux rives de l'Atlantique provient d'une perception différente de la menace<sup>43</sup>.

L'attitude des divers Etats est également fonction de leur façon d'envisager la probabilité d'un engagement dans une opération de projection. La France et la Grande Bretagne, par exemple, seraient plus susceptibles d'être confrontées à des Etats dotés de missiles balistiques que nombre d'autres nations européennes. Les Etats-Unis, qui ont déjà déployé des capacités de défense de théâtre, sont en train d'aller plus loin dans les programmes de défense anti-balistiques et de déployer les premières composantes d'un système global. Un certain nombre de pays européens (Allemagne, France, Pays-Bas, Italie et Grèce) ont d'ores et déjà des programmes de défenses antimissiles de théâtre en cours de développement, généralement avec un soutien américain. L'Espagne et la Turquie étudient les options offertes. La question d'une participation aux programmes américains reste entière.

A un moment donné, les Etats européens devront se prononcer sur ce sujet. Ils devront choisir entre l'option d'une défense de leurs forces déployées (et des populations locales sur le théâtre des opérations) ou une version plus ambitieuse couvrant également du territoire européen lui-même.

Actuellement, les travaux entrepris par plusieurs Etats afin d'améliorer leur capacité de défense dans le domaine traduisent l'intérêt qui se fait jour chez les Européens. Tous les programmes en cours de développement se focalisent sur la défense des éléments navals et terrestres d'une force déployée hors zone (Patriot PAC-3, système ASTER, MEADS). Ces systèmes sont spécifiés pour traiter une menace balistique n'excédant pas les 1000 Km de portée.

## Protection de force / sauvegarde

De nombreux pays européens possèdent des moyens de secours et de sauvegarde aériens (capacité *Search and Rescue* ou SAR, majoritairement à base d'hélicoptères). Ces ressources pourraient se révéler précieuses dans le cadre des missions de « bas de spectre » définies à Petersberg. Il faut bien cependant distinguer ces moyens à vocation de service public civil des moyens plus spécifiques dits de *Combat*

---

<sup>43</sup> Les Etats-Unis se focalisant sur les Etats-voyous (*Rogue States*) et proliférants, les Etats européens ayant plutôt tendance à placer une plus grande confiance dans la dissuasion. Voir pour ces débats François Heisbourg, « Défenses antimissiles : l'analyse stratégique et l'intérêt européens », *Politique Etrangère*, Ifri, Paris, 3/2001.

*Search and Rescue* (CSAR) ou RESCO (Recherche et sauvetage au combat). Si la première catégorie se caractérise par une relative « abondance de biens », il n'en va pas de même pour la capacité Resco... Cela s'est vérifié lors du tour de table organisé entre Etats membres de l'UE lors de la mise à disposition de capacités dans l'optique des *Helsinki Headline Goals*. Seule l'Italie s'est portée volontaire dans le domaine avec 6 de ses 15 appareils. Cette capacité est néanmoins déterminante pour un éventail opérationnel très large, en particulier lorsque des équipages sont placés en situation dangereuse, mais pas uniquement (secours ponctuel à des civils, évacuation médicale, récupération de pilotes abattus en territoire hostile...).

Outre des procédures, une instruction et un entraînement spécifique pour l'équipage, les plateformes aptes à ce type de mission doivent disposer d'équipements particuliers<sup>44</sup>. La capacité à intégrer ces hélicoptères dans des « paquets » d'appareils qui contribuent tous au succès de la mission est également essentielle (avions ravitailleurs, chasseurs bombardiers, avions de guet aérien, hélicoptères de combat en protection...).

La combinaison des moyens actuellement disponibles serait suffisante pour des opérations envisagées dans les scénarios bas ou moyen à Petersberg mais trouveraient rapidement leurs limites en cas d'opération d'ampleur<sup>45</sup>. La mise à disposition, la coordination et l'interopérabilité d'une telle capacité restent, comme dans d'autres domaines évoqués plus haut, un défi de taille.

## ***Capacités et infrastructures de commandement***

Ce domaine est considéré comme l'aspect le plus important et peut-être le plus difficile à gérer dans la conduite d'une opération multinationale – du déclenchement de l'intervention (avec les postes de commandement stratégiques et opératifs<sup>46</sup>) à sa conduite effective sur le théâtre<sup>47</sup>, au niveau tactique. En plus d'une infrastructure adaptée, il convient de disposer de moyens de communications performants et sécurisés (capacités de « débit », cryptage, durcissement et redondance des réseaux...) ainsi que des moyens de surveillance, de recueil et de

---

<sup>44</sup> Systèmes de navigation par satellite, optronique adaptée au vol tactique et de nuit sur de longues distances, capacités de ravitaillement en vol, communications variées et sécurisées, dispositifs pour la discrétion sonore, électronique, visuelle et le leurrage, blindage, armements en sabord... La liste est loin d'être exhaustive. Au final, peu de nations peuvent se prévaloir de cette capacité en Europe : Italie, France, Grande-Bretagne.

<sup>45</sup> Problèmes d'interopérabilité en partie dus à la grande variété des appareils en service : AS 532 Cougar et Caracal en France, EH101 Merlin en Grande-Bretagne, HH3F en Italie.

<sup>46</sup> *Force Headquarters*.

<sup>47</sup> *Field Headquarters*.

traitement du renseignement. La capacité C4I<sup>48</sup>, particulièrement importante dans le cadre multinational et interarmées, comprend une large gamme de capacités dont certaines font cruellement défaut dans l'inventaire européen, même si des domaines encourageants existent<sup>49</sup>. A cet égard, il faut prendre en considération le rôle de l'OTAN et de ses imposantes infrastructures intégrées de commandement.

### **Moyens de renseignement (satellites, avions et drones - UAV<sup>50</sup>)**

La problématique des capacités de C4ISR (qui incluent la transmission de données en « temps réel », la sécurité des communications et la gestion de l'espace aérospatial) représente un exemple très parlant des limitations inhérentes à la réflexion sur le partage capacitaire. Dans ce domaine-clé, un certain nombre de missions et de scénarios allant du milieu au haut du spectre nécessitent un niveau « robuste ». Pour autant, les principes fondateurs des tâches de Petersberg ont ignoré cette dimension, le présupposé implicite étant qu'un recours aux capacités existantes de l'OTAN serait toujours possible.

Une telle approche soulève toutefois un certain nombre d'objections parmi les analystes des questions stratégiques :

- Premièrement, les capacités de l'OTAN ne seraient peut-être pas disponibles en toutes circonstances. L'accès à celles-ci se fait sur la base de négociations (à l'exemple du mécanisme dit de *Berlin Plus*<sup>51</sup>) et d'un processus politique assez long, réduisant d'autant la rapidité de réponse de l'UE en cas de déclenchement d'une crise.

---

<sup>48</sup> Commandement, Contrôle, Coordination, Communication et Renseignement (Command, Control, Communication, Coordination and Intelligence).

<sup>49</sup> Stephen J. Coonen, "The widening military capabilities gap between the United States and Europe : does it matter?", *Parameters*, Autumn 2006, pp. 7-8.

<sup>50</sup> Avions sans pilote, Unmanned Aerial Vehicle (UAV).

<sup>51</sup> Une série de documents de coopération essentiels, connus sous le nom d'ensemble «Berlin Plus», a été agréée par les deux organisations le 17 mars 2003. Les dispositions « Berlin Plus » cherchent à éviter le dédoublement inutile des ressources et comprennent quatre éléments : accès assuré de l'Union européenne à la planification opérationnelle de l'OTAN ; mise à disposition de l'Union européenne des capacités et des ressources communes de l'OTAN ; options de commandement OTAN européen pour les opérations conduites par l'Union européenne, dont le développement du rôle européen du Commandant suprême adjoint des forces alliées en Europe (D-SACEUR) ; enfin, adaptation du système de planification de la défense de l'OTAN afin qu'il intègre les forces disponibles pour les opérations de l'Union européenne. Des modalités ont été prévues pour la mise à disposition, la surveillance, la restitution ou le rappel des ressources et capacités de l'OTAN lors des opérations dirigées par l'Union européenne. Les dispositions « Berlin Plus » ont été mises en pratique dans le cadre de l'opération *Concordia*, premier déploiement militaire de l'Union européenne dans l'ex-République yougoslave de Macédoine. In Yves Boyer, « Les opérations en coalition et leurs implications sur les processus de commandement et d'innovation conceptuelle dans le domaine de l'action militaire », *Annuaire Français de Relations internationales*, éditions Bruylant, La documentation Française, 2005.



- Deuxièmement, il est possible que les intérêts de l'UE (ou des Etats-Unis) et ses attentes en matière de défense changent sensiblement d'ici vingt ans. Un plus grand besoin d'autonomie pourrait se faire jour et nécessiterait la mise en place de structures et de forces plus intégrées.
- Troisième point, si les capacités de C4ISR de niveaux opératif et tactique se caractérisent par une « déployabilité » affirmée, le niveau stratégique, faisant le lien avec le niveau politico-militaire, réclame des structures de soutien et des capacités plus permanentes, forcément plus lourdes. Dans cette perspective, il serait sage pour l'UE de prendre en compte les besoins de plus long terme lors du développement de capacités C4ISR opérationnelles, mais également de veiller à la compatibilité avec des capacités futures.

Si l'on considère que la libre disposition des moyens et infrastructures de l'OTAN est acquise, la plupart des moyens requis pour les missions de Petersberg dans le domaine C4ISR sont en cours de développement à la suite du processus DCI. Plusieurs des états-majors mis sur pied ces dernières années peuvent assumer le commandement de forces déployées jusqu'au niveau du corps d'armée<sup>52</sup>.

Cependant, les opérations interarmées (*Joint*), c'est-à-dire incluant des composantes navales, aériennes et terrestres, nécessiteront toujours la disposition d'états-majors stratégiques de l'OTAN, non déployables. Or, l'état-major militaire de l'UE (EUMS) n'a pas commencé à envisager concrètement sa mue en état-major disposant des capacités équivalentes à celles d'un *Combined Joint Task Force HQ* otanien.... Il manque encore le volume de personnels permanents et les capacités de commandement et de planification qui vont la valeur de SHAPE<sup>53</sup>.

Pour renforcer ses propres capacités dans le domaine, mais également, nécessairement aussi, celles de l'Alliance atlantique, l'UE dispose d'un certain nombre d'options possibles au rang desquelles on peut citer :

- Un accroissement de la disponibilité en moyens de communication satellite sécurisée
- Une augmentation des capacités existantes dans le domaine du renseignement stratégique et opérationnel (technique et humain)
- L'amélioration de l'interopérabilité des capacités existantes (par exemple le domaine de la reconnaissance aérienne à basse altitude)

---

<sup>52</sup> ARRC, Eurocorps, CRR-Fr (Corps de Réaction Rapide-France) de Lille pour prendre des exemples français et multinationaux.

<sup>53</sup> *Supreme Headquarters Allied Powers Europe*, à Mons, en Belgique. Etat major stratégique de l'OTAN en Europe.



- Des investissements supplémentaires dans les capacités projetables de contrôle et de gestion de l'espace aérien (pour les plateformes pilotées et non pilotées)

Au-delà de ces exemples, les Etats européens doivent encore définir de façon plus affirmée leurs besoins capacitaires futurs. Quelques questions méritent des réponses. Quel statut opérationnel pour *Galileo*<sup>54</sup> ? Y a-t-il besoin d'un état-major stratégique autonome ? Si oui, avec quelles fonctions et quelles capacités par rapport aux structures existantes dans l'OTAN ? Comment faire de la planification sans structure permanente ?

---

<sup>54</sup> Système européen de positionnement et de navigation par satellite.



## Quelles pistes pour améliorer les capacités européennes ?

---

Que ce soit en termes d'armements de précision, de systèmes critiques (*enabling systems*) ou de capacités effectives de déploiement de troupes, l'Europe marque le pas vis-à-vis des Etats-Unis. Les tenants d'une « Europe-Puissance » en particulier plaident pour une recherche de l'interopérabilité en premier lieu au niveau européen, arguant du fait que dans le cas contraire, les forces européennes seraient réduites au rang de « segments spécialisés » des forces américaines, sans possibilité d'action autonome en cas de besoin. Dans cette perspective, et puisque la perspective de la contrainte budgétaire ne semble pas près d'être levée, un certain degré de spécialisation et de coopération intra-européenne pourrait permettre de dépenser plus efficacement dans la défense tout en étant acceptable politiquement<sup>55</sup>.

Pour les atlantistes, au contraire, la préservation de l'interopérabilité avec les Etats-Unis est et restera la clé de l'influence politique à Washington – autant qu'elle permettra de maintenir un statut de puissance militaire performante. Ils ajoutent que, d'une certaine façon, la spécialisation intra-européenne est sans doute prématurée<sup>56</sup> dans la mesure où elle présuppose une position européenne unifiée en matière internationale...ce qui paraît bien optimiste à l'aune de l'expérience irakienne de 2003. Une option qui laisserait également certains Etats bien seuls en cas de désaccord majeur au sein de l'UE. Les deux positions mettent en lumière des facteurs également pertinents mais surtout démontrent s'il en était encore besoin la très forte charge politique des débats et les aspects sensibles apparemment insurmontables restant à régler. Cependant, les grandes nations européennes – y compris la Grande-Bretagne – ne peuvent acquérir, sur une base purement nationale, l'ensemble des moyens dont elles souhaiteraient légitimement se doter. Cette réalité rend encore plus inaccessible « l'idéal américain ». Aucune puissance européenne ne peut aujourd'hui affirmer qu'elle n'est pas

---

<sup>55</sup> C'est la problématique des « clusters » ou agrégats de pays volontaires et compétents dans certains domaines, choisissant d'assumer un rôle moteur pour un certain type de capacités. C'est également une possibilité offerte par les *coopérations renforcées permanentes*. Pour ce dernier aspect, se reporter à l'étude collective du Royal Institute for International Relations, *E Pluribus Unum ? Military Integration in the European Union*, Academia Egmont Papers, Book 7, May 2005, pp. 21-29.

<sup>56</sup> Voir pour ces débats l'article d'Etienne de Durand, « Together in the Same Boat : Shared Platforms for an Effective Defense », *World Defense Systems*, Autumn 2004, volume 7, issue 2.

affectée par des manques, parfois critiques, dans ses structures de force ou ses équipements<sup>57</sup>.

Les pays européens ont, de surcroît, globalement conservé des cycles d'acquisition d'armement hérités de la guerre froide et se trouvent encore confrontés au paiement des factures de grand programmes (*Rafale* et *Eurofighter*, *Tigre*...) dont l'utilité ne supprime cependant pas les besoins urgents en moyens de projection stratégique, en munitions guidées, en systèmes de renseignements (etc.), ces factures obérant sévèrement les marges de manœuvre financières nécessaires. Par delà les querelles « théologiques » et les difficultés politiques réelles liées en particulier aux souverainetés nationales et tenant compte des contraintes financières prévisibles, une approche pragmatique apparaît comme la seule solution viable. Quel que soit le cadre institutionnel choisi, une coopération européenne sur des programmes d'acquisition collectifs à court et moyen termes ne semble pas seulement être prometteuse mais probablement la seule option *réaliste*.

