

**PROGRAMME
EUROPE, STRATÉGIE,
SÉCURITÉ**

DÉFENSE DE L'UNION EUROPÉENNE : Le processus de mise en œuvre du livre blanc

PAR FRÉDÉRIC MAURO

AVOCAT AUX BARREAUX DE PARIS ET DE BRUXELLES, CHERCHEUR ASSOCIÉ À L'IRIS

MARS 2019

Cette étude, qui a été réalisée à la demande de la sous-commission Sécurité et Défense du Parlement européen, est également disponible sur la [page Think Tank du Parlement européen](#)

ANALYSE #6



RÉSUMÉ

Depuis longtemps, la question se pose d'un Livre blanc de défense au niveau européen. De nombreuses voix, notamment au sein du Parlement européen, poussent en faveur d'une telle initiative, alors que d'autres estiment qu'une telle démarche non seulement n'est pas nécessaire, mais qu'elle serait même dangereuse car elle diviserait les Européens.

En réalité cette question ne peut être dissociée de celle de la planification de défense et des processus permettant de développer des capacités militaires, car les Livres blancs en sont souvent le point de départ.

Or, il y a au sein de l'Union européenne non pas un mais trois types de planifications de défense: les planifications nationales de chacun des États membres ; la planification otanienne qui porte le nom de NDPP (NATO Defence Planning Process) et enfin une planification de l'Union européenne, qui s'est développée par étapes depuis le sommet d'Helsinki en 1999 et qui comporte de multiples éléments dont le plus connu, mais pas le seul, est le plan de développement capacitaire établi par l'Agence Européenne de Défense.

Comment ces planifications coexistent-elles ? Quelles sont leurs forces et leurs faiblesses ? Ce n'est qu'en ayant une vision d'ensemble que l'on pourra répondre à la question initiale. C'est l'ambition de la présente étude.

Table des matières

Termes de référence et méthodologie	5
Synthèse	6
1 Introduction	9
2 Les planifications de défense de l'OTAN et de l'UