

ECOLE DE GUERRE



PROMOTION *VERDUN*

2015 -2016

La mutualisation des ressources et des
moyens logistiques dans une coalition.

CC Caroline Lesage-Mathieu

Sous la direction du
Lieutenant-colonel Sébastien Barbot
Bureau Politique du Soutien aux Opérations
de l'Etat-Major des Armées

Remerciements

Je remercie en premier lieu mon directeur de mémoire, le lieutenant-colonel Sébastien Barbot, ainsi que le colonel Pascal Langard, pour leurs conseils, leurs relectures, leur accompagnement tout au long de mes travaux.

Je remercie également chaleureusement l'ingénieur en chef de première classe Sylvain Hilairet et le colonel Franck Verdier pour leurs témoignages, ainsi que leurs relectures respectives. De nombreux autres témoins ont été interrogés au cours de la phase de recherche, qu'ils en soient tous remerciés.

Je remercie enfin mon camarade de promotion le capitaine de corvette Gregory Lerenard, qui par son choix de sujet de travail proche du mien, a initié une dynamique de travail extrêmement enrichissante.

Résumé

Dans une démarche *top-down*, la mutualisation du soutien en coalition ne semble pas fonctionner à la hauteur des ambitions affichées. En effet, les structures politiques, militaires, juridiques prévoient toutes une mutualisation des ressources et des moyens logistiques. Les cadres internationaux (Union européenne, ONU), ainsi que les coalitions de circonstance, utilisent au moins dans l'esprit les principes et processus définis par l'OTAN. Cependant, peu nombreuses sont les concrétisations d'envergure, car les obstacles sont nombreux : financiers, capacitaires, de souveraineté, culturels,...

En revanche, dans une logique *bottom-up*, la mutualisation des ressources et des moyens logistique apparaît rapidement comme une réalité concrète et pleine d'avenir. L'interopérabilité et le degré d'externalisation dépendent de la ressource ou du moyen logistique considéré. Le succès de l'EATC, les débuts prometteurs des MCPU, les mutualisations de circonstance, l'étude de l'interopérabilité de chaque sous-fonction du soutien montrent que seules les mutualisations ayant fait tache d'huile sont couronnées de succès. Il s'agit d'incorporer progressivement des participants, et d'étendre petit à petit le périmètre des mutualisations.

Abstract

In a top-down logic, sharing of support and resources in a coalition does not seem to work as wished. The political, military, juridical structures all plan such a pooling. The international frames (European Union, UN), as well as circumstances coalitions use NATO's principles and processes. However, few are the important realizations, because the obstacles are numerous: financial, capabilities issues, of sovereignty, cultural...

But, in a bottom-up logic, sharing of resources and support tools appears quickly as a concrete reality and promising. The interoperability and degree of externalizing depends on which resource of support tool is concerned. The EATC success, the promising beginning of MCPU, some circumstance coalitions show that are successful only those pooling and sharing that started small before growing. The idea is to incorporate progressively the members, and to broaden step by step the sharing area.

Préambule : démarche adoptée

Présentation et définition du sujet, raison du choix, intérêt pour moi et la connaissance

Le sujet est le suivant : « La mutualisation des ressources et des moyens logistiques dans une coalition ». Le directeur de travaux a restreint l'étude sur une période de cinq ans autour de la période actuelle, sans limite géographique. Les travaux se sont cependant fortement orientés vers les forces occidentales et en particulier françaises. Il s'agit donc de partir d'un état des lieux de ce qui existe, de ce qui est prévu, de ce qui ne se fait pas en termes de mutualisation des ressources et des moyens logistiques, pour en déterminer si le phénomène serait amené à se multiplier et à quelles conditions.

J'ai choisi ce sujet pour trois raisons principales : d'abord, l'originalité du thème abordé, celui du soutien logistique, par rapport aux thèmes proposés aux stagiaires - à savoir la géopolitique, les relations internationales, la stratégie, l'histoire militaire. Est venu ensuite mon intérêt personnel pour la question, car je souhaitais travailler sur un thème concret et directement utile à la suite de ma carrière. La troisième raison est ma curiosité sur ce sujet précis : j'avais de nombreuses questions et jusqu'à présent eu peu l'occasion de lire des documents sur ce thème.

L'intérêt de ce travail pour la connaissance en général est de fournir un modeste premier état de l'art sur un tel sujet. Ce dernier n'a en effet pas fait l'objet d'écrits généraux jusqu'à présent.

Etat de la question, ce qui a déjà été fait sur le sujet, mon apport

Les recherches que j'ai effectuées m'ont permis de trouver, à de rares exceptions près, des écrits spécialisés globalement de deux types différents : les textes militaires réglementaires et autres documents cadres, et de brefs articles de presse spécialisée. En revanche, il n'existe aucune étude universitaire par exemple ; je n'ai pas trouvé de document faisant une sorte d'état des lieux de ce qui existe en termes de mutualisation des soutiens dans une coalition aujourd'hui ou demain. Ce travail devrait donc apporter sa très modeste pierre à l'édifice de la connaissance en apportant une réflexion dans le domaine du soutien, en rassemblant dans un même document ce qui existe à ce jour pour les forces armées françaises et étrangères.

Méthode employée

Ma méthode s'est articulée autour de trois axes. D'abord, la recherche documentaire et l'exploitation des documents. Ensuite, le soutien logistique étant également le thème d'étude d'un autre stagiaire de la promotion, nous avons convenu d'échanger régulièrement sur le sujet : échanges de documents trouvés, réflexions, entretiens communs auprès d'experts du domaine. Le recueil de témoignages de spécialistes ou de personnes exerçant des responsabilités dans ce domaine est en effet mon troisième axe de travail. Cela a permis de rattacher des exemples concrets sur les recherches documentaires, et de recueillir des points de vue intéressants. Des points de situation avec le tutorat ont jalonné l'étude. Mon plan a changé plusieurs fois.

Présentation du corpus (fonds d'archive, bibliographie, témoignages), procédé pour l'exploiter, choix faits.

Le corpus se compose donc d'archives (documents de retours d'expérience), de textes réglementaires, de présentations, de témoignages. Un document de base sur le sujet a été lu en premier et il a servi de référence pendant toute l'étude. Les documents plus ciblés et les témoignages ont été recueillis au fil de l'eau et sans lien entre eux. Le travail a ensuite consisté à mettre de l'ordre dans les faits et les idées recueillis. Souvent, les experts nous ont orienté vers d'autres experts, mais le choix a été fait de limiter les entretiens, compte-tenu du temps requis.

Difficultés rencontrées, ce qui manque à ce travail

Les difficultés rencontrées ont été les suivantes : l'obtention de sources et de documents, le temps imparti, enfin les difficultés d'accès aux documents classifiés, qui n'ont été exploités que pendant ma période de renfort au CPCO. Compte-tenu de la difficulté de gestion et d'exploitation de ces documents, ma décision a finalement été de m'en passer. Il est fort possible que d'autres documents ou accords aient pu être rédigés sur le sujet, seulement ceux-ci n'ont pas été archivés. Compte-tenu du temps imparti, ce qui manque à ce travail est une exhaustivité, certains aspects de la question n'ayant pas été étudiés.

Introduction

A travers le monde, de multiples opérations militaires contemporaines se déroulent en coalitions multinationales constituées. Dans un contexte de coupes budgétaires pour nombre de pays occidentaux, les moyens patrimoniaux et les outils logistiques ont tendance à se raréfier. Mutualiser ces moyens logistiques paraît dès lors une idée séduisante pour mener malgré tout la mission à bien et, sur le plus long terme, préserver les capacités « cœur de métier » des forces armées considérées et la liberté d'action de leurs nations.

Mais cette mutualisation des ressources et des moyens logistiques en coalition constitue-t-elle une solution viable que les armées peuvent systématiquement mettre en œuvre ?

La mutualisation des ressources et des moyens logistiques est aujourd'hui prévue dans tous les types de coalitions. Pour autant, les seules mises en commun fonctionnant effectivement sont celles s'inscrivant dans une démarche *bottom-up* : celles-ci partent d'un périmètre initialement modeste sur le plan technique ou relatif au nombre de participants, puis l'élargissent progressivement.

En effet, si l'on suit une démarche *top-down*, la mutualisation des ressources et des moyens logistiques telle que prévue dans les coalitions institutionnelles n'affiche que de rares réalisations, et des obstacles majeurs demeurent pour mutualiser le soutien en coalition. En revanche, si l'on adopte une démarche *bottom-up*, selon le type de moyen logistique considéré, les mutualisations en coalition peuvent s'opérer plus aisément, et comptent déjà quelques francs succès qu'il convient de multiplier.