### ***Pour une rupture dans les politiques d'achat d'armement***

Le contexte de la guerre froide était marqué par le besoin de rester dans la course technologique des armements afin de suivre et si possible de surpasser les évolutions de l'adversaire. A cette période, la puissance potentielle (*in-being*<sup>58</sup>) importait relativement plus que les capacités de projection et la disponibilité de forces directement utilisables, en particulier pour les puissances européennes (à l'exception relative de la France et du Royaume-Uni). En termes de dépenses d'armement, il s'agissait principalement de mener à bien des programmes majeurs, développés sur une base nationale ou multinationale. Dans le cadre des coopérations internationales, il s'agissait surtout de répartir les bénéfices technologiques et industriels, plus que de mettre en service assez rapidement le nombre suffisant de plateformes ou de préserver la cohérence d'ensemble des structures de forces. Chaque nation participante commandait traditionnellement un nombre d'exemplaires en rapport avec la part du

---

<sup>57</sup> Cf. Franz Josef Meiers, « Germany Is The ESDP's Reluctant Third Musketeer », [Http://Www.Europesworld.Org/Ewsettings/Article/Tabid/78/Default.aspx?Id=C0324825-5413-4fc6-B73d-B837f7854b58](http://www.Europesworld.Org/Ewsettings/Article/Tabid/78/Default.aspx?Id=C0324825-5413-4fc6-B73d-B837f7854b58). Voir également, « Country Briefing : France », *Jane's Defence Weekly*, No. 33, Vol. 43, October 2007. La France et la Grande-Bretagne ont systématiquement choisi de combler les manques en fonction des besoins du moment, s'acharnant à maintenir une présence dans tous les grands domaines, quitte à ne disposer parfois que de moyens symboliques ou sérieusement limités (par exemple les missiles de croisière). L'Allemagne a quant à elle choisi d'accepter une réduction drastique de ses forces opérationnelles autour d'une armée à plusieurs niveaux de réaction. in Etienne de Durand, « Together in the Same Boat : Shared Platforms for an Effective Defense », op. cit., et German Ministry of Defence, *Bundeswehr Concept*, August 9, 2004. Accessible on URL [www.bmvg.de/portal](http://www.bmvg.de/portal).

<sup>58</sup> On entend par là les forces de réserve, la masse des équipements conventionnels, la dissuasion nucléaire, le plein potentiel des nations.

marché ou les bénéfiques retirés par ses firmes nationales. Pour caricaturer, la logique techno-industrielle dominait souvent l'expression du besoin purement opérationnel<sup>59</sup>.

Le changement stratégique consécutif à la fin de la guerre froide se caractérise par la probabilité sensiblement plus forte d'avoir à intervenir dans des crises régionales ou locales loin des bases européennes de départ. Ce sont désormais les forces déployables, utilisables effectivement (capacité opérationnelle et volonté politique) qui font la différence, comme le faisait remarquer il y a quelques mois le chef d'état-major des armées françaises, le général Georgelin<sup>60</sup>, plaidant pour une nécessaire « logique d'emploi ». La période post-guerre froide s'est caractérisée, dans les armées occidentales et européennes en particulier, par l'adoption de forces plus fortement professionnalisées. On a cherché à investir dans la dimension qualitative plus que quantitative afin de mener des opérations plus décisives, en réduisant pertes et dommages collatéraux, au regard d'enjeux de nature plus limitée. Pour une Europe aux ressources financières plus mesurées dans le domaine de la défense, l'adaptation aux évolutions technologiques et au rythme accéléré des crises se révèle redoutable à maintenir dans la durée. Dans ce contexte différent, les programmes géants, menés sur plusieurs décennies par des agences ou des associations industrielles complexes, semblent trouver leurs limites face aux besoins d'adaptation et de modernisation constants.

Les programmes internationaux comme le *Joint Strike Fighter*, l'hélicoptère de transport NH 90<sup>61</sup> ou l'A400M sont à cet égard emblématiques des difficultés rencontrées. Dans tous ces programmes de grande ampleur, les dépassements de coût, les difficultés de partage industriel et le redimensionnement des commandes initiales pèsent lourd sur les dates et les conditions de mise en service chez les Etats clients. Peut-être est-il temps d'explorer des pistes plus audacieuses et pragmatiques, complémentaires à ces programmes : le partage, la mise en commun, la mise en œuvre ou l'acquisition collective de plateformes ou d'infrastructures critiques, quelle que soit leur origine. Le danger représenté

---

<sup>59</sup> Jean Rannou, « La Transformation du système de défense : la problématique des équipements », *Politique étrangère*, 4/2007 (hiver).

<sup>60</sup> Allocution du Chef d'état-major des armées, le Général Georgelin, devant la 59ème session de l'IHEDN le 16 mars 2007.

<sup>61</sup> Comme souvent, « Le diable est dans les détails » et pour que les mutualisations envisagées restent opérantes, les définitions technico-opérationnelles ne doivent pas diverger. Pour ne prendre que deux exemples symboliques, il est essentiel qu'existe, pour le NH90 comme pour l'A400M, une gestion communautaire des configurations, afin d'éviter de reproduire les erreurs commises avec le *Transall* des années 60 : les versions allemandes et françaises de cet appareil pourtant conçu ensemble ne coïncident plus qu'à hauteur de 40% aujourd'hui. Le NH90 se décline déjà en 23 versions nationales (in *Rapport d'information parlementaire No 666 Commission de la Défense Nationale et des Forces Armées sur l'Aéromobilité*, Alain Marty, Michel Sordi et Jean Claude Viollet, Députés, 30 janvier 2008).

par la tentation du moindre coût financier à court terme par rapport à la capacité opérationnelle effective finale n'est sans doute pas le moindre<sup>62</sup>.

L'examen de l'ensemble des forces européennes permet d'identifier des doublons (duplications) d'états-majors, de bases, de structures de planification, de logistique, d'entraînement et de soutien. Les opportunités pour des mises en commun ou des partages sont présentes dans l'ensemble du spectre. Pourtant, certains éléments se prêtent mieux que d'autres à ce processus. Que penser de l'achat en commun, de l'utilisation commune de plateformes (équipages multinationaux ou nationaux interchangeables), de la spécialisation nationale ou par groupe de pays, de la location et du financement innovant ? Quelles en sont les implications opérationnelles et politiques ?

## **Choix et conséquences**

Dans les débats sur la défense européenne, la nécessité de réformer en profondeur le secteur de la défense fait l'objet d'une acceptation assez claire entre les Etats. Bien que l'UE, comme d'ailleurs l'OTAN, n'ait pas encore réussi à convaincre les gouvernements d'améliorer rapidement leurs capacités, le processus de réforme va devoir se poursuivre. Cette réforme ne signifie pas la création d'une armée européenne au sens propre mais plutôt une plus grande imbrication des différentes forces armées européennes. Le simple coût des opérations actuelles allié à celui des transformations nécessaires rendra encore plus prégnant ce besoin de rapprochement et de partage capacitaire. Les quelques 200 milliards d'Euros dépensés annuellement par les Etats membres de l'UE pour leur défense devraient bien se traduire par davantage de capacités. A l'exception de la France et de la Grande-Bretagne, chaque Etat de l'Union n'envisage plus les opérations qu'au sein d'une coalition avec les autres membres ou dans un cadre otanien. Dans cette perspective, des mises en commun font sens, en termes financiers autant que militaires. Aussi séduisante que puisse être cette perspective, sa concrétisation repose cependant sur une analyse sérieuse des options disponibles, dont certaines donnent d'emblée des exemples encourageants. Les variantes possibles dans le domaine vont de l'autonomie à la dépendance (les deux extrêmes), en passant par la coopération sur des programmes particuliers (hypothèse la plus fréquente historiquement en Europe avec quelques beaux succès), un partage des tâches et une interdépendance plus ou moins affirmée. La métaphore économique de l'intégration verticale (dans tout le spectre capacitaire) et horizontale (domaines et fonctions spécifiques) pourrait servir de référence pour la description des options qui va suivre. Le « calcul » de chaque Etat vis-à-vis des options offertes sera bien entendu très variable et lié à sa situation politique propre et surtout à son statut de grande, moyenne ou petite puissance européenne... Souplesse et pragmatisme seront sans doute les meilleurs gages de succès.

