

■ La coopération régionale en matière de défense

Luc du Perron de Revel

Général

Commandant supérieur des forces armées de la Nouvelle-Calédonie

Croix du Sud, Équateur, Castor, FRANZ... des noms ou des sigles dont beaucoup ont entendu parler. Ils laissent entrevoir une réalité beaucoup plus vaste, celle de la coopération française de défense dans le Pacifique-Sud dont les forces armées qui y stationnent – forces armées de Nouvelle-Calédonie (FANC) et forces armées en Polynésie française (FAPF) – sont les acteurs principaux en coordination avec les postes diplomatiques français dans la région.

Cette coopération est la déclinaison régionale d'une politique plus globale. Déterminée par les caractéristiques de la zone, la défense des intérêts stratégiques et les moyens disponibles, elle est un outil diplomatique et militaire essentiel qui s'appuie sur les pôles de stabilité que sont les collectivités françaises du Pacifique. Dans ce cadre, elle contribue fortement à la reconnaissance de la France comme nation du Pacifique.

Caractéristiques géopolitiques de la zone

L'Océanie est un continent maritime. Sa caractéristique première, celle qui frappe à la simple lecture d'une carte, est le caractère insulaire de la quasi-totalité des États, à une demi-exception près : la Papouasie Nouvelle-Guinée (PNG) qui partage une même terre avec l'Indonésie. De l'Île-continent à la nation-atoll de Nauru, les États océaniques sont quasi-exclusivement bornés par des côtes. La problématique des frontières terrestres si fondamentale dans la plupart des régions du monde – qu'il s'agisse de leur délimitation ou de leur défense – n'y est pas un sujet de discorde, même s'il peut encore exister des désaccords sur l'appartenance de certaines terres émergées. En revanche, toute l'attention en matière de souveraineté se concentre sur la maîtrise des espaces maritimes et de leurs ressources. Là encore, à l'inverse de ce qui existe ailleurs, nombre de ces États se caractérisent par de faibles (voire très faibles) superficies terrestres associées à d'immenses zones économiques exclusives (ZEE).

Le Pacifique-Sud est dual. Il présente l'image de deux mondes principaux. L'un est celui des nations dans lesquelles les peuples d'origine ont pu préserver ou retrouver un rôle politique essentiel, en même temps que leur culture, en dépit

ou à l'issue d'une période de domination étrangère (colonie ou protectorat). La quasi-totalité des États polynésiens, mélanésiens et micronésiens en font partie. Tous ces pays ont des économies encore en développement et, hormis la PNG, des populations peu nombreuses et des dimensions réduites. Le second de ces mondes océaniques est celui des États dans lesquelles les peuples colonisateurs ont définitivement pris le pas sur les peuples autochtones. Ces nations nouvelles (Australie et Nouvelle-Zélande) ont développé une culture de type occidentale et se caractérisent par un haut niveau de développement économique. Elles ont en outre acquis, surtout l'Australie, un rôle de puissance régionale adossée à une influence politique et économique forte.

Les collectivités françaises sont, quant à elles, dans une position intermédiaire : les populations d'origine y conservent, ou ont retrouvé, un rôle politique éminent qu'elles partagent avec d'autres et leurs cultures jouissent d'une forte reconnaissance ; dans le même temps, elles bénéficient d'un haut niveau de développement économique entretenu par un lien constant avec la Métropole (la Nouvelle-Calédonie et la Nouvelle-Zélande ont des PIB/habitant analogues).

Le monde mélanésien (« l'arc mélanésien ») est marqué par des fragilités diverses. Les pays qui le constituent appartiennent à une zone régulièrement frappée par des catastrophes naturelles. Les cyclones, les éruptions volcaniques et les tremblements de terre y sont fréquents. En outre, la région est particulièrement sensible aux effets du réchauffement terrestre dont la montée du niveau des océans et les dérèglements climatiques sont les principales menaces. Les économies des pays mélanésiens sont encore fragiles ou en cours de développement. Certaines dépendent largement de l'aide extérieure, car, hormis la PNG qui a commencé à exporter du gaz naturel, la plupart de ces pays sont dépourvus de ressources naturelles. Sur le plan intérieur, enfin, tous ces États connaissent ou ont connu récemment des difficultés politiques : conflits armés à Bougainville et aux Îles Salomon, coups d'État aux Fidji, instabilité politique au Vanuatu. Peut-être est-il possible de considérer que la culture mélanésienne moins marquée historiquement qu'ailleurs par l'émergence

d'organisations humaines hiérarchisées (à la différence des sociétés polynésiennes, par exemple) et les conséquences des déséquilibres coloniaux sont des facteurs qui ont pu favoriser une certaine fragmentation politique.

