

Les planifications collectives de défense en Europe

La planification de défense peut être définie comme une série de questions/réponses logiques, un processus permettant de construire l'outil de défense qu'une nation ou qu'une alliance estime avoir besoin pour satisfaire ses ambitions de défense ou faire face à ses menaces.

Il s'agit là d'une discipline peu connue, car les Etats sont généralement discrets sur la façon dont ils planifient. D'autant que cette discipline s'est beaucoup transformée pendant la guerre froide, notamment sous l'influence des planificateurs américains qui en dessiné la physionomie actuelle.

La planification de défense se déroule en trois phases : la première est une phase de prospective aux mains des experts. La seconde est une phase politique, dans laquelle ce sont les plus hautes autorités de l'Etat ou d'une alliance qui définissent les ambitions de défense. Et enfin la troisième phase, dans laquelle seuls les militaires interviennent. Les résultats des deux premières phases sont généralement rendus publics, alors que les documents de la troisième phase sont le plus souvent classifiés.

Si l'on entre dans le détail, la toute première étape consiste à anticiper l'évolution du monde dans le moyen long terme. C'est un exercice qui fait intervenir les représentants de toutes les différences disciplines scientifiques – pas seulement militaires - et qui consiste à tracer les tendances démographiques – les seules vraiment prédictibles – climatiques – économiques etc. qui vont dessiner le monde de demain. L'évolution de la polémologie est également prise en compte. Mais elle ne constitue à ce stade que l'un des fils qui vont composer la trame finale de l'histoire, telle que les experts l'anticipent : quel va être le fruit du croisement de l'intelligence artificielle et de l'internet ? Va-t-on avoir des systèmes d'armes capables de prendre des décisions létales, des robots tueurs ? Etc. On peut donner à cet exercice plusieurs noms. En France, le ministère de la défense publiait autrefois un document intitulé « horizons stratégiques ». Son équivalent au Royaume-Uni s'appelle « global trends ». Au sein de l'OTAN sont publiées les *strategic forward analysis*. Même l'Union européenne a publié pour la première fois, en juin 2015, un document qui s'appelle « l'Union européenne dans un environnement changeant » et qui est l'équivalent des documents de prospective précités.

Une fois cette première étape franchie, les planificateurs s'efforcent de dessiner ce que l'on appelle parfois « l'atlas des menaces », qui consiste à préciser les conséquences militaires en fonction des évolutions anticipées. Cela peut conduire par exemple à répondre à la question de savoir si l'évolution démographique en Arabie saoudite entrainera la remise en cause du régime en place, ou bien si la famine dans certains pays d'Afrique conduira à une accentuation des flux migratoires vers l'Europe, ou encore si la guerre commerciale entre les Etats-Unis et la Chine est susceptible de dégénérer en un conflit armé. Cet atlas des menaces, peut être un document hautement classifié comme c'est le cas en France, ou bien public, comme c'est le cas au Royaume-Uni depuis 2014 sous la forme d'un document qui s'intitule '*future operating environment 2035*', et qui trouve son équivalent à l'OTAN sous la forme d'un document intitulé '*future framework for Alliance operations*'. L'Agence Européenne de Défense (AED), a elle aussi rendu public (pour partie) un document intitulé « évaluations capacitaires de long terme »

en 2018 qui est l'équivalent européen. Évidemment ces anticipations sont politiquement sensibles et susceptibles de former des prophéties auto-réalisatrices. Si les pays européens affirment par exemple que la Russie est leur ennemie et qu'ils doivent se préparer à l'affronter, cette affirmation va modifier le comportement des autorités russes, qui lui-même impactera le comportement des Européens...

La troisième étape consiste à partir de cette vision du monde à fixer en des termes politiques le plus large possible, les ambitions du pays ou de l'Alliance considérée. Il peut s'agir par exemple, pour les Etats-Unis de dire qu'ils veulent rester le leader du « monde libre », ou bien pour l'OTAN de dire que cette Alliance est une alliance défensive. C'est ce que l'on appelle la partie haute d'une stratégie nationale de sécurité et de défense.