Table des matières

1. Démarche <i>top-down</i> : les structures politiques, militaires, juridiques prévoient toutes une mutualisation des ressources et des moyens logistiques mais restent peu concrètes	9
1.1. La mutualisation dans une coalition internationale	9
<i>Délégation d'autorité en matière de soutien (ADMINCON, LOGCON)</i>	9
<i>Les dispositifs et procédés de la mutualisation (intégration, nation pilote, nation spécialisée, sous-traitance et externalisation...)</i>	10
<i>Les modalités juridiques du soutien (SOFA, arrangements techniques)</i>	10
<i>Aspect budgétaire</i>	11
1.2. La mutualisation dans une coalition OTAN	11
<i>Contexte</i>	11
<i>Les JLSG et les MILU</i>	12
<i>Partage des coûts</i>	12
<i>Trident Juncture 2015</i>	12
1.3. Le financement des coûts du soutien dans une coalition UE (Athena)	12
1.4. La mutualisation dans une coalition ONU	13
<i>Autonomie initiale des unités</i>	13
<i>Financement du soutien par l'ONU</i>	13
<i>Le Memorandum of understanding (MOU)</i>	14
<i>Procédures particulières</i>	14
1.5. Les mutualisations dans des coalitions particulières	14
<i>La Combined Joint Expeditionary Force (CJEF)</i>	14
<i>Les coalitions ad hoc</i>	15
1.6. Freins et limites à la mutualisation des soutiens dans une coalition	15
<i>Budget et responsabilités financières</i>	15
<i>Capacités</i>	16
<i>Souveraineté</i>	16
<i>Différences de normes et de standards</i>	17
<i>Freins culturels</i>	17

2. Démarche <i>bottom-up</i> : le degré de mutualisation possible dépend de la ressource ou du moyen logistique considéré	19
2.1. Le succès de l'EATC (European Air Transport Command)	19
<i>Origine et objectifs</i>	19
<i>Fonctionnement</i>	20
<i>Projets</i>	21
<i>Bilan</i>	21
2.2. Les débuts prometteurs des MCPU (Modular Combined Petroleum Units)	22
<i>Origine et objectifs</i>	22
<i>Fonctionnement</i>	23
<i>Projets</i>	23
2.3. Des mutualisations du soutien réussies dans des « coalitions politiques »	24
<i>Serval</i>	24
<i>Unified protector</i>	24
<i>Barkhane</i>	24
2.4. Degré de mutualisation possible de chaque sous-fonction du soutien	25
2.5. Bilan : Pistes à suivre pour dépasser les difficultés	26
<i>Démarche à suivre : l'élargissement progressif</i>	26
<i>Réflexions à développer</i>	26
Annexe 1 : Présentation des dispositifs et procédés de la mutualisation	29
Annexe 2 : Degré de mutualisation possible de chaque sous-fonction du soutien	31

Partie 1

Démarche *top-down* : les structures politiques, militaires, juridiques prévoient toutes une mutualisation des ressources et des moyens logistiques, mais restent peu concrètes

Les « ressources » désignent des capacités propres, des compétences, des ressources financières, ou les moyens patrimoniaux des armées ou des nations concernés. Les « moyens logistiques » comprennent tous les moyens spécifiques permettant d'assurer la fonction « soutien » d'une coalition, et sont détaillés en annexe 2.

1.1. La mutualisation dans une coalition internationale

Dans une coalition, les modalités générales du soutien sont négociées lors du processus de génération de force.

Délégation d'autorité en matière de soutien (ADMINCON, LOGCON)

Le contrôle administratif (ADMINCON) est défini comme la direction ou l'autorité exercée sur des formations subordonnées en ce qui concerne les questions administratives et logistiques, par exemple l'administration du personnel.

Le contrôle logistique (LOGCON) est l'autorité conférée à un commandant d'opérations sur des unités et des services logistiques dans sa zone d'opérations, y compris les Éléments de Soutien National (ESN). Cette autorité lui permet de synchroniser, de fixer des priorités et enfin d'intégrer leurs fonctions et activités logistiques en vue d'accomplir la mission. Il n'est cependant pas prévu que le LOGCON octroie automatiquement une forme d'autorité en matière d'emploi des ressources propres nationales dont disposent les ESN. Le LOGCON

permet donc seulement une visibilité¹ sur les ressources nationales, par exemple, l'état du stock de munitions d'une nation donnée.

Les dispositifs et procédés de la mutualisation (intégration, nation pilote, nation spécialisée, sous-traitance et externalisation,...)

La mutualisation des soutiens ou des ressources dans une coalition s'opère à travers différents dispositifs, qui définissent clairement les responsabilités des différents acteurs.

La présentation des différents dispositifs fait l'objet de l'annexe 1. Selon la compétence et le niveau d'investissement souhaité dans une opération, une nation privilégiera l'un ou l'autre de ces cadres et outils.

Les modalités juridiques du soutien (accords intergouvernementaux, arrangements techniques)

Le soutien logistique mutuel peut être régi à différents niveaux de la hiérarchie des normes juridiques. Au plus haut niveau se trouvent les accords intergouvernementaux, qui sont des accords de coopération de niveau interministériel.

De portée juridique inférieure, les Arrangements techniques sont signés par le ministre de la Défense. Par exemple, la France a signé un arrangement technique avec la Grande-Bretagne et, un accord intergouvernemental avec les Etats-Unis. Des travaux sont en cours pour établir un accord intergouvernemental avec le Danemark. Ces accords définissent les principales modalités, conditions et procédures permettant de faciliter la fourniture réciproque de soutien logistique, de matériels et de services.

Ces Arrangements techniques ou accords intergouvernementaux peuvent ensuite être déclinés pour des circonstances particulières. C'est le cas de l'Arrangement signé le 12 novembre 2015, qui vise à définir les modalités du soutien fourni par la Grande-Bretagne et l'Irlande du Nord aux forces françaises qui seront présentes sur le territoire outre-Manche durant l'exercice *Griffin Strike* au printemps 2016.

Les MLSA (*Mutual Logistic Support Agreement*) sont des arrangements techniques qui définissent les grandes lignes et le cadre juridique pour un remboursement de même nature, sorte de bourse d'échange du soutien.

¹ Découlant d'accords *ad hoc*.

Aspects budgétaire et financier

Dans la plupart des opérations multinationales, on distingue trois catégories de coûts.

Les coûts communs sont supportés par l'ensemble des participants. Ils sont associés à des dépenses qui profitent à l'ensemble de la force. Ils couvrent principalement l'infrastructure, l'équipement et le fonctionnement des états-majors des niveaux considérés, les SIC associés, et l'infrastructure dite stratégique (par exemple les APOD², SPOD³, dépôts de théâtre). La répartition se fait au poids du PIB de l'Etat concerné et ce principe de solidarité s'exerce indépendamment du fait qu'il y ait des troupes engagées ou non. Par exemple actuellement, la France finance les coûts communs des opérations actuelles en Afghanistan, alors qu'elle n'y a plus de troupes engagées⁴.

Les coûts partagés représentent des dépenses financées en commun par une partie des contributeurs à l'opération, et réglant entre eux les modalités de leur participation.

Enfin, les coûts nationaux sont supportés de manière individuelle par chacune des nations participantes. Ces *Nation Born Costs* (NBC) représentent l'affectation par défaut des dépenses. Leur financement est résumé par la formule : « *Costs lie where they fall*⁵ ».

Une coalition OTAN pourra utiliser les services de la *Nato Support and Procurement Agency* (NSPA).

1.2. La mutualisation dans une coalition OTAN

Contexte

Dans le contexte de l'adaptation de l'OTAN à son nouvel environnement stratégique, l'Alliance atlantique a développé le concept de *Smart Defence*, qui vise notamment à promouvoir la coopération en opérations, afin d'économiser des moyens et assurer un meilleur fonctionnement.

² APOD : Air Port of Debarkation.

³ SPOD : Sea Port Of Debarkation.

⁴ Plus largement, pour l'OTAN en 2016, la France finance 10,63%, soit une trentaine de millions d'Euros, pour les coûts communs de soutien des opérations suivantes: RSM Afghanistan, KFOR au Kosovo, Ocean Shield, Active Endeavour, ADMissom (Somalie). Pourtant, la France ne participe, physiquement, à aucune de ces opérations (source : CPCO).

⁵ "Costs lie where they fall" : les coûts se trouvent là où ils tombent.

Les JLSG et les MILU

La conduite du soutien dans un cadre allié se concrétise par la mise en place d'un groupement ou groupe de soutien interarmées (*Joint Logistic Support Group*, JLSG), responsable de la conduite et de la coordination du soutien en entrée de théâtre. Le JLSG est donc l'Etat-major qui va « déconflicter » les besoins logistiques du théâtre en fonction des capacités détenues par chacune des chaînes logistiques nationales.

Le soutien mis en œuvre par le *Joint Logistic Support Group* peut passer par la mise en place d'unités logistiques intégrées, les *Multinational Integrated Logistic Units* (MILU). Il réside en grande partie dans le soutien des différentes nations de la coalition (NSE, *National Support Element*) par lesquels les nations garantissent le soutien requis par le commandant de la force pour remplir le mandat qui lui a été fixé.

