



Collège Interarmées de Défense

7^e PROMOTION

DIVISION B / GROUPE B3

MEMOIRE DE GEOPOLITIQUE

**Les besoins en matière d'armement des pays
européens, facteurs de rapprochement ou
d'éloignement des états dans la construction de
l'Europe de la défense**

IPETA Antoine TORRES

Fiche de présentation documentaire

1 – Les besoins en matière d'armement des pays européens, facteurs de rapprochement ou d'éloignement des états dans la construction de l'Europe de la Défense.

2 – IPETA (DGA) Antoine TORRES (division B – groupe B3).

3 – 21 avril 2000.

4 – Division B / Groupe B3.

5 – Mémoire de géopolitique.

6 – .Le mémoire s'efforce de démontrer à quel point une expression commune des besoins en matière d'armement constitue un acte politique majeur sur le chemin de la construction de l'Europe de la Défense. Il propose des axes de travail pour progresser dans ce sens avant même la création de l'Agence Européenne de l'Armement. En particulier, le choix de l'organisme d'accueil de la phase de préparation des programmes est analysé en détail, les différentes alternatives y sont exposées, et des choix sont proposés.

7 – Mots clés : géopolitique, armement, défense européenne, OCCAR..

SOMMAIRE

1. - INTRODUCTION.....	1
2. - DEFINITIONS.....	3
2.1. PROGRAMME	3
2.2. PRÉPARATION D'UN PROGRAMME EN FRANCE.....	3
2.3. PROGRAMME EN COOPÉRATION	4
3. - QUEL EST LE BESOIN ?.....	5
3.1. BESOIN GÉNÉRAL	5
3.2. FONCTIONNALITÉS DE LA PHASE DE PRÉPARATION D'UN PROGRAMME EUROPÉEN.....	6
3.3. CONCLUSIONS	10
4. - L'ETAT DES LIEUX.....	12
4.1. LA VOLONTÉ POLITIQUE.....	12
4.2. MODÈLES D'ÉVOLUTION DES POLITIQUES EUROPÉENNES DE DÉFENSE.....	12
4.3. LA PRÉPARATION DES PROGRAMMES DANS LES PAYS PARTENAIRES	14
4.4. LES INSTITUTIONS TRANSATLANTIQUES ET EUROPÉENNES	14
5. - LES FACTEURS D'ELOIGNEMENT : POURQUOI LES SERVICES ACTUELS POSENT PROBLEMES.....	18
5.1. LES INSTITUTIONS TRANSATLANTIQUES ET EUROPÉENNES	18
5.2. L'OCCAR.....	19
5.3. CONCLUSION SUR LE RÔLE DE L'OCCAR EN PHASE DE PRÉPARATION	19
6. - LES FACTEURS DE RAPPROCHEMENT : PROPOSITIONS.....	20
6.1. ACTIONS MÉTHODOLOGIQUES	20
6.2. CRÉATION D'UN ORGANISME EUROPÉEN POUR LE RECUEIL DU BESOIN ET SA FORMALISATION	21
7. - CONCLUSIONS.....	23
ANNEXE 1.....	24

ANNEXE 2	25
-----------------------	-----------

ANNEXE 3.....	31
----------------------	-----------

1.- INTRODUCTION

La construction européenne a montré que, sous une forte impulsion politique (à l'instar de la réconciliation franco-allemande), des nations jadis adversaires peuvent bâtir ensemble un espace de paix durable. Cette construction est cependant loin d'être achevée. En effet, le modèle d'intégration qui sert de guide suppose de nombreux abandons de souveraineté de la part des états membres, qui sont l'objet de nombreuses controverses nationales. Pragmatiquement, les chefs d'état et de gouvernement européens ont ainsi donné la priorité aux domaines qui présentaient le moins de difficultés pour leur mise en commun (au risque de ralentir la construction au fur et à mesure de sa progression). Ainsi, après le développement d'une dimension essentiellement économique, notre continent est en train de se doter d'une politique commune de sécurité, et donc de défense.

Cette démarche tend à lier le destin géopolitique des pays européens et à leur donner une voix commune, mais aussi des moyens d'action communs. Il est en effet illusoire de penser qu'une communauté d'opinions sans moyens d'action adaptés soit autre chose que l'expression de vœux pieux. La création de forces communes (corps européen), et d'organismes communs (UEO, GAE, Euromarfor, ...) sera sans aucun doute le lot des années qui viennent. Car d'un point de vue militaire, les récents conflits ont montré l'efficacité de telles coalitions mais aussi leurs faiblesses dont l'interopérabilité insuffisante. L'avenir semble donc appartenir à la communauté des options politiques et des moyens de l'appliquer, qu'ils soient diplomatiques ou militaires.

Déclinée au niveau des agences gouvernementales d'armement par une volonté politique de coopération très forte, la construction européenne de la défense est désormais une réalité. Idée développée et mise en pratique surtout depuis la seconde guerre mondiale, la coopération européenne dans le domaine de l'armement se révèle aujourd'hui incontournable. Les évolutions politiques, économiques et technologiques de ces dernières années ont accéléré ce processus. La disparition d'une menace claire et identifiée avec l'écroulement du bloc soviétique conduit tout naturellement à la diminution des budgets consacrés à la défense et à l'équipement des forces en particulier. Ce phénomène conjugué avec une augmentation constante du coût des matériels militaires fortement en faveur du partage des coûts. Enfin les récentes opérations multinationales auxquelles la France a participé ont confirmé la nécessité de l'interopérabilité entre les forces et de la complémentarité des moyens afin de satisfaire des missions communes.

Cette volonté s'est traduite dans le traité d'Amsterdam par la mise en place du deuxième pilier de l'Union Européenne (UE) : la Politique Extérieure et de Sécurité Commune (la PESC), et la volonté de créer à terme l'Agence Européenne d'Armement (l'AEA). L'évolution de la coopération européenne en matière d'armement repose sur plusieurs accords intergouvernementaux de sécurité et la création de divers organismes qui sont autant d'étapes vers la construction de l'AEA. Le traité de Bruxelles, signé en 1948 et modifié en 1954 suite à l'échec de la communauté européenne de défense (CED), aboutit à la création de l'union de l'Europe occidentale (UEO), première initiative européenne concrète en matière de défense. Simultanément, le traité de Washington signé en 1949 fait de l'organisation du traité de l'Atlantique nord (OTAN) le seul rempart efficace contre la menace soviétique et relègue l'UEO dans un rôle secondaire.

Ce n'est qu'en 1976 que l'Europe, à la recherche d'une identité face au géant américain, lance une nouvelle initiative avec la création du GEIP, organisme informel qui ne deviendra le groupe armement de l'Europe occidentale (GAEO) qu'avec le transfert de ses responsabilités au sein de

l'UEO en 1992. C'est également à cette date que le traité de Maastricht donne naissance à l'UE qui prévoit des perspectives de défense commune s'appuyant sur l'UEO. Si l'OTAN reste irremplaçable pour l'organisation des commandements opérationnels et la standardisation technique, l'UEO et le GAEO paraissent plus adaptés pour préparer un marché européen de l'armement, préserver une base industrielle et technologique de défense (BITD) européenne, rechercher les programmes en coopération et gérer des programmes de recherche.

Face à la lenteur de décision si souvent dénoncée de ces institutions dans la gestion des programmes en coopération, la France et l'Allemagne ont décidé de mener une initiative commune s'appuyant sur une longue expérience de coopération acquise depuis la signature du traité franco-allemand de l'Elysée en 1963. Rapidement le Royaume-Uni et l'Italie se joindront à cette initiative qui débouchera le 12 novembre 1996 sur la création de l'OCCAR, l'organisme conjoint de coopération en matière d'armement. Dans le même temps, sur la base d'une charte adoptée par les ministres de la défense à Ostende, est née l'organisation de l'armement de l'Europe occidentale (OAE0).

Actuellement l'OCCAR ne s'occupe que de la conduite des programmes en coopération strictement européenne. Très prochainement doté d'une personnalité juridique, cet organisme devra, à terme, se doter des structures qui lui permettront d'assurer la gestion complète de ses programmes. Principalement fondé sur des programmes existants et pour la plupart en phase d'utilisation, l'OCCAR a vocation à s'intéresser rapidement aux programmes futurs. C'est pourquoi, à l'instar de la réforme menée au sein de la DGA depuis quelques années, il devient nécessaire de réfléchir au rôle que pourrait jouer l'OCCAR en matière de préparation des futurs programmes en coopération. L'identification des besoins et le stade de préparation des programmes sont des facteurs essentiels dans la perspective d'une recherche de cohérence globale.

L'analyse menée dans ce rapport montre que, si l'OCCAR doit à terme, au sein de l'agence européenne d'armement (AEA), être l'organisme en charge des programmes lancés (donc « décidés » et financés par l'ensemble des parties prenantes), il n'est pas souhaitable de lui confier la responsabilité de la phase de préparation des programmes dans l'immédiat. En effet, les contraintes induites par la nécessaire acceptation des cinq principes de Baden-Baden et l'arrangement administratif qui définit le rôle de l'OCCAR limitent trop la recherche de partenaires et de solutions. Quant à l'OTAN, cette organisation est trop dominée par les USA pour contribuer efficacement à la construction européenne. Il est donc nécessaire de créer une entité européenne au sein de l'UEO qui permette de réaliser le travail d'approfondissement des solutions envisageables entre le recueil d'une expression du besoin harmonisée et la décision de lancer le programme.

Après le rappel de quelques définitions de la phase de préparation des programmes et de ce que nous appellerons dans la suite du texte un programme en coopération, nous essaierons d'établir quel est le besoin dans ce domaine pour un programme européen. Ce n'est qu'après un état des lieux et une analyse des problèmes engendrés par la situation actuelle, que nous pourrions avancer quelques propositions susceptibles de répondre aux besoins.

2.- DEFINITIONS

2.1. Programme

Un programme est un processus complexe dont la finalité est la réalisation d'un système intégré de ressources humaines, matérielles et d'informations, destiné à remplir une ou plusieurs fonctions opérationnelles dans les conditions d'utilisation et avec la pérennité demandées par les forces.

On réserve le terme de programme d'armement à une opération ou un ensemble d'opérations auxquelles le ministre de la défense, sur proposition du délégué général pour l'armement en accord avec le chef d'état-major des armées, le chef d'état-major¹ pilote et le secrétaire général pour l'administration, a décidé d'appliquer les procédures définies par l'instruction générale n°1514.

2.2. Préparation d'un programme en France

La phase de préparation d'un programme est destinée à tracer les contours du besoin opérationnel, à envisager les différentes solutions permettant de le satisfaire, à mener les premières études d'appréciation du rapport coût/efficacité de ces différentes solutions sur le cycle de vie et à assurer la cohérence des caractéristiques du programme vis à vis du système de forces concerné.

Elle débute lorsque, à la suite de recherches et d'études, s'appuyant principalement sur le plan prospectif (PP30), un objectif d'état-major a été exprimé. Cet objectif contient la description de la fonction à réaliser et expose les questions auxquelles une réponse devra être apportée. Après avis du comité d'architecture des systèmes de forces, le lancement de cette phase est décidé par le chef d'état-major concerné.

Elle s'achève par la rédaction d'un dossier de faisabilité, composé de deux parties complémentaires, la première de la responsabilité de l'état-major, correspondant à la fiche de caractéristiques militaires exploratoire (FCM-E) et la seconde, de la responsabilité de la DGA, détaillant les approches techniques et technologiques, l'identification des programmes connexes et des rendez-vous importants avec ces derniers, les aspects internationaux et industriels ainsi qu'un premier échéancier prévisionnel.

C'est au vu de ce dossier, une fois validé par le comité des systèmes de forces et examiné par la commission exécutive permanente que le ministre décide du passage à la phase de faisabilité, c'est à dire à son lancement. Cette phase, bien que vitale au bon déroulement d'un programme ne fait donc pas partie, à proprement parler, du programme puisque celui-ci n'est pas encore lancé.

La préparation d'un programme se caractérise par le travail d'un binôme architecte de systèmes de force (ASF)/officier de cohérence opérationnelle (OCO) du (des) système(s) de forces concerné(s) au sein d'une entité collégiale regroupant tous les systèmes de forces. Ils en conduisent

¹ Dans tout le mémoire, le terme “ état-major ” inclut aussi la direction générale de la gendarmerie nationale et/ou son équivalent (lorsqu'il existe) dans les pays européens.

les travaux et rédigent la conclusion synthétique du dossier de faisabilité. Ils assurent la présentation de l'ensemble au comité d'architecture des systèmes de forces.

2.3. Programme en coopération

Par convention, on appellera programme en coopération, tout programme dont le financement des frais fixes (études, développement, industrialisation) est partagé entre au moins deux pays, ce partage n'étant pas forcément réalisé à part égale.

On appelle programme européen tout programme dont les partenaires de coopération sont tous des pays européens relevant de l'une des institutions européennes multinationales suivantes OTAN, UEO et UE, à l'exclusion de l'organisation sur la sécurité et la coopération en Europe (OSCE).

3.- QUEL EST LE BESOIN ?

Afin de pouvoir étendre la définition de la phase de préparation exposée ci-avant à un programme européen, il convient de se poser préalablement la question du besoin d'une telle phase dans les programmes en coopération. A partir d'une analyse fonctionnelle du “ produit ” “ préparation d'un programme militaire européen ”, on arrive à définir un besoin spécifique pour les programmes européens, à identifier les contraintes principales qui entourent ce besoin et à cerner les fonctionnalités principales qu'on en attend.

3.1. Besoin général

L'identification des différents “ utilisateurs ” futurs d'une phase de préparation pour un programme militaire européen permet de définir l'utilité de cette phase qui doit servir :

- aux gouvernements Français et Européens pour établir des concepts opérationnels communs, favoriser le lancement d'un maximum de programmes en coopération, définir une enveloppe des moyens et des ressources nécessaires dans chaque pays pour mener à bien les programmes à terminaison et développer des pôles d'excellence technologique européens.
- aux Etats-majors Français, Européens et Multinationaux pour établir des concepts opérationnels communs pour l'emploi des forces et de définir les calendriers, les moyens et les ressources nécessaires à la mise en service et à l'utilisation du produit dans leurs forces propres.
- aux agences nationales d'armement pour identifier au plus tôt et lancer un maximum de programmes en coopération, disposer pour ces programmes d'un besoin militaire harmonisé, définir les moyens nécessaires aux phases de faisabilité et de réalisation et développer les pôles d'excellence technologique.
- aux industries pour élargir le marché potentiel de leurs produits futurs et servir de support aux restructurations européennes par l'augmentation sensible des programmes en coopération, disposer de spécifications techniques harmonisées, participer à la définition des moyens nécessaires au succès du programme et développer des pôles d'excellence technologique.

Cette identification permettra d'agir sur :

- les besoins opérationnels des forces, qu'elles soient nationales ou multinationales, au moyen d'une réflexion permanente et structurée multinationale,
- les structures militaires nationales et multinationales existantes, grâce à une meilleure prise en compte des besoins,
- la politique technologique et industrielle, au moyen d'une vision à plus long terme des commandes,
- les structures d'armement européennes, tant étatiques qu'industrielles, par la mise en place d'une structure adaptée à cette phase,

- le marché militaire européen et mondial grâce à la création d'un marché intérieur européen plus vaste pour chaque produit.

pour :

- optimiser les ressources des pays concernés,
- harmoniser les besoins en matériels et les politiques de soutien pour les forces, en particulier les forces multinationales,
- préfigurer la mise en place l'AEA dans le domaine de la prospective,
- améliorer l'interopérabilité des forces utilisables en coalition ou au sein des forces multinationales européennes ou OTAN.

Ce besoin devra être couvert parce que les pays européens dans leur stratégie actuelle d'union économique et politique font face aux mêmes menaces dans le cadre de l'Alliance ou de l'UE; En outre le besoin d'une harmonisation des politiques d'armement est prévu dans les Traités (PESC) et il faut la concrétiser par une politique de défense commune volontariste (forces armées et industrie)

La pérennité du besoin dépend de la PESC, des besoins opérationnels et de la convergence dans la perception de la menace. Si l'une de ces conditions venait à ne plus être remplie ou faire l'objet d'une divergence persistante entre les Etats participants, il y aurait blocage et disparition du besoin.

3.2. Fonctionnalités de la phase de préparation d'un programme européen

L'environnement de la phase de préparation d'un programme européen est complexe et très diversifié. Il convient de le rassembler en grands ensembles sans négliger les particularités de chaque sous-ensemble. Chacune des grandes composantes de cet environnement va induire sur la phase de préparation des contraintes bien spécifiques qui orienteront son exécution.

3.2.1. Contraintes sur la phase de préparation d'un programme européen

Chacun des gouvernements européens souhaite le maintien d'une indépendance nationale en matière de défense, tant vis à vis des autres pays européens que des Etats-Unis, tout en intégrant la nécessaire participation à l'OTAN. Pour certains pays de l'UE (ou ayant vocation à terme à rentrer dans l'UE), la volonté de rester neutre reste en outre un facteur fort qui agit forcément sur les politiques d'équipement et sur les décisions de coopérer.

Dans le cas de la France et du Royaume Uni, cette contrainte est exacerbée par la volonté de maintenir une capacité nucléaire totalement indépendante et le besoin qui en découle de conserver une industrie d'armement forte.

De son côté, l'OTAN agit au travers de la puissance américaine, sur les structures existantes et les exigences d'interopérabilité des forces et l'harmonisation des concepts d'emploi.

Pour amorcer une discussion et déclencher une dynamique de coopération, il paraît indispensable pour tous les partenaires potentiels de disposer d'une perception de la menace et des crises nécessairement proche, sinon commune aux membres de l'UE.

La communauté européenne va chercher à imposer dès ces phases préliminaires ses règles de concurrence élargie et son refus des monopoles qui pourraient résulter de choix trop précoces de fournisseurs attitrés. D'une manière générale, l'immixtion dans des affaires plutôt à caractère national d'instances supranationales va contraindre la structure qu'il faudra adopter pour gérer cette phase afin de conserver au maximum le libre arbitre de chacun des pays tout en imposant progressivement des règles communes.

La règle de l'unanimité qui prévaut à l'UEO ou à l'OTAN est une contrainte que l'on doit impérativement tourner dans ces phases de réflexion si l'on veut arriver à un système efficace à terme. Il en va de même pour les principes de Baden-Baden lorsque l'OCCAR est prise en considération.

Les industriels européens n'auront d'intérêt à suivre ce processus que s'ils ont la garantie d'un retour, autrement dit de la mise en place d'une règle de préférence européenne dans l'industrie d'armement. En ce domaine, la volonté politique de bâtir une identité européenne forte et indépendante des Etats-Unis constitue un préalable indispensable pour la phase de préparation qui prépare les plans de charge d'avenir de l'industrie européenne.

Le manque actuel d'intégration de l'industrie et la forte concurrence mondiale (et en particulier des Etats-Unis par les offres de coopération sur divers programmes) génère une multiplication des actions de lobbying et la tentation du maintien d'un carcan national. La contrainte est d'autant plus forte qu'elle se cumule avec les hétérogénéités d'appréciation de l'exploitabilité des produits, voire de l'intérêt de les exporter. La concurrence dans les zones d'influence naturelles de chaque pays doit également être prise en compte pour réduire au plus tôt les nuisances de discours ou d'actions discordants ou nuisibles à terme pour l'exploitation du produit.

Bien évidemment les ressources prévisibles constituent la contrainte principale qui agira sur cette phase. Les restrictions budgétaires² et les compressions d'effectifs étatiques associés, y compris pour la part relative aux évaluations et expertises militaires constituent à la fois un paramètre d'entrée et de sortie des travaux de cette phase.

Le processus de lancement des programmes par les différentes agences d'armement nationales et les différences qui existent dans leurs rôles et niveaux d'intervention peut conduire à des difficultés qu'il faut apprécier au plus tôt. La nécessité de disposer pour tous les pays d'un jalonnage de programme à peu près homogène est important.

La réduction du format des forces nationales, l'accroissement, en volume et en importance opérationnelle, des forces multinationales et leur complexification constituent un élément positif pour la phase de préparation. Associé à un besoin grandissant d'interopérabilité, il force les différentes armées à s'impliquer au plus tôt dans les discussions sur des armements communs. Néanmoins, les différences des missions confiées sur le plan national à chaque armée, les différences dans les concepts opérationnels ou les zones privilégiées d'action, ainsi que le besoin de maintenir des capacités autonomes en regard des forces multinationales pour assurer les missions de Défense à caractère purement national, ne peuvent que générer des contraintes fortes qu'il faudra gérer au plan politique par des priorités accordées au plus tôt.

² Ou les niveaux prévisibles des budgets de Défense à moyen - long terme compte tenu des critères de convergence imposés par le premier pilier.

L'existence de cette phase force évidemment les Etats-majors concernés à travailler sur des objectifs communs pour le produit, même si un décalage dans le temps peut apparaître au travers de spécificités nationales. Un travail plus approfondi que le simple recensement actuel paraît donc nécessaire comme entrée au processus (élaboration d'un objectif d'état-major commun). En sortie, il faut être à même de produire une FCM-E qui identifie les fonctions communes du produit et les fonctions spécifiques à chaque pays, en minimisant ces dernières.

3.2.2. Fonctionnalités principales d'une phase de préparation d'un programme européen

L'analyse des relations de la phase de préparation avec chacun des constituants de l'environnement conduit à dégager un certain nombre de fonctionnalités que pourraient assumer cette phase de préparation pour un programme européen.

Afin de simplifier l'analyse, il est préférable de se concentrer sur les principales fonctionnalités qui intéressent les grands acteurs de cette phase, à savoir le milieu politique, les agences d'armements et les forces³.

Pour les différents gouvernements ou instances politiques multinationales, les fonctionnalités de la phase de préparation d'un programme européen sont les suivantes :

- clarifier les engagements politiques de chaque nation pour le programme en distinguant notamment les pays souhaitant participer à la conception et à la prise de risques qui est associée, et les pays simplement intéressés à terme par le produit réalisé.
- définir au plus tôt la structure européenne ou multinationale qui aura vocation à accueillir le programme une fois celui-ci officiellement lancé.
- donner une vision sur le long terme des budgets que les différents pays mettent à disposition de cette entité et, dans le cas du choix de l'OCCAR, des retours qu'ils peuvent en attendre (gestion de la règle du retour global).
- contribuer à l'identification des besoins communs aux européens en matière de recherches militaires, d'études amont et de développements exploratoires afin de nourrir les organismes de l'UEO en charge de la gestion de la recherche commune, voire l'OCCAR, s'il prend en charge des programmes de démonstration ou les phases de faisabilité.
- discuter en commun des perspectives d'exportation d'un type de matériel à produire en prenant en compte au plus tôt les contraintes politiques ou industrielles exprimées par chaque pays.
- mettre en place avant le lancement officiel du programme, une logique de programme tant du côté de l'expression du besoin que du côté de la direction de programme.

³ Le détail des fonctions trouvées par analyse des interactions avec l'environnement est fourni en annexe 2.

- préparer la prise en compte du programme par l'OCCAR à partir de décisions prises au sein d'organismes plus consensuels, et par voie de conséquence préparer l'élargissement de l'OCCAR à d'autres pays en matérialisant de manière plus précise les conséquences des engagements auxquels ils devront souscrire dans l'OCCAR.
- confirmer les indispensables pôles d'excellence technologique et identifier les niveaux à atteindre.
- favoriser une politique industrielle européenne bâtie sur des stratégies d'alliance ou de fusion d'industries européennes conformes à un cadre de directives européennes qui sauvegarde la garantie d'approvisionnement et la concurrence.

Pour les agences d'armements, qu'elles soient nationales ou multinationales, les fonctionnalités à remplir sont les suivantes :

- proposer aux instances politiques de chaque pays un dossier de faisabilité sur la conception et la réalisation du programme en coopération européenne qui dégage en particulier les coûts de réalisation et d'utilisation et les calendriers associés compte tenu des contraintes de chaque pays.
- identifier les difficultés technologiques majeures et les risques associés et proposer les plans d'actions en regard.
- déterminer les stratégies d'acquisition envisageables et identifier les restructurations industrielles ou les associations possibles tant en Europe que dans le reste du monde qui permettent d'assurer l'indépendance européenne, la sécurité d'approvisionnement et la concurrence.
- intégrer au plus tôt dans les besoins et les productions du programme des spécificités “ grand export ” ou contrats potentiels en vue d'améliorer les chances de succès et déterminer les retours financiers que pourraient obtenir les partenaires étatiques responsables de la conception.
- participer à une meilleure prévision sur le long terme des ressources (finance et moyens étatiques notamment) à la fois par l'estimation des coûts du programme, mais aussi par l'implication que son maintien aura dans les budgets nationaux.
- améliorer le recensement et l'harmonisation des besoins, notamment en permettant de définir et d'appliquer une méthodologie pour satisfaire au mieux cette fonction, en particulier par un dialogue permanent avec les forces nationales et multinationales.

Pour les forces, qui doivent être un acteur majeur de cette phase, les fonctionnalités à remplir par la phase de préparation sont les suivantes :

- transformer les objectifs d'état-major en un produit matérialisé à la fois dans ses performances, ses quantités et ses coûts afin de donner une traduction en moyens et ressources pour les choix de long terme des missions à réaliser et des concepts d'emploi opérationnels.

- améliorer la perception de la menace en matérialisant les contraintes de calendrier de remplacement des matériels ou de réalisation de systèmes critiques faisant défaut.
- vérifier que la traduction technique des besoins militaires, des calendriers de réalisation et des coûts globaux de possession sont conformes aux besoins exprimés dans la fiche d'état-major initial.
- assurer la prise en compte des besoins des forces multinationales d'une part par les états majors nationaux dont peuvent dépendre organiquement ces forces, mais aussi par les responsables des états majors multinationaux, qu'ils soient OTAN ou UEO.

3.3. Conclusions

Accompagnement et expression d'une volonté politique prudente, la phase de préparation apparaît au travers de l'analyse comme une phase essentielle pour les décisions de lancement des programmes européens ou en coopération internationale à forte dominante européenne. Elle contribue en outre largement à une meilleure cohérence des programmes européens par une réflexion approfondie sur l'emploi des matériels à la fois dans le cadre des politiques nationales et des politiques des instances multinationales. Imposant en entrée une mise en commun cohérente des besoins opérationnels, elle permet d'identifier au plus tôt dans le produit ses spécificités nationales et de les limiter. Néanmoins, dans l'immédiat, elle ne peut s'inscrire qu'en complément des réflexions menées dans chaque état, la décision de participer finalement au programme relevant de chaque état compte tenu de ses choix politiques propres.

Par la recherche au plus tôt d'une logique industrielle européenne (ou à majorité européenne), elle permet de travailler en priorité sur des solutions qui garantissent la sûreté d'approvisionnement et l'indépendance européenne.

Economiquement, elle permet de mieux percevoir les budgets nécessaires pour réaliser le produit et permettre son emploi. En conséquence, elle donne aux décideurs politiques des indicateurs plus précis sur le long terme des besoins financiers et humains. Elle peut leur donner également une idée des risques majeurs et des marges de manœuvre existant pour gérer ces besoins financiers, notamment en cas de défection de l'un des partenaires.

La phase de préparation permet de mieux formaliser la naissance d'un programme en coopération et de réaliser en coopération cette phase essentielle pour les engagements qui vont être pris ensuite.

Pour les industriels et pour les centres de recherche européens, la phase de préparation permettra de confirmer les priorités en matière de recherches militaires communes. Elle doit alimenter un plan technologique prospectif européen et identifier des développements exploratoires à mener en coopération. Elle permet de matérialiser au sein de la communauté le lien avec la recherche menée dans l'OAE (ou dans d'autres organismes à vocation plus civile) et l'OCCAR (gestion du programme lancée).

La nécessité de faire adhérer les "petits pays" à l'agence européenne tout en sauvegardant les acquis de l'OCCAR permet de donner à la phase de préparation un rôle important de forum de

concertation entre pays avant l'intégration du programme au sein de l'OCCAR : elle permet de cerner le contenu du programme et les pays participants au plus tôt. Ces pays pourront être classés en pays désireux de participer au développement et pays éventuellement acheteur. Son intérêt majeur est de pouvoir donner une idée prospective à la fois du "portefeuille" de programme que gèrera l'OCCAR, mais aussi de déterminer un plan prospectif à long terme des retombées potentielles en terme de développement, série ou soutien par pays, ce qui permet une gestion prévisionnelle des conséquences des cinq principes fondateurs de l'OCCAR.

4.- L'ETAT DES LIEUX

4.1. La volonté politique

Dans le domaine de l'armement, la coopération doit conduire à réduire les coûts des programmes et à améliorer l'interopérabilité des matériels. Cependant, en pratique, ces enjeux ne sont pas suffisants à eux seuls pour déboucher sur des coopérations d'envergure. La préparation des programmes n'échappe pas à cette règle.

La coopération en matière d'armement en général, et plus particulièrement la préparation des programmes en commun répondent en fait à un impératif politique, la coordination des besoins à long terme, qui fait partie des principes fondateurs de l'OCCAR et de l'OAE0.

Dans ce contexte, la préparation des programmes en coopération serait un nouveau jalon dans la montée en puissance de l'application de cette volonté politique inscrite dans les traités successifs qui fondent l'UE. En effet, en passant d'une simple conduite commune de programmes d'armement à une préparation commune des programmes, les partenaires européens réaffirment l'objectif d'expression commune de besoins, d'interopérabilité et in fine de défense commune.

Les difficultés sont cependant à la mesure des enjeux. En effet, cette montée en puissance s'accompagne de transferts de souveraineté des Etats vers les nouvelles instances, ce qui soulève, parfois, un certain nombre d'objections nationales.

Le premier type de difficultés réside dans le caractère essentiellement politique de cette construction, qui l'expose donc aux aléas conjoncturels liés aux fluctuations électorales des pays partenaires. Ce sujet ne sera pas traité ici.

Le deuxième écueil concerne plus particulièrement les puissances nucléaires. La France et le Royaume Uni ne peuvent envisager la mise en commun de tous leurs moyens militaires avec leurs alliés européens sans que se pose la question de la dissuasion nucléaire. De toute évidence, ce débat devra avoir lieu un jour, dans un cadre non seulement national, mais aussi européen et probablement atlantique. Pour le moment, on ne peut que constater que pour les deux puissances nucléaires, les programmes qui contribuent à la dissuasion nucléaire peuvent ne pas être éligibles pour une coopération européenne.

Le troisième type de difficultés, plus technique, est lié aux différences entre les méthodes nationales de préparation des programmes. Ainsi, le processus de préparation des programmes est une action qui, selon les pays, soit n'est pas identifiée, soit répond à des besoins intérieurs spécifiques. Il faudra donc passer par une étape d'harmonisation d'un ensemble de processus différents.

4.2. Modèles d'évolution des politiques européennes de défense

L'évolution de l'Europe de l'armement relève de plusieurs modèles complémentaires qu'il convient de prendre en compte : ces modèles existent pour la plupart et auront vocation à se succéder comme modèle dominant dans le temps.

4.2.1. Modèle n°1 : l'intégration par l'OTAN

C'est aujourd'hui le modèle dominant, la plupart des pays d'Europe occidentale considérant l'OTAN comme la seule entité capable de fédérer à la fois les politiques et les moyens de la défense européenne. L'arrivée des pays de l'est dans ce modèle ne devrait que contribuer à le renforcer dans les années à venir. C'est un modèle extrêmement stable, tant que les américains auront la volonté et la capacité à l'imposer.

Fortement dépendant des américains, il est intéressant pour les petits pays qui se voient reconnaître, en théorie, une importance égale à celle des grands pays : il l'est moins pour des pays dont la diplomatie est à vocation mondiale du fait des conflits d'intérêts possibles avec les Etats-Unis dans d'autres domaines.

4.2.2. Modèle n°2 : les relations bilatérales renforcées

Le modèle des relations bilatérales renforcées est le modèle progressivement mis en place par les grands pays européens pour permettre la réalisation de grands programmes d'armement strictement européens. Modèle souvent adopté par la France, il consiste à développer avec quelques partenaires privilégiés des relations étroites qui débouchent, pour certains programmes d'armement particulièrement onéreux, sur des consultations systématiques plus ou moins formalisées dans les phases de recensement des besoins pour trouver des partenaires fiables indépendamment des autres partenaires de l'OTAN ou des Etats-Unis.

Poussé à l'extrême, il conduit aux relations étroites établies entre la France et l'Allemagne dans le domaine de la coopération.

Ce modèle reste toutefois fragile car susceptible de changer au gré des politiques de l'un ou l'autre pays. Ainsi, aussi étroites que soient aujourd'hui les relations franco-allemandes, les décisions unilatérales de la France sur l'avenir de son armée et de son industrie d'armement les ont considérablement refroidies. Il n'est pas en outre forcément générateur de réduction des coûts, la tentation restant forte de maintenir des spécificités nationales.

Modèle indispensable pour s'habituer à raisonner en dehors du cadre de l'OTAN, il n'a pas vocation à perdurer dans une Europe unie où les alliances individuelles de nations sont délicates à gérer.