La quatrième étape, qui est souvent fusionnée avec la précédente, comme c'est le cas en France au travers du Livre blanc sur la sécurité et la défense, consiste pour les autorités politiques à formuler leurs objectifs. S'agit-il – par exemple « de mener des opérations de gestion de crises » ou « d'assurer la défense du territoire européen ». Cette définition des ambitions est cruciale car ce n'est pas le même outil militaire qu'il faut construire dans ces deux cas. Quel que soit le nom qu'on donne à cet élément de nature politique – Livre blanc, stratégie de défense ou concept stratégique – la planification ne peut pas commencer sans lui pour la simple et bonne raison que si l'on ne sait pas ce que l'on veut construire, il y a peu de chances d'y arriver. C'est comme construire une maison sans plan. C'est pour cette raison, l'étape la plus importante de la planification de défense. Évidemment pour être crédible, ces ambitions doivent ensuite être accompagnées d'une programmation détaillée des moyens budgétaires et du calendrier d'exécution, ce que l'on appelle en France la loi de programmation militaire, ou aux Etats-Unis, le *quadriennial review*. Il faut en principe veiller à accorder ses ambitions aux voies et moyens nécessaires pour y parvenir, ce que les Anglo-saxons appellent 'ends', 'ways' and 'means'.

La définition des objectifs de défense ouvre la voie à la partie proprement militaire de la planification de défense.

La première étape consiste à traduire en termes capacitaires détaillés les ambitions de défense affichées. Si l'on dit par exemple que l'on veut être capable de gérer les crises les plus importantes dans le voisinage de l'Union européenne, les militaires doivent évaluer de combien d'hommes ils doivent être capable de projeter, à quelle distance, sous quel préavis, pendant combien de temps etc...

Pour déterminer ces mesures, ils vont élaborer ce que l'on appelle des « scénarios illustratifs » et définir les concomitances souhaitées entre ces scénarios. Par exemple, on va dire qu'une opération de rétablissement de la paix – consistant à séparer des belligérants – comme c'était le cas en Libye - exige d'être capable de projeter une force terrestre de 30 000 hommes pendant six mois, avec X moyens aériens et Y moyens maritimes à 3 000 km de la frontière sud de l'Union. On va dire qu'une opération de maintien de la paix, consistant plus simplement à stabiliser une situation de pré-belligérance, comme c'est le cas au Mali – exige de projeter une force terrestre de 10 000 hommes pendant un an, et qu'une opération d'évacuation des ressortissants européens, consiste à projeter 5 000 hommes pendant trois mois. A partir de là, il s'agit de définir ce que l'on souhaite être capable de faire en même temps, par exemple une opération majeure et une opération mineure, ou bien deux opérations mineures et une opération d'évacuation, etc. L'on traite ensuite ces données au moyen d'un logiciel adéquat et l'on obtient une image précise de l'objectif capacitaire souhaité. C'est ce que l'on appelle dans le langage otanien la « directive politique » et dans la planification européenne « l'objectif global ».

Une fois cet objectif défini, le processus peut se poursuivre : il s'agit d'inventorier ce que l'on a en stock, de le comparer à ce que l'on estime avoir besoin, d'identifier les capacités en surplus

dont on pourrait se passer et surtout les lacunes capacitaires qu'il convient de combler. C'est le document qui décrit cette liste de capacités à acquérir qui est le plus important et évidemment le plus sensible.

Une fois cette liste définie, se pose la question de savoir comment les acquérir, sous quelle échéance et à quel prix. Évidemment ces questions se posent différemment selon que l'on se situe dans le cadre d'une planification nationale ou dans le cadre d'une alliance.

S'il s'agit d'une planification nationale dans un pays européen trois solutions se présentent. La première consiste à construire soi-même les équipements parce qu'il s'agit d'équipements « critiques », par exemple ceux nécessaires aux forces de la dissuasion nucléaire dans le cas de la France. Deuxième solution on achète ou l'on construit des équipements en coopération, avec d'autres Etats européens, souvent pour des raisons financières. Enfin, on peut acheter des équipements sur le marché, parce qu'il ne s'agit pas d'équipements critiques (par exemple les casques des soldats) et que l'on peut s'en procurer par le truchement de plusieurs sources. Dans ce cas, le rapport qualité/prix est souvent déterminant.