Trident Juncture 2015

Concrètement, la mutualisation du soutien à grande échelle dans le cadre de l'OTAN a été mise en œuvre une fois récemment, lors de *Trident Juncture 2015*, exercice interarmées et interallié majeur visant à améliorer le partage de l'information et la connectivité entre les différentes forces armées⁶. Le soutien pétrolier a en particulier été mutualisé à grande échelle⁷.

1.3. Le financement des coûts du soutien dans une coalition UE (Athena)

Pour les opérations menées par l'Union européenne, le financement par les États engageant des troupes ou des équipements est généralement la règle. Par dérogation à ce principe, certaines dépenses font l'objet d'un financement en commun et sont ainsi supportées par l'ensemble des États membres, qu'ils envoient des troupes ou non⁸. Par exemple, les missions de l'agence européenne FRONTEX font l'objet d'un remboursement forfaitaire.

⁶ L'exercice a mobilisé 36000 militaires et 30 nations, déployés du 21 octobre au 6 novembre 2015 à la fois en Espagne, au Portugal et en Italie. La France y a déployé le Surcouf, le BCR Somme, 3 Mirage 2000-5 et un SAMPT6 et une MCPU

⁷ 1500 m³ de carburant délivrés en moins d'un mois, sur deux sites différents (voir paragraphe 2.2).

⁸ Cette année la France a participé à hauteur de 15,43% aux coûts communs de soutien des opérations suivantes de l'UE : Altea (Bosnie), l'Etat-Major d'Atalanta, EUTM Somalie, EUTM Mali, EUMAM en RCA, et bientôt, Eunavfor Sofia (source : CPCO).

ATHENA est le mécanisme de financement des coûts communs⁹ des opérations de l'Union. Il peut par exemple prendre en charge des coûts liés aux campagnes d'information, ou au déminage. Certaines dépenses font l'objet d'un préfinancement par le mécanisme ATHENA, bien que n'étant théoriquement pas éligibles à un financement en commun. Elles sont par la suite remboursées par les États participants à l'opération, et sont de toute façon *in fine* supportées par ces derniers. Ces dépenses sont les *Nation Born Costs* (NBC). Il s'agit par exemple de dépenses relatives au soutien de l'homme.

1.4. La mutualisation dans une coalition ONU

Le soutien dans le cadre de l'ONU est fondé sur l'intégration à la fois de moyens appartenant à l'ONU, de sous-traitance¹⁰, et enfin de ressources, services et matériels fournis par chaque contingent militaire national, appelé *Troop Contributing Country* (TCC).

Les moyens appartenant à l'ONU et mis à la disposition d'un TCC proviennent de la base logistique, unique et mondiale, de l'ONU¹¹.

Autonomie initiale des unités

Initialement, les forces sont projetées avec la capacité d'assurer leur soutien de manière autonome, jusqu'à la mise en place du système logistique de l'ONU. L'autonomie initiale des unités imposée par l'ONU est généralement de 60 jours, délai pouvant par la suite être réduit, par exemple à 30 jours.

Financement du soutien par l'ONU

Ensuite, l'ONU pourvoit au soutien des contingents grâce à une combinaison de prestations logistiques civiles et militaires. L'approvisionnement en articles de ravitaillement spécifiquement nationaux s'effectue par le canal administratif de l'ONU, qui passe les commandes correspondantes aux nations. L'ONU assume le soutien complet de l'opération, essentiellement par le biais du financement de prestations¹².

⁹ Coûts communs : dont le financement est mutualisé.

¹⁰ Sous-traitance : organisée par l'ONU.

¹¹ Située à Brindisi, en Italie.

¹² Ces prestations sont assurées par les nations ou le secteur marchand.

Le Memorandum of understanding (MoU)

Le partage des responsabilités physiques et financières de soutien entre l'ONU et une nation contributrice est défini dans le document appelé *Memorandum of Understanding* (MoU). Il s'agit d'un contrat bilatéral négocié, et qui engage les deux parties pour la fourniture d'équipements et de personnels, sur la base d'un catalogue de remboursement de coûts, dit « manuel COE¹³ ». Libellé en dollars américains et actualisé tous les trois ans, ce document répertorie avec exhaustivité tous les coûts unitaires possibles.

L'ONU rembourse la nation contributrice pour le TCC que celle-ci met à disposition, en se basant sur le MoU et selon les coûts unitaires figurant dans le manuel COE. Pour ce faire, l'ONU vérifie sur le terrain, de manière exhaustive et périodique, chacun des contingents déployés.

Procédures particulières

La lettre d'attribution (*Letter of Assist*, LOA) constitue une solution alternative au secteur commercial. Il s'agit d'un contrat signé par les Nations Unies avec un pays contributeur. Ce contrat est utilisé pour se procurer des biens et des services fournis par les nations contributrices, puis remboursés par l'ONU. La LOA peut être utilisée pour le transport stratégique par exemple.

Le cas spécial (*Special Case*) est une procédure utilisée dans certaines situations, par exemple en l'absence de taux standard de remboursement. Ainsi, les bâtiments de différentes marines contributrices mis à disposition de l'ONU au Liban, sont sous procédure *Special Case*.

1.5. Les mutualisations dans des coalitions particulières

La Combined Joint Expeditionary Force (CJEF) et le CJSG

À l'occasion de la signature du traité de Lancaster House le 2 novembre 2010, la France et le Royaume-Uni ont décidé d'améliorer leur niveau de coopération dans le domaine militaire. L'un des principaux axes est la mise en place d'une force commune d'intervention et d'entrée en premier, la *Combined Joint Expeditionary Force (CJEF)*, qui doit être déclarée

¹³ COE : Contingent Owned Equipment.

opérationnelle en 2016. Cette force bilatérale, dimensionnée en fonction de la mission, est conçue pour des actions de courte durée¹⁴ destinées le plus souvent à préparer l'action dans le long terme d'une force arrivant par la suite en relève.

Cette CJEF s'appuiera sur un groupe de soutien interarmées de théâtre, le *Combined Joint Support Group*, CJSJG, pendant franco-britannique du *Joint Logistic Support Group* (JLSG) otanien. Ce groupe sera notamment chargé du soutien du niveau opératif, conduit au profit des composantes d'armée déployées.

Le concept d'emploi de la CJEF doit être revu après la complète validation du concept suite à l'exercice *Griffin Strike 2016*. Les différentes revues intégreront d'autres travaux menés en parallèle et relatifs à la règle de partage des coûts, la projection combinée, et l'interopérabilité sur le plan médical.

Enfin, des travaux doivent prochainement mener à l'actualisation de l'arrangement technique franco-britannique datant de 2001. Cette actualisation facilitera la mise en œuvre de la CJEF.

Les coalitions ad hoc

Dans les coalitions de circonstance, hors cadre de l'OTAN, UE ou ONU, le partage des coûts est défini dans l'arrangement technique en bi ou tri-latéral, avant le début de l'opération. Ce fut le cas pour l'opération *Inherent Resolve* (OIR).

Au bilan, les cadres préexistants prévoient tous la possibilité de déployer un soutien multinational. Cependant, on compte aujourd'hui peu de réalisations concrètes. Des difficultés demeurent en effet dans la mise en place de telles solutions.

1.6. Freins et limites à la mutualisation des soutiens dans une coalition

Budget et responsabilités financières

Le budget et les responsabilités financières constituent des obstacles majeurs à la mutualisation des soutiens en coalition.

Il s'agit en effet de trouver entre nations, un équilibre entre d'une part, l'intérêt à mutualiser des moyens rares et donc l'économie potentielle générée grâce à la mutualisation, et d'autre

¹⁴ Courte durée : 3 mois.

part, la charge d'en supporter les coûts communs. Ainsi dans les faits, chaque nation pourrait être tentée de faire valoir ses intérêts propres afin d'en faire supporter une partie conséquente par la communauté.

Par ailleurs, certaines responsabilités financières présentent des difficultés propres. C'est le cas de l'externalisation, qui représente la façon la plus simple de mutualiser le soutien pour l'ONU, ainsi que pour l'OTAN via la NSPA. Pour autant, l'externalisation auprès d'opérateurs privés présente une faiblesse majeure : la fiabilité du soutien alors mis en œuvre dépend du niveau de sécurité de la zone. Ainsi le SEA, qui externalise à 90% le transport de carburant dans l'opération Barkhane, est confronté à une problématique pour les 10% restants les plus proches du danger, donc critiques. En 2014, le commandement de l'opération a dû renoncer à une tentative d'externalisation de ces 10% après seulement trois mois de fonctionnement, en raison du manque de fiabilité de la solution externalisée. Autre exemple : dans le cadre de l'opération de la MINUSMA au Mali, un dépôt de stockage (ONU) de Tessalit est resté plus de six mois vide une fois son installation terminée.