---

<sup>62</sup> Jean Rannou, « La Transformation du système de défense : la problématique des équipements », op. cit.

## **Mise en commun et spécialisation : pour une « intégration verticale » ?**

Quelles sont les options pour la mise en commun (*pooling*) et la spécialisation ? Ces deux notions sont révélatrices des budgets contraints autant que des nécessités industrielles pour l'acquisition d'équipements militaires. Elles sont toutes deux à mettre en relation avec les défis sécuritaires et démographiques auxquels l'UE est confrontée. Deux tendances émergent d'emblée : la spécialisation grandissante des plus petits pays (qui pourront faire encore mieux ce qu'ils font déjà bien, avec des dépenses moins exigeantes) et la spécialisation partielle des plus grandes puissances militaires européennes (capitalisant sur leurs domaines d'excellence traditionnels<sup>63</sup>). La spécialisation poussée semble être une approche sensée pour les pays qui ne sont de toute façon pas en mesure d'être présents dans tout le spectre capacitaire. L'investissement dans des capacités « niches » peut se révéler avisé pour ces pays<sup>64</sup>. Pour autant, cette option de spécialisation, si elle fait sens au plan purement économique, peut non seulement se révéler difficile au plan de la souveraineté mais encore demander des investissements initiaux plus importants de par les coûts de restructuration et d'adaptation des infrastructures existantes.

Pour ce qui est de la mise en commun, il convient de distinguer le partage (*Sharing*) et la mise en commun (*Pooling*) de capacités. Le partage de capacités survient lorsque des Etats partenaires mettent sur pied des capacités communes par le biais de la fourniture de capacités nationales sans que cela donne lieu à la mise en place d'une structure spécifique pour leur utilisation. Peu d'exemples existent aujourd'hui et certains qualifient cette option de mise en commun « par défaut ».

La mise en commun se produit lorsque plusieurs Etats décident d'organiser l'utilisation de capacités sur une base collective. Cela implique la création d'une structure intégrée de mise en œuvre. La *propriété* des moyens est toujours nationale mais les Etats parties à l'accord décident de déléguer l'*utilisation* de leurs moyens à une organisation intégrée. Les Etats membres gardant le contrôle de leurs propres moyens, cette formule autorise une certaine autonomie et la liberté de participer ou pas à telle ou telle mission.

## **Partage des tâches et des rôles ou l'« intégration horizontale »**

Il existe également la possibilité d'une intégration horizontale, autrement dit un accord entre pays partenaires portant sur un ensemble de capacités spécifiques. Le partage des tâches survient lorsque certaines

---

<sup>63</sup> La Grande-Bretagne se concentrant sur son rôle maritime et amphibie de projection de force avec une composante terrestre subordonnée, l'Allemagne évoluant lentement vers des capacités de projection de forces lourdes.

<sup>64</sup> Les exemples substantiels manquent encore mais on peut néanmoins signaler les capacités lituaniennes en matière de purification et production d'eau ou les unités médicales chypriotes.

capacités sont abandonnées par un Etat se reposant sur d'autres Etats partenaires pour assurer ce rôle spécifique en cas de nécessité. Plusieurs Etats européens ont décidé de recourir à cette méthode afin de réduire les redondances existantes. Si les avantages financiers sont indéniables, il faut néanmoins envisager les conséquences en termes de réduction de l'autonomie stratégique nationale.

Pour des raisons politiques ou techniques, il est parfois impossible d'arriver à un accord pour mettre en commun des capacités. Politiquement, cela peut se justifier par la volonté de protéger une base industrielle et technologique nationale. Techniquement, il est parfois impossible pour un Etat d'acquérir à lui seul l'ensemble d'une capacité.

Deux grandes options de « *role sharing* » se détachent d'emblée. Tout d'abord, le partage de capacités « niches », qui concerne des capacités au volume réduit mais au rôle déterminant dont la possession par chaque Etat membre ne se justifierait pas et créerait des surcapacités<sup>65</sup>. Il est néanmoins essentiel que les Etats partenaires aient l'assurance de pouvoir disposer de ces capacités en toutes circonstances. La seconde catégorie concerne les systèmes capacitaires particulièrement complexes et coûteux. Le meilleur exemple reste celui de l'imagerie et de l'observation spatiale, domaine exigeant s'il en est<sup>66</sup>.

L'accord entre les marines belge et néerlandaise pour établir des états-majors et des services de soutien communs pour leurs flottes est un exemple encourageant<sup>67</sup>. Un autre exemple est celui du bataillon logistique nordique qui met en commun des capacités logistiques nécessaires pour les missions dans les Balkans.

Selon des modalités *ad hoc* assez souples et réactives, des exemples existent également dans le domaine aérien. Pour répondre à une forte sollicitation ponctuelle, les armées peuvent recourir aux accords ATARES et SALIS et se voir mettre à disposition des capacités de transport venant d'armées étrangères. Mis en place en 2000, l'accord ATARES<sup>68</sup> permet aux pays contractants d'échanger des équivalents en heures de vol. La France et le Royaume-Uni en sont les principaux contributeurs. Les accords SALIS<sup>69</sup> (*Strategic Airlift Interim Solution*)

---

<sup>65</sup> On peut citer les capacités NRBC tchèques, les avions médicalisés allemands ou les chasseurs de mines de la marine belge.

<sup>66</sup> Voir le développement sur le futur système MUSIS, au sein de l'EDA. Jean-Pierre Maulny et Fabio Liberty, « Pooling of EU Member states assets in the implementation of ESDP », *European Parliamentary studies*, Février 2008, pp. 22 et 23.

<sup>67</sup> Jocelyn Mawdsley, Gerrard Quille, « Equipping the Rapid Reaction Force Options for and Constraints on a European Defence Equipment Strategy », op. cit., pp. 70-71.

<sup>68</sup> *Air Transport and Refueling Exchange of Services*.

<sup>69</sup> Signé pour 3 ans le 26 octobre 2005 et applicable depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2006, le contrat est basé sur l'affrètement à temps plein de deux avions gros porteurs Antonov AN 124, basés à Leipzig en Allemagne, pour lesquels 2000 heures de vol par an sont prépayées en totalité. Voir Rapport d'information parlementaire n° 66.



constituent le principal contrat multinational d'affrètement pour la projection de troupes. Ils visent à satisfaire les besoins propres des pays membres ainsi que les besoins multinationaux en transport aérien hors gabarit dans le cadre de l'UE ou dans celui de l'OTAN. La mise en œuvre des aéronefs est coordonnée par une cellule multinationale spécialisée insérée au sein de l'*European Airlift Centre* (EAC) basé à Eindhoven, depuis le 12 décembre 2005. Malgré quelques difficultés de mise en place, son développement constitue un élément très encourageant et assez emblématique de ce qui pourrait être réalisé dans d'autres domaines critiques. Le coût de fonctionnement annuel de la structure s'élève à 280 000 euros, ce qui semble bien modeste en comparaison d'autres structures multinationales (8 millions d'euros pour un état-major de corps d'armée). Sa transformation progressive en une structure de commandement du transport aérien européen vise à harmoniser les concepts et les procédures des pays membres avant de devenir un véritable maître d'œuvre organique. Notons que les contrats SALIS assurent une certaine stabilité mais sont insuffisants lorsque plusieurs pays demandent des moyens identiques au même moment. Cette dimension est souvent évoquée par les opposants à la notion même de partage des plateformes. De surcroît, si une opération militaire comme *Iraqi Freedom* en 2003 devait se répéter et générer à nouveau d'importantes dissensions politiques, pourrait-on politiquement se reposer sur une structure intégrée européenne telle que certains l'envisagent pour déployer des troupes?

