

REPENSER LA COOPÉRATION DE SÉCURITÉ:

# POOLING AND SHARING, SMART DEFENCE ET LA SUISSE

L'amenuisement des budgets consacrés à la défense en Europe s'accompagne d'une pression croissante à la coopération en matière de politique d'armement et de défense. Le «Pooling and Sharing» et la «Smart Defence» de même qu'une série de nouvelles initiatives subrégionales visent à renforcer les capacités militaires nationales par le biais d'une coopération multinationale pragmatique. Les nouvelles possibilités de collaboration sont importantes pour la Suisse tant pour des raisons économiques que militaires.



Les conseillers fédéraux Maurer et Burkhalter avec M. Rasmussen, Secrétaire général de l'OTAN, le 22 nov. 2012

On peut observer en Europe un nouveau dynamisme dans la coopération en matière de politique d'armement et de défense. L'UE parle de «Pooling and Sharing». A l'OTAN, la formule magique est «Smart Defence». Au fond, les deux expressions signifient la même chose, à savoir une intensification de la coopération multinationale en vue d'améliorer les capacités militaires nationales. Mais le credo du «Smart Pooling» n'est pas seulement sur toutes les lèvres à l'Agence européenne de défense (AED) et à l'Alliance atlantique: on peut aussi percevoir en Europe des efforts en vue d'intensifier la coopération en matière de politique d'armement et de défense au niveau subrégional, comme par exemple entre les Etats nordiques, entre la Grande-Bretagne et la France ou entre plusieurs Etats d'Europe centrale.

Le «Pooling and Sharing» comme la «Smart Defence» sont des concepts définis de manière délibérément vague qui recouvrent un large éventail de champs de coopéra-

tion et englobent des projets caractérisés par des niveaux d'ambition très différents. Pour commencer, ces termes peuvent signifier le développement et l'acquisition communs de biens d'armement. «Pooling» peut en outre désigner la mise à disposition, la commande ou l'utilisation coordonnées de capacités militaires. «Sharing» va encore plus loin et se réfère à la possession commune d'une capacité. Certaines capacités stratégiques comme la défense antimissile sont directement subordonnées à l'OTAN. D'autres capacités sont acquises et gérées dans un réseau multinational. Dans le cadre de la Strategic Airlift Capability, 12 Etats ont par exemple acheté trois avions de transport C-17, chaque Etat possédant une part d'heures de vol et pouvant les négocier avec ses Etats partenaires.

Il reste à voir dans quelle mesure le «Pooling and Sharing» et la «Smart Defence» incitent effectivement une nouvelle culture de coopération en matière de politique de défense. Les défis d'une coopération renforcée

sont d'une part considérables. L'expérience a montré combien une coordination multinationale peut s'avérer complexe dans l'identification des besoins militaires et le développement ou l'utilisation des capacités. Sur le plan intra-étatique, les résistances de la bureaucratie de la défense ou de l'industrie de l'armement nationale rendent parfois difficile la réalisation des objectifs politiques en matière de coopération. Des questions sensibles de souveraineté peuvent en outre se poser, surtout pour les projets présentant un niveau élevé de coopération. Le thème de la disponibilité nationale garantie (*assured access*) des capacités mises à disposition en commun en fait partie. Enfin, l'érosion de la cohérence politique et de la solidarité en Europe que l'on peut observer dans le contexte de la crise de l'endettement et de l'euro peut aussi avoir des répercussions négatives sur la coopération en matière de politique de défense.

D'autre part, les répercussions négatives de la crise de l'endettement sur les budgets de défense de la plupart des Etats européens permettent justement de supposer qu'une intensification de la coopération en matière d'armement et de défense ne représente plus seulement une option mais de plus en plus une nécessité. Sur la toile de fond des menaces actuelles et du changement de valeurs sociales, il se pourrait que les dépenses de défense baissent de manière démesurée par rapport à d'autres postes budgétaires dans de nombreux Etats frappés par des mesures d'austérité. La pression financière croissante semble d'autant plus grave que le prix de nombreux biens d'armement ne cesse d'augmenter en raison des développements technologiques. Sans

gains d'efficacité ni acquisition de savoir-faire par des initiatives comme le «Pooling and Sharing» ou la «Smart Defence», de nombreuses forces armées européennes risquent donc aussi de perdre une partie de leur capacité d'action militaire.