Capacités

Souvent la première cause de la volonté de mutualiser le soutien logistique, le manque capacitaire est aussi un frein à la mutualisation.

En effet, la plupart des Etats occidentaux ont aujourd'hui moins de moyens logistiques¹⁵, donc moins à offrir dans une mutualisation. Par exemple, l'OTAN manque d'hélicoptères médicaux. La France utilise les siens, donc fournit peu à la communauté. La situation conduit à considérer toute proposition, même une micro-capacité qu'un Etat offre à la mise en commun. Ainsi, le C130 espagnol est très utilisé dans la Bande Sahélo-Saharienne.

Souveraineté

Plusieurs problèmes se posent quant à la souveraineté.

D'abord, certains Etats sont réticents à mutualiser des ressources ou fonctions logistiques, car ils les considèrent comme régaliens. Pour la France, c'est le cas du soutien médical.

Ensuite, une politique de mutualisation induit *de facto* une dépendance politique. La France dépend des munitions américaines, donc ne peut se permettre une politique trop distante vis-à-vis des Etats-Unis.

¹⁵ Les seuls à posséder encore un spectre complet de ressources et soutien logistique sont les USA, la GB et la France.

Enfin, les divergences d'objectifs selon les Etats créent des difficultés supplémentaires. Contrairement à l'Allemagne, la France s'efforce de conserver son autonomie. Les objectifs dans la mutualisation et les partenaires à privilégier ne seront donc pas les mêmes¹⁶.

Enfin, certaines opérations urgentes, spéciales, secrètes, seront considérées comme sensibles pour un Etat, qui conservera le contrôle opérationnel sur ces capacités critiques.

Différences de normes et de standards

Les différences de normes et de standards sont également des obstacles importants à la mutualisation du soutien, malgré la puissante normalisation initiée par l'OTAN¹⁷. Par exemple, alors que les Etats-Unis utilisent un même référentiel documentaire pour tous leurs accords avec des partenaires, les nations africaines disposent de peu de normes et procédures. Par ailleurs, pour un même équipement, les différences de standards peuvent empêcher une mise en commun. C'est le cas des armes et des munitions, pour lesquelles de nombreuses déclinaisons existent. Ainsi, mettre en place un dépôt multinational des munitions est réaliste, mais les alvéoles resteront nationales. Et le problème de gestion de la sécurité pyrotechnique du site semble demeurer pour encore longtemps un obstacle majeur.

Enfin, selon les pays, les accords de mutualisation ne seront pas signés par le même responsable, ce qui en complexifie l'aboutissement. Par exemple, les accords français sont signés par le Ministre de la défense ; en Australie, l'accord doit passer par la Chambre des Représentants.

Freins culturels

Enfin, les freins culturels ralentissent eux aussi les mutualisations des ressources et moyens logistiques.

D'abord, parvenir à un consensus au sein d'une même nation n'est pas toujours aisé. Ainsi pour les différentes étapes-clé de la création de l'EATC¹⁸, le plus difficile a été d'obtenir une position nationale unique sans affrontements, à afficher ensuite à la table des négociations avec les autres partenaires.

¹⁶ Ces contraintes figurent notamment, pour la France, dans la directive du CEMA relative aux relations internationales militaires.

¹⁷ Le STANAG 2034 décrit les procédures standardisées OTAN relatives à l'aide logistique mutuelle.

¹⁸ EATC : European Air Transport Command

Ensuite, pour parvenir à un accord, il est plus aisé de rester dans les généralités. Mais la logistique requiert *a contrario* d'être précis, à défaut une opération peut être bloquée trois jours faute de ressources ; chaque terme employé compte.

Enfin, le choix de la langue de travail n'est pas anodin. En effet, la nation détentrice de la langue dans laquelle l'accord sera écrit dispose d'avantages certains dans la conduite des négociations et des recours. Et aussi évident que cela puisse paraître aujourd'hui de disposer de procédures de transport aérien en langue anglaise, parvenir à l'imposer en France n'a pas été aisé.

Partie 2

Démarche *bottom-up* : le degré de mutualisation possible dépend de la ressource ou du moyen logistique considéré

2.1. Le succès de l'EATC (*European Air Transport Command*, commandement du transport aérien)

Origine et objectifs

L'EATC est un commandement multinational qui assure le contrôle opérationnel sur des aéronefs de transport aérien et de ravitaillement en vol, mis à sa disposition par sept nations : la France, l'Allemagne, la Belgique, les Pays-Bas, le Luxembourg, l'Italie et l'Espagne. Le commandement est implanté sur la base d'Eindhoven aux Pays-Bas.

Officiellement créé le 1^{er} septembre 2010, l'EATC est issu d'une initiative politique de la France et de l'Allemagne, à laquelle ont adhéré les Pays-Bas et la Belgique dès 2007. Le Luxembourg est venu rejoindre le Commandement en 2012, suivi par l'Espagne et l'Italie en 2014.

L'EATC assure la planification, la programmation et le contrôle des missions de transport de fret ou de personnel par voie aérienne militaire qui lui sont demandées par le CSOA¹⁹, à partir des moyens nationaux ou étrangers disponibles pour accomplir des missions opérationnelles.

Les missions de transport françaises planifiées et contrôlées par l'EATC sont donc réalisées par les escadrons de transport tactique et stratégique de l'armée de l'air française, ou par leurs homologues partenaires. Un exemple de mise en commun est un C160 allemand parfois utilisé en soutien de la patrouille de France.

¹⁹ CSOA : Centre de Soutien des Opérations et des Acheminements, localisé sur la base de Villacoublay.

L'objectif principal de l'EATC est d'optimiser l'emploi des moyens mis à sa disposition en soutien des opérations, donc de réaliser le plus de transport possible tout en minimisant les heures de vol. L'EATC joue donc sur la complémentarité et l'adaptation des moyens, selon la mission considérée. L'équale répartition des heures de vols des avions est réalisée sur la base d'une équivalence en heures de vol de C-130 Hercules. En janvier 2016, l'EATC aura eu sous son contrôle opérationnel plus de 220 avions de transport, ce qui représente 60% de tous les appareils de transport aérien militaire européen.

La deuxième mission de l'EATC est d'améliorer l'interopérabilité des nations et d'harmoniser leurs procédures. En cinq ans d'existence de ce commandement, la plupart des procédures ont été uniformisées.

Fonctionnement

Lorsque la confidentialité ou la sensibilité de certaines missions l'exige, ces missions peuvent être réalisées en franco-français à l'EATC. Dans ce cas, la conduite se fait exclusivement par une chaîne nationale de circonstance, armée localement à partir du personnel français inséré dans la structure.

La France se réserve cependant le droit d'utiliser sans justification²⁰ ses aéronefs militaires pour des missions de transport nationales prioritaires. Ces transferts de contrôle opérationnel sont très souples. Une nation peut récupérer l'un de ses avions à tout moment, sans devoir se justifier, du jour au lendemain.

Une particularité de l'EATC est qu'aucun pays n'est soumis à l'obligation de confier la totalité de ses avions tactiques et stratégiques à l'organisation, et la liste des avions confiés peut varier. Par exemple, la France a conservé le contrôle opérationnel de ses avions engagés outre-mer, ainsi que celui de ses ravitailleurs C135 qui sont potentiellement engagés dans la mission de dissuasion nucléaire.

Tous les deux ans, les cofondateurs de l'EATC se succèdent à la tête du commandement européen. Deux cent hommes travaillent dans ce commandement européen, dont cinquante Français.

Le commandement européen organise de nombreux entraînements et *symposiums*²¹ en coopération avec l'AED²² au profit de la communauté de transport : pilotes, mécaniciens,

²⁰ On utilise le terme RTOA (Revoque Transfert of Authority).

²¹ EATT : European Air Transport Training : entraînement du transport aérien, EART : European Air to Air Refueling Training: entraînement de ravitailleurs en vol européens, EAATTC : European Advanced Airlift

convoyeurs, agents de transit se retrouvent ainsi pour gagner en interopérabilité. Même les pays non membres de l'EATC peuvent y participer. Par exemple, le dernier EATT²³ a regroupé onze nations.

Projets

L'EATC veut augmenter le niveau de capacité de transport des nations membres par le biais des formations, et d'harmonisation des procédures, comme le projet de création d'un centre entraînement tactique à Saragosse.

Par ailleurs, l'EATC souhaite jouer un rôle décisif dans la montée en puissance des A400M, en mettant en place une procédure commune. L'arrivée du MRTT (*Multi Role Tanker Transport*), avion multi-rôle de ravitaillement en vol et de transport, sera également une priorité pour l'EATC.