### **Acquisition de capacités collectives critiques**

Cette option représente la forme la plus « intégrée » de mise en commun de moyens puisque ce sont des structures multilatérales plus que des Etats qui détiennent effectivement les capacités. Elle permet également de retirer un bénéfice maximum en termes d'économies d'échelle réalisées lors de l'acquisition et de mutualisation des coûts de fonctionnement lors de la vie opérationnelle. Toutes les propositions pour disposer de forces européennes plus capables exigeront des efforts financiers. La mise en commun (*pooling*) ne saurait être présentée comme le remède miracle aux difficultés capacitaires européennes. Elle doit néanmoins faire partie intégrante de toute stratégie pour combler celles-ci. Il est important de souligner que le partage sera vraisemblablement le plus efficace dès lors qu'il s'agira de financer de nouvelles capacités. En effet, mettre en commun des capacités existantes implique la fermeture de bases et d'infrastructures redondantes, la mise à niveau et la construction de nouvelles infrastructures de soutien. La modification des procédures de maintenance et de soutien des parcs d'équipement existants, surtout si ce ne sont pas des plateformes *High Density-Low Demand*<sup>70</sup> (des plateformes très spécialisées dont l'importance opérationnelle est inversement proportionnelle au nombre : ravitailleurs, AWACS, capacités SEAD ou

---

<sup>70</sup> Voir Robert P. Haffa, JR. et Barry D. Watts , « Brittle Swords : Low Density, High Demands Assets », *Strategic Review*, Fall 2000.

bâtiments Ro-Ro...), peut en effet avoir des conséquences opérationnelles particulièrement négatives, en sus des coûts financiers entraînés<sup>71</sup>.

L'OTAN entretient une capacité au niveau supranational, avec des équipages et une gestion commune entre 12 pays contributeurs : il s'agit des 17 avions d'alerte aérienne avancée AWACS. Trois raisons principales plaident pour la mise en commun de certains éléments des forces : la réduction des coûts de mise en œuvre permettant de libérer autant de ressources pour l'acquisition de nouvelles capacités ; la diminution des coûts d'acquisition supportés à plusieurs et surtout, peut-être, l'incitation donnée à plus d'interopérabilité, de communauté dans les doctrines et les équipements. Les derniers programmes d'acquisition tels l'A400M ou les avions ravitailleurs MRTT (*Multi Role Transport Tanker*) semblent aller dans ce sens. L'Agence européenne de l'armement est en train de finaliser une proposition pour la mise en commun de quelques exemplaires d'A400M. L'OTAN entreprend des démarches similaires pour une flotte d'avions de transport stratégique type C-17 Globemaster<sup>72</sup>.

L'exemple le plus tentant est peut-être celui de quelques appareils de type JSTARS<sup>73</sup>, acquis et mis en service de façon concertée sur le modèle de la flotte des AWACS de l'OTAN. Par ses capacités en matière de recueil du renseignement opératif et son emploi « à distance de sécurité », ce type de plateforme représenterait un investissement militairement déterminant pour un coût et un risque politique somme toute assez modique. Il est sans doute utile de rappeler ici que la seule capacité « collective » actuelle de l'UE est le centre de réception et d'analyse des images satellites de Torrejon (Espagne), lui-même hérité de l'Union de l'Europe Occidentale<sup>74</sup>. Cet embryon de flotte européenne pourrait utilement être complétée par des drones de niveau stratégique ou opératif type HALE (*High Altitude Long Endurance*) ou tout autre système moderne de surveillance et de renseignement HDLD. Des capacités CSAR et SEAD pourraient également être amalgamées. Toutes ces capacités se retrouvent dans des flottes ou des parcs réduits qui gagneraient à être mis en service et soutenus de manière plus intégrée, avec le souci de diminuer au maximum les coûts et de garantir une efficacité et une disponibilité opérationnelles optimum. Ce sont bien la multiplicité et la complémentarité des systèmes qui permettent de s'affranchir des contraintes opérationnelles inévitables lors d'un engagement.

### Approches multinationales

Contrairement aux capacités collectives évoquées plus haut, les projets de coopération multinationale restent l'option privilégiée pour la

---

<sup>71</sup> Cas de la location par l'armée de l'air italienne de 24 Tornado ADV britanniques âgés de 10 ans. La disponibilité opérationnelle atteint des niveaux particulièrement bas en raison de procédures de maintenance différentes (*in* Jocelyn Mawdsley, Gerrard Quille, « Equipping the Rapid Reaction Force Options for and Constraints on a European Defence Equipment Strategy », *op. cit.*).

<sup>72</sup> Daniel Kehoane, « Europe needs to learn to share military resources », *op. cit.*.

<sup>73</sup> *Joint Surveillance Target Attack Radar System*.

<sup>74</sup> Lorsque l'UE a repris les prérogatives de cette organisation régionale en 2000.

plupart des membres de l'UE car ils permettent de dimensionner scrupuleusement les contributions nationales aux besoins et aux intérêts particuliers des pays participants. Le renseignement d'origine satellitaire, par exemple, est considéré comme un domaine clé dans lequel l'Europe recherche une certaine indépendance vis-à-vis des Etats-Unis. L'accord franco-allemand pour connecter les satellites Hélios II et SAR Lupe permet une utilisation multinationale de capacités particulières (les stations de recueil au sol auxquelles participent l'Italie et l'Espagne), tout en préservant les intérêts nationaux dans la collecte du renseignement.

### Un cadre prometteur : les coopérations structurées permanentes

Une des causes fondamentales des problèmes d'efficacité militaire de l'UE réside dans la perspective quasi exclusivement nationale des planifications budgétaires de défense, ignorant les déficits capacitaires agrégés au niveau de l'UE ou de l'OTAN. Les exemples précédents démontrent à l'envi que des possibilités concrètes existent pour réduire les duplications intra-européennes et ainsi réaliser des gains en termes de capacités déployables à budget équivalent. Dans cette perspective, et prenant en compte les difficultés politiques bien réelles évoquée au fil de l'étude, les potentialités offertes par le mécanisme dit de *Coopération Structurée Permanente*<sup>75</sup> sont loin d'être négligeables. Paradoxalement, en effet, des mutualisations bien conçues pourraient accroître la souveraineté des Etats associés (en particulier les plus petits), permettant de lever certaines hypothèques politiques *a priori* redoutables<sup>76</sup>. Dans ce cadre institutionnel évolutif et souple, par des accords *précis* entre Etats *volontaires*, l'efficacité des budgets nationaux serait démultipliée de façon significative, permettant certains des bénéfices évoqués plus haut (économies d'échelle et de série, acquisition collective de capacités critiques...). Ce cadre permettrait également aux Etats participants de rester actifs dans un spectre capacitair plus vaste, en dépit de la diversité des ressources consacrées. Pour les plus « petits », c'est avant tout la perspective d'opérer à des niveaux souvent incompatibles avec leurs

---

<sup>75</sup> Le Traité de Lisbonne permet d'établir une coopération structurée permanente, c'est-à-dire la réunion de plusieurs Etats membres sur le critère des capacités militaires nécessaires pour remplir des missions « plus exigeantes », qui demeurent toutefois dans le champ de la PESD. Le Conseil européen établit la coopération structurée permanente et statue à la majorité qualifiée, après avis du ministre des Affaires étrangères. Aucun seuil de participation minimale n'est fixé par le Traité, et les décisions sont prises à l'unanimité des Etats membres y participant. A la différence des coopérations renforcées, le Traité ne prévoit pas explicitement l'accord des autres Etats membres aux délibérations (« abstention constructive »). Pour la participation ultérieure d'un Etat membre, le Traité prévoit que le Conseil réunissant les membres participants confirme, à la majorité qualifiée, la participation d'un Etat réunissant les critères. Tout Etat membre participant à la coopération structurée permanente peut quitter librement le mécanisme, sans procédure particulière. Cf. Rapport d'information n° 340 (2004-2005) de Serge Vinçon, Commission des affaires étrangères du Sénat, 12 mai 2005. (<http://www.senat.fr/rap/r04-340/r04-3402.html>)

<sup>76</sup> Sven Biscop, « Permanent Structured Cooperation and the Future of ESDP », *Academia-Egmont Paper 20*, The Royal Institute for International Relations, Bruxelles, 2008.

moyens strictement nationaux (le corps d'armée par exemple dans le domaine terrestre...). Concernant essentiellement les structures de commandement, de soutien et de formation, ces mises en commun préservent la base nationale des unités de combat, donnant par là la flexibilité politique nécessaire, tout en permettant la mise en place de capacités européennes plus déployables. Comme le souligne Sven Biscop<sup>77</sup>, ce mécanisme permet, dans la continuité des Groupements Tactiques 1500<sup>78</sup>, de créer de fait des pré-arrangements facilitant la mise sur pied de *Force packages*, compatibles à la fois avec les engagements de la PESD et ceux de l'OTAN. Les déclarations récentes de Victoria Nuland semblent indiquer que cette perspective est accueillie favorablement par Washington<sup>79</sup>.

