

Madame la présidente, Mesdames et Messieurs les parlementaires,

Je vais ordonner mes idées autour de trois séries de considérations.

Je vais tout d'abord vous présenter les caractéristiques des deux processus de planification de défense qui existent au niveau européen, d'une part, le processus otanien, plus connu sous le nom de *Nato Defence Planning Process* ou NDPP et, d'autre part, le processus européen qui ne porte pas de nom pour le décrire dans sa globalité et que j'appellerai pour les besoins de cet exposé le *European Union Defence Planning Process* ou EUDDPP.

En second lieu je vous présenterai ce que sont, selon moi, les points forts et les points faibles de ces deux processus.

Enfin, je m'efforcerais d'ouvrir quelques perspectives en direction de l'écriture d'un Livre blanc européen.

### **I.- Commençons donc par les caractéristiques des deux processus.**

Mais avant cela quelques mots sur la planification de défense.

Je la définirai comme une série de questions/réponses logiques un processus donc 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.

C'est un processus très important, car compte tenu du coût et des délais de fabrication des équipements militaires il s'agit de ne pas avoir « une guerre de retard » et d'avoir un outil de défense en adéquation avec ses menaces ou ses ambitions.

Comme le montre cette diapositive, l'étape incontournable par laquelle commence tout processus de planification de 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 » car ce n'est pas le même outil qu'il faut construire dans ces deux cas. Quel que soit le nom qu'on donne à cet élément de nature très 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 vous ne savez pas ce que vous voulez construire, vous ne risquez pas d'y arriver. C'est un peu comme construire une maison sans plan.

Ces précisions étant données, je vais vous décrire les deux processus de la façon la plus simple possible, c'est-à-dire dos à dos, en soulignant leurs différences.

### **Premier point de comparaison : 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** va de 1999 à 2005. C'est la phase **militaire** 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. C'est la phase défense 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, 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'.

### **Deuxième point de comparaison, l'orientation générale du processus : c'est-à-dire pour construire quoi ?**

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'entièreté du spectre des équipements militaires.

A contrario, l'**EUDPP était intimement lié à la 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. En 2018, on s'est éloigné de cet objectif initial, puisque la dernière version du CDP couvre l'entièreté du spectre des capacités militaires et le projet phare de la PESCO – la mobilité militaire – n'a qu'un rapport lointain avec la PSDC.

**Troisième point de comparaison**, le mode opératoire.

**Le NDPP tout d'abord est un processus orienté vers les résultats.** Et 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 courses pour chaque Etat – parfois même contre sa volonté avec la règle du 'consensus minus one' ; deuxièmement il s'agit d'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.** Ce qui est important, c'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 : chacun remplit les objectifs - s'il le veut - et le résultat est jugé collectivement. Il n'y a pas comme dans le NDPP d'attribution de cibles capacitaires 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 et ACT, le comité

militaire, et le secrétariat international avec une division qui est exclusivement en charge du processus et une autre, la division des investissements qui intervient de façon importante, soit au total environ 350 personnes.

**Du côté de l'UE, c'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 (LOA). Beaucoup d'organisations 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. J'ai eu le sentiment qu'un 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 je détaille un peu, voilà comment cela fonctionne.

Pour le NDPP chaque cycle comporte 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, révisité régulièrement au travers d'un « concept stratégique » - le dernier date de 2010 - et par des sommets.

Vient ensuite une phase consistant à établir la liste minimale des capacités nécessaires (*'Minimum Capability Requirement'*) pour satisfaire le niveau d'ambition (*'Level of Ambition'*) de la directive politique.

Troisième phase, l'attribution de cibles capacitaires (*'Capability Target Packages'*) pour chacun des membres de l'Alliance.

La quatrième phase, consiste à faciliter la mise en œuvre (*'Facilitate implementation'*) des décisions d'attribution des capacités et se déroule en réalité tout au long du cycle.

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, la diapositive suivante montre bien la logique en silos qui prévaut et les différentes organisations en charge.

On voit bien 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. Tout le monde peut ainsi comprendre l'importance de l'enjeu qu'il y a à coordonner tous ces processus et en particulier de brancher le programme de travail du FED - là où se trouve l'argent - sur une planification de défense vraiment sérieuse.

Si l'on se concentre sur l'enchaînement CDM-CDP, voilà ce que ça donne. Je ne vais pas rentrer dans le détail, mais je pourrai revenir dessus si vous le souhaitez.

## II.- Venons-en maintenant aux forces et faiblesses de ces 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 ne remplissait que 66 % de son niveau d'ambition, dont 50 % grâce aux forces américaines. Il n'y a pas de calcul pour le EUDDP, mais approximativement, je dirais qu'il doit être 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 ('the glue') 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.- J'en arrive maintenant à ma troisième partie : les évolutions possibles et les pistes de réflexion.

### A.- S'agissant des évolutions possibles, j'écarterais 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 me semble tout à fait exclu quoiqu'en dise le président Trump.

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 ? C'est un canard auquel il faut tordre le cou, pour la simple et bonne raison qu'on ne peut pas construire le même outil de défense avec les forces américaines, britanniques, canadiennes et turques, ou sans.

### B.- Ces fausses pistes étant écartées, que peut-on faire pour **améliorer le processus de planification européen** ?

**A court terme**, plusieurs mesures sont possibles :

1. La toute première serait **d'écrire une authentique directive politique** qui offre une bien 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 tout seuls. Les militaires ont fait ce qu'ils ont pu, mais ils ne peuvent pas se substituer aux politiques. Aussi, ils ne se sont pas vraiment préoccupés 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 13 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 n'ont que deux façons de faire : soit porter leurs moyens à la hauteur de leurs ambitions ; soit réduire leurs ambitions à la hauteur de leurs moyens. Ce sont les deux seules façons d'écrire un Livre blanc. Quand on fait le grand écart entre les deux, on le paie toujours à la fin en crédibilité.

La difficulté est qu'il est un peu tard pour que cette directive politique soit écrite à temps pour être synchrone avec la directive politique du NDPP.

En effet, comme on le voit sur cette diapositive, l'écriture de la nouvelle directive politique de l'OTAN sera achevée en février 2019. Or à mon avis ce sera difficile d'écrire un nouveau niveau d'ambition militaire européen l'année des élections européennes. Il serait peut-être plus réaliste de partir du niveau d'ambition existant et de synchroniser ce qui peut l'être.

2. Précisément c'est ma deuxième suggestion : **rendre cyclique le processus européen** et le synchroniser avec le NDPP. Mais je sais que le CMUE/EMUE y travaillent déjà depuis longtemps et je ne voudrais pas déflorer le sujet.

3. Troisième suggestion : 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.

4. Enfin, il faudrait **nommer le processus européen et de le décrire dans un seul document**. 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.**

**1. En premier lieu, évidemment, la rédaction d'un Livre blanc.**

La question pour moi 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 de mai 2019. Du reste, sans attendre les élections, votre Parlement pourrait étudier les voies et moyens d'une feuille de route plus précise et s'en servir lors des auditions des futurs commissaires européens et du futur HR/VP.

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 ça peut être un Livre blanc à l'image du « concept stratégique » de l'OTAN, d'une dizaine de pages, qui définisse en termes généraux les objectifs de défense. C'est tout à fait 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, 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 n'aient pas eu le courage d'aller jusqu'au bout.

2. Deuxième proposition, à défaut d'assigner à chaque Etat membre des cibles capacitaires comme c'est le cas à l'OTAN, il faudrait au moins 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.

3. Enfin, je pense qu'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 ferait faire des économies, européaniserait l'OCCAR et professionnaliserait l'AED ; soit en faire une authentique agence de recherche, une sorte de DARPA européenne.

\*

**En conclusion**, je dirai que 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 veulent surtout pas d'une liste supplémentaire de capacités à remplir.

Cependant, les choses ont changé. Avec le Fonds européen de défense, l'Union va mettre beaucoup d'argent sur la table et si l'on ne veut pas que cet argent serve à arroser – sans discernement – les sables industriels, - il faut arroser les sables industriels mais avec discernement, il est indispensable d'améliorer notre planification.

Si les dirigeants européens veulent vraiment une Europe qui protège, si vous vous répondez oui à cette question : faut-il une Europe qui protège, alors il faudra que vous soyez capables de répondre aussi à la question suivante : « avec quoi » ?

Je vous remercie de votre attention et je suis prêt à répondre à vos questions.