

L'approche capacitaire: Une réponse à des menaces diffuses

En 1932, Charles de Gaulle affirmait que « nous devons non pas conserver l'armée de nos habitudes, mais construire l'armée de nos besoins ». Au-delà de la formule, il convient de s'interroger sur la manière de définir ces nécessités, dans un environnement complexe, polymorphe et instable. L'approche capacitaire représente une réponse pertinente à cet état de fait.¹

Christian Bühlmann*

1 Introduction

Jusqu'à la fin de la Guerre froide, le développement des Forces armées était basé sur une appréciation de la menace concrète: A partir d'une appréciation de la menace posée par les pays signataires du traité de Varsovie, les planificateurs définissaient des besoins et procédaient à des acquisitions.

Cependant, avec la disparition de cette menace symétrique, cette manière de faire n'est plus possible: si la menace contre lesquelles les armées étaient préparées disparaît, faut-il en conséquence supprimer les armées?

Qui plus est, on constate l'apparition de risques et de menaces diffuses qui ne sont pas directement du ressort des Forces armées, mais contre lesquelles elles peuvent, dans un contexte interdépartemental et multi-niveaux, fournir des prestations particulières au profit de l'ensemble.

Cet article présente de manière synthétique les évolutions qui se déroulent à l'étranger, l'approche capacitaire *per se* et conclut par un appel à un développement capacitaire des Forces armées suisses.

* Col EMG Christian Bühlmann, chef de la recherche et du développement de la doctrine militaire, EM plan A, fonction de milice comme SCEM aide au cdmt à la région territoriale 1. Il s'exprime ici à titre personnel.

1 Ce document s'inspire d'un article paru dans la revue «INTRA» no 3, 2005 et de réflexions menées dans le cadre du développement de la doctrine militaire. Les opinions énoncées sont cependant personnelles et ne correspondent pas forcément avec celles du groupe défense ou de l'EM plan A.

2 Dans une optique américaine, le processus de transformation est décrit par le secrétaire d'Etat à la défense comme suit: «*a process that shapes the changing nature of military competition and cooperation through new combinations of concepts, capabilities, people and organizations*

2 Evolutions à l'étranger

Le développement des Forces armées occidentales s'inscrit dans une logique de transformation, influencée par les limitations du cadre financier qui leur est dévolu. La signification du terme transformation change avec le temps et selon les pays². Cependant, dans l'ensemble, on trouve une convergence autour des paramètres suivants:

- La transformation est un processus permanent, dynamique et sans fin prévisible. Il tend à adapter les armées de manière ininterrompue aux défis sécuritaires, en partenariat avec des institutions nationales ou d'autres armées amies, en recherchant des synergies entre les acteurs.
- Dans ce sens, la recherche prend un rôle décisif. La plupart des armées créent une structure particulière de conception et d'expérimentation, séparée des structures habituelles de conduite des opérations en cours.³
- Les ressources généralement limitées conduisent à une recherche d'efficacité et d'efficience, passant par la recherche de nouveaux partenariats avec l'économie de manière à créer les effets recherchés avec le meilleur

that exploit our nation's advantages and protect against our asymmetric vulnerabilities to sustain our strategic position, which helps underpin peace and stability in the world.» Voir à ce propos: Rumsfeld Donald F. Transformation Planning Guidance. Washington D.C.: Department of Defense. June 2003 http://www.oft.osd.mil/library/library_files/document_129_Transformation_Planning_Guidance_April_2003_1.pdf (7.2.06)

3 Au niveau de l'OTAN, la transformation se manifeste notamment par la mise en place d'une nouvelle structure de commandement privilégiant d'une part la vision prospective (Création du commandement allié transformation - ACT à Norfolk) et d'autre part la dimension opérationnelle interforces (Création du commandement allié opération - ACO à Mons).

rapport résultat/ressources engagées. En lieu et place d'une logique purement patrimoniale, l'allocation des ressources tend à s'orienter selon une logique d'acquisition de services pour les domaines qui n'entretiennent pas un lien direct avec la mission principale des Forces armées. On observe la fin d'un système dans lequel la production de biens pour les Forces armées était largement contrôlée par l'Etat, jusqu'au niveau des systèmes d'armes. Le modèle qui émerge aujourd'hui met prioritairement l'accent sur l'offre privée; il postule que l'existence d'un marché civil permet d'améliorer l'efficience des prestations tout en réduisant le coût de leur réalisation.

- La défense du territoire telle qu'elle était comprise durant la guerre froide a cessé d'être au cœur des réflexions; celles-ci sont désormais orientées sur la protection des populations («*Homeland defence*») ainsi que sur la stabilisation de régions en crise ou sur le point de le devenir à l'intérieur du secteur d'intérêt stratégique. Il en découle un besoin de projection de forces et de réaction rapide afin de prévenir, voire de stabiliser des foyers de crise.

3 Approche capacitaire

Le passage d'une «*menace incertaine à une incertitude menaçante*» représente le défi majeur auquel doivent faire face les Forces armées. Durant toute la période de la Guerre froide, nous nous sommes trouvés face à une menace connue, quantifiable et clairement identifiable à laquelle il était possible de répondre non seulement par une doctrine stable, mais également par une conception de défense préparée à l'avance dans les moindres détails.

Aujourd'hui, la multitude des défis impose le retour à la doctrine comme référence pour soutenir la réflexion en vue de l'action des Forces armées dans les conditions les plus diverses. La transformation présuppose une approche basée sur les capacités plutôt que sur des menaces identifiées. On désigne sous le terme de capacités (*capabilities*) l'aptitude d'une formation, d'un système ou d'un processus à générer une performance donnée afin de produire un effet recherché.