### ***La « communalité » envisageable par milieu***

Difficultés politiques et contraintes budgétaires mises à part, il est relativement aisé d'identifier un ensemble de pistes potentiellement fructueuses pour la mise en commun de capacités au niveau européen. Il convient de distinguer les équipements communs déjà en service, utilisés sur une base purement nationale, et les nouveaux besoins capacitaires qui nécessiteraient une acquisition et une mise en service fondées sur la coopération.

L'approche par le partage et la mise en commun pour une meilleure efficacité des dépenses ne peut se faire que de manière progressive, eu égard aux difficultés politiques et techniques évoquées plus haut. Les sensibilités nationales et les divergences politiques sont légitimes. Une préoccupation partagée par les pays ayant des ambitions fortes en matière de défense est leur scepticisme envers les dispositions de certains Etats partenaires en cas d'intervention à risque, en particulier loin de l'Europe. Le processus de rapprochement devra logiquement commencer par les fonctions de soutien et d'appui général (« la queue ») avant de progresser vers des capacités de combat (« les dents »).<sup>80</sup>

Comme évoqué plus haut, les *capacités aériennes* représentent un domaine où la mise en œuvre peut être assez rapide et les améliorations notables. En premier lieu, et étant donné le coût particulièrement élevé des opérations aériennes et de leurs infrastructures de soutien, des efforts

---

<sup>77</sup> *Ibid.* « Permanent Structured Cooperations » as a « EU-Nato neutral project ».

<sup>78</sup> Elément de réaction rapide mis en place par les Etats membres de l'UE, sur le principe de contributions nationales avec des prises d'alerte de six mois. Une nation assure le commandement avec des compléments internationaux fournis par les partenaires.

<sup>79</sup> Cité par Sven Biscop, « Permanent Structured Cooperation and the Future of ESDP », op. cit.. Victoria Nuland (Représentante permanente des Etats-Unis auprès de l'OTAN), discours à la London School of Economics, 25 février 2008. Elle avait prononcé le même discours au Press Club, à Paris, le 22 février.

<sup>80</sup> Julian Lindley-French, « A long term perspective on military integration », in Sven Biscop (ed.), « E Pluribus Unum ? (...) », op. cit., pp. 39-40.

somme toute assez modestes de rationalisation peuvent permettre d'obtenir des gains importants. Le transport aérien n'est pas un cas unique : le ravitaillement air-air constitue également un sous-domaine privilégié pour une plus large intégration. Le *domaine spatial* offre déjà quelques exemples intéressants d'approche multinationale. Ainsi, l'accord déjà évoqué entre la France et l'Allemagne pour lier leurs satellites d'observation Hélios II et SAR Lupe permettant l'exploitation des images transmises par les deux systèmes dans des stations au sol a réussi à séduire la Belgique, l'Espagne et l'Italie<sup>81</sup>.

Dans le *domaine maritime*, l'intérêt peut logiquement se porter sur la mise en commun, l'acquisition collective ou l'utilisation concertée de bâtiments de transport pour le déploiement stratégique. Ces trois pistes ne sont pas exclusives l'une de l'autre et démontrent la richesse des possibilités offertes. Au surplus, de nombreux bâtiments remplissant cette fonction sont de fait loués. Les navires de soutien logistique des flottes européennes peuvent également rentrer dans cette catégorie. Une rationalisation européenne des services de ravitaillement et de soutien à terre, à l'aune de l'exemple néerlandais-belge<sup>82</sup>, pourrait se révéler intéressante à plus long terme. Des initiatives semblables seraient possibles entre les marines danoise et allemande. L'initiative sur les avions de patrouille maritime entre l'Allemagne et les Pays-Bas va ainsi dans le sens d'un accord entre deux partenaires pour une prise de rôle de l'un au profit de l'autre moyennant négociation (l'aéronavale allemande récupérant les avions Atlantique 2 néerlandais tout en assurant en contrepartie la mission qui leur était dévolue). Daniel Keohane va jusqu'à envisager, en cas de succès des premières initiatives, le développement d'une ambitieuse flotte méditerranéenne de frégates entre la France, l'Italie et l'Espagne<sup>83</sup>. Pour des unités majeures (*capital ships*) tel le porte-avions, la possibilité de faire alterner des équipages de nationalité différente sur une même plateforme selon le principe de l'utilisation alternée<sup>84</sup> ne tient pas assez compte des spécificités techniques et opérationnelles, ni du savoir-faire des diverses marines.

L'intégration de *capacités opérationnelles de combat terrestre* soulèverait des questions politiques particulières. Dans les documents de doctrine, il est défini, en règle générale, que dans le cadre d'opérations majeures d'imposition de la paix ou de guerre, le niveau d'intégration minimum pour garantir l'efficacité militaire est celui de la brigade interarmes

---

<sup>81</sup> Fiorenza, « French, German Sats To Widen Intelligence Capabilities », *C<sup>4</sup>ISR Journal*, [www.isrjournal.com/story.php?F=328012](http://www.isrjournal.com/story.php?F=328012).

<sup>82</sup> Exemple du *Joint Maritime Headquarters* (MHQ) entre la Belgique, les Pays Bas et le Luxembourg (Admiraal Benelux) qui fonctionne depuis 2001. Sven Biscop (ed.), « E Pluribus Unum ? (...) », op. cit..

<sup>83</sup> Daniel Keohane, « Europe needs to learn to share military resources », op. cit..

<sup>84</sup> Comme cela a parfois été évoqué par des responsables politiques ou des experts européens à l'occasion des débats sur le deuxième porte-avions français. L'aéronavale française utilisant des avions à ailes fixes (nécessitant une catapulte), la Royal Navy ayant choisi une version à décollage vertical du *Joint Strike Fighter* américain.

avec des unités homogènes<sup>85</sup>. Certaines opérations de stabilisation complexe font descendre le seuil d'intégration au niveau de la *Task Force*<sup>86</sup>. Pour ce qui est de certaines activités de soutien des forces terrestres, un nombre restreint de domaines préférentiels peuvent assez naturellement se prêter à des mises en commun afin d'améliorer les capacités au meilleur coût : certaines missions du génie (travaux lourds, décontamination et production d'eau ou d'électricité...), les transmissions stratégiques ou de théâtre, le transport logistique terrestre, le soutien santé en zone arrière sont des pistes à considérer. Le domaine du soutien logistique lui-même<sup>87</sup> est également à étudier avec d'autant plus d'intérêt que le nombre et la variété des équipements communs sont importants. Les économies d'échelle seraient considérables.

### ***L'acquisition de nouvelles capacités déterminantes***

Aucune de ces hypothèses concernant le transport, le ravitaillement aérien, les flottes de soutien, les moyens d'appui spécifiques et de soutien terrestre ou les capacités de reconnaissance - surveillance stratégique, ne compromettrait les capacités des diverses nations. Au vrai, pour les plus petits Etats, cela signifierait à la fois un accroissement des capacités disponibles et une réduction des coûts. Pour les Etats les plus volontaires dans le domaine de la défense, cela signifierait une acquisition partagée de capacités stratégiques critiques qui font actuellement défaut, sauf à dépendre intégralement du « parapluie informationnel et logistique » américain. Plus prosaïquement, par une série de réalisations concrètes, il se pourrait que les difficultés politiques et les réticences de certains Etats membres se trouvent atténuées par cette approche « bottom-up ».