S'il s'agit d'une alliance comme l'OTAN ou d'une institution comme l'Union européenne, une des questions cruciales qui se pose est de savoir si l'on répartit les équipements à acheter entre les Etats parties ou pas. Il faut ensuite répartir la programmation entre les agences chargées de l'acquisition et les Etats pour savoir s'il convient de faire la recherche, de la production ou de l'acquisition. Et enfin, il faut revoir régulièrement si l'on a atteint les cibles et comment on se les répartit.

Voilà donc, sommairement expliqué, en quoi consiste la planification de défense.

Avant de rentrer dans le détail des planifications collectives de défense en Europe, qu'il nous soit permis de souligner en quoi cette discipline est particulièrement importante.

La première raison est la durée de fabrication des équipements militaires. Pour les équipements les plus complexes, comme par exemple les avions de chasse, on peut avoir des durées extrêmement longues. Par exemple, l'avion considéré comme étant aujourd'hui le plus moderne et à la pointe de l'innovation, le F 35 *Lightning* américain, est un programme qui a été lancé en 1994 sous le nom de *Joint Strike Fighter*. Il a donc été conçu dans un environnement stratégique qui date de vingt-quatre ans. Évidemment, les technologies ont évolué depuis notamment dans le domaine des radars, et les conditions de furtivité, qui était l'un des principaux avantages de cet équipement, ont sensiblement évoluées.

La seconde raison justifiant l'importance d'une bonne planification tient au fait que les stratèges sont toujours à la recherche de l'avantage opérationnel décisif. Et cela est particulièrement vrai dans le cas des armées occidentales qui ont une aversion marquée pour les pertes humaines. Or l'avantage technologique suppose des moyens très importants de recherche de défense, car il nécessite cette forme particulière d'innovation que l'on qualifie d'innovation de rupture. A chaque fois, il s'agit d'inventer quelque chose qui n'existe pas et qui va vous donner l'avantage : le radar qui voit de loin, les jumelles à vision nocturne, l'avion à réaction etc. Or tout cela coûte cher. D'autant plus qu'il n'y a souvent qu'un seul client - l'Etat - et que les technologies innovantes ne sont pas toujours susceptibles d'être amorties par des productions civiles, comme par exemple celles nécessaires au développement des missiles.

Or, le coût des équipements est d'autant plus élevé si les dépenses de R&D ne peuvent pas être réparties sur des séries longues. En effet, la possibilité de répartir ces coûts sur des séries de quelques centaines, voire quelques dizaines d'équipements, explique le prix exorbitant de certains équipements militaires par rapport à des équipements civiles comme par exemple les

automobiles ou les smartphones, pour lesquels les coûts de R&D ont été répartis sur des centaines de milliers voire des millions d'exemplaires.

Ces trois raisons mises ensemble expliquent l'importance de la planification de défense qui est le prix à payer pour ne pas avoir « une guerre de retard » et disposer d'un outil de défense en adéquation avec ses ambitions.

Ces précisions étant données, on peut maintenant décrire les deux processus de planification collectifs qui existent en Europe : le processus otanien plus connu sous le nom de *Nato Defence Planning Process* ou NDPP, et le processus européen qui ne porte pas de nom et que nous appellerons pour la commodité de la description et par analogie ; l'EUDPP ou *European Union Defence Planning Process*. Nous présenterons dans un second temps les forces et les faiblesses de ces deux processus, avant d'envisager dans un troisième temps les évolutions possibles.

I.- Les caractéristiques des deux processus.

Depuis combien de temps existent-ils ?

Le processus otanien de planification de défense est un processus ancien, puisqu'il a déjà une cinquantaine d'années. Son ancêtre – *le Defence Planning Review* – date de 1971. C'est donc un processus établi auquel les nations se sont accoutumées et même s'il est jugé lourd et bureaucratique, il est accepté parce qu'il bénéficie de la force de l'habitude. Disons tout même que le NDPP a été profondément remanié en 2009 et qu'il est désormais beaucoup plus efficace qu'auparavant.

En regard, le processus européen est beaucoup plus récent, puisqu'il n'a qu'une quinzaine d'années. Il s'est mis en place en trois étapes.

La première étape va de 1999 à 2005. Elle fut placée sous la responsabilité du Comité Militaire de l'Union européenne (CMUE) et de l'État-Major de l'Union européenne (EMUE) et marquée par la création du « Mécanisme de Développement des Capacités » ou 'CDM' '*Capability Development Mechanism*' selon l'acronyme anglais.

La seconde étape va de 2004 à 2016. Elle fut placée sous la responsabilité de l'Agence Européenne de Défense et marquée par la création du plan de développement capacitaire – ou CDP '*Capability Development Plan*' selon l'acronyme anglais.

Enfin, la troisième étape est celle que nous vivons depuis 2016. Elle a été marquée par la création de l'examen annuel coordonné de défense, ou 'CARD' '*Coordinated Annual Review on Defence*' ; du Fonds européen de défense, '*European Defence Fund*' et enfin de la Coopération Structurée Permanente ou 'PESCO'.

Quelle est l'orientation générale de ces processus, quels outils de défense ambitionnent-ils de construire ?

Le NDPP a été construit pendant la guerre froide. Sa mission était de s'assurer que les alliés disposent des capacités nécessaires pour défendre l'Alliance. C'est ce qui explique qu'il couvre l'entière du spectre des équipements militaires.

A contrario, l'EUDPP était initialement intimement lié à la politique de sécurité et de défense commune (PSDC), puisque l'objectif du CDM, comme du reste celui de la PESCO, était de fournir la « capacité autonome d'action » que l'Union européenne ambitionnait d'avoir pour pouvoir gérer les crises dans son voisinage, sans le secours des forces américaines. A partir de 2018, on s'éloigne de cet objectif initial, puisque la dernière version du CDP couvre l'entière

du spectre des capacités militaires et le projet phare de la PESCO – la mobilité militaire – n’a qu’un rapport éloigné avec la PSDC.

Quels en sont les modes opératoires ?

Le NDPP est un processus que l’on peut qualifier d’orienté vers les résultats (*output oriented*). C’est compréhensible puisque pendant la guerre froide, il était vital que l’Alliance dispose des capacités dont elle estimait avoir besoin. De cet impératif se déduisent trois caractéristiques importantes : premièrement il s’agit d’un processus ‘*top down*’, de bout en bout donc très directif puisqu’il se termine en assignant une liste de cibles capacitaires pour chaque Etat. Il est important de remarquer que cette attribution peut parfois se faire contre la volonté de l’Etat, auquel les cibles sont assignées, compte tenu de l’application de la règle dite du ‘*consensus minus one*’. Il suffit pour cela que tous les Etats – moins celui qui se voit attribuer les cibles – soient d’accord pour les lui attribuer. Deuxièmement le NDPP est un processus cyclique, avec un cycle court – quatre ans – car il faut réévaluer en permanence les plans de défense par rapport aux menaces. Enfin, c’est un processus intrusif, car il faut être sûr que les Etats disposent des capacités qu’ils déclarent avoir et qu’ils font bien les courses qu’on leur a demandé de faire.

En regard, le EUDPP est davantage orienté par les contributions (*input oriented*). Ce qui est important ici est de savoir sur quels domaines capacitaires les Etats membres sont prêts à coopérer. On en déduit trois caractéristiques inverses du précédent : c’est un processus top-down dans sa partie militaire mais *bottom-up* dans la partie gérée par l’AED : chaque Etat remplit les objectifs capacitaires - s’il le veut - et le résultat est jugé collectivement. Il n’y a pas comme dans le NDPP d’attribution de cibles individuelles et encore moins de blâme collectif – (*‘naming and shaming’*) ; deuxièmement, jusqu’à présent le processus n’était pas cyclique, il est lancé uniquement quand le Conseil le juge utile ; enfin, il est peu intrusif ce qui suppose que les Etats membres jouent le jeu.

Quatrième point de comparaison : qui est responsable ?

Du côté du NDPP, c’est simple, il y a une seule organisation en charge : l’OTAN. Bien sûr plusieurs services sont concernés : les deux commandements militaires ACO (Atlantic Command Operations) et ACT (Atlantic Command Transformation), le comité militaire, et le secrétariat international avec une division exclusivement en charge du processus et une autre, la division des investissements qui intervient de façon importante, soit au total environ trois cent cinquante personnes.

Du côté de l’Union européenne, le paysage institutionnel est plus complexe : pas moins de six organisations interviennent : l’AED (CDP) ; le CMUE et l’EMUE (CDM) ; le SEAE (PESCO) ; la Commission (FED) et enfin le Conseil européen responsable de fixer le niveau d’ambition militaire (*‘Level of Ambition’*). Beaucoup d’organisations sont impliquées, mais en réalité très peu de personnels : guère plus d’une trentaine.