Le caractère pragmatique des initiatives de coopération actuelles est l'un de leurs atouts. Les projets de «Pooling and Sharing» de l'AED et la majorité écrasante des projets de «Smart Defence» de l'OTAN ne visent pas la mise sur pied de capacités contrôlées par les institutions de ces organisations. Il s'agit plutôt de projets de coopération multinationale d'un nombre très variable d'Etats participants, réalisés sous l'égide de l'organisation respective. L'AED et l'OTAN jouent principalement le rôle de facilitateurs, les projets multinationaux étant en règle générale menés par une «Lead Nation». Les Etats choisissent à la carte les projets qui leur importent, aucun autre engagement n'étant requis au-delà des différents projets.

Le «Pooling and Sharing» et la «Smart Defence» sont aussi des initiatives dignes d'intérêt pour la Suisse surtout en raison de cette flexibilité. En tant qu'Etat partenaire de l'AED et de l'OTAN, elle peut participer aux projets multinationaux de ces dernières. En tant que petit Etat neutre, elle devra, à l'avenir, dépendre encore plus de la coopération que d'autres Etats si son armée doit disposer de capacités militaires à la hauteur des menaces. Le fait que les dépenses de défense de la Suisse par rapport à son PIB comptent parmi les plus faibles d'Europe plaide aussi pour une discussion approfondie des nouvelles possibilités de coopération.

En fait, les approches comme le «Pooling and Sharing» et la «Smart Defence» donnent à la Suisse l'occasion de repenser la coopération. A la différence des débats politiquement chargés sur les contributions à la production de sécurité européenne commune, on ne peut guère nier la plus-value pouvant résulter pour la Suisse d'une participation à ce type de projets. C'est sur cette toile de fond que nous expliquerons d'abord dans la suite les développements actuels dans la coopération en matière de politique d'armement et de défense en Europe et discuterons ensuite de leur importance pour la Suisse.

### AED: Pooling and Sharing

La coopération en matière d'armement en Europe a principalement lieu aujourd'hui dans le cadre de l'Agence européenne de

défense dont font partie 26 Etats de l'UE (sans le Danemark). L'AED, créée en 2004, soutient ses membres dans le développement de capacités militaires, joue un rôle initiateur et coordinateur dans la coopération en matière d'armement, vise un accroissement de l'efficacité de la recherche et de la technologie de défense et s'efforce de créer un marché concurrentiel pour les biens de défense en Europe. Grâce à un accord avec l'organisation d'armement OCCAR, l'AED sera à l'avenir en mesure de participer au suivi de programmes d'armement pendant tout leur cycle de vie.

L'impulsion politique du concept de «Pooling and Sharing» à l'AED a été donnée quand les ministres de la défense de l'UE 26 ont décidé à Gand, en septembre 2010, une coopération approfondie dans le développement et l'utilisation des capacités militaires. Au lieu de postuler comme les années précédentes des objectifs de capacité trop ambitieux, les ministres de la défense nationaux identifient par la suite, dans le cadre de l'AED, leurs besoins en capacités et les possibilités de coopération correspondantes. Sur la base d'une liste de plus de 200 idées de coopération, les ministres de la défense ont finalement présenté fin 2011 11 premiers projets concrets de «Pooling and Sharing». D'autres projets possibles ont été retenus lors d'une réunion consécutive en novembre 2012 (cf. encadré). Un code de conduite volontaire visant à intégrer l'idée de «Pooling and Sharing» dans les processus de planification et de décision nationaux a aussi été adopté. Le «Pooling and Sharing» est somme toute devenu entre-temps une idée maîtresse de l'AED, bien au-delà des projets définis.

Le programme de formation de pilotes d'hélicoptère compte à ce jour parmi les projets les plus réussis de l'AED. Rien que cette année, 56 équipages et 3 000 membres du personnel au sol ont pu s'entraîner dans le cadre d'exercices au Portugal et en Belgique. D'autres programmes d'entraînement pour les pilotes d'avions de combat et le personnel de la marine sont mis sur pied sous la houlette respective

des Italiens et des Irlandais. D'importants projets concernent aussi la mise en réseau des systèmes de surveillance maritime des forces navales européennes (avec 18 Etats actuellement) et le développement d'hôpitaux de campagne modulaires (15 Etats). Le projet phare à proprement parler concerne cependant la capacité militaire de ravitaillement en vol qui jouit d'une priorité élevée depuis l'intervention en Libye.