Entre intérêts économiques et concurrences politiques, le Pacifique-Sud attire. Les tensions croissantes en Asie du Sud-Est, l'extension continue d'une zone d'influence chinoise que rien ne paraît pouvoir contenir ou le rééquilibrage américain vers le Pacifique en sont aussi bien les causes que les conséquences. Les États-Unis renforcent leur coopération de défense avec l'Australie et ont renoué avec la Nouvelle-Zélande après une brouille de vingt-cinq ans. La Chine s'ouvre à nouveau au grand large et affirme une présence qui suscite de grands espoirs économiques pour les uns tout autant que des craintes diplomatiques et stratégiques pour d'autres. La Russie entretient des liens réguliers avec plusieurs pays (à l'exemple de son activisme diplomatique aux Fidji). Le Japon, qui ne veut pas demeurer en reste face à la Chine et veille à ses intérêts maritimes, le Canada qui semble vouloir accompagner la bascule américaine, ou le Chili qui s'intéresse de plus en plus à la relation trans-Pacifique accentuent également leurs engagements régionaux.

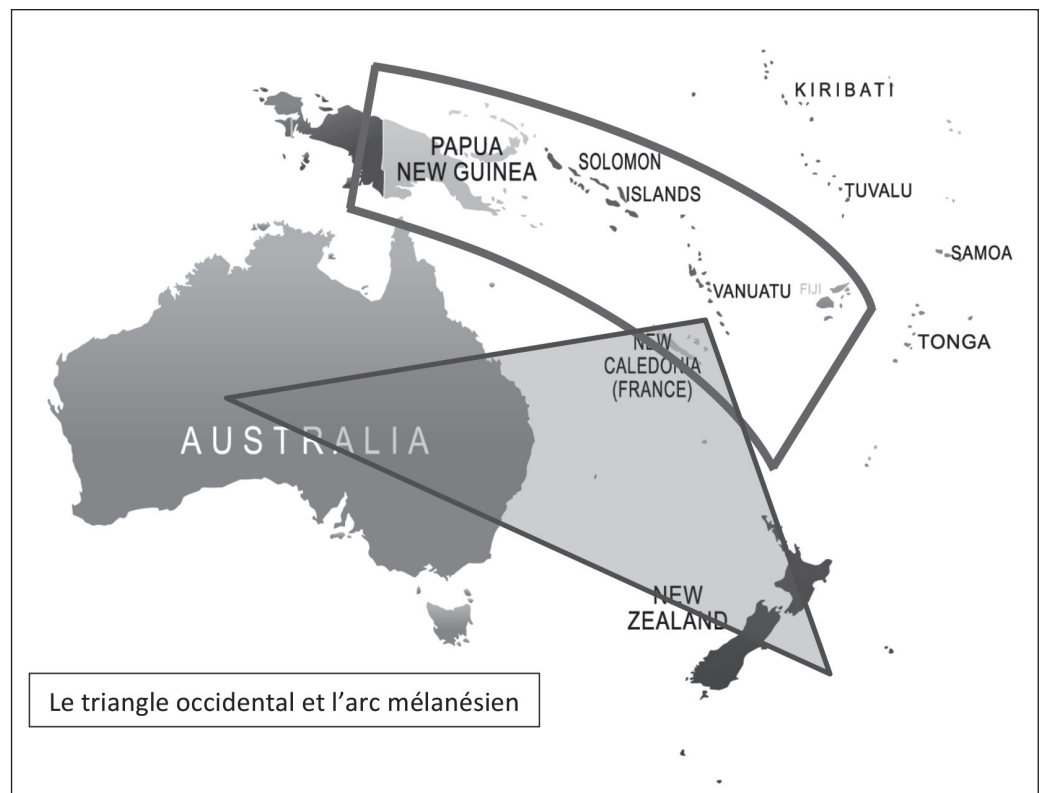
La France dans le Pacifique

La France est un pays du Pacifique. Au-delà de l'expression qui pourrait n'être qu'un slogan à l'usage de notre diplomatie régionale, il existe une réalité historique et humaine. La dimension ultra-marine de la France est inséparable de son identité. Notre pays est ce qu'il est, non pas uniquement par son hexagone européen, mais, aussi, par l'appartenance nationale de ces Outre-mer qui apportent, chacune, leurs touches spécifiques à la communauté française. La France du Pacifique, ce sont 25 000 km² de terres émergées et plus de la moitié de son domaine maritime, c'est-à-dire, avec près de sept millions de km², l'une des plus vastes zones économiques exclusives de la région. Cependant, cette France des antipodes est loin de la Métropole et subit un éloignement qui, trop souvent, traduit la cécité des élites et le désintérêt d'une grande partie de ses concitoyens qui serait certainement bien en peine de la positionner sur une carte. Un demi-million

de Français, une ZEE gigantesque avec des ressources halieutiques et (sans doute) minérales considérables, la deuxième réserve mondiale de nickel ou une présence militaire enviable par la souplesse qu'elle offre ne soulèvent trop souvent qu'un enthousiasme modeste sur les bords de la Seine.