Les capacités disponibles à un moment donné peuvent être combinées les unes aux autres pour former un cadre d'engagement susceptible de répondre aux défis posés. Chaque combinaison ainsi créée se traduit par une série de

conséquences en termes de doctrine d'emploi, d'organisation, d'instruction, de matériel et de personnel. Il en résulte un ensemble de capacités optimisées les unes par rapport aux autres, rendant les Forces armées aptes à faire face aux défis les plus divers.

Les armées occidentales renforcent leurs capacités dans les domaines du renseignement, de l'exploration, de la projection, et de la protection des propres forces. On observe une augmentation générale de l'agilité des Forces armées à combiner / recombinaison rapidement leurs moyens pour générer les effets recherchés. Cette agilité se comprend tant sur le plan structurel qu'intellectuel. Son achèvement repose sur une série de procédures bien rôdées.

Alors que la base de la formation militaire continue d'être fondée sur les principes tactiques du combat de haute intensité, l'absence d'une menace symétrique a conduit les Forces armées européennes à réduire de manière drastique leurs préparatifs et moyens dans le domaine de la défense classique. Cette évolution s'est traduite par une diminution des personnels, la suppression de grandes quantités de matériels et de biens de soutien, la refonte de la logistique et par un élargissement général de l'enveloppe d'emploi des systèmes.

4 Conséquences pour la Suisse

Pour la Suisse, la multitude des défis impose le retour à la doctrine militaire comme référence en vue de l'action des Forces armées. Dans ce contexte, il est nécessaire de disposer de capacités larges pouvant être combinées de manière flexible et modulaire pour gérer des crises avant qu'elles ne se transforment en menaces sérieuses contre nos intérêts. A tous les échelons de conduite, la doctrine permet au militaire «d'apprendre à penser» et, ce faisant, le moment venu, de combiner les différentes capacités à disposition pour atteindre l'état final recherché.

L'agrégation des lignes de développement de l'armée intervient dans le cadre du processus de planification défensive qui comprend quatre phases:

- planification prospective
- planification générale
- planification de mise en œuvre
- mise en œuvre.

La doctrine, qui occupe une dimension centrale, accompagne chacune des phases du processus, c'est-à-dire de la planification prospective (élaboration des concepts) jusqu'à la mise en œuvre

(par l'établissement de règlements, cahiers des charges, etc.).

Cette démarche doit être accompagnée d'une prise en compte des retours d'expérience à travers la mise en place d'un processus permettant l'intégration des enseignements tirés des engagements et des exercices; ceci garantit la cohérence entre les diverses lignes de développement et leur adéquation à l'évolution de l'environnement.

Un effort particulier s'impose à cet égard aux échelons de conduite stratégique, militaire-stratégique et opératif. Dans ce contexte, l'approche capacitaire permet véritablement de développer «l'armée de nos besoins».



Résumé

Der «kapazitäre Ansatz»: Eine Antwort auf diffuse Bedrohungen

Im Jahre 1932 erklärte Charles de Gaulle, dass es nicht darum gehe, die Armee unserer Gewohnheiten zu bewahren, sondern die Armee unserer Bedürfnisse aufzubauen. Über diese Formel hinaus gilt es, sich die Frage zu stellen, wie diese Notwendigkeiten in einem komplexen, polymorphen und unstablen Umfeld definiert werden können. Der «kapazitäre Ansatz» stellt eine angemessene Antwort auf diesen Sachverhalt dar.

Bis zum Ende des Kalten Krieges

stützte sich die Entwicklung der Streitkräfte auf eine Beurteilung der konkreten Bedrohung: Aufgrund einer Einschätzung der durch die Staaten des Warschauer Paktes dargestellten Bedrohung definierten die Planer die Bedürfnisse und nahmen die Beschaffungen vor.

Mit dem Verschwinden dieser symmetrischen Bedrohung ist diese Vorgehensweise jedoch nicht mehr möglich: Wenn die Bedrohungen, gegen welche die Armeen vorbereitet wurden, nicht mehr bestehen, müssen diese folglich abgeschafft werden?

Zudem kann das Auftreten von diffusen Risiken und Bedrohungen festgestellt werden, welche nicht direkt in den Zuständigkeitsbereich der Streitkräfte gehören, gegen die jedoch diese in einem interdepartementalen und vielschichtigen Kontext besondere Leistungen zu Gunsten der Gesamtheit zu erbringen vermögen.

Dieser Beitrag legt synthetisch die Entwicklungen dar, welche sich im Ausland abspielen, den «kapazitären Ansatz» *per se*, und schliesst mit einem Appell für eine Entwicklung der Kapazitäten der schweizerischen Streitkräfte.

Für die Schweiz drängt die Vielzahl der Herausforderungen zu einer Rückkehr zur militärischen Doktrin als Bezug im Hinblick auf die Aktionen der Streitkräfte. In diesem Zusammenhang ist es notwendig, über weit reichende Kapazitäten zu verfügen, die flexibel und modular kombiniert werden können, um Krisen zu managen, bevor sich diese in ernsthafte Bedrohungen für unsere Interessen wandeln. Auf sämtlichen Führungsstufen ermöglicht es die Doktrin dem Militär, «denken zu lernen» und dabei zum gegebenen Zeitpunkt die verschiedenen verfügbaren Kapazitäten zu kombinieren, um den angestrebten Endzustand zu erreichen.

Die Aggregation der Entwicklungslinien der Armee erfolgt im Rahmen des Planungsprozesses «Verteidigung». Dieser weist vier Phasen auf:

- Prospektive Planung;
- Allgemeine Planung;
- Umsetzungsplanung;
- Umsetzung.

Die Doktrin, die eine zentrale Dimension einnimmt, begleitet jeden einzelnen Verfahrensschritt.