Enfin, l'un des projets phares de l'EATC est le *Cross parachuting*. La flotte de Transall français étant en diminution et très sollicitée en opérations, les parachutistes de l'armée de terre française font des sauts à bord de C160 allemands ou de C130 belges. L'objectif de l'EATC est de pouvoir faire valider tous les sauts automatiques des parachutistes à bord d'appareils étrangers.

En ce qui concerne la poursuite de l'élargissement de l'EATC, d'autres pays européens²⁴ ont déjà montré de l'intérêt. Aujourd'hui, il existe une coopération avec eux notamment via la formation ou lors d'exercices communs. Cependant, ce commandement a besoin de temps pour intégrer un nouveau membre et ajuster ses procédures, afin d'apporter rapidement des bénéfices aux différents protagonistes. L'EATC travaille en effet actuellement ardemment à intégrer les nouveaux pays membres (l'Espagne et l'Italie).

Bilan

La réussite de l'EATC a été rendue possible grâce à l'acceptation par les pays membres de confier à l'EATC la responsabilité de mener des missions gérées jusqu'alors sous contrôle opérationnel national.

De plus, l'EATC a su faire tâche d'huile : en commençant par un nombre limité de pays et en consolidant les acquis, avant d'élargir à d'autres membres. Ainsi, la condition d'adhésion

Tactics Training Course : entraînement tactique avancé européen, EATS : European Air Transport Symposium : symposium du transport aérien.

²² AED : Agence Européenne de Défense

²³ EATT : European Air Transport Training : entraînement du transport aérien.

²⁴ la Grande-Bretagne, les pays nordiques, la Pologne

pour un nouveau membre est d'accepter ce qui a déjà été entériné, par exemple les normes et procédures communes.

Ce modèle est désormais reconnu et encouragé, via les démarches *Pooling and sharing*²⁵ au sein de l'UE, et *Smart Defence* de l'OTAN.

2.2. Les débuts prometteurs des MCPU (*Modular Combined Petroleum Unit*)

Origine et objectifs

L'initiative *Smart Defence* a été déclinée en 2012 en 22 premiers projets multinationaux, parmi lesquels celui relatif à l'« approche multinationale du soutien pétrolier ». La France a piloté ce dernier projet, compte tenu de son expérience dans le domaine²⁶. Le SEA a saisi cette occasion pour promouvoir une véritable intégration, non seulement des composantes logistique et technique, mais aussi de la composante administrative, afin notamment de mutualiser les ressources humaines, domaine critique pour le SEA²⁷.

A donc vu le jour un concept innovant d'unité modulaire multinationale de soutien pétrolier de théâtre, dite *Modular Combined Petroleum Unit* (MCPU) intégrant toutes les composantes du soutien pétrolier²⁸. Cette unité est générée, déployée et mise en œuvre par une capacité modulaire multinationale de soutien pétrolier (*Modular Combined Petroleum Capability*, MCPC) existant dès le temps de paix. Une première expérimentation du concept a eu lieu en 2013 en Slovaquie²⁹.

Une MCPU est composée de personnels et de modules pétroliers *ad hoc* et est déployée pour mettre en œuvre une chaîne de soutien pétrolier de théâtre complète. La combinaison de ces modules fournis par deux nations ou plus, et d'une chaîne de commandement sous l'égide d'une nation-cadre, permet d'assurer l'efficacité et la cohérence du dispositif en limitant les redondances. Toute la « partie transverse »³⁰ peut ainsi être gérée par une même nation.

²⁵ Conseil de l'Union européenne

²⁶ La France a été Role specialist nation (RSN) au Kosovo en 1999 pour le soutien pétrolier

²⁷ Le SEA a atteint un seuil critique en termes de projections de personnel, ne pouvant envoyer que 120 personnes en opérations.

²⁸ Composantes du soutien pétrolier : technique, logistique et administrative.

²⁹ Lors de l'exercice Capable Logistician 2013

³⁰ « Partie transverse » : achat, comptabilité, flux financiers, droit, qualité, contrôle de la qualité, le tout étant « auditable ».

Le caractère modulaire d'une MCPU lui confère une grande souplesse, lui permettant d'assurer le soutien pétrolier dans un territoire sans infrastructures pétrolières fixes, ni support de la nation-hôte.

Fonctionnement

L'exercice *Trident Juncture* fin 2015 a été l'occasion de faire fonctionner en grandeur nature une MCPU. La France a assumé le rôle de nation-cadre de cette MCPU, baptisée MCPU « Aragon ». Celle-ci a été chargée d'assurer le soutien pétrolier de l'exercice, sur le camp de San Gregorio et la base aérienne de Saragosse, en Espagne. Placée sous le commandement tactique d'un capitaine français secondé par un capitaine britannique, cette MCPU était composée de cinq sections : une section commandement française³¹, une section de transport américaine³², un dépôt britannique³³, un dépôt avancé multinational³⁴, et enfin un dépôt avancé espagnol³⁵. En tant qu'unité multinationale, la MCPU dépendait du JLSG.

Au total la MCPU Aragon, forte de 100 militaires de six nations différentes, a délivré 1500 m³ de carburant en moins d'un mois et ce, parfois sur très court préavis. Le bilan du déploiement et du fonctionnement de cette MCPU est donc particulièrement positif, tant pour la France qui a assumé son rôle de nation cadre, que pour la crédibilité et la visibilité des MCPU au sein de la communauté militaire internationale.

Projets

Les perspectives offertes pour les opérations sont nombreuses, compte tenu de la flexibilité de la capacité, ainsi que du niveau de préparation et de réactivité qu'elle vise. Dans le concept actuel, une application concrète du soutien pétrolier du RAP et de la NRF améliorée est par exemple envisagée.

Enfin, une réflexion s'impose d'ors et déjà sur les outils collectifs à mettre en place.

³¹ Responsable de la supervision de la comptabilité et des contrôles qualité des produits pétroliers, du déploiement des systèmes d'information et de communication et de l'organisation du soutien vie de l'unité.

³² Chargée du transport de carburants entre les sites.

³³ Assurant le stockage et la distribution massifs de carburéacteur et de gazole.

³⁴ Dirigé par un chef de section italien, renforcé de Français et de Litvaniens pour assurer les avitaillements sur la base aérienne de Saragosse.

³⁵ Dédié au stockage et aux livraisons de gazole au nord du camp.

Une plus grande appropriation du concept MCPU par l'OTAN³⁶ devrait favoriser la visibilité et l'extension du concept au sein de l'alliance.

La démarche MCPU sera poursuivie seulement avec les Etats volontaires, qui auront répondu présent par une lettre d'intention³⁷.

2.3. Des mutualisations du soutien réussies dans des « coalitions politiques »

Serval

Dès les débuts de l'opération « Serval » au Mali, la France a eu besoin des moyens des autres nations. Il s'agissait d'une opération nationale ; pourtant, nombre de pays y ont participé indirectement puisqu'au bilan, ce sont 95 % des acheminements stratégiques de l'opération qui ont été réalisés par des moyens étrangers³⁸. Les motivations ont été différentes selon les alliés : les Etats-Unis ont soutenu la France sur le plan logistique pour établir une sorte de contrepartie et d'aide à la motivation pour l'engagement français dans la lutte contre le terrorisme, alors que les partenaires européens ont conçu leur soutien comme un véritable engagement aux côtés de la France.

Unified protector

Un soutien direct peut également être apporté par le biais des moyens logistiques. Par exemple, lors des opérations en Libye, les Allemands ont transporté des bombes avec leur Transall, alors qu'ils n'étaient pas politiquement engagés.

Barkhane

Au lendemain des attentats parisiens du 13 novembre 2015, les promesses de soutien logistique par les pays alliés et amis ont afflué vers la France.

³⁶ Notamment en doctrine et en planification de défense, en s'appuyant sur le STANAG 46.05 relatif à l'interopérabilité des modules.

³⁷ L'idée est que si l'on arrive à engager avec la France de petites nations, comme les Belges par exemple, on prendra l'habitude de travailler ensemble. Cela permettra d'envoyer seulement 80 hommes en opérations au lieu des 120 actuellement.

³⁸ Guilloteau, C., & Nauche, P. (2013). Rapport d'information parlementaire sur l'opération Serval au Mali. Assemblée Nationale.

Plus largement, pour ses opérations en Afrique, la France bénéficie d'une aide américaine. Cette aide appelée *Draw Down*, s'élève à hauteur de 95 Millions de dollars³⁹, en soutien des efforts de la France pour sécuriser le Mali, le Niger et le Tchad, face aux terroristes et extrémistes violents. Cette aide est fournie sur une base non-remboursée. Cela inclut si besoin les services de l'armée de l'air américaine, notamment les missions de transport⁴⁰.