Cet ancrage français dans le Pacifique va de pair avec la disparition d'un double passif qui a longtemps pesé sur nos relations avec la plupart des pays de la région : les essais nucléaires et le processus de décolonisation, principalement en Nouvelle-Calédonie. Dorénavant, la présence française est très largement considérée comme un facteur de stabilité régionale et notre pays comme un partenaire, en particulier par l'Australie et la Nouvelle-Zélande. En outre, à l'exception du Royaume-Uni et son territoire de Pitcairn, la France est le seul pays membre de l'Union Européenne présent dans le Pacifique, membre (fondateur) de la Communauté du Pacifique (ex-Commission du Pacifique-Sud), et disposant d'une présence militaire permanente.

La Nouvelle-Calédonie est au cœur de deux mondes voisins et complémentaires auxquels elle appartient pleinement : le triangle occidental et l'arc mélanésien. Elle l'est géographiquement, mais aussi socialement, économiquement et culturellement par sa nature à la fois française (européenne) et mélanésienne. Avec les ombres et les lumières d'une histoire commune entre ses peuples, vieille de près de deux siècles, cette double nature est véritablement constitutive de l'identité de la Nouvelle-Calédonie. L'appartenance à ces deux mondes est un atout pour le territoire, mais aussi pour la France et pour la région. La Nouvelle-Calédonie est la part mélanésienne de l'Europe et la part européenne de la Mélanésie.



La France maintient des forces armées sur deux de ses trois collectivités du Pacifique : les forces armées de la Nouvelle-Calédonie (FANC) et les forces armées en Polynésie française (FAPF). Ce sont des forces interarmées (Terre, Mer, Air) de taille et de structure sensiblement équivalentes qui permettent d'assurer la défense du territoire et la protection des populations, de conduire des actions de coopération dans le Pacifique et de participer à des missions de service public. Si les FANC et les FAPF sont indépendantes l'une de l'autre, elles agissent chacune dans leur zone de responsabilité sous l'autorité de l'état-major des armées (EMA) et maintiennent une étroite coordination entre elles.

La zone de responsabilité des FANC, en particulier pour la coopération régionale, va (d'Ouest en Est) de l'Australie aux Samoa et, (du Sud au Nord) de la Nouvelle-Zélande à Nauru. Outre sa zone propre correspondant à un large quadrilatère centré sur la Polynésie, l'amiral commandant les FAPF est également en charge de la zone maritime qui s'étend sur tout le Pacifique (hormis la zone de responsabilité des FANC) sur laquelle il est responsable de notre coopération régionale de défense.

La coopération de défense

La coopération en matière de défense relève de deux ministères : la Défense et les Affaires étrangères. Chacun d'entre eux développent des formes de coopération fondées sur des approches différentes et complémentaires et qui font l'objet d'une coordination permanente à l'échelon central et au niveau local (ambassades, forces armées).

Au travers de la direction de la coopération de sécurité et de défense (DCSD), le ministère des affaires étrangères et du développement international (MAEDI) conduit une coopération dite structurelle dans les domaines de la sécurité intérieure, de la défense et de la sécurité civile. Les projets de coopération sont placés sous l'autorité locale des ambassadeurs et mis en œuvre par nos attachés de défense et nos attachés de sécurité intérieure. Cette coopération structurelle vise plusieurs objectifs : la stabilité internationale, le renforcement des capacités de souveraineté, le rayonnement et l'influence de la France dans le monde. Compte tenu de notre histoire et de nos intérêts, elle est majoritairement mais pas exclusivement tournée vers le continent africain. Elle se traduit sur le terrain par le développement de projets de coopération et par l'envoi de coopérants.

Dans le cadre des relations internationales militaires, le ministère de la défense conduit une coopération dite opérationnelle dont l'objectif majeur reste le soutien aux opérations,

présentes ou futures. Dans les DOM-COM et sur l'étendue de leurs zones de responsabilité, les commandants supérieurs (COMSUP) participent à la définition de cette coopération opérationnelle (avec l'EMA et en concertation avec les postes diplomatiques) et la mettent en œuvre au moyen des forces placées sous leur commandement. Cette coopération opérationnelle s'applique surtout dans les domaines de la formation et de l'entraînement.

Dans le Pacifique-Sud, hormis quelques projets de coopération structurelle aussi rares que modestes, la coopération de défense est quasi-exclusivement du domaine de la coopération opérationnelle. Elle relève donc, pour l'essentiel, du ministère de la défense et, localement, des COMSUP FANC (Nouméa) et FAPF (Papeete).

Les objectifs généraux de notre coopération de défense tels qu'évoqués ci-dessus se déclinent dans la région en quatre objectifs permanents, les lignes d'opérations, qui structurent et orientent les actions que nous conduisons avec nos différents partenaires.

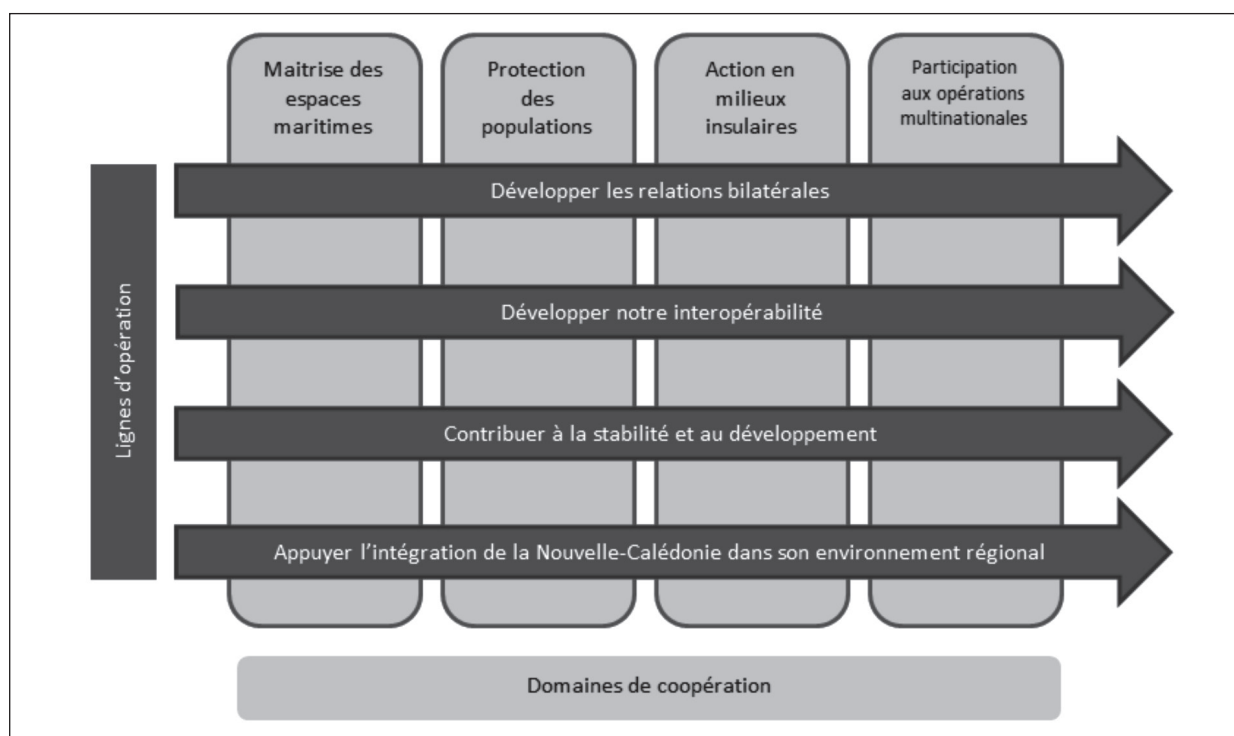
Ligne d'opérations n° 1 : développer nos relations bilatérales avec les pays de la région dans le cadre de nos priorités nationales ce qui induit une différenciation de nos efforts en fonction de nos intérêts.

Ligne d'opérations n° 2 : développer l'interopérabilité de nos forces avec celles des principaux États de la région afin de nous préparer ensemble à des engagements conjoints dans des opérations multinationales ou au sein de coalitions ad-hoc. Les modes d'action principaux en sont l'organisation d'exercices, la mise sur pied d'échanges entre unités ou la participation à des rencontres communes (forums, séminaires, etc.).

Ligne d'opérations n° 3 : contribuer à la stabilité et au développement de la région par la planification, la préparation et la mise en œuvre d'actions communes ou complémentaires avec les États riverains du Pacifique : opérations de secours d'urgence, surveillance maritime, contrôle des pêches, protection de nos ressortissants.

Ligne d'opérations n° 4 : appuyer l'intégration de la Nouvelle-Calédonie dans son environnement régional.

Si elle se structure selon ces quatre lignes d'opération, cette coopération se développe principalement dans quatre domaines dans lesquels nous pouvons concentrer nos efforts et rationaliser au mieux les moyens que nous y consacrons : la maîtrise des espaces maritimes et de leurs ressources, la protection des populations, l'action en milieux insulaires et la participation aux opérations multinationales.



Cependant, cette coopération qui, par la richesse et la variété de ses activités revêt un caractère quasi-permanent, n'est pas exempte de difficultés ou d'écueils de portée générale ou propres à la région.

Le premier de ces écueils est le risque de compétition, soit du fait de pays bénéficiaires qui peuvent tenter de « maximiser leurs profits » en suscitant de la concurrence entre pays donateurs, soit du fait de ces derniers qui, en échange d'une aide économique ou militaire, peuvent chercher à préserver leurs intérêts ou à en acquérir de nouveaux. Cette compétition est toujours une source de dépenses inutiles et de coopération inefficace car trop morcelée. Seuls, une coordination accrue entre pays donateurs permet de surmonter cette difficulté.

Dans le Pacifique, la France agit dans un environnement linguistique anglophone et dans un milieu essentiellement anglo-saxon. C'est une double difficulté. D'une part parce que cela nécessite des efforts redoublés de la part du personnel de nos forces armées qui doit absolument maîtriser la langue anglaise s'il veut s'intégrer dans un environnement qui ne fera que de rares efforts pour s'exprimer en français. D'autre part, parce que la France est parfois confrontée à une solidarité anglo-saxonne (USA, Royaume-Uni, Canada, Australie, Nouvelle-Zélande) dans les échanges d'informations qui peut constituer un frein à notre coopération mutuelle.