4.2.3. Modèle n°3 : l'intégration européenne

L'intégration européenne constitue le modèle à terminaison préconisé par les traités de Maastricht et d'Amsterdam. Volonté permanente des européens depuis la dernière guerre, ce modèle se heurte sérieusement au modèle de l'OTAN et à la neutralité affichée de pays européens influents. Il ne pourra se mettre en place que dans le cadre de l'évolution des relations entre les pays européens et l'OTAN et nécessitera un abandon partiel de souveraineté qu'il sera difficile de faire accepter par les peuples.

Pour arriver à ce modèle, un travail progressif de mise en place d'institutions communes de gestion des forces, des moyens opérationnels et des processus d'acquisition paraît indispensable : elle ne pourra se faire que très progressivement en fonction des abandons de souveraineté consentis à ces autorités nécessairement supranationales.

L'UEO et l'OCCAR s'inscrivent dans ce processus : l'OCCAR constitue le lien entre le modèle n°2 et le modèle n°3 dont il préfigure le fonctionnement à terme.

Ce modèle pose clairement le problème des indépendances nationales, notamment pour les grands pays et conduit donc à une réflexion sur la notion de majorité qualifiée appliquée à la défense. Si la règle de l'unanimité est la contrainte imposée aujourd'hui par le deuxième pilier, il est évident qu'à terme seul un modèle fondée sur la majorité qualifiée permettra de fonctionner dans les meilleures conditions.

4.3. La préparation des programmes dans les pays partenaires

Le pas supplémentaire que représente la mise en commun de la préparation des programmes suppose que tous les partenaires mènent de manière semblable une telle phase dans leur processus national (dans ce cas, il faut porter l'effort sur une formalisation commune de ce processus). Dans le cas contraire, une étape préalable est indispensable pour harmoniser les pratiques nationales.

Cette étape technique préliminaire est nécessaire tant les méthodes de préparation des programmes semblent différentes au sein même des pays membres de l'OCCAR. Cette tâche est identifiée dans les quatre pays, mais elle est exécutée différemment. En France, elle est conduite (depuis deux ans et demi !) par les ASF et les OCO qui ont en outre pour mission d'assurer la cohérence globale des futurs systèmes de forces. Le PP30 représente en la matière une référence. La décomposition du processus de conduite d'un programme d'armement au Royaume Uni est assez similaire à celle de la France. Cependant, il n'existe pas de "collège ASF-OCO" comme en France. En RFA, l'échelle de temps n'est plus que de 15 ans pour ce qui concerne la prospective et la phase de préparation englobe une grande partie des objectifs qui sont placés en France et en Grande Bretagne dans la phase de faisabilité. En fait, par rapport au "référentiel franco-britannique" en la matière, la phase de préparation ne se distingue pas de la phase de faisabilité en RFA. Pour ce qui concerne l'Italie, la phase de préparation est également confondue avec la faisabilité.

Pour les pays qui ne sont pas actuellement membres de l'OCCAR, le problème est différent. Leur industrie d'armement est beaucoup moins importante et leurs méthodes d'acquisition sont, par conséquent, plus sommaires : la décomposition du processus de conduite de programmes est beaucoup plus simple pour un achat sur étagère que pour un développement spécifique !

4.4. Les institutions transatlantiques et européennes

Au-delà des procédures nationales et des modèles d'évolution, il faut aussi tenir compte du rôle joué par l'OTAN, l'UEO et de plus en plus par l'UE.

4.4.1. L'OTAN

L'OTAN, par le nombre et la nature de ses membres, semble le forum idéal pour la préparation des programmes et, sur certains aspects, il l'est.

Seule organisation à avoir démontré sa capacité opérationnelle à répondre à une crise en Europe, elle a su entamer sa mutation face à la diminution de la menace qui constituait sa raison d'être. Cette mutation et la réticence des pays majeurs à intervenir seuls influenceront sur le besoin opérationnel de chacun d'eux pour privilégier une certaine harmonisation des techniques, tactiques et procédures et une interopérabilité des matériels au sein de l'Alliance. Les structures de l'OTAN et

notamment la conférence des directeurs nationaux d'Armement (CDNA) sont, au moins dans le principe, bien en place pour favoriser ces échanges.

Il s'avère néanmoins que, d'une part, la main mise des Etats-Unis, avec l'appui des petits pays européens et la bienveillance d'autres, sur les institutions de l'OTAN, et, d'autre part, le nombre important de participants potentiels aux réunions en limitent l'intérêt.

L'organisation peut non seulement accueillir en son sein des programmes internationaux (en propriété collective des membres de l'OTAN), ou des programmes multinationaux (gérés et financés par un sous-groupes de pays membres), mais aussi contribuer à la préparation des programmes grâce à la CDNA. Cette instance est un forum destiné à favoriser l'échange de vues sur les besoins militaires, sur les programmes en perspective et sur les programmes en cours. Dans les faits, cette démarche étant strictement basée sur une participation volontaire des pays membres, la CDNA fonctionne comme un forum d'échanges et de rencontres qui sert de point de départ à des actions, qui sont parfois extérieures à l'OTAN. On voit là encore que si la coopération n'est pas soutenue par une volonté politique très forte, l'efficacité des instances reste faible. Il n'en demeure pas moins que bon nombre de pays européens (surtout ceux qui ne disposent pas d'une industrie d'armement conséquente) se fondent sur les travaux de l'OTAN pour conduire leurs travaux de préparation des programmes.

4.4.2. L'UEO

L'intérêt pour l'UEO s'est considérablement accru depuis que cet organisme a été positionné par le traité de Maastricht comme un prolongement de l'UE couvrant les domaines de la sécurité et de la défense communes. Cette instance fonctionne en premier lieu comme un forum politique dans les domaines précités, la réunion de Petersberg lui ayant conféré en 1992 un rôle opérationnel.

L'UEO dispose, par le biais du GAEO et d'Euro LongTerm, de deux institutions couvrant l'une les aspects techniques et technologiques et l'autre les aspects opérationnels et devrait, à ce titre, constituer le forum où les Européens peuvent préparer, entre eux, les futurs programmes en coopération. Le rôle du GAEO est proche de celui de la CDNA.

Ainsi, la Commission I du GAEO a pour rôle de tenir à jour une base de données sur les prévisions des états membres pour le remplacement des matériels militaires, dont les informations sont coordonnées avec celles de la base de données de l'OTAN. Elle comprend également une dizaine de groupes de travail dont un notamment donné naissance à l'Avion de Transport Futur (l'ATF).

Cette instance préfigure donc ce que peut être une préparation commune de programmes d'armement européens. Les principaux reproches qui lui sont faits sont sa lourdeur dès qu'il s'agit de décider⁴, le manque d'efficacité dans la mesure où peu de programmes en coopération en sont issus et le manque de prolongement opératif dans le sens où elle n'accueille pas d'agence de conduite de programmes d'armement.

Les débats au sein de l'UEO et du GAEO montrent aussi la différence d'appréciation entre les pays qui disposent d'une industrie d'armement nationale, et qui raisonnent en termes de

⁴ La règle à l'UEO est le vote à l'unanimité.

développement de systèmes d'armes, et les pays qui n'abritent pas ce type de tissu industriel et qui pratiquent volontiers "l'achat sur étagère" et donc la concurrence élargie. L'élargissement de l'OCCAR amènera sans nul doute le même genre de difficulté de cohabitation.

La commission II a en charge la recherche et anime à ce titre le projet EUCLID dont l'extension vient d'être facilitée par la décision prise par le Conseil d'autoriser une cellule recherche au sein du secrétariat international à passer des actes contractuels⁵. Cette cellule évolue en une jeune organisation au sein de l'UEO : l'OAEO. Cette structure créée par une charte signée en novembre 1996 (presque en même temps que l'arrangement administratif donnant naissance à l'OCCAR !) est un organe subsidiaire de l'UEO. L'OAEO est chargée de passer des contrats de R&D dans le cadre d'EUCLID et elle fonctionne depuis avril 1997. L'extension du périmètre de l'OAEO vers la préparation des programmes en coopération n'est pas à l'ordre du jour. Il faut cependant noter que cela fait partie des attributions qui pourraient lui être confiées, puisque le Conseil de l'UEO considère l'OAEO comme le précurseur de l'AEA. La création de cette AEA est un des objectifs que l'UE s'est fixés par le traité d'Amsterdam.

4.4.3. L'UE

En matière de défense et plus particulièrement de préparation des programmes d'armement en coopération, le rôle de l'UE sera de plus en plus important dans les années à venir.

En effet, le traité de Maastricht a relancé l'activité de l'UEO. Avec le traité d'Amsterdam, un nouveau pas est franchi, celui de la création du deuxième pilier de l'UE : la PESC. D'un point de vue technique, la sécurité commune n'est possible que si les forces des pays membres sont équipées de matériels interopérables. Cela impose que leur acquisition soit faite en coopération ou du moins en étroite concertation; en conséquence, la préparation de cette acquisition doit avoir fait l'objet d'une analyse réalisée en commun. La préparation en commun des programmes fera sans doute partie des objectifs poursuivis par l'UE dans le cadre de la PESC, lorsque celle-ci sera mise en place.

Jusqu'à présent, l'UE était focalisée sur l'intégration économique des états membres. Elle était de ce fait exclue du débat sur les armements en vertu de l'article 223 du traité de Rome. Il est évident que la mise en place du deuxième pilier de l'UE, la PESC, amènera sur le devant de la scène ce nouvel acteur de la construction de l'Europe de l'Armement.

4.4.4. L'OCCAR

Créé par un arrangement administratif en date du 12/11/96, l'OCCAR marque la volonté des quatre pays signataires (France, Allemagne, Royaume-Uni et Italie) de contribuer à l'établissement d'une identité européenne de défense et de préparer la voie vers l'AEA.

Si l'arrangement administratif est clair sur le rôle de l'OCCAR dans la gestion des programmes en coopération, à venir ou en cours, certains points, notamment de l'article III, semblent plus contradictoires en ce qui concerne la préparation des programmes. Ainsi, si le §3.3.1 précise que l'OCCAR gère [...] les activités de recherche, le §3.3.7 n'octroie que les fonctions de coordination et de planification d'activités de recherche conjointes.

⁵ Ceux-ci seront passés en conformité avec une réglementation propre à l'UEO.

Les principes mêmes de la coopération au sein de l'OCCAR (article II, §2.1.b) stipule que “les pays partenaires s'efforceront de mettre en place une coordination de leurs besoins à long terme, dans la mesure où les impératifs militaires le permettront, ainsi qu'une politique commune d'investissement technologique, respectant les principes de complémentarité, de réciprocité et d'équilibre”.

La structure de l'OCCAR telle que décrite dans l'article V (§ 5.1.2.1) montre que la préparation de l'avenir n'est vue que du côté technologique et qu'aucune mention n'est faite d'une structure de type ASF/OCO pour l'élaboration du besoin opérationnel et l'étude de la cohérence au sein des systèmes de force.