2.4. Degré de mutualisation possible de chaque sous-fonction du soutien

Les moyens logistiques recouvrent treize sous-fonctions, qui sont les suivantes : acheminements, condition du personnel en opérations (CPO), prévention des risques professionnels en opérations (PRPO), maintien en condition opérationnelle (MCO), protection de l'environnement en opération, soutien de l'homme, soutien médical, soutien munitions, soutien pétrolier, soutien au stationnement, soutien administratif, soutien financier, soutien juridique. Ces sous-fonctions n'ont pas la même importance selon l'engagement opérationnel considéré. Certaines sont mises en sommeil pour les phases de haute intensité, d'autres ne requièrent que la présence d'experts.

Figure en annexe 2 une étude de la capacité de chaque sous-fonction du soutien à être mutualisée. Il ressort de cette analyse d'interopérabilité que si certaines sous-fonctions, comme les acheminements par exemple, sont très interopérables, d'autres, tel le soutien financier, semblent devoir rester des prérogatives nationales. A mi-chemin, certaines sous-fonctions, comme le soutien de l'homme, pourraient faire l'objet d'une mutualisation plus poussée dans le moyen terme.

³⁹ Et 35 millions de dollars pour l'année 2015

⁴⁰ Les missions de transport seront assurées par l'armée de l'air américaine, ses contrats d'externalisation déjà existants, ou de nouveaux contrats si ceux-ci s'avèrent moins onéreux.

2.5. Bilan : pistes à suivre pour dépasser les difficultés

Démarche à suivre : l'élargissement progressif

Pour dépasser les freins de la mutualisation du soutien, une première piste serait de poursuivre et renforcer la démarche *top-down*. L'effort de normalisation devrait être poursuivi, et davantage d'importance et d'autorité effective pourrait être donnée au JLSG et au LOGCON. Cela permettrait d'afficher plus clairement le lien de subordination dans la chaîne de commandement.

Il est cependant vraisemblable que nombre de nations, dont potentiellement la France, s'opposent à cette démarche. La piste de la politique des petits pas, ou démarche *bottom-up*, doit donc être privilégiée. Il s'agit d'élargir progressivement le nombre de participants, ou le périmètre des mutualisations considéré, ou les deux à la fois.

Réflexions à développer

Quelques enseignements issus de ce qui précède doivent être approfondis, pour trouver de nouveaux leviers face aux difficultés.

D'abord, il s'agit d'intégrer à la démarche tous les acteurs d'un projet, dès le commencement puis régulièrement, de manière itérative, afin de s'assurer que les contraintes de chacun sont respectées et ainsi ne pas faire d'impasse. A défaut, en raison d'une lecture différente du caractère contraignant des textes et du niveau de signature associé, un projet de mutualisation peut par exemple se voir bloqué en phase finale par la Direction des Affaires Juridiques (DAJ) alors qu'il est déjà signé par de nombreux Etats.

Une autre piste est d'initier des travaux avec de nouveaux partenaires. La France pourrait par exemple initier un MLSA avec l'Italie, ces nations étant souvent déployées conjointement en opérations.

Par ailleurs, il faudrait s'astreindre, dans les différents accords et arrangements en cours, à être suffisamment précis et concret. Seul le concret permet en effet de se poser les vraies questions et d'assoir les mutualisations sur des bases solides. Par exemple, instaurer des règles claires quant aux responsabilités de chaque acteur dans le déroulement du processus reste difficile mais évite des situations potentiellement beaucoup plus complexes à gérer entre deux nations. Ainsi, dans le cas d'un soutien pétrolier au profit du Royaume-Uni, où le carburant est français, et le transport allemand, les responsabilités doivent être clairement établies, pour s'accorder sur la nation responsable en cas de non-conformité du produit à l'arrivée, ou celle

devant payer en cas d'attaque du camion transporteur. Le concept MCPU a mis toutes ces problématiques de transfert de responsabilité à plat.

Une autre piste concerne la France avec sa situation particulière en matière de logistique, à savoir la relative cohérence de ses outils logistiques. Il s'agit de réfléchir aux manières de tirer parti de cette cohérence dans ses relations avec les autres pays, par exemple pour obtenir davantage de facilités dans les mutualisations.

Il faudrait aussi continuer à susciter des idées innovantes, comme celle de la MCPU, par exemple en partant de la catégorisation en annexe 2. Des directives de niveau EMA pourraient encourager en ce sens les chaînes de soutien jusqu'au plus bas niveau.

Par ailleurs, un effort important de partage en amont des *caveats*⁴¹ doit être engagé. Ces derniers accroissent en effet la complexité de la gestion des ressources, en contraignant le chef à opérer des choix, parfois au dernier moment.

Il s'agit aussi de poursuivre la simplification de la chaîne approvisionnement, où les intervenants sont encore trop nombreux.

Rien ne saurait cependant se réaliser sans détermination à tous les niveaux de décision. L'impulsion politique est cruciale pour le succès d'une initiative. Ce fut le cas de l'EATC, pour lequel un concept d'emploi avait ensuite été émis par le CEMAA. Au niveau des Etats-Majors d'armées et des opérateurs, il faudrait se donner les moyens matériels et humains d'y parvenir. Il s'agit de bon sens, mais placer des personnes convaincues et convaincantes est un gage de succès. Pousser les dossiers et requêtes jusqu'à leur terme, et parvenir à baisser la défiance générale face à ce phénomène de mutualisation est un enjeu en soi.

⁴¹ Restrictions imposées par les nations contributrices à leurs troupes lors d'un déploiement

Conclusion

D'une ampleur largement dépendante de la ressource ou du domaine considéré, la mutualisation des ressources et des moyens logistiques en coalition correspond aujourd'hui davantage à un souhait surtout transcrit en doctrine qu'à une réalité tangible et répandue.

Partant de réalisations efficaces mais limitées, le chemin restant pour parvenir à la cible envisagée pourrait passer par de nouvelles initiatives dans des domaines particuliers, afin de surmonter pas à pas les nombreux obstacles restants, principalement budgétaires, mais aussi liés aux questions de souveraineté ou relatifs aux différences de normes et standards.

Il s'agit bien de se montrer volontariste, d'essayer, d'innover, de penser autrement face aux enjeux toujours plus importants des opérations menées en coalition. En effet, Guillaume Ier d'Orange-Nassau (1559-1584) d'affirmer : « Point n'est besoin d'espérer pour entreprendre, ni de réussir pour persévérer ».



Annexe 1

Les dispositifs et procédés de la mutualisation

La mutualisation des ressources et des moyens logistiques dans une coalition est cadrée par les dispositifs et procédés décrits ci-dessous.

L'intégration

L'intégration consiste à assurer une tâche logistique en intégrant des contributions, en hommes ou en moyens, au sein d'une unité totalement multinationale. Un bloc opératoire dans lequel travaillent des chirurgiens de nationalités différentes, est un exemple d'intégration.

Nation-pilote (LLN : Logistics Lead Nation)

Après la mise en œuvre d'accords intergouvernementaux⁴² ou d'AT, une nation peut assurer la responsabilité de l'organisation et de la conduite d'une partie, voire de la totalité du soutien d'une force multinationale : la nation est alors qualifiée de « nation-pilote ». Le commandant multinational du niveau considéré exerce au minimum le contrôle tactique des unités de soutien placées sous son autorité, et il peut également exercer le LOGCON.

Nation spécialisée dans un rôle (LRSN : Logistics Role Specialist Nation)

L'appel à une nation spécialisée dans un rôle permet de confier l'organisation et l'exécution d'une fonction à l'un des pays participants, qui dispose d'un savoir-faire spécifique. Cette nation se charge alors de l'organisation de la fonction et fournit une partie des moyens d'exécution.

Le soutien par la nation-hôte (SNH)

Il s'agit de l'aide civile ou militaire fournie par un État-hôte à des forces et organisations étrangères présentes sur son territoire.

⁴² Ces accords doivent inclure des arrangements et des procédures détaillées en ce qui concerne la fonction commandement, ainsi que les procédures de compensation ou de remboursement.

La régie

La régie ou réalisation d'une prestation de soutien par les moyens militaires propres, est surtout valable lors des premiers temps de l'opération. Elle intègre rapidement d'autres acteurs, par exemple des alliés, ou la nation-hôte.

La sous-traitance

C'est l'opération par laquelle une organisation confie sous sa responsabilité, à une autre personne appelée sous-traitant, tout ou partie de l'exécution du contrat ou du marché public.

L'externalisation

L'externalisation est l'opération contractuelle impliquant un partenariat plus ou moins étroit, par lequel un organisme de la Défense décide de confier ou de transférer, avec obligation de résultats, à une structure externe une fonction, un service ou une activité qu'il assurait antérieurement.

La différence entre la sous-traitance et l'externalisation tient à l'attribution de la responsabilité de la maîtrise d'œuvre : celle-ci reste du ressort du militaire dans le cas de la sous-traitance ; elle est confiée au contractant dans l'externalisation.