Enfin, dernier point de comparaison : comment ça marche et est-ce que c’est facile à comprendre ?

Pour ce qui est du NDPP, l’ensemble du processus est décrit dans ses moindres détails dans des documents avec un faible niveau de classification qui circulent donc facilement au sein de l’Alliance. On trouve même l’essentiel du processus sur internet. Les séquences du NDPP étant bien rodées, les Etats membres s’y impliquent fortement.

En comparaison le processus européen est beaucoup plus compliqué à appréhender puisqu'il est réalité la somme de différents processus capacitaires qui coexistent en silos. Le sentiment prévaut que bon nombre d'Etats membres n'y accordait pas beaucoup d'importance, ou en tous cas moins d'importance qu'ils n'en accordent au NDPP.

Si l'on détaille quelque peu, l'on peut dire que chaque cycle du NDPP se décompose en cinq phases.

La première consiste à établir une « directive politique » (*'Political guidance'*) qui traduit en termes militaires les objectifs de l'Alliance, tels qu'ils figurent dans le traité, revisité régulièrement au travers d'un « concept stratégique » - le dernier date de 2010 - et par les conclusions adoptées à l'issue de chaque sommet (en général tous les deux ans). Vient ensuite une phase consistant à établir la liste minimale des capacités nécessaires (*'Minimum Capability Requirement'*) pour satisfaire le niveau d'ambition de la directive politique. La troisième phase consiste en l'attribution de cibles capacitaires (*'Capability Target Packages'*) pour chacun des membres de l'Alliance. La quatrième phase se déroule tout au long du cycle et a pour objet de faciliter la mise en œuvre (*'Facilitate implementation'*) des décisions d'attribution des capacités. Enfin, la dernière phase consiste à voir dans quelle mesure les objectifs ont été atteints. C'est la revue capacitaire (*'Capability Review'*) qui est conduite tous les deux ans et qui permet de dresser un inventaire des forces disponibles dans les Etats membres – précision importante : il s'agit de toutes les forces existantes - (*'Defence Planning Capability Survey'*).

Pour ce qui est de l'EUDPP, il est possible de distinguer trois processus capacitaires : l'ensemble formé par l'imbrication CDM-CDP ; la PESCO entre les mains des Etats membres et le FED entre les mains de la Commission. Ce simple énoncé permet de comprendre l'importance de l'enjeu qu'il y a à coordonner tous ces processus afin d'en assurer la cohérence et en particulier de nourrir le programme de travail du FED - là où se trouve l'argent - par une planification de défense vraiment sérieuse.

II.- Les forces et faiblesses des deux processus.

Disons tout de suite que jusqu'à présent aucun des deux n'a permis de satisfaire les niveaux d'ambition affichés. Pour ce qui est du NDPP, certains experts estimaient en 2014 que l'Alliance atlantique ne remplissait que les deux tiers de son niveau d'ambition, dont la moitié grâce aux forces américaines. Il n'y a pas de calcul équivalent pour le EUDPP, mais approximativement, on peut estimer qu'il est au mieux du même niveau que celui du NDPP.

Néanmoins, les processus capacitaires ont d'autres vertus qui les rendent indispensables.

La principale vertu du NDPP est de constituer la colonne vertébrale de l'Alliance. Tout ce qui est important dans l'Alliance passe par lui. C'est la raison pour laquelle il est décrit comme le ciment de l'Alliance, le creuset d'une identité militaire occidentale ou encore la matrice de l'interopérabilité des forces européennes et américaines. Il répond à la question clef de savoir « qui fait quoi ».

Le principal mérite de l'EUDPP est d'être le vecteur de l'indépendance militaire de l'Union. En outre, il constitue une plateforme de coopération capacitaire pour les Etats membres qui le souhaitent. Il est davantage orienté vers l'industrie et répond en cela à la question « comment faire ».

Les deux processus ont également des faiblesses.

Le NDPP est le vecteur de la pensée militaire américaine et laisse peu de place à une pensée militaire critique. Il est tributaire de toutes les modes stratégiques américaines, comme, entre autres exemples, la défense anti-missile balistique. Par ailleurs, il est accusé, à tort ou à raison, de favoriser l'industrie américaine de défense.