L'OCCAR a donc bien pour vocation de prendre en compte la préparation en commun des programmes d'armement. La prise en compte de cette tâche ne semble toutefois pas être la priorité. Au-delà des difficultés conjoncturelles rencontrées pour doter l'OCCAR de la personnalité juridique, cet organisme offre l'énorme avantage de ne pas subir les inconvénients de la règle de l'unanimité. Par contre, son périmètre est actuellement insuffisant pour traiter efficacement de la préparation des programmes. En effet, une telle démarche à quatre exclut de fait tous les autres partenaires européens potentiels des futures coopérations. L'intégration de cette phase dans l'OCCAR ne semble donc acceptable que si son ouverture à d'autres pays devient un fait (il n'est pour l'instant que l'un des 5 principes de Baden-Baden !).

5.- LES FACTEURS D'ELOIGNEMENT : POURQUOI LES SERVICES ACTUELS POSENT PROBLEMES

Comme on l'a vu dans les paragraphes précédents, chacun des pays majeurs reconnaît l'importance de la phase de préparation d'un programme et il existe plusieurs instances au sein desquelles des travaux de préparation peuvent être menés. Cependant, aucune de ces instances, dans sa forme actuelle, ne parvient à doser idéalement l'alliage complexe de la réponse au besoin (opérationnel et de la mise en place d'une identité européenne en matière de défense).

5.1. Les institutions transatlantiques et européennes

5.1.1. L'OTAN

Le nombre important de pays membres de l'OTAN et de stratégies économiques et technologiques n'est pas propice au bon déroulement de la préparation d'un programme. Les divergences d'opinion ainsi que les délais induits par les participants conduisent à paralyser le processus de décision et sont à l'origine de la création du " groupe des quatre⁶ ".

Ainsi allégés, les SNR (Senior National Representative) peuvent se mettre d'accord plus rapidement. Leurs décisions n'ont cependant de valeur aux yeux de l'OTAN que si elles sont entérinées par le groupe compétent où elles se heurtent à la sensibilité des pays qui, comme l'Italie ou les Pays-Bas, vivent mal de ne pas faire partie des " grands " .

Les Etats-Unis, quant à eux, ont compris très tôt l'enjeu économique que représentait le contrôle de l'OTAN. Par sa prééminence dans l'Alliance et en orientant la définition du besoin opérationnel, les Etats-Unis peuvent, par la suite, imposer de fait des solutions développées pour leurs propres forces.

Or la coopération, et donc sa phase de préparation, est un acte politique destiné à accompagner les restructurations de l'industrie d'armement européenne et garantissant une sûreté d'approvisionnement. La domination américaine sans partage est en désaccord avec cette stratégie et l'OTAN, dans sa configuration actuelle, ne répond pas entièrement au besoin, sauf pour les programmes communs à l'ensemble des pays de l'OTAN. Dans ce dernier cas, il est souhaitable de disposer face à la puissance américaine d'une puissance européenne équivalente pour équilibrer les débats.

5.1.2. Les institutions européennes

S'agissant de la préparation des programmes d'armement, l'UE peut rapidement influencer sur le processus par les règles qu'elle peut imposer sur les contrats de financement des technologies⁷. Elle ne dispose cependant pas de structures adéquates pour discuter de la préparation des programmes, notamment en ce qui concerne l'harmonisation du besoin opérationnel.

⁶ Etats-Unis, France, Allemagne et Royaume-Uni

⁷ Empruntant de plus en plus au marché civil, elles ne pourront plus à terme être protégées par l'article 223 du traité de Rome que dans des cas extrêmement réduits.

Le manque de directive et le “faible” niveau des représentants nationaux d’Euro Longterm ne permet pas à cette entité de jouer un rôle significatif dans la planification et l’harmonisation des besoins opérationnels.

Par l’absence d’une véritable instance d’élaboration du besoin ainsi que par la lourdeur administrative des instances actuelles et les divergences d’opinions des pays membres qui pèsent sur les programmes de recherches technologiques, l’UEO ne permet pas, aujourd’hui, de jeter, dans de bonnes conditions, les bases de coopérations futures en matière d’armement.

Forum de représentation de la PESC, il a néanmoins toute la légitimité politique que lui confère les traités : c’est sur cette légitimité qu’il faut s’appuyer pour améliorer l’existant au travers d’une révision des objectifs de la commission I ou de l’OAEU.

5.2. L’OCCAR

La priorité de l’OCCAR semble aujourd’hui dirigée vers la mise en place de la personnalité juridique, le rattachement des programmes existants (Hot, Milan, Roland, Brevel, Tigre, Cobra,...) et l’harmonisation des méthodes de management de programmes. Tous ces programmes sont lancés et pour certains, en fin de vie, ce qui porte à croire que la priorité suivante sera l’introduction de programme en début de phase de réalisation (Horizon notamment), la rationalisation des moyens d’essais et de qualification ainsi que le soutien en service plutôt que la préparation des programmes en coopération.

5.3. Conclusion sur le rôle de l’OCCAR en phase de préparation

Ni ses textes fondateurs, ni sa structure ni la réalité des choses ne permettront à l’OCCAR de jouer, en tout cas à court terme, un rôle dans la préparation des programmes en coopération. L’OCCAR doit continuer son travail sur les programmes en étendant son action en priorité sur les programmes en phase de réalisation, voire à ceux en phase de faisabilité. La gestion des programmes de démonstration pourrait lui être confié, si le besoin s’en fait sentir. Par contre, l’OCCAR doit faire partie, à l’invitation des pays membres de l’OCCAR, des instances de concertation en phase de préparation, ne serait-ce que parce qu’il récupérera le programme plus tard dans bon nombre de cas.

Les gains d’échelle significatifs ne pouvant se concevoir qu’au travers d’une réflexion la plus large possible, il est exclu de confier la phase de préparation à un organisme limité à un groupe de pays et dont l’accès est astreint à des engagements de long terme contraignants comme l’est l’OCCAR. Il faut donc trouver les moyens de créer au sein des institutions européennes un organisme ouvert qui permette d’établir une relation entre les états-majors et les agences nationales d’armements et de structurer les réflexions dans une phase de préparation.

6.- LES FACTEURS DE RAPPROCHEMENT : PROPOSITIONS

On constate au vu des évolutions des méthodes de management des principaux pays européens une certaine prise de conscience générale de l'importance de la phase de préparation dans le processus de management de programme d'armement. Les programmes européens à fortes différenciations nationales ont montré leur limite en terme de gain sur les coûts et les contraintes budgétaires étant les mêmes d'un pays à l'autre, les processus de recensement et d'harmonisation des besoins devraient se renforcer dans les différents pays en privilégiant les développements en coopération et l'interopérabilité.

Pour ce faire, plusieurs axes doivent être explorés.

6.1. Actions méthodologiques

6.1.1. Méthodologie des programmes européens

Parce qu'elle porterait sur l'ensemble des programmes en coopération, qu'ils soient OTAN ou strictement européens, il paraît indispensable de définir une méthodologie commune UEO (voire OTAN) pour la gestion des programmes d'armement, imposant clairement les mêmes phases pour tous les programmes : dans un tel cadre, la phase de préparation pourrait sans aucun doute faire l'objet d'une attention particulière notamment pour faire la liaison avec les besoins exprimés et les plans de recherche technologique.

L'OCCAR, qui regroupe les quatre grands pays européens et qui travaille déjà sur une harmonisation du management des programmes européens, peut proposer, au travers de ces propres procédures, les éléments fondateurs de la réflexion. Il s'exprimerait au travers des représentants nationaux dans l'UEO, puis dans l'OTAN. Au sein de l'UEO, ce travail pourrait être confié à un groupe de travail de la commission I.

6.1.2. Méthodologie de recensement des besoins

La structuration des besoins et de l'existant suivant des systèmes de forces doit également être un axe méthodologique majeur de l'UEO (voire de l'OTAN). Le but est de créer une entité permanente au sein de l'UEO capable de définir et faire vivre des systèmes de forces multinationaux européens pour les missions imparties à l'UEO ou à l'OTAN, d'élaborer des objectifs d'états-majors et des concepts opérationnels pour les produits dont ces forces seront dotées par les pays participants. Ses travaux s'inscriraient en complément de ceux menés par ses équivalents nationaux (lorsqu'ils existent) et permettraient de mieux assurer la cohérence d'un système d'armes produit en coopération avec les exigences des missions internationales.

L'entité doit nécessairement faire une place de plein droit à la fois aux Etats-majors de l'UEO (ou des groupes européens de l'OTAN), mais aussi aux organismes multinationaux comme l'OCCAR ou l'OAEI.

6.2. Création d'un organisme européen pour le recueil du besoin et sa formalisation

Au delà des travaux de simples recensements aujourd'hui réalisés, il paraît indispensable pour améliorer le lancement des programmes en coopération de faire travailler les pays intéressés sur des objectifs d'états-majors communs plus précis que le simple énoncé d'un besoin en matériel.

Pour ce faire, il faudrait, dans un premier temps, réformer le fonctionnement de la commission I de l'UEO pour lui permettre d'être l'acteur majeur de la phase de préparation d'un programme européen pour tout ce qui concerne les problèmes de coopération. Les actions envisageables sont :

- la création d'un organisme permanent d'exploitation des listes établies par l'OTAN ou l'UEO qui synthétiserait rapidement les besoins exprimés en lignes de produits pouvant déboucher sur une coopération avec leurs caractéristiques enveloppes. Ces caractéristiques pourraient comprendre l'expression des besoins nationaux et des besoins des forces multinationales européennes qu'elles soient OTAN ou UEO. Il aurait la charge de déterminer clairement la liste des pays intéressés par le programme, soit en tant que développeur, soit en tant qu'acquéreur, de proposer le lancement de la rédaction d'un objectif d'Etat-major et, une fois ce dernier validé, le lancement des travaux de la phase de préparation.

Cet organisme pourrait en outre contribuer pour la partie recensement des besoins et phase de préparation à l'élaboration du référentiel méthodologique.

- la transformation des groupes de travail actuels en groupes de travail technico-militaires en charge, après les décisions de lancement de chaque phase prise au sein du conseil, de la formalisation du besoin opérationnel et de la rédaction de la fiche d'Etat-major, de la définition et du suivi des actions à réaliser en phase de préparation et de la rédaction du dossier de faisabilité. Pour faciliter le fonctionnement, ces groupes devront être limités aux seuls pays intéressés tout en respectant la règle de l'unanimité dans leur fonctionnement. Lorsque le programme possède une composante OTAN, le groupe doit constituer l'ossature de la représentation européenne au sein des groupes équivalents de l'OTAN. Ces groupes auraient comme interlocuteur l'organisme permanent de l'UEO chargé de la cohérence des systèmes de forces multinationaux.

- la mise en place d'un budget pour chaque programme en phase de préparation pour mener à bien les plans d'action approuvés par le conseil. Les dépenses de ces budgets pourraient obéir à des règles de retour global équivalentes à celles de l'OCCAR pour habituer les pays non encore dans l'OCCAR.

- la mise à jour régulière d'une liste des besoins à long terme en matière de recherche technologique européenne qui serait discutée avec l'OAEA. Cette analyse pourra conduire à identifier les domaines dans lesquels les européens souhaitent des coopérations avec les US (orientation vers des programmes OTAN plutôt qu'europeens purs). Cette tâche pourrait être confiée au secrétariat de l'OAEU.