Le niveau d'ambition des projets de l'AED est en somme peu élevé, ce qui est tout à fait indiqué puisqu'il s'agit principalement, dans une première phase, de recueillir des expériences. Les interfaces de l'AED avec des acteurs civils, en particulier avec la Commission de l'UE et ses programmes de recherche bien financés, constituent l'un des grands avantages de l'AED. Son plus grand handicap se situe dans le fait que ses finances sont pas à la hauteur de ses tâches et qu'elle ne peut pas grandir en raison de la résistance britannique. C'est pourquoi le «Pooling and Sharing» est aussi un processus intergouvernemental à caractère fortement ascendant et qu'il a tendance à être encore plus pragmatique que la «Smart Defence». L'AED fournit cependant aussi, en plus de sa fonction d'ancrage de projets multinationaux variables, un travail important dans le domaine des normes pour toute l'Europe (par exemple pour les munitions), des certifications (pour l'aptitude au vol des avions militaires) et de l'harmonisation des exigences nationales de configuration dans l'acquisition commune de biens d'armement.

### OTAN: Smart Defence

L'OTAN fonde son concept de «Smart Defence» sur trois principes: la priorisation, la spécialisation et la coopération. La priorisation signifie que les Etats membres doivent, dans le développement de leurs capacités, s'orienter en premier lieu sur le Concept stratégique de l'OTAN de 2010 et les besoins en capacités qui en découlent pour les NATO Forces 2020. Les projets de «Smart Defence» sont par conséquent répartis en sept catégories: préparation/entraînement (*prepare*), projection des capacités (*project*), contact avec l'ennemi (*engage*), endurance/maintien

#### «Pooling and Sharing» à l'Agence européenne de défense

- Premiers projets 2011: Helicopter Training Programme, Maritime Surveillance Networking, European Satellite Communication Procurement Cell, Medical Field Hospitals, Air to Air Refueling, Future Military Satellite Communications, Intelligence Surveillance Reconnaissance (ISR), Pilot Training, European Transport Hubs, Smart Munitions, Naval Logistics and Training
- Nouveaux projets novembre 2012: Cyber Defence, Route Clearance CIED, NH90 Transport Helicopter, Maritime Landscaping Exercise, European Advanced Airlift Tactics Training Course
- Documents importants: rapport annuel de l'AED 2011 [↗](#), code de conduite 2012 [↗](#), initiative de Gand [↗](#)

(*sustain*), consultation et commandement (*consult, command & control*), protection des troupes et dispositifs (*protect*) et moyens d'information (*inform*). La «Smart Defence» est cependant aussi devenue plus pragmatique et contrôlée de manière ascendante que ne le suggère le principe de priorisation. De nombreux projets et suggestions ne semblent s'orienter que de manière restreinte sur les balises originales de l'OTAN.

Le principe de spécialisation s'est lui aussi relativisé dans l'intervalle. L'idée originale que les petits Etats se spécialisent surtout dans certaines capacités et achètent au besoin d'autres capacités à des Etats partenaires n'a pu être réalisée que de manière très limitée. Des exemples beaucoup cités comme la surveillance de l'espace aérien de l'OTAN pour les pays baltes sont l'exception. L'idée que les différents Etats développent une expertise dans des domaines de capacités spécifiques sans pour autant renoncer aux autres capacités est restée. C'est ainsi que l'Estonie se positionne p.ex. dans le domaine «cyber» alors que la Tchéquie dispose de nombreuses connaissances ABC.

La «Smart Defence» aujourd'hui est donc dans le fond une initiative de coopération qui ressemble beaucoup au «Pooling and Sharing». Mais, par rapport à l'AED, l'OTAN, déjà créée en 1949, dispose d'une infrastructure beaucoup plus grande, de beaucoup de compétence établie et de l'argent et du savoir-faire américains. Les critiques prétendent de temps à autre que la «Smart Defence» est, comme l'a avancé récemment un sénateur français, un cheval de Troie au service de l'industrie de l'armement américaine. Il faut d'abord objecter à cela que l'AED n'est pas, pour sa part, exempte d'ambitions de direction des Français ni de convoitises de l'industrie de l'armement française. La dominance des Etats-Unis à l'OTAN dans le domaine de l'industrie de l'armement semble en outre moins marquée qu'elle ne l'est dans la commande politique de l'organisation.

En ce qui concerne les projets multinationaux de «Smart Defence», l'Allied Command Transformation de l'OTAN, responsable de la coordination, fait la distinction entre trois catégories. Le «Tier 1» regroupe les projets autorisés dont la Lead Nation et les participants sont fixes. Le «Tier 2» englobe des suggestions qui sont déjà développées, dont la plupart des Etats intéressés sont déjà identifiés et qui doivent être converties en projets du «Tier 1» au moment voulu. Le «Tier 3» comprend enfin d'autres idées de

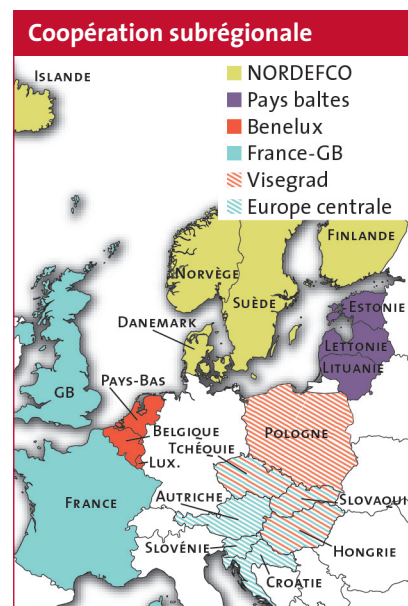
coopération. Les thèmes de l'endurance/du maintien (9 projets) et de la préparation/de l'entraînement (7) dominent les 24 projets actuels du «Tier 1». Une moyenne de 10 Etats participe à ces projets, leur nombre pouvant varier de 2 à 18. 12 Etats différents exercent la fonction de Lead Nation. Si l'on étend l'analyse aux 56 projets actuels du «Tier 2», on remarque surtout que, en plus des priorités thématiques du «Tier 1», les domaines de la protection et des moyens d'information gagnent de l'importance.

Le niveau d'ambition moyen est plus élevé à l'OTAN qu'à l'AED. La différence est encore plus nette si l'on tient compte de projets de coopération stratégique de l'OTAN comme la défense antimissile et la mise en place d'une capacité supportée par des drones pour les renseignements et la surveillance sur le champ de bataille qui ne figurent pas sur la liste des projets multinationaux de «Smart Defence». Il y a cependant aussi à l'OTAN de nombreux projets qui ressemblent de par leur caractère aux projets de l'AED. Le défi de l'AED et de l'OTAN consistera à éviter les duplications.

### Coopération subrégionale

Parallèlement aux nouveaux dynamismes à l'AED et à l'OTAN qui viennent d'être expliqués, on peut observer actuellement une subrégionalisation de la coopération en matière de politique d'armement et de défense en Europe. Ces forums subrégionaux reflètent eux aussi la tendance actuelle à une intensification de la coopération multinationale. Ils tiennent compte des grands défis de la collaboration dans la mesure où ils ne regroupent qu'un petit nombre d'Etats voisins dont la taille, la culture stratégique et les intérêts sécuritaires sont en règle générale similaires et qui se connaissent très bien.

La coopération entre les Etats nordiques, mise sur pied au fil des décennies, est de loin la plus avancée. Les cinq membres de la Nordic Defence Cooperation (NORDEF), décidée en 2009, coopèrent étroitement dans les domaines de la planification stratégique à long terme, du développement des capacités, de la formation, de l'entraînement et des exercices ainsi que des opérations. Les projets de coopération comme par exemple le système d'artillerie Archer sont de bons exemples de l'idée de «Pooling and Sharing». D'autres forums, favorisés par la culture de coopération de NORDEF, sont en outre nés dans la région nordique, comme par exemple le Nordic Group of Defence Ministers initié par la Grande-Bretagne ou la Nordic-Baltic De-



fence Cooperation, qui revêtent cependant encore un caractère plutôt consultatif.

Les pays baltes comme les Etats du Benelux ont également renforcé leur collaboration respective en matière de politique de défense. Avec la Grande-Bretagne et la France, les deux plus grandes puissances militaires d'Europe ont en outre conclu en 2010 un contrat portant sur une vaste coopération en matière de politique de sécurité et de défense qui prévoit des projets très ambitieux du style «Pooling and Sharing». En Europe centrale, les quatre Etats de Visegrad ont d'une part conclu une coopération de défense approfondie. L'Autriche a d'autre part lancé une initiative de coopération régionale comprenant aussi, en plus de la Tchéquie, de la Slovaquie et de la Hongrie, la Croatie et la Slovénie, qui ne font pas partie du groupe de Visegrad, avec la Pologne comme observateur. L'Autriche cherche à mettre en place une structure de coordination régionale. Après une première rencontre informelle des ministres de la défense dans le Burgenland en juin 2012, les positions nationales de politique de sécurité sur des thèmes choisis devraient maintenant être de plus en plus coordonnées. Des champs de coopération importants concernent en outre la logistique, la formation, la santé, le domaine ABC ainsi que les mesures de défense contre les engins explosifs improvisés (C-IED).

Outre ces forums de coopération définis géographiquement, il existe aussi toute une série d'initiatives multinationales thématiques qui ne sont pas rattachées à l'AED ni à l'OTAN. Il faut mentionner par exemple l'initiative *European Participating Air Forces*,

qui rassemble des Etats européens avec des avions de combat F-16. Un autre exemple important concerne le Movement Coordination Centre Europe qui cherche à coordonner et optimiser les activités de transport aérien, maritime et terrestre de 25 Etats. La European Air Transport Command, une autorité de commandement multinationale qui coordonne et dirige les forces de transport aérien et de ravitaillement en vol de l'Allemagne, de la France, de la Belgique et des Pays-Bas, va encore plus loin.

On avance de temps à autre l'argument que ces initiatives géographiques et thématiques font concurrence à l'AED et à l'OTAN. C'est peut-être vrai du point de vue de ces institutions. Mais il s'agit en premier lieu pour les Etats nationaux d'élargir leurs options de coopération. Il faut en outre s'attendre à une interaction renforcée entre les niveaux européen et subrégional. Des projets initiés dans un cadre étroit pourraient par exemple devenir accessibles à l'avenir à d'autres Etats par l'intermédiaire de l'AED ou de l'OTAN. C'est pourquoi il faut avant tout entendre la coopération subrégionale comme un complément à la coopération européenne qu'elle renforcera en fin de compte.

### Importance pour la Suisse

La Suisse s'est, ces dernières années, montrée réticente vis-à-vis de la coopération européenne en matière de sécurité. A la différence d'autres Etats neutres ou non-alliés comme l'Autriche, la Suède ou la Finlande, elle n'a pas développé de culture de coopération à proprement parler. Les initiatives actuelles en matière de politique d'armement et de défense en Europe offrent cependant à la Suisse des chances économiques et militaires dont il s'agit de profiter. Faire cavalier seul dans l'achat de systèmes d'armes ou dans la gestion de capacités entraîne des coûts supplémentaires qui ne pourront plus que difficilement se justifier ces prochaines années. Aujourd'hui déjà, l'idée que la Suisse puisse assurer sa compétence de défense par des mesures purement autonomes est une illusion.

Objectivement, la neutralité n'entrave pas une utilisation ciblée des nouvelles possibilités de coopération. Des questions touchant à la neutralité se posent quand il s'agit d'utiliser des capacités communes, une évaluation dépendant fortement dans ces cas du type de capacité et d'utilisation. Mais ce problème ne se pose pas pour la Suisse dans la plupart des projets multi-

nationaux actuels. Une interprétation trop extensive de la neutralité et la renonciation à des synergies avec des partenaires et à des gains d'efficacité correspondants résulteraient à long terme en un amoindrissement de la capacité d'action de l'armée suisse.