En sens inverse, la rationalisation et la mise en commun des capacités de combat se révéleront nettement plus sensibles. En particulier pour les « grands » de la défense en Europe, il est difficilement envisageable de mettre leurs forces à disposition d'une autorité supranationale sans qu'une pratique longue et positive dans les autres domaines se soit établie. Les capacités navales et aériennes offensives et défensives sont tout aussi difficiles à mettre en commun et utiliser d'un point de vue politique, mais sont relativement aisées à intégrer au niveau opérationnel, puisque ces deux armées de milieu ont une longue tradition de travail en coalition, en particulier depuis la création de l'Alliance atlantique.

---

<sup>85</sup> Général d'armée (2S) Bernard Thorette, *La vision française d'une interopérabilité renforcée*, Doctrine No 11, mars 2007, pp. 30-33.

<sup>86</sup> Cas de la KFOR au Kosovo, réorganisée depuis 2006 en Task Forces (en lieu et place des brigades multinationales).

<sup>87</sup> C'est-à-dire le maintien en condition, l'approvisionnement en pièces détachées et en rechanges.

# Conclusion

---

L'existence de capacités militaires redondantes dans l'ensemble des Etats membres de l'Union Européenne doit être considérée à l'aune des manques importants identifiés par toutes les études dans le domaine. Bien que la sensibilité politique reste grande pour les gouvernements nationaux, les exemples encourageants ne manquent pas et les formules d'association sont assez diversifiées. Beaucoup reste encore à réaliser.

L'immense majorité de ces Etats membres sont incapables de lancer une opération autonome. Devant déjà avoir recours à leurs alliés, les Etats membres devraient logiquement utiliser les procédures alliant au mieux autonomie stratégique et gains financiers. Dans cette perspective, la mise en commun de capacités militaires pourrait permettre aux Etats européens de reconquérir les marges de manœuvre financières indispensables à l'acquisition des capacités modernes critiques qui font actuellement défaut. La plupart d'entre elles deviendraient abordables en étant acquises au-delà de l'horizon national habituel. Compte tenu des exemples européens et otaniens assez diversifiés mentionnés dans l'étude, il est permis de penser qu'une telle approche serait particulièrement adaptée pour l'acquisition de capacités actuellement inexistantes. En revanche, la mise en commun de ressources et d'équipements déjà existants entraînera des dépenses supplémentaires à court terme pour adapter les dispositifs. Cependant, ce processus constituera un élément fondamental de toute stratégie d'accroissement et d'amélioration des capacités militaires de l'Union à moyen mais surtout long termes.

Partage et mise en commun de capacités, acquisition collective, spécialisation ou partage des rôles sont autant de pistes à considérer en parallèle pour arriver avec le plus de pragmatisme possible à l'objectif final : la mise à disposition effective des capacités critiques qui font actuellement défaut dans les grandes fonctions opérationnelles. Des approches univoques sont à bannir et au regard des exemples présentés, force est de constater que la combinaison des méthodes semble être un gage de succès et d'avancées concrètes. Le cadre institutionnel souple et évolutif offert par les Coopérations Structurées Permanentes pourrait se révéler particulièrement précieux.

Il va sans dire que pour le sujet qui nous intéresse ici, les principaux obstacles à franchir sont d'ordres politique, culturel mais également technique. Il s'agit de la question du contrôle et de sa délégation éventuelle, avec ses attendus institutionnels et surtout ses débats consécutifs : OTAN contre PESD, coopération structurée ou intégration,



approche globale ou groupe de pays « leaders »... Les Britanniques craindraient de s'engager dans un programme majeur de ce type par peur d'un veto à une participation dans une opération aux côtés des Etats-Unis. Les décideurs français ne souhaiteraient pas se voir paralysés pour une action sur le sol africain du fait des réserves exprimées par leurs partenaires. L'utilisation d'un droit de veto apparaît dès lors d'emblée comme une option à rejeter.

Mettant des ressources en commun, les Etats participants devraient surtout bénéficier d'un « droit de tirage spécifique » sur les plateformes partagées au prorata de leurs contributions.

Le débat autour de la relation transatlantique, au demeurant important, ou la discussion sur les buts ultimes de la construction européenne ne devraient surtout pas brouiller l'objectif essentiel : accroître sensiblement et de façon pragmatique les capacités militaires de l'UE dans le spectre le plus large possible, avec un effort particulier sur les domaines clés où les déficiences sont identifiées. Il se pourrait même, paradoxalement, qu'en traitant de front la problématique capacitaire, la perspective d'un renouveau du partenariat atlantique et d'une politique étrangère et de sécurité commune européenne se trouvent simultanément débloquées. Peut-être le mécanisme des Coopérations Structurées Permanentes – si du moins le Traité de Lisbonne entre en vigueur – et la nouvelle attitude américaine à l'égard de la PESD permettront-ils des avancées substantielles et bien urgentes en matière de capacités ?

## Annexe 1

European - US Defence Expenditure - Reform		
	Europe	US
<b>Military Personnel</b>	1,940,112	1,384,968
<b>Civil Personnel</b>	484,827	699,520
<b>Defence Spent per Soldier</b>	€ 103,602	€ 354,898
<b>Investment (Equipment Procurement and R&amp;D) per Soldier</b>	€ 20,002	€ 102,489

\* **Military Personnel:** Authorised strengths of all active military personnel; includes non-MOD personnel in uniform who can operate under military command and can be deployed outside national territory.

European - US Defence Expenditure - Reform		
	Europe	US*
<b>Personnel Expenditure</b>	€ 110,0 Bln	€ 100,0 Bln
<b>Operations &amp; Maintenance</b>	€ 43,3 Bln	€ 169,2 Bln
<b>Equipment Procurement</b>	€ 29,1 Bln	€ 83,0 Bln
<b>Research &amp; Development</b>	€ 9,7 Bln	€ 58,0 Bln
<b>(Includes: Research &amp; Technology)</b>	€ 2,6 Bln	€ 13,6 Bln

**R&D:** Any R&D programmes up to the point where expenditure for production of equipment starts to be incurred.

**R&T:** Subset of R&D – expenditure for basic research, applied research and technology demonstration for defence purposes.

**US R&T:** Also includes some defence spending by NASA.

\* Note that US defence expenditure data includes the supplement budget. It is not possible to split out of the supplement budget the Operation & Maintenance and Personnel Expenditure. Therefore these individual categories totals are on the lower side.

## Annexe 2

### 20 European Contributions to Operation Allied Force

**Table 2.2**  
**Summary of Sorties by Key European Air Forces**

Sortie Type	France	Germany	Italy	Netherlands	United Kingdom
Aerial refueling	389	0	90	126	291
Combat air patrol	458	0	362	656	148
Close air support	396	0	358	110	686
Battlefield air interdiction	821	0	90	319	415
Suppression of enemy air defenses	0	414	170	0	4
Reconnaissance	230	205	10	41	205
Airborne early warning	49	0	0	0	163
Electronic intelligence	71	17	1	0	38

SOURCE: <http://www.stratfor.com/crisis/kosovo/natoorderofbattle.htm>.

# Bibliographie

---

## Discours et documents officiels :

Allocution du Chef d'état-major des armées, le Général d'armée Georgelin, devant la 59ème session de l'IHEDN le 16 mars 2007.

Assemblée de l'UEO, *La dimension spatiale de la PESD*, rapport de session ordinaire, 30 novembre 2004.

European Defence Agency, *EU Governments Seek to Improve Air Transport Capacity for Military Operations*, Press Release, 15 February 2008.