Quant à l'EUDPP, il n'a malheureusement contribué à développer que peu de capacités depuis quinze ans. Cela parce qu'il est affecté de défauts importants, notamment l'insincérité des déclarations de certains Etats membres, leur faible implication et de failles logiques qui le rendent inopérant. Ce constat sévère doit toutefois être tempéré par le fait que les initiatives capacitaires les plus importantes sont très récentes et ne pourront être jugées que dans dix ans.

III.- Les évolutions possibles et les pistes de réflexion

S'agissant des évolutions possibles, il nous semble nécessaire d'écarter tout d'abord l'idée d'un processus unique. En effet, la disparition du NDPP ne pourrait provenir que d'une disparition de l'Alliance, ce qui nous semble à ce stade exclu. Quant à la disparition de l'EUDPP, elle marquerait l'abandon de toute ambition d'autonomie stratégique européenne, et donc la fin de la PSDC ce qui supposerait la modification des traités, ou à tout le moins de ne plus les appliquer. A défaut de disparition, peut-on imaginer la fusion des deux processus ? Là encore, cela ne nous semble guère réaliste pour la simple et bonne raison qu'on ne peut pas construire le même outil de défense si on prend en compte les forces américaines, britanniques, canadiennes et turques ou pas.

Ces fausses pistes étant écartées, que faire pour améliorer le processus de planification européen ?

A court terme, plusieurs mesures sont possibles.

La première serait d'écrire une directive politique qui offre une meilleure traduction des objectifs de défense exprimés par le Conseil européen. En effet, le niveau d'ambition militaire qui a été écrit à la fin de l'année 2016, ne tient pas vraiment compte des conclusions du Conseil européen. Cela parce que les Etats membres ont voulu afficher un objectif ambitieux : « assurer la protection de l'Union et de ses citoyens », mais ils ne se sont pas donnés le temps d'examiner ce que cela signifie en termes concrets. Ils ont laissé les militaires se débrouiller seuls. Or, les militaires ne peuvent pas se substituer aux politiques et par conséquent, ils ne se sont pas vraiment préoccupés pour ce premier cycle complet de planification de 2017, de l'objectif de « protéger l'Union et ses citoyens ». Ils sont restés sur la construction d'un outil pour la PSDC. Quant au CDP comme il couvre désormais tous les domaines capacitaires qui constituent des lacunes pour les Etats membres, s'il fallait le satisfaire, ce n'est pas treize milliards d'euros qu'il faudrait mettre sur la table, mais plutôt une centaine. Si les Etats membres veulent accorder leurs actes à leurs paroles, ils doivent soit porter leurs moyens à la hauteur de leurs ambitions, soit réduire leurs ambitions à la hauteur de leurs moyens.

La seconde possibilité d'amélioration serait de rendre cyclique le processus européen et le synchroniser avec le NDPP. C'est précisément ce qui a été fait dans les premiers mois de l'année 2019.

Notre troisième suggestion serait de doter les structures européennes du personnel en nombre suffisant pour conduire la planification. Il n'est pas raisonnable de demander à trente personnes de faire le même travail que trois cent cinquante. Ou alors cela signifie que les Etats membres ne sont pas sérieux vis-à-vis de l'Union. C'est là quelque chose de très important, car l'idée circule chez la majorité des officiers supérieurs des Etats membres selon laquelle l'Union n'est pas

sérieuse en matière militaire et seule l'OTAN compte. La conséquence en est que les autorités militaires envoient leurs ressources humaines plutôt à l'OTAN. C'est cet état d'esprit qu'il convient de changer.

Enfin, il serait souhaitable de nommer le processus européen et de le décrire dans un document unique. Ce qui ne sera pas facile car l'on peut imaginer que chaque organisation voudra tirer la couverture à elle.

A moyen terme, plusieurs propositions peuvent et doivent être envisagées.