On ne peut pas répondre en bloc à la question du cadre de coopération le plus adéquat pour la Suisse. La Suisse doit se laisser guider principalement par l'importance du projet multinational respectif et par ses besoins de capacités concrets. La Suisse peut depuis peu participer à des activités de l'Agence européenne de défense grâce à un accord de mars 2012. La Norvège, le seul autre Etat partenaire de cette organisation, a déjà conclu un accord analogue en 2006 et a pu ouvrir depuis de nombreuses portes à l'AED pour des partenaires. En cas de la Suisse, il faut déterminer si l'accord avec l'AED requiert un complément. En fait, l'accord ne parlait explicitement que de coopération en matière d'armement. A la différence de l'AED même, des représentants de l'administration fédérale doutent que la Suisse puisse aussi, sur cette base, participer à des projets dans le domaine de l'entraînement – surtout intéressants pour la force aérienne. Une décision prise par tous les acteurs importants est indispensable dans cette question, d'autant plus que le Conseil fédéral va devoir approuver le premier programme de coopération concret avec l'AED.

Les Etats partenaires de l'OTAN peuvent actuellement participer au cas par cas à des projets de «Smart Defence», avec l'accord de la Lead Nation respective. Une intégration structurelle des partenaires est empêchée par le conflit actuel entre la Turquie et Israël à la suite duquel la réforme de la politique de partenariat de l'OTAN a piétiné et le Partenariat pour la paix (PpP) a été plongé dans la crise. Bien que le flux d'information entre l'OTAN et les partenaires soit perturbé depuis, on peut identifier aujourd'hui des projets de «Smart Defence» extrêmement divers auxquels participent des partenaires. Dans les projets du «Tier 1», l'Autriche et la Finlande participent au projet phare allemand qui consiste à développer en quartier général multinational le commandement de la conduite des opérations des forces d'intervention à Ulm. La Finlande a en outre l'intention de participer à quatre projets du «Tier 2» et la Suède à six. Mentionnons aussi ici que la Suède et la Finlande participent, au-delà du cadre de la «Smart Defence», à la Strategic Airlift

Capability et sont membres du Movement Coordination Centre Europe auquel participe aussi l'Autriche.

Même les partisans d'une participation suisse contestent la marche à suivre en ce qui concerne le «Pooling and Sharing» et la «Smart Defence». Les uns arguent que la Suisse doit participer rapidement et pragmatiquement à des projets peu controversés pour pouvoir glaner des expériences et sonder le potentiel de coopération en matière de politique d'armement et de coopération. Les autres plaident en faveur d'un processus de planification prolongé selon lequel il faut d'abord faire avancer le développement de l'armée et formuler sur cette base une stratégie pour combler les lacunes de capacités identifiées. Il faut remarquer à ce sujet que les deux options ne s'excluent pas fondamentalement. Il ne semble cependant pas utile de codifier trop rigide ce que la Suisse veut encore faire de manière autonome à l'avenir et ce qu'elle veut faire en coopération. Quelques directives d'action stratégiques du commandement de l'armée sur les questions de coopération, soutenues politiquement, seraient par contre utiles.

Il faudrait enfin aussi discuter la question d'une participation de la Suisse à la coopération subrégionale. La Suisse a jusqu'à présent renoncé à des partenariats stratégiques dans le domaine de l'armement et de la défense et s'est limitée à une collaboration sectorielle, la plupart du temps étroitement limitée, avec différents Etats. Elle a cependant signé en juin 2012, dans le contexte de l'achat envisagé du Gripen, une déclaration d'intention qui prévoit une vaste collaboration en matière de politique de sécurité, d'armement et de défense avec la Suède. Mais une collaboration structurée avec l'Allemagne et l'Autriche dans le sens d'un élargissement opérationnel du cadre D-A-CH trilatéral serait aussi logique et correspondrait au modèle actuel des partenariats de voisinage. La Suisse ne peut cependant être une partenaire stratégique intéressante que si elle survit plus qu'avant, à l'avenir, à sa stratégie de «Sécurité par la coopération» formulée il y a plus de dix ans.

Editeur et expert: Daniel Möckli  
analysen@sipo.gess.ethz.ch

Commande d'analyses et abonnement:  
www.css.ethz.ch/cssanalysen

ISSN: 2296-0228