L'externalisation peut se concrétiser par des contrats communs entre plusieurs nations. Dans le but de rationaliser l'utilisation de la ressource locale, voire d'éviter des surenchères entre prestataires, l'OTAN encourage les pays alliés engagés à regrouper leurs contrats en un unique contrat collectif multinational.

La France promeut l'externalisation⁴³ en opérations extérieures via l'EDA⁴⁴. L'expérimentation « EXTER15 »⁴⁵ comprend un marché de cinq ans avec trois marchés subséquents: Barkhane, Sangaris, et « T zéro », « T zéro » étant le potentiel prochain déploiement. Le périmètre externalisable comprend les acheminements, la condition du personnel en opérations, la protection de l'environnement, le soutien de l'homme et le soutien au stationnement⁴⁶.

⁴³ Politique provisoire d'externalisation du soutien pour les engagements opérationnels hors du territoire national (n°D-15-004731/DEF/EMA/PERF/BPSO/NP du 17 juillet 2015).

⁴⁴ EDA : Economat des Armées : établissement public à caractère industriel et commercial (EPIC) sous tutelle de l'EMA, qui est une centrale d'achat au sens du code des marchés publics.

⁴⁵ Accord cadre EXTER (29 décembre 2014).

⁴⁶ Se reporter au paragraphe 2.4. pour les définitions de ces différentes sous-fonctions du soutien.

Annexe 2

Degré de mutualisation possible de chaque sous-fonction du soutien

Les sous-fonctions logistiques sont regroupées ci-dessous par degré décroissant de mutualisation ou d'interopérabilité possible. Le degré d'externalisation de chaque sous-fonction n'est pas étudié ici.

Les difficultés communes aux différentes sous-fonctions du soutien, et qui sont à lever pour développer davantage les mutualisations en coalition, font l'objet du paragraphe 1.6.

1. Elevé

Les degrés de mutualisation possible des acheminements, du maintien en condition opérationnelle, du soutien pétrolier, et de la protection de l'environnement en opération sont élevés.

Les acheminements (mouvements transit et transports)

L'interopérabilité de la sous-fonction acheminements est importante et a vocation à prendre davantage d'ampleur à l'avenir. Il s'agit d'un domaine de coopération essentiel pour la France, car il permet par exemple de contrebalancer des fragilités en matière de transport aérien tactique par du transport stratégique, ou encore d'entraîner les parachutistes français.

La France met régulièrement en œuvre cette interopérabilité avec ses alliés, de différentes façons. L'EATC, qui exerce le contrôle opérationnel sur les avions mis en commun, permet une forme avancée d'intégration. En international, le *Movement Coordination Centre Europe* (MCCE) a pour but d'optimiser les capacités de transport patrimoniaux des États parties à ce centre, en coordonnant les échanges de transport via les mécanismes ATARES⁴⁷ et SEOS⁴⁸. Enfin, en bilatéral France – Royaume Uni, est défini un arrangement technique permettant l'optimisation des capacités de transport maritime.

⁴⁷ ATARES : Air Transport and Air to air Refuelling exchange of Services : accord international permettant l'échange de prestations de transport aérien et de ravitaillement en vol.

⁴⁸ SEOS : Surface Exchange Of Services, comprenant 12 pays membres : Autriche, Belgique, Danemark, France, Royaume-Uni, Hongrie, Italie, Lituanie, Pays-Bas, Norvège, Slovaquie et Turquie.

L'évolution de cette interopérabilité des acheminements est à suivre avec notamment l'arrivée des A400M.

Le maintien en condition opérationnelle (MCO)

Le degré d'interopérabilité et les critères d'externalisation de la sous-fonction MCO est étudié successivement selon les trois composantes : terre, air, mer. Il est facilité par la possession de matériel en commun ou *a minima* similaire.

Pour les matériels terrestres, le degré d'interopérabilité de la sous-fonction MCO varie suivant les partenaires. Avec l'OTAN et l'UE, l'interopérabilité est fixée par les directives définies dans la DAL⁴⁹. En bilatéral, avec la GB par exemple, l'interopérabilité est cadrée par les arrangements techniques *Acquisition Cross service Agreement (ACSA)*.

Pour ce qui concerne les matériels aériens, l'interopérabilité du MCO se situe à trois niveaux : OTAN, UE, et bilatéral, en particulier avec le Royaume-Uni. Le degré d'interopérabilité dépend du matériel, notamment de son ancienneté. Pour l'acquisition d'équipements nouveaux, elle constitue un critère à respecter dans la mesure du possible, et est essentielle pour les moyens de communication, comme la Liaison 16 par exemple. D'une manière générale, les programmes majeurs nouveaux sont développés en coopération avec un ou plusieurs pays (exemple de l'A400M) et respectent au maximum les standards internationaux reconnus par tous, c'est-à-dire ceux de l'OTAN, les STANAG.

En ce qui concerne le MCO naval, le degré d'interopérabilité de la sous-fonction MCO varie selon les partenaires. Avec l'OTAN, l'interopérabilité technique et doctrinale est totale sur les matériels communs et le ravitaillement à la mer en gazole, eau, et carburéacteur ; pour le MCO aéronautique, la Marine nationale applique en opérations les procédures formatées de l'OTAN, par exemple expressions de besoin et comptes rendus, et entretient des bases de données partagées sur le portail de la NSPA. Avec l'UE, la marine française participe au CUIS⁵⁰, et le MCO de certaines installations, par exemple les turbines à gaz ou les missiles TARTAR ou le MCO du Lynx, fait l'objet de MoU⁵¹. Enfin en bilatéral, le degré d'interopérabilité est potentiellement très important sur les programmes communs, comme les frégates HORIZON avec l'Italie. Avec les autres marines, l'interopérabilité est ponctuelle, souvent dans le sens d'un concours d'un bâtiment de la marine française, qui dispose d'une

⁴⁹ DAL : Directive Administrative et Logistique. Le STANAG 2034 autorise les demandes de soutien sous contrepartie financière pour régler les coûts de la prestation.

⁵⁰ CUIS : Common Use Item System, lie 9 marines européennes.

⁵¹ MoU : Memorandum of Understanding

capacité d'auto-soutien supérieure à celle de la plupart des autres marines, à un autre bâtiment.

La mutualisation de la sous-fonction MCO va croissant, avec la signature récente d'un accord « *Sharing of spare parts* ». Cet accord permet d'échanger localement des pièces de rechange entre les nations adhérentes. Pour mutualiser davantage le MCO, il faudrait s'attacher à détenir une habilitation réciproque des processus de suivi des rechanges, voire également des formations des mécaniciens.

Le soutien pétrolier

Le service des essences des armées (SEA) est responsable de cette sous-fonction et en assure la maîtrise d'ouvrage fonctionnelle déléguée (MOAFD), et la maîtrise d'œuvre (MOE).

L'interopérabilité est assurée avec tous les pays membres de l'OTAN. Le SEA participe aux travaux d'interopérabilité pilotés par le comité pétrolier de l'OTAN concernant les matériels, les produits, les approvisionnements stratégiques, les procédures et la doctrine. Concernant l'UE, un accord avec le SEA⁵² identifie ce dernier comme pouvant mener le soutien pétrolier des opérations et des exercices de l'Union européenne. Enfin en bilatéral avec les USA et la Grande-Bretagne, un contrat d'échanges de produits pétroliers offre une couverture mondiale pour l'approvisionnement de carburéacteur haut point d'éclair (F-44) et de gazole marine.

Un nouveau pas vers l'intégration est franchi avec les unités multinationales MCPU, pour lesquelles la France joue un rôle majeur dans le développement.

Il s'agit d'un domaine de mutualisation très favorable, le produit étant très standardisé.

La protection de l'environnement en opération

La sous-fonction protection de l'environnement bénéficie d'une très bonne interopérabilité. L'OTAN possède une doctrine environnementale en matière d'activité militaire⁵³, et la protection de l'environnement est une compétence partagée de l'UE, dans laquelle celle-ci se montre particulièrement active.

⁵² Selon le mécanisme ATHENA

⁵³ Le STANAG 7141

2. Intermédiaire

Le degré de mutualisation du soutien médical, du soutien au stationnement, de la condition du personnel en opérations et du soutien de l'homme est moyen. Le degré d'externalisation potentielle de ces sous-fonctions étant élevé, davantage de mutualisations devraient pouvoir être conduites dans le futur.

Le soutien médical

Le soutien médical possède un très haut niveau d'interopérabilité avec les alliés. La doctrine du soutien médical est en effet l'une des plus importantes de l'OTAN en termes de publications, avec près de 150 documents ratifiés par la France. Les freins principaux de l'interopérabilité sont le niveau de qualification des nations alliées, le niveau de reconnaissance réciproque des diplômes, ainsi que les risques de judiciarisation.

Le soutien au stationnement

Le soutien au stationnement consiste à maintenir, adapter, restaurer ou créer les infrastructures horizontales ou verticales nécessaires aux hommes, aux matériels et à leur protection, à la fourniture d'énergie, à la production (par forage, traitement) et à la distribution de l'eau.