Enfin, la réduction des moyens militaires de ces dernières années a eu un impact non négligeable sur nos capacités d'action régionale. En 2013, le retrait du service actif du BATRAL Jacques Cartier a eu un fort retentissement chez tous nos partenaires. Cette absence de moyen amphibie contraint dorénavant les FANC de manière significative dans les missions qui sont tributaires de capacités de transport maritimes. De même, le remplacement des

Transall de l'armée de l'Air par des Casa aux capacités moindres constitue un handicap pour l'acheminement de troupes ou de véhicules. Face à ces baisses de moyens, la tentation n'est pas toujours loin, à Paris ou à Nouméa, de nous replier sur nous-mêmes et de se concentrer sur le seul territoire national, au détriment du rôle régional que notre coopération nous permet de tenir.

La mise en œuvre de notre coopération

La mise en œuvre de notre coopération régionale se fait au moyen d'une grande diversité d'outils ou de modes d'action.

Les échanges d'unités et la participation à des activités d'entraînement sont l'occasion de partager nos savoir-faire, de développer une connaissance mutuelle et d'accroître notre interopérabilité. À titre d'exemple, le RIMaP-NC¹ accueille régulièrement des unités étrangères (un détachement des Marines américains a passé trois semaines à Plum en octobre 2014) et l'escadron de transport ET 52 participe tous les deux ans à l'exercice d'entraînement *Pitch Black* en Australie avec un détachement Air et un avion Casa.

Les exercices multinationaux permettent de regrouper des forces de la quasi-totalité des pays de la région et de partenaires plus lointains pour des entraînements en commun où l'accent est mis sur la préparation à des opérations de secours d'urgence et de protection des populations. Dans ce cadre, l'exercice *Croix du Sud*, organisé tous les deux ans par les FANC, est devenu l'exercice multinational majeur du Pacifique-Sud. En 2014, il a réuni plus de mille cinq cents personnes représentant dix nations participantes (Australie, Canada, États-Unis, France,

1. RIMaP-NC : Régiment d'infanterie de marine du Pacifique – Nouvelle-Calédonie.

Japon, Nouvelle-Zélande, Royaume-Uni, Singapour, Tonga et Vanuatu) et deux pays observateurs (Chili et Fidji).

La formation des forces armées des pays de l'Arc mélanésien étendu au royaume du Tonga est une dimension essentielle de notre coopération de défense. Elle se fait par l'envoi de détachements d'instruction à caractère opérationnel ou technique comme peut l'être l'appui que nous apportons aux forces tongiennes pour la maintenance de camions tactiques offerts par la France voici quelques années. Elle se fait, aussi, par l'accueil de stagiaires pour des formations spécifiques, soit en Nouvelle-Calédonie soit sur les bâtiments de la marine nationale au cours de leurs missions dans la zone.

Les visites d'autorités et la participation à des séminaires organisés dans un cadre régional ou à l'échelle plus vaste du Pacifique permettent d'échanger sur les sujets d'intérêt commun, d'accroître les connaissances mutuelles à différents niveaux et de donner corps à nos partenariats. Représentant permanent du chef d'état-major des armées ou des chefs d'état-major d'armées (Terre, Marine ou Air), le commandant supérieur entretient des relations suivies avec l'ensemble des autorités militaires de sa zone de responsabilité, de Canberra à Nuku'alofa. De même les escales des navires et des aéronefs placés sous son commandement sont autant d'occasions d'entraînement mutuel et de coopération opérationnelle avec les forces des pays visités.

La zone Pacifique est riche en opérations multinationales diverses d'envergure limitée qui mobilisent plusieurs pays de la région dans des domaines aussi variés que la neutralisation des munitions restantes de la Seconde guerre mondiale, l'aide aux populations ou la surveillance des pêches. Quand leur participation s'accorde avec l'analyse croisée *Lignes d'opérations – Domaines de coopération*, les FANC y engagent les moyens qu'elles peuvent y consacrer.

Les modes d'action de notre coopération se déclinent en deux approches distinctes selon que le pays appartienne au *Triangle occidental* ou à l'*Arc mélanésien*. En effet, nos horizons de coopération ne sauraient être les mêmes quand nous travaillons avec les forces armées australiennes ou avec celles du royaume de Tonga, par exemple.