En premier lieu, évidemment, la rédaction d'un Livre blanc. Du reste, la vraie question n'est pas de savoir s'il faut faire un Livre blanc, mais plutôt quand il faut le faire et comment. Pour ce qui est du quand, il faudrait que ce Livre blanc soit adopté à l'horizon 2021 afin de synchroniser le cycle européen avec celui du NDPP qui recommencera début 2023. Ce qui suppose de s'y prendre rapidement après les élections européennes de mai 2019. Pour ce qui est du comment, il ne faut pas croire que cela soit un exercice infaisable. Tout dépend de ce que l'on entend par « Livre blanc ». Ce ne sera certainement pas un Livre blanc, à la française ou à l'anglaise, de 100 pages avec force détails. Mais cela pourrait être un « concept stratégique » à l'image de celui de l'OTAN, c'est-à-dire un document d'une dizaine de pages, qui définisse en termes généraux les objectifs de défense. C'est à la portée des Etats membres. La preuve, c'est qu'ils l'ont fait en 2016 au travers des conclusions du Conseil européen adoptant le plan de mise en œuvre de la stratégie globale. Et ils le font chaque fois qu'ils adoptent une directive politique à l'OTAN. Précisément, il faut s'inspirer de ce qui se fait à l'OTAN, c'est-à-dire une fois les objectifs généraux adoptés, il faut demander au Comité Militaire de faire des propositions en adéquation avec ces objectifs. Et ensuite de confirmer ou de modifier ces propositions au niveau politique. En réalité, l'Union européenne n'a jamais été aussi proche de l'écriture d'un Livre blanc qu'en 2016. C'est dommage que ses dirigeants de l'époque n'aient pas eu le courage d'aller jusqu'au bout.

Notre deuxième proposition consiste à ramener le processus capacitaire européen à une feuille de route unique et non pas à cinq ou six feuilles de route différentes comme c'est le cas actuellement.

Enfin, une réforme de l'AED s'impose, soit pour en faire une véritable agence d'acquisition et de conduite des programmes en la fusionnant avec l'OCCAR, ce qui aurait le mérite d'eupéaniser l'OCCAR et de professionnaliser l'AED ; soit en faire une authentique agence de recherche, une sorte de DARPA européenne.

Toutefois, ces modifications de moyen terme, qui sont les plus importantes, ne pourront pas être envisagées, si l'Union n'est pas capable de faire sortir trois « éléphants de la pièce ».

Le premier est la nécessité pour l'Union de clarifier sa relation avec l'OTAN. Quel doit être l'objectif de la défense européenne ? S'agit-il toujours de construire une capacité autonome de gestion de crises comme en 1998 ? Cela ne semble plus guère intéresser les Etats membres, à part la France. Doit-on en tirer les conséquences et réorienter la défense européenne vers la défense collective en complément et au sein de l'Alliance atlantique, autrement dit, en faire une fois pour toutes un authentique pilier ?

Le second éléphant est la nécessité de passer de la coopération industrielle à l'intégration des appareils de défense. C'est en effet l'intégration qui permet de faire des économies massives et qui produit de l'efficacité opérationnelle. C'est le refus de l'intégration qui conduit à la fragmentation et à l'inefficience. La CSP et le FED n'y changeront rien.

Mais pour passer de la coopération à l'intégration, il faudra nécessairement repenser la gouvernance de l'Union en matière de défense, ce qui est le troisième éléphant. De ce point de vue, la solution la plus prometteuse est sans nul doute celle d'un Conseil de sécurité européen, dont la possibilité a été envisagée au dernier Conseil européen franco-allemand de Meseberg en juin 2018.

*

Le processus de planification de défense européen, tel qu'il se présente aujourd'hui, est inefficace et compliqué. Il n'a produit quasiment aucune capacité depuis qu'il existe et le risque est grand, en dépit de toutes les initiatives prises depuis 2016, qu'il ne continue à produire que du papier.

Jusqu'à présent, les Etats membres se satisfaisaient de cette situation, pour la simple et bonne raison qu'ils ne voulaient surtout pas se voir assigner une liste de capacités, en sus de la liste des priorités capacitaires qu'ils se voient assignés dans l'OTAN.

Cependant, les choses ont changé. Avec le Fonds européen de défense, l'Union va mettre beaucoup de ressources financières à la disposition d'une politique de défense commune et si l'on veut éviter d'arroser sans discernement les sables industriels, il est indispensable d'améliorer la planification de défense européenne.

Si les dirigeants européens veulent vraiment une Europe qui protège, il faudra qu'ils soient capables de répondre à la question : « avec quoi » ?