Le SID⁵⁴ participe aux différents groupes de travail (OTAN, EU, UK) sur les infrastructures des forces déployées, les projets de « camps durables », comme sur le système interopérable de théâtre de gestion de la construction.

La condition du personnel en opérations (CPO)

Dans les opérations multinationales, la CPO relève globalement des nations contributrices. Pour la France, cette responsabilité est déléguée à celui qui exerce la responsabilité d'ADMINCON FRANCE. Sur un site donné, les militaires français peuvent bénéficier des prestations mises en place sur le théâtre, par exemple des zones récréatives ou des établissements de restauration. Lorsque la France est nation cadre, le commandement français établit des liaisons avec les commandants des divers contingents pour examiner les conditions de satisfaction de leurs besoins dans cette fonction.

⁵⁴ SID : Service d'Infrastructures de la défense

Il s'agit en définitive d'une sous-fonction aisément mutualisable, puisqu'elle ne représente qu'un faible enjeu, ne contribuant que de manière indirecte à l'engagement opérationnel.

Le soutien de l'homme (SH)

Le soutien de l'homme consiste à maintenir la capacité opérationnelle du combattant et des forces par la satisfaction des besoins vitaux, individuels ou collectifs. La sous-fonction SH met ainsi à disposition des équipements de protection individuelle du combattant⁵⁵, des équipements collectifs⁵⁶, des vivres opérationnels et du service mortuaire. La sous-fonction SH est interopérable dans l'OTAN, l'UE, ainsi qu'en bilatéral. Il convient cependant de rester vigilant à préserver certains aspects culturels nationaux.

3. Faible

Le soutien munitions, la prévention des risques professionnels en opération, le soutien administratif, financier et juridique étant des domaines sensibles ou régis par des législations nationales, le degré de mutualisation possible reste faible.

Le soutien munitions

Le SIMu, responsable de la sous-fonction munitions pour la France, participe aux groupes de travail OTAN portant sur l'interopérabilité, la qualification des munitions, l'expertise et la sécurité pyrotechnique. En bilatéral-CJEF, sont menés des travaux relatifs à la sécurité pyrotechnique et à l'interopérabilité éventuelle de certaines activités munitions, telles le stockage et la manutention. A part les cas de mutualisation pour les processus d'acquisition, via la NSPA ou les mécanismes d'échange (ACSA), l'interopérabilité de la sous-fonction munition est peu développée, car les munitions demeurent peu standardisées. De plus, la responsabilité et les réglementations nationales freinent pour l'instant les mutualisations dans le domaine du stockage, ou du maintien en condition.

⁵⁵ Exemple d'équipements de protection Individuelle : effets de combat, effets de protection balistique, effets de protection NRBC, tenues de démineur, collections contrôle de foule.

⁵⁶ Exemple d'équipements collectifs : matériel de campement, matériel de restauration collective.

La prévention des risques professionnels en opération (PRPO)

La sous-fonction PRPO est très faiblement interopérable, principalement en raison de la spécificité des référentiels normatifs. Les activités exercées par le personnel militaire de même nature que celles confiées à du personnel civil sont régies par une législation essentiellement nationale. Il n'existe pas de doctrine hygiène/sécurité appliquée aux opérations à l'OTAN, ou dans les autres instances multinationales.

Cependant, certaines activités s'exerçant dans des conditions spécifiques ou spécifiquement militaires peuvent éventuellement être interopérables, après une étude des référentiels. Il s'agit par exemple de la pratique du tir, ou de modes opératoires de maintenance en mode dégradé.

Le soutien administratif

Le soutien administratif comprend l'ensemble des actes qui permettent, d'une part, de gérer le personnel militaire et civil engagé dans une opération, et, d'autre part, d'organiser la vie administrative des formations déployées.

Le soutien administratif des unités françaises reste une prérogative nationale. Il existe néanmoins certaines similitudes avec les organisations administratives de type OTAN.

Le soutien financier

Le soutien financier comprend l'ensemble des actions financières et budgétaires conduites au profit des forces engagées en opération: par exemple, mise en place des moyens financiers permettant l'exécution de la dépense au niveau de la force, ou encore contrôle de l'exécution de la dépense.

Le soutien financier demeure une prérogative nationale.

Le soutien juridique

La sous-fonction soutien juridique est interopérable avec l'OTAN et l'UE dans le domaine de la réglementation douanière. En bilatéral, l'interopérabilité est mise en œuvre au cas par cas.

Sources et bibliographie

- Références bibliographiques

CASTRES Didier (Général de corps d'armée), *Instruction D 15-005073/DEF/EMA/EMP.1/NP relative à la gouvernance française du commandement européen du transport aérien (European Air Transport Command) du 29 juillet 2015*, Paris, s.n., 16 p.

GEORGELIN (général de division) (dir.), *Arrangement technique entre le secrétaire d'Etat à la Défense du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord et le ministre de la Défense de la République française relatif au soutien logistique mutuel, du 13 février 2001, dit « UK/FR-01 »*.

HOUITTE DE LA CHESNAIS Bertrand (général de division), HOLT Blaine (brigadier general), *Accord relatif au soutien logistique mutuel entre le gouvernement des Etats-Unis d'Amérique et le gouvernement de la République française du 13 septembre 2013*, 20 p.

KEMPF Olivier (dir.), *Doctrine Interarmées DIA-4(B) SOUT(2013) N° 040/DEF/CICDE/NP du 14 mars 2013 (Livrets 1/3, 2/3, 3/3)*, Saint-Etienne, EDIACAT, 2013, 264 p.

ISNARD L. (vice-amiral), CBE L. (Major general), *Joint implementing arrangement between the chief of defence staff of the French Republic and the chief of defence staff of the united Kingdom of Great Britain and Northern Ireland concerning the provision of receiving state support to the visiting force during exercise Griffin Strike 2016 to be held in the United Kingdom territory*, Paris, signé le 12 novembre 2015, 11 p.

MAIRE G. (Général d'Armée Aérienne), PEACH S. (Air Chief Marshal), *UK/FR combined joint expeditionary force joint concept of employment 2015*, 90 p.

REED John (ed.), *Presidential drawdown to furnish defense services to France*, DTG: 072100Z MAY 15, 8p.

ANONYME, *Accord entre le gouvernement de la République française et le gouvernement du Royaume du Danemark relatif à la fourniture de soutien logistique mutuel entre les forces armées françaises et les forces de défense danoises (projet)*, 14 p.

ANONYME, AJP-4.6(C) *Allied joint doctrine for the joint logistic support group (working draft nov. 2015)*, 54p.

- **Articles scientifiques**

HENROTIN Joseph, « L'European Air Transportation Command arrive à maturité », *Défense et sécurité internationale*, n°96, octobre 2013

NAEGELLEN-ROY Olivier (ingénieur en chef), « Le Services des essences des armées au cœur de la stratégie pétrolière de l'OTAN », *Soutien Logistique Défense Sécurité*, n°19, printemps 2014, 31 p., p. 21-25

LESUR-TAMBUTE Alexandra (lieutenant), « EATC : cinq ans d'une Success story », *Air actualités*, n°687, décembre-janvier 2016, 66 p., p. 42-47.

HICKEL (capitaine) (dir.), « Exercice Trident Juncture 2015 » *Les nouvelles du SEA*, n°1, 2016, 48 p., p.14-29

- **Assemblée nationale**

ASSEMBLEE NATIONALE (n°3361 ; 2015 ; Paris), *Rapport d'information en conclusion des travaux d'une mission d'information sur la filière munitions*, 86 p., p. 28

- **Internet**

Normalisation de l'OTAN (AJPs) : [http:// nso.nato.int.nso/nsdd/listpromulg.html](http://nso.nato.int/nso/nsdd/listpromulg.html), janvier et février 2016

Doctrine française (DIA, PIA,...): [http://www. cicde.defense.gouv.fr](http://www.cicde.defense.gouv.fr)

- **Témoins**

HILAIRET Sylvain (ingénieur en chef de 1^{ère} classe), Etat-major des armées, sous-chefferie Performance, ex-chef de bureau du service des essences des armées et Adjoint interarmées du soutien Pétrolier de l'opération Barkhane, entretien oral libre qui s'est déroulé le 15 janvier 2016 à l'Etat-major des armées.

VERDIERRE Franck (colonel), Etat-major des armées, sous-chefferie Performance, Adjoint au chef du Bureau Politique du Soutien aux Opérations, ayant exercé les responsabilités d'adjoint au chef de la Division Fonctionnelle (travaux d'interopérabilité) de l'EATC, et de Chef de la Participation Française au sein de l'EATC (SNR FRA), entretien oral libre qui s'est déroulé le 20 novembre 2015 à l'Etat-major des armées.