Avec l'Australie et la Nouvelle Zélande – auxquelles nous devons associer les autres partenaires majeurs du Pacifique, dont, naturellement, les États-Unis – les forces françaises coopèrent avec des armées au modèle analogue en termes de capacités opérationnelles, d'équipements ou d'organisation. Avec celles-ci, notre objectif est de mieux nous connaître et d'accroître notre capacité à travailler ensemble, c'est-à-dire à être meilleurs ensemble.

Avec les autres pays de la zone de responsabilité dont les armées sont encore dans une phase de développement, il s'agit surtout de les aider à être meilleurs, à accroître leurs propres capacités, essentiellement dans les domaines de la formation et de l'organisation. Cette forme de coopération, qui s'inscrit plus

largement dans le soutien au développement, se fait chaque fois que possible selon une approche coordonnée avec nos principaux partenaires afin d'unir nos efforts et nos moyens.

Avec l'Australie, les États-Unis et la Nouvelle-Zélande nous sommes membres² du *Quadrilateral defence coordination group* (le QUAD) qui est un cadre de coordination des coopérations, essentiellement dans le domaine maritime – sécurité, maîtrise des espaces, contrôles des pêches, etc. – au profit des pays insulaires du Pacifique et au sein duquel le COMSUP FANC représente la France. Plus récemment, les ministres de la défense de plusieurs pays (Australie, Chili, France, Nouvelle-Zélande, PNG, Tonga) ou leurs représentants se sont réunis en mai 2013 à Nuku'alofa (Tonga) lors du *South Pacific Defense Ministers Meeting* (SPDMM). Tous se sont mis d'accord pour accroître et mieux coordonner la coopération au profit des petits États insulaires du Pacifique, notamment dans trois domaines particuliers : la surveillance maritime, les opérations de maintien de la paix et le soutien aux populations en cas de catastrophes naturelles (domaine pour lequel l'exercice *Croix du Sud* doit servir de pierre angulaire). D'autres pays de la région ont vocation à intégrer le SPDMM dont l'Australie s'est vu confier le secrétariat.

Enfin, dans le cadre de l'accord FRANZ³, les trois pays signataires se coordonnent dans l'assistance qu'ils apportent aux pays de la région victimes de catastrophes naturelles. En janvier 2014, à la suite du cyclone Ian qui a ravagé l'archipel des Ha'apai, les FANC et les forces néo-zélandaises ont engagés des moyens aériens et logistiques pour venir en aide au royaume de Tonga. Le dernier évènement de cette nature est bien évidemment l'opération de grande ampleur que les trois pays signataires viennent de débiter au profit du Vanuatu après le passage du cyclone Pam. Les FANC y engagent des moyens importants et mettent un accent particulier sur l'appui qu'elles peuvent apporter aux services de l'État, au gouvernement de la Nouvelle-Calédonie et aux organisations calédoniennes engagés dans les opérations de secours d'urgence.

Développer nos relations bilatérales et l'interopérabilité de nos forces tout en contribuant à la stabilité et au développement et en appuyant l'intégration de la Nouvelle-Calédonie dans son environnement sont les axes principaux de notre coopération régionale en matière de défense qui demeure une des missions essentielles des forces armées de la Nouvelle-Calédonie. Tenant compte de la réalité géopolitique de la zone, cette coopération consiste en un éventail de modes d'actions qui dépassent souvent le cadre strictement militaire et développe deux approches complémentaires qui traduisent la position originale de la Nouvelle-Calédonie, et donc de la France, dans le Pacifique-Sud : l'appartenance au *Triangle occidental* et à l'*Arc mélanésien*.

2. Invitée en 1998 comme observateur, la France est devenue membre du QUAD en 2002. Le COMSUP y est le représentant français.

3. Le dispositif dit « Accord FRANZ » est un arrangement tripartite entre la France, l'Australie et la Nouvelle-Zélande signé à Wellington le 22 décembre 1992 et réactualisé depuis. Il porte sur la coordination de l'assistance aux populations des États insulaires de la région en cas de catastrophe naturelle.