European Defense Agency, *European-United States Defense Expenditures in 2006*, Bruxelles, décembre 2007.

NULAND Victoria, discours à la London School of Economics, 25 février 2008, et au Press Club, à Paris, le 22 février 2008.

## Ouvrages et études :

BISCOP Sven (ed.), « E Pluribus Unum? Military Integration in the European Union », *Egmont Paper*, n° 7, Royal Institute For International Relations, 2005.

BISCOP Sven, « Permanent Structured Cooperation and the Future of ESDP », *Egmont Paper*, n° 20, The Royal Institute for International Relations, 2008.

Center for Strategic and International Studies, *European Defence Integration. Bridging the gap between strategy and capabilities*, October 2005.

Center for Strategic and International Studies, *European Defense Integration : bridging the gap between strategy and capabilities*, octobre 2005.

DE NEVE Alain, MATHIEU Raphaël, *Les armées d'Europe face aux défis capacitaires et technologiques*, Bruxelles : Bruylant, Coll. "Axes", 2005, 300 p.

GARDEN, Timothy, *The future of ESDP: Defence capabilities for Europe*, Royal Institute for International Affairs, avril 2003.



- KUCHEIDA Jean-Pierre, *The EU battlegroups-reply to the annual report of the council*, Assembly of Western European Union, The Inter-parliamentary European Security and Defence, June 2007.
- PETERS John E., JOHNSON Stuart, BENSANEL Nora, LISTON Timothy, WILLIAMS Traci, *European Contributions to Operation Allied Force: Implications for Transatlantic Cooperation*, RAND-Air Force Project, 2001, 136 pp.
- QUILLE Gerrard, GASPARINI Giovanni, MENOTTI Roberto, MONACO Annalisa, VALASEK Tomas, *An Action Plan for European Defence. Implementing the Security Strategy*, Rome : Centro Militare di Studi Strategici, 2005.
- SCHMITT Burkard, « From cooperation to integration. Defense and Aerospace Industries in Europe », *Chaillot Paper*, n° 40, juillet 2000.
- SIPRI Yearbook 2007, *Armament, Disarmament and International Security. Military Expenditure*, Oxford University Press, 2007.
- The International Institute for Strategic Studies, *The Military Balance 2008*, Londres : Routledge, 2008.
- Articles :**
- BOYER Yves, « Les opérations en coalition et leurs implications sur les processus de commandement et d'innovation conceptuelle dans le domaine de l'action militaire », *Annuaire français de relations internationales*, Paris : Bruylant, La documentation française, 2005.
- BOYER Yves, SCHMITT Burkard, « Can and should Europe bridge the capabilities gap? », *Nato Review*, Autumn 2002
- BUCKLEY Edgar, « Britain And France Must Pool Parts Of Their Defence », *CER Bulletin*, Centre for European Reform, Issue 49, August/September 2006.
- COONEN Stephen J., « The widening military capabilities gap between the United States and Europe : does it matter? », *Parameters*, Autumn 2006.
- DE DURAND Etienne, « Together In The Same Boat : Shared Platforms For An Effective Defence », *World Defence Systems*, Autumn 2004, volume 7, issue 2.
- GARDEN Tim and GRANT Charles, « Europe Could Pack a Bigger Punch », *CER Comment and Analyses*, Centre for European Reform, December 2002.
- GRANT Charles, « Reviving European Defense Co-Operation », *NATO Review*, Winter 2003.



- HAFFA Robert P. JR., WATTS Barry D., « Brittle swords : low density, High-demands assets », *Strategic Review*, Fall 2000.
- IRONDELLE Bastien, « L'Europe de la défense à la croisée des chemins ? », *Critique Internationale*, n° 26, janvier 2005.
- KEOHANE Daniel, « Europe needs to learn to share military resources », *Jane's Defence Weekly*, 18 juin 2008.
- KEOHANE Daniel, « The Way Forward For European Defence », *CER Bulletin*, Issue 31, Centre for European Reform, August/September 2003.
- MATHIEU Raphael, « Développement des capacités européennes en matière de ravitaillement en vol et de transport stratégique », *Les Cahiers du RMES*, volume 1, n° 1, juillet 2004.
- MAULNY Jean-Pierre, LIBERTI Fabio, « Pooling of EU Member states assets in the implementation of ESDP », *European Parliamentary studies*, Février 2008.
- MAWDSLEY Jocelyn, QUILLÉ Gerrard, « Equipping the Rapid Reaction Force Options for and Constraints on a European Defence Equipment Strategy », *BICC Paper*, n° 33, Bonn International Center for Conversion, septembre 2003.
- MEIERS Franz-Josef, « Germany is the ESDP's reluctant third Musketeer », *Vu d'Europe*, été 2007.
- ORR Dave L., « The Benelux Deployable Air Task Force: A model for EU/NATO Defence Force Integration », *USAF, Air & Space Power Journal*, Fall 2003.
- PILEGAARD Jess, « The European Security and Defence Policy and the Development of a Security Strategy for Europe », *The Politics of European Security*, Danish Institute of International Studies, 2004, pp. 11-38.
- QUILLÉ Gerrard, « New Defense Agenda, Turning the rhetoric of european defence cooperation into reality », *Fresh Perspectives on Europe's Security*, Winter 2004.
- RANNOU Jean, « La Transformation du système de défense : la problématique des équipements », *Politique étrangère*, hiver, 4/2007.
- THORETTE Bernard, « La vision française d'une interopérabilité renforcée », *Doctrine*, n° 11, mars 2007, pp. 30-33.





## Informations aux lecteurs

---

Si vous êtes intéressé(e) par d'autres publications de la collection, veuillez consulter la section « Focus stratégique » sur le site Internet de l'Ifri :

<http://www.ifri.org>

Les derniers numéros publiés de la collection « Focus stratégique » sont :

- Jean-Bernard Véron, *L'aide au développement face à la guerre*, Focus stratégique n°7, Ifri, mai 2008

[http://www.ifri.org/files/Securite\\_defense/Focus\\_7\\_Veron\\_aide\\_developpement\\_guerre.pdf](http://www.ifri.org/files/Securite_defense/Focus_7_Veron_aide_developpement_guerre.pdf)

- Marc Hecker, *Du bon usage de la terreur*, Focus stratégique n°6, Ifri, avril 2008

[http://www.ifri.org/files/Securite\\_defense/Focus\\_strategique\\_6\\_Hecker\\_Terreur.pdf](http://www.ifri.org/files/Securite_defense/Focus_strategique_6_Hecker_Terreur.pdf)

- Christopher S. Chivvis, *Birthing Athena : The Uncertain Future of European Security and Defense Policy*, Focus stratégique n° 5, Ifri, mars 2008

[http://www.ifri.org/files/Securite\\_defense/Focus\\_strategique\\_5\\_Chivvis\\_PESD.pdf](http://www.ifri.org/files/Securite_defense/Focus_strategique_5_Chivvis_PESD.pdf)

- Paul Haéri and Laurent Fromaget, *Stabiliser autrement? Les équipes provinciales de reconstruction (PRT) en Afghanistan*, Focus stratégique n° 4, Ifri, janvier 2008

[http://www.ifri.org/files/Securite\\_defense/Focus\\_strategique\\_4\\_FromagetHaeri\\_PRT.pdf](http://www.ifri.org/files/Securite_defense/Focus_strategique_4_FromagetHaeri_PRT.pdf)

- Etienne de Durand, *L'interarmées aux Etats-Unis : Rivalités bureaucratiques, enjeux opérationnels et idéologie de la jointness*, Focus stratégique n° 3, Ifri, novembre 2007

[http://www.ifri.org/files/Securite\\_defense/Focus\\_strategique\\_3\\_deDurand\\_interarmees.pdf](http://www.ifri.org/files/Securite_defense/Focus_strategique_3_deDurand_interarmees.pdf)