Dans un second temps, au vu des pays participant régulièrement aux travaux, il faut pouvoir faire évoluer l'organisme vers un organisme conjoint regroupant tous les organismes indépendants

mentionnés ci-avant dans des structures permanentes, en particulier pour limiter les personnels en charge des travaux. Il pourrait alors, outre les tâches mentionnées auparavant :

- préparer les coopérations européennes en particulier en simulant sur le long terme dans la mesure du possible les effets de la règle du retour par pays prévue par l'OCCAR,
- homogénéiser les politiques d'exportations et le recensement des besoins liés à l'exportabilité du matériel et coordonner les actions de soutien que les pays coopérants comptent mener sur le programme,
- devenir l'interlocuteur des services de programmes nationaux en charge des programmes, voire gérer complètement les travaux associés à cette phase pour les spécificités de chaque nation.

Non régi par les principes stricts de Baden-Baden, il permettrait aux Etats - Majors de lancer les discussions opérationnelles larges et aux agences nationales d'armement de déterminer plus librement les conditions d'une coopération sur un programme donné, notamment pour ce qui concerne les possibilités de mise en concurrence avec des produits US. En ce sens, cette démarche aurait probablement le soutien de la commission européenne.

La phase de préparation doit nécessairement être associée à une structure collégiale ouverte afin de conserver le maximum de pays dans ces instances sans se retrouver dans des situations de blocage du fait des petits pays, tout en étant capable de travailler dans des instances cloisonnées pour le travail de fond (à l'identique de l'OCCAR).

Cet organisme aurait à terme vocation à devenir le service des ASF de l'agence européenne d'armement, l'OCCAR restant la direction des programmes. A ce titre, il aurait en charge de définir avec les états-majors européens le format des forces à long terme, les concepts opérationnels, etc.

7.- CONCLUSIONS

Les différents traités qui jalonnent la progression de la construction européenne montrent qu'une indéniable volonté politique existe pour mettre en place une politique commune de sécurité et de défense. Cet élan politique se décline au niveau de l'armement par la mise en place d'instances communes : l'OAEO et l'OCCAR. Le but affiché est d'arriver à terme à la constitution d'une Agence Européenne de l'Armement. Cette évolution est inéluctable. L'intégration du processus de conduite des programmes va donc sans doute s'accélérer, et de ce point de vue, il est évident que les programmes seront dans un futur proche préparés en commun, sauf spécificité nationale particulière. Nous avons vu que le franchissement de ce stade permettra une meilleure harmonisation des besoins et qu'elle est un gage d'une bonne interopérabilité des forces et donc de l'efficacité des interventions extérieures dans un cadre interallié.

La préparation en commun des programmes est donc un pas en avant indispensable, mais il est difficilement faisable dans la stricte continuité de la démarche de conduite des programmes en commun. Elle demande une plus grande ouverture en terme de pays candidats pour éviter que l'inévitable fossé qui sépare, pour la conduite des programmes, les pays qui ont une forte capacité industrielle dans le domaine de l'armement, et les autres, ne se creuse d'avantage encore. De ce point de vue, intégrer la préparation des programmes dans l'OCCAR ne semble pas souhaitable pour le moment. L'OCCAR a pour vocation d'exécuter les programmes que les pays auront préparés en commun. Cet organisme ne peut de toute manière rester durablement à l'écart du mouvement d'intégration européenne qui semble se dessiner autour de l'UEO et, plus particulièrement de l'OAEO.

Le meilleur compromis semble donc être la voie de la création d'un organisme européen qui prenne en charge le recueil du besoin et sa formalisation, où seront représentés au plus haut niveau les Etats - Majors. Nous avons vu que de gros efforts restent à accomplir dans le sens d'une méthodologie commune dans cette phase. L'expérience de l'OCCAR sera sans nul doute précieuse sur ce point. Cet organisme qui reprendrait les attributions de la Commission 1 du GAEO serait régi par des règles de fonctionnement proches de celles de l'OCCAR de manière en accroître l'efficacité.

La dernière étape consisterait en une intégration de l'OCCAR et du futur organisme de préparation des programmes dans une instance permanente qui serait l'Agence Européenne de l'Armement.

Annexe 1**Abréviations**

AEA :	Agence européenne de l'armement
ASF :	Architecte de système de forces
BITD :	Base industrielle et technologique de défense
CED :	Communauté européenne de défense
CDNA :	Conférence des directeurs nationaux d'armements
CSCE :	Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe
FCM- E :	Fiche de caractéristique militaire exploratoire
GAEO :	Groupement d'armement de Europe occidentale
GEIP :	Groupement européen interarmes des programmes
OAEO :	Organisation d'armement de Europe occidentale
OCCAR :	Organisme conjoint de coopération et d'armement
OCEA :	Officier de concept études amont
OCO :	Officier de cohérence opérationnelle
OTAN :	Organisation du traité de l'atlantique nord
PESC :	Politique européenne de sécurité collective
PP30 :	Plan prospectif à 30 ans
SNR :	Senior National Representative
UEO :	Union de l'Europe occidentale
UE :	Union européenne

Annexe 2

Besoins - Enoncé exhaustif des fonctions

L'existence d'une phase de préparation au niveau européen va permettre aux différents niveaux politiques (gouvernements nationaux, commission européenne, etc.) :

- de clarifier les engagements politiques de chaque nation pour le programme en distinguant notamment les pays souhaitant participer à la conception et à la prise de risques qui est associée, et les pays simplement intéressés par le produit réalisé. On note que la phase de préparation permet aux gouvernements et organismes politiques européens d'afficher une volonté de coopération sur un type de matériel donné, sans pour autant s'engager définitivement : en ce sens il laisse des "portes de sortie" à un engagement que tous jugeraient après la phase de préparation trop dispendieux.
- d'identifier les contraintes politiques qui découlent des menaces prises en compte et des moyens proposés tant sur le plan opérationnel pour mieux définir les règles de concurrence qui, secteur par secteur, peuvent être mise en place pour gérer au mieux les intérêts nationaux et les contraintes d'approvisionnement long terme d'un type d'armements programmes.
- de définir au plus tôt la structure européenne ou multinationale qui aura vocation à accueillir le programme. C'est en particulier au cours de cette phase que doit se décider si le programme est un programme OTAN, ou s'il a vocation à intégrer l'OCCAR. Le choix des différents partenaires participants au programme en découle. Pour les programmes OTAN, une telle phase au niveau européen doit permettre de définir une position européenne commune (budget, calendriers, phasage, etc.). Elle présente en outre l'intérêt de donner une vision sur le long terme des budgets que les différents pays mettent à disposition de l'OCCAR et des retours qu'ils peuvent en attendre (gestion de la règle du retour global).
- de contribuer à l'identification des besoins communs aux européens en matière de recherches militaires, d'études amont afin de nourrir les organismes de l'UEO en charge de la gestion de la recherche. Elle peut également servir à identifier les programmes de démonstration et les partenaires intéressés. En ce sens, elle agit fortement sur l'industrie européenne d'armement en clarifiant les perspectives de long terme de ce secteur.
- de discuter des perspectives d'exportation d'un type de matériel à produire en prenant en compte au plus tôt les contraintes politiques ou industrielles exprimées par chaque pays. Elle permet également une meilleure coordination des actions de

promotion du produit envisagé et des nécessaires actions préalables en matière de coopération militaires qui en découlent.

- d'identifier plus tôt le volume prévisionnel et l'échéancier des moyens financiers et des moyens étatiques nécessaires à la réussite du programme. Elle permet aux différents gouvernements de se mettre d'accord plus vite entre eux et avec la commission sur les règles de financement (ou de subvention) des nouveaux programmes. Comme indiqué ci-avant, elle est la source d'information privilégiée pour la prévision à long terme des retours pays par pays dans l'OCCAR.
- de déterminer les grandes tâches à réaliser par les différentes agences d'armements concernées par le programme en indiquant clairement la volonté politique de coopérer et la méthode retenue (coopération purement UE, coopération ouverte, coopération avec EU dans le cadre de l'OTAN, etc.)
- d'imposer aux forces qui relèvent de son autorité des matériels communs à l'ensemble des européens en limitant notamment les spécificités nationales du produit.

L'existence d'une phase de préparation au niveau européen va favoriser la mise en commun par les européens de leur perception de la menace. Au niveau programme néanmoins, elle n'agira que sur les études technico-opérationnelle et la définition des scénarios. Elle peut néanmoins permettre :

- d'introduire dans la réflexion de la structure européenne en charge de la phase les réflexions sur les aspects industriels pour identifier dans les calendriers où les risques du programme les approvisionnements extérieurs à l'Europe et leur conséquence.
- d'affiner les concepts d'emploi pour contrer les menaces identifiées avec les forces concernées dans un contexte multinational ou national. Ceci peut se faire par une extension au niveau européen des études technico-opérationnelle en regard des missions auxquelles le matériel considéré peut participer soit dans le cadre de missions nationales, multinationales ou OTAN. Elle doit permettre de réfléchir sur des concepts d'emploi et d'entretien harmonisés, sinon communs.

Pour les différentes structures européennes, la phase de préparation va favoriser la discussion entre les instances militaires et les agences d'armement après le recensement des pays intéressés tant sur le plan des logiques d'acquisition, que de la gestion des programmes. Elle peut permettre :

- de mettre en place plus tôt une logique de programme tant du côté de l'expression du besoin que du côté de la direction de programme : ceci permettra de favoriser les programmes en coopération par une identification au plus tôt des contraintes. Sur le plan politique elle permet à une structure européenne d'étudier le programme au profit des états et des structures multinationales tout en restant un interlocuteur de la commission. Dans le cas des programmes OTAN, elle peut constituer le noyau de la position européenne sur le programme.
- de préparer l'intervention de l'OCCAR dans le programme à partir de décisions prises au sein d'organismes plus consensuels, donc de préparer l'élargissement

de l'OCCAR à d'autres pays en matérialisant de manière plus précise les conséquences des engagements aux quels ils devront souscrire dans l'OCCAR.

- de confirmer les indispensables pôles d'excellence technologique ou et d'identifier les niveaux à atteindre. La définition plus rapide des conditions de la concurrence permet également aux industriels de bâtir des stratégies d'alliance conformes aux directives des structures nationales ou européennes d'armement.
- de prendre en compte au plus tôt les contraintes d'exportabilité du produit tant dans les technologies que dans les coûts prévisibles du produit proposés par une analyse plus précoce de son marché potentiel.
- d'identifier les ressources à mettre en place sur le programme, tant sur le plan financier qu'humains. L'analyse des moyens étatiques nécessaires à ce stade peut également rentrer dans ce champ d'application.
- de proposer un cadre aux agences nationales d'armement européennes concernées ou intéressées par le programme en définissant les conditions de la coopération et en indiquant les limites de ce qui est admis comme spécificité nationale.
- de discuter du besoin avec les forces nationales et multinationales à partir d'un document établi en commun par les forces et dans le cadre de systèmes de forces européens. Cette discussion viendra ne complément dans un premier temps des réflexions nationales menées dans cette phase (études technico-opérationnelle), mais pourraient à terme les précéder si l'on veut arriver à un matériel commun.

Pour l'industrie européenne, la phase de préparation doit permettre :

- de présenter au différents gouvernements et instances européennes des solutions industrielles européennes viables par l'organisation d'alliances ou de regroupements garantissant la sécurité d'approvisionnement ou minimisant les effets de la nécessaire participation d'un partenaire non ressortissant de l'UE.
- d'informer pour le type de produit concerné les spécialistes de la perception de la menace au plus tôt sur les capacités techniques ou industrielles réelles des européens et les pertes d'indépendance potentielles
- de définir et faire accepter par la Commission de l'UE les restructurations ou les alliances nécessaires pour réaliser le programme. Elle permet à ce titre de créer au sein des industries européennes une logique propre aux industries d'armement. En effet secondaire, elle peut permettre une logique de financement "à l'américaine" des études amont et recherche sur les technologies duales.
- de préparer les alliances avec des industries externes à la communauté, dans le cadre d'un projet donné.
- d'amorcer des analyses de marché en liaison avec les agences d'armement et de rechercher des partenariats hors UE pour réaliser les produits.

Aucune fonctionnalités permettant aux environnements export ou ressources d'agir sur les autres environnements dans la phase de préparation n'a pu être mise en évidence.

La phase de préparation joue par définition un rôle essentiel à la fois pour les agences d'armements et pour les forces dans la mesure où elle permet en fait d'établir sur un programme futur les premiers prémices d'équipes intégrées en coopération. Les fonctionnalités associées découlent certes des fonctionnalités que l'on pourrait trouver dans des phases nationales équivalentes, mais sont enrichies par les interactions entre le niveau national et les niveau multinationaux (OTAN-UEO-PESC).

La phase de préparation doit permettre aux agences d'armements :

- de proposer aux instances politiques de chaque pays un dossier de faisabilité sur la conception et la réalisation du programme en coopération européenne qui dégage en particulier les coûts de réalisation et d'utilisation et les calendriers associés compte tenu des contraintes de chaque pays. Dans ce cadre, il sera probablement plus facile aux agences nationales d'armements de définir plus précisément le champ possible de la coopération et les risques associés dans leur propre phase de préparation nationale, compte tenu d'une part des coopérants restants, d'autres parts des contraintes engendrées par la coopération. Elle permet à des agences non nécessairement impliquées au départ de se joindre au processus pour trouver des solutions aux problèmes de retour dans l'OCCAR.
- d'identifier les difficultés technologiques majeures et les risques associés. Au-delà les agences pourront définir avec plus d'efficacité les besoins en programmes de démonstration nécessaires à l'élimination des risques considérés.
- d'identifier la structures de gestion du programme la plus adaptée au sein des structures européennes ou OTAN existantes.
- d'identifier les restructurations industrielles ou les associations possibles tant en Europe que dans le reste du monde afin de faciliter le champ de la concurrence tant qu'il ne remet pas en cause directement la sécurité d'approvisionnement.
- d'intégrer au plus tôt dans les besoins et les productions du programme des spécificités "grand export " ou contrats potentiels en vue d'améliorer les chances de succès et de déterminer les retours financiers que pourraient obtenir les partenaires étatiques responsables de la conception.
- de participer à une meilleure prévision sur le long terme des ressources (finance et moyens étatiques notamment) à la fois par l'estimation des coûts du programme, mais aussi par l'implication que son maintien aura dans les budgets. L'analyse de risque liée au retrait d'un partenaire ou à la réduction momentanée des crédits chez un partenaire doit également être étudiée à ce stade. L'élaboration d'un calendrier prévisionnel associé aux flux financiers doit permettre dès ce stade de déterminer les plans de charge à) long terme des moyens étatiques des pays participants ou des moyens européens.
- de créer et de pérenniser une structure d'architectes de forces européens qui compléteront les architectes de forces nationaux pour les aspects relatifs à l'engagement des forces européennes de l'UEO. Au-delà de cette structure, la phase de préparation est essentielle pour déterminer dans la phase suivante de faisabilité les responsabilités

respectives des agences nationales et des agences européennes en charge de la recherche ou des programmes. On peut imaginer qu'à ce stade, l'une des conséquences du dossier d faisabilité doit être la structure proposée pour chaque phase du programme.

- de dialoguer mieux avec les forces nationales et multinationales pour assurer une meilleure expression du besoin, en particulier par des analyses de la valeur et des analyses fonctionnelles en coopération. Le but que doivent se fixer toutes les agences est d'arriver à des versions nationales très peu différentes afin de sauvegarder dans la mesure du possible les effets d'échelle. Le rôle des agences (nationales ou européennes) au cours de cette phase est de canaliser l'objectif d'état-major, qui restera en coopération toujours assez flou pour demeurer consensuel, afin de parvenir à un minimum de versions du matériel centrées sur un tronc commun prépondérant. Sur le plan de la maintenance, elles devront définir avec les forces une politique SLI qui permettent de conserver l'effet d'échelle et accroître en ce domaine l'interopérabilité.

La phase de préparation doit permettre aux forces :

- de transformer les objectifs d'état-major en un produit matérialisé à la fois dans ces performances, ces quantités et ces coûts afin de donner une traduction en moyens et ressources pour les choix de long terme des missions à réaliser. Par la réflexion menée en outre sur les concepts technico-opérationnel, le politique pourra connaître comment les nouveaux moyens s'intègrent dans les systèmes de forces en cours de mise en place et quelles sont les contraintes que les nouveaux moyens apportent sur les systèmes de forces purement nationaux (cas de la dissuasion nucléaire pour la France et la GB).

- de reboucler sur la perception de la menace en matérialisant les contraintes de calendrier de remplacement des matériels ou de réalisation de systèmes critiques faisant défaut.

- de créer et pérenniser la notion de systèmes de forces européens et de concept d'emploi associé dans le cadre d'une structure européenne à définir, au moins pour les forces multinationales au service de l'UEO.

- de définir à partir de l'identification plus précoce des pays visés le partage des tâches entre partenaires (armées nationales et multinationales dans le cadre de leurs missions propres) pour les actions préalables nécessaires à la promotion du produit.

- de traduire les estimations de coûts faites par les agences d'armement en prévisions budgétaires sur le moyen-long terme dans l'utilisation du produit par le programme. A ce stade, une identification des coûts liés aux forces multinationales permanentes pourra être fait par les états-majors de l'UEO ou des groupements de forces multinationaux.

- de s'assurer que la traduction technique des besoins militaires et des calendriers de réalisation est conforme aux besoins exprimés dans la fiche d'état-major initial. Au-delà des contraintes de nécessaire harmonisation évoquer précédemment , les états-majors doivent définir à ce stade ce qui est primordial afin de pouvoir rédiger

l'équivalent d'une fiche de caractéristique militaire exploratoire commune dans laquelle les spécificités nationales devront certes apparaître mais rester réduites au strict nécessaire. Cette réflexion devrait conduire notamment à harmoniser les munitions ou missiles employés, le SLI et les procédures d'utilisation du matériel.

- de mieux assurer la prise en compte des besoins des forces multinationales d'une part par les états majors nationaux dont peuvent dépendre organiquement ces forces, mais aussi par les responsables des états majors multinationaux, qu'ils soient OTAN ou UEO.

Annexe 3

Extraits des instructions 1514 et 800

IG 1514

6.3 STADE DE PREPARATION

Les besoins prévisibles des états-majors en programmes d'armement nouveaux s'appuient principalement sur le plan prospectif.

Le stade de préparation d'un programme peut débuter lorsque l'objectif d'état-major a été exprimé pour ce programme. Le comité d'architecture des systèmes de forces formule un avis sur l'engagement du stade de préparation, qui est décidé par le chef d'état-major concerné.

C'est à ce stade que sont menées, en complément des recherches et études déjà lancées, les premières études à caractère opérationnel ou technico-opérationnel destinées à préciser les contours du programme et à identifier les risques, que sont réalisées les premières analyses fonctionnelles du besoin et que sont éventuellement intensifiés ou réorientés les programmes d'études amont sur les nouvelles technologies nécessaires. Des modèles d'estimation de coût et des modèles d'efficacité sont utilisés pour obtenir des premiers chiffrages et réaliser les premières études de coût efficacité.

Les résultats du stade de préparation sont matérialisés dans un "dossier de faisabilité" qui comporte, à l'appui d'une conclusion synthétique, deux parties cohérentes et complémentaires:

- L'une, sous la responsabilité de l'état-major, en collaboration avec les officiers de concept opérationnel, dresse le bilan des études opérationnelles et technico-opérationnelles, explicite le besoin militaire et fournit une première hiérarchisation des caractéristiques opérationnelles recherchées; elle correspond à la rédaction de la fiche de caractéristiques militaires exploratoire;
- L'autre, sous la responsabilité de la délégation générale pour l'armement, présente la synthèse des études à caractère technique et technologique, évalue les risques critiques, y compris techniques et technologiques, et les solutions envisagées pour les maîtriser, propose des architectures physiques et fonctionnelles candidates, et donne un premier cadrage des coûts et des délais de réalisation et des coûts d'utilisation induits. Elle fournit toutes les informations utiles pour l'exécution de la phase de faisabilité et précise notamment les interfaces à prendre en compte avec d'autres programmes, les actions de mise en cohérence à entreprendre et les rendez-vous à respecter avec les programmes connexes, les aspects industriels et internationaux, les jalons essentiels, et un premier échéancier l'échéancier prévisionnel des phases futures, permettant d'apprécier la faisabilité financière à long terme au regard des enveloppes de ressources raisonnablement prévisibles.

La conclusion, rédigée conjointement par l'état-major, l'architecte de système de forces et les officiers de concept opérationnel, formule des propositions pour l'engagement de la phase de faisabilité du programme.

Le "dossier de faisabilité" ainsi constitué est présenté par l'architecte et l'officier de concept opérationnel du système de forces concerné, qui en assurent la présentation devant le comité d'architecture des systèmes de forces. C'est au vu de ce dossier, validé par le comité d'architecture des systèmes de forces et examiné par la commission exécutive permanente, que le ministre de la défense décide le passage à la phase de faisabilité du stade de conception c'est-à-dire le lancement du programme.

7.1 AU STADE DE PREPARATION

7.1.1 L'état-major

L'état-major énonce, en associant les officiers de concept opérationnel, les besoins militaires à satisfaire, d'abord sous la forme d'un objectif d'état-major puis d'une fiche de caractéristiques militaires exploratoire. Ces besoins sont appréciés à partir d'une analyse de l'évolution de la menace, des termes de la mission, des modes d'action envisagés et des parcs de matériels existants, à partir également des informations communiquées par la délégation générale pour l'armement sur les progrès techniques et les nouveaux concepts, le tout sans préjuger des choix techniques qui seront effectués.

7.1.2 L'officier de concept opérationnel du système de forces

L'OCO du système de forces retenu et le cas échéant l'OCO du (ou des) systèmes de forces de maîtrise de milieu concerné :

- 1). consulte tous les états-majors d'armée et l'EMA pour identifier un éventuel besoin de même nature,
- 2) analyse les besoins de même nature des armées alliées (en liaison avec les états-majors), les solutions retenues ou envisagées par elles (en liaison avec la DGA), et évalue l'intérêt opérationnel de l'utilisation d'un matériel commun (interopérabilité, maintenance etc.),
- 3) veille au respect de la définition du système de forces qui le concerne et des systèmes d'armes qui le composent;
- 4) veille au respect des conditions de cohérences technique et opérationnelle des systèmes d'armes au sein du système de forces qui le concerne;
- 5) contribue à la cohérence calendaire et financière au sein du système de forces et de son environnement qui le concernent, en coordonnant la mise en place de l'ensemble des éléments concourant à ce système;
- 6) participe à l'élaboration des programmes de recherches et d'études concernant le futur programme considéré ou le système de forces dans lequel il s'inscrit,
- 7) provoque et conduit les études à caractères opérationnel et technico-opérationnel nécessaires,
- 8) participe aux travaux d'analyse fonctionnelle et d'analyse de la valeur conduits par la DGA,
- 9) participe à l'élaboration des propositions figurant dans le dossier de faisabilité.

7.1.3 La délégation générale pour l'armement

- 1) propose les actions de recherche nécessaires aux systèmes concourant au système de forces concerné;
- 2) prépare et propose (en liaison avec les états-majors), les éléments de décision relatifs à la définition des systèmes de forces et des systèmes d'armes sur le long terme;
- 3) en assure la cohérence technique en prenant en compte les perspectives de coopération internationale et en veillant à la cohérence calendaire et financière;
- 4) apporte son concours à l'état-major pour la conduite des études à caractère opérationnel ou technico-opérationnel nécessaires;
- 5) est associée à l'élaboration de la fiche de caractéristiques militaires exploratoire, notamment en ce qui concerne l'influence des progrès techniques sur l'évolution de la menace et sur l'émergence de nouveaux concepts, le tout grâce à la mise en oeuvre de l'analyse fonctionnelle;
- 6) conduit les travaux d'analyse fonctionnelle et d'analyse de la valeur;
- 7) évalue pour le programme considéré:
 - les risques critiques,
 - les objectifs principaux, en tenant compte de l'ensemble du cycle de vie,
 - les technologies disponibles à l'horizon du programme,
 - les aspects industriels et internationaux;
- 8) réalise un premier cadrage des coûts et un projet d'échéancier prévisionnel, ainsi qu'une première définition de la stratégie d'acquisition; (Au sens des grands choix du programme: achat sur étagère, développement nouveau, modification de matériel existant, etc...)
- 9) participe à l'élaboration des propositions figurant dans le dossier de faisabilité.

IG 800

4.1 LA PREPARATION DES PROGRAMMES

4.1.1 Généralités

Les armements modernes se caractérisent à la fois par l'utilisation des technologies les plus performantes ou tout au moins qui présentent le meilleur rapport coût-efficacité et par la complexité de leur organisation. La préparation d'un programme d'armement doit donc s'appuyer sur un vaste ensemble de connaissances opérationnelles scientifiques et technologiques couvrant des domaines variés

Dans le domaine opérationnel, il s'agit essentiellement d'élaborer des concepts et des doctrines opérationnels. Emanant du concept d'emploi des forces en vigueur ou dernier document en vigueur, les concepts et doctrines opérationnels expriment la manière dont sont envisagés, à terme,

l'emploi, la mise en oeuvre et l'organisation d'une fonction opérationnelle. Ils permettent de déterminer:

- des objectifs futurs souhaitables pour l'équipement des forces
- les caractéristiques militaires souhaitables des matériels futurs
- l'organisation envisageable des unités à constituer

Ces concepts et doctrines sont établis à partir:

- des directives ministérielles, notamment sur la menace à prendre en compte;
- des renseignements sur l'évolution envisageable du milieu et de la menace opérationnelle ou technique, fournis par les organismes spécialisés de l'état-major des armées, des états-majors d'armées, de la délégation générale pour l'armement, de la délégation aux affaires stratégiques...

- des travaux conduits en liaison avec les armées étrangères
- des études propres aux états-majors,
- de l'ensemble des études à la disposition du ministre

Les éléments nécessaires pour préparer les choix relatifs à l'obtention ou au maintien de capacités opérationnelles adaptées aux besoins sont réunis dans un bilan prospectif élaboré sous l'égide du comité d'architecture des systèmes de forces. Ce plan, actualisé annuellement, est l'instrument principal de l'identification et de l'orientation des recherches et études.

Le plan prospectif comporte deux parties: une appréciation de situation, et des propositions d'action.

Ces propositions concernent:

- les actions souhaitables en matière d'études opérationnelles ou technico-opérationnelles,
- les actions préalables à la réalisation des équipements correspondant aux; capacités opérationnelles retenues: définition d'axes d'études et de recherches pour sélectionner les technologies appropriées et les faire mûrir, prévisions de lancement ou d'adaptation des programmes d'équipements (programmes d'armement ou opérations programmées), inflexions de la politique sectorielle.

4.1.2 Objectif d'état-major

L'objectif d'état-major, élaboré par un ou plusieurs états-majors, constitue la première expression de besoin opérationnel.

Il définit sommairement le besoin militaire et les principales caractéristiques opérationnelles du matériel, souhaite et indique éventuellement, une première estimation du coût, une enveloppe de ressources prévisibles pour le programme.

L'objectif d'état-major fournit en outre toutes les indications utiles permettant d'orienter les programmes d'études amont et les programmes d'études à caractère opérationnel ou technico-opérationnel nécessaires à la préparation du programme et en particulier à la rédaction des fiches de caractéristiques militaires exploratoires .

4.1.3 Etudes amont

Les études amont sont des recherches et études exclusivement appliquées. Elles restent toujours rattachées à la satisfaction d'un besoin militaire prévisible. Elles sont définies comme un ensemble de travaux qui contribuent à constituer ou à garantir la base technologique, technico-opérationnelle et industrielle nécessaire à la réalisation des programmes d'armement.

Elles précèdent le lancement d'un éventuel programme d'armement nouveau, c'est-à-dire la phase de faisabilité

Elles couvrent un domaine allant de la recherche scientifique ou technique jusqu'à la réalisation de maquettes ou la mise au point de démonstrateurs expérimentations comprises.

Elles font l'objet d'une directive ministérielle annuelle d'orientation des études amont élaborée notamment à partir du plan prospectif des politiques sectorielles adoptées et des rapports d'évaluation des programmes d'études en cours

L'ensemble de ces études relève de la compétence du Comité d'Orientation et d'Evaluation des études amont (COE), aux termes de l'arrêté du 4 juillet 1997 créant ce comité

4.1.4 Etudes à caractère opérationnel ou technico-opérationnel (EOTO)

Les études à caractère opérationnel ou technico-opérationnel (EOTO) éclairent, aux plans opérationnel et technique, les choix en matière d'équipements ou d'emploi de ceux-ci

Les études à caractère opérationnel ou technico-opérationnel peuvent être réparties en trois grandes catégories

- la prospective technico-opérationnelle apporte des éléments d'appréciation pour l'expression des besoins militaires futurs;
- les études technico-opérationnelles servent à harmoniser pour les systèmes futurs les caractéristiques opérationnelles, les spécifications techniques et les coûts associés,
- les études à caractère opérationnel concernent principalement l'emploi sans remettre en cause les caractéristiques techniques.

L'ensemble de ces études relève de la compétence du Comité des Etudes à caractère opérationnel ou technico-opérationnel (CETO) aux termes de l'arrêté du 4 juillet 1997 créant ce comité.

4.1.5 Le stade de préparation

Objectif

Le stade de préparation d'un programme peut débuter lorsque l'objectif d'état-major a été exprimé pour ce programme. Le comité d'architecture des systèmes de forces formule un avis sur l'engagement du stade de préparation, qui est décidé par le chef d'état-major concerné

Ce stade a pour objet de mieux identifier les contours du programme à lancer. Il est conduit pour la délégation générale pour l'armement par l'architecte de système de forces (ASF) en liaison avec les ingénieurs désignés par le ou les services de programme concernés et, pour l'état-major, par l'officier de concept opérationnel (OCO) en liaison avec les officiers correspondants d'état-major (OCEM) du ou des systèmes de forces concerné(s). Ceux-ci s'appuient en particulier sur les travaux amont réalisés par les directeurs de programme pour les études amont (DPEA) et les officiers correspondants pour les études amont (OCEA).

Une directive particulière définit l'organisation mise en place pour les systèmes de forces et précise en particulier les rôles respectifs des architectes de système de forces, des officiers de concept opérationnel et des officiers correspondants d'état-major

En ce qui concerne plus spécifiquement la conduite des programmes d'armement, le rôle de l'architecte de système de forces et de l'officier de concept opérationnel consiste à conduire le stade de préparation, c'est-à-dire mener les actions visant à identifier les contours du programme à lancer puis à assurer une supervision du processus pendant le stade de conception.

Si, au cours de ce stade, il n'est pas formellement prévu de désigner les officiers et directeurs de programme, il est fortement souhaitable pour un bon suivi de la suite du programme qu'ils soient déjà pressentis au sein des états-majors et directions respectifs, pour être nommés dès le début de la phase de faisabilité.

A partir de l'objectif d'état-major (OEM) qui initialise le stade de préparation, l'architecte de système de forces, l'officier de concept opérationnel et les officiers correspondants d'état-major doivent mener les travaux:

- d'études opérationnelles, technico-opérationnelles ou techniques,
- d'analyse fonctionnelle, d'analyse de la valeur,
- de modélisation et de paramétrage des coûts,
- d'estimation des délais.

Un cadrage des coûts est fixé par la délégation générale pour l'armement après accord de l'état-major à la fin du stade de préparation.

Documents attendus

Le stade de préparation s'achève avec la production formelle de la fiche de caractéristiques militaires exploratoire (FCME), d'un cahier des charges fonctionnel exploratoire et d'un dossier de faisabilité (DF). Ce dossier précise notamment les interfaces à prendre en compte, les actions de mise en cohérence à entreprendre et les rendez-vous à respecter avec les programmes connexes; il comprend un échéancier financier prévisionnel des phases futures, permettant d'apprécier la faisabilité financière à long terme au regard des enveloppes de ressources raisonnablement prévisibles.

Les résultats acquis à la fin du stade de préparation permettent de suivre le déroulement des travaux menés par l'équipe de programme intégrée pendant la phase de faisabilité et d'en approuver les résultats au travers de la fiche de caractéristiques militaires de référence et du dossier d'orientation, soumis au visa de l'architecte de système de forces et de l'officier de concept

opérationnel, présenté au visa de l'état-major pilote (et des états-majors concernés dans le cas de programme impliquant plusieurs états-majors), avant examen en commission exécutive permanente.

Ils permettent, en outre, de suivre le déroulement des travaux menés par l'équipe de programme intégrée pendant la phase de faisabilité.

Puis, à partir de la phase de définition, les responsables veillent à la cohérence du programme vis-à-vis du système de forces concerné, en termes opérationnel, technique, calendaire et financier jusqu'à la fin du programme.

Fin du stade de préparation: Dossier de faisabilité examiné en comité d'architecture des systèmes de forces avant présentation en commission exécutive permanente puis approbation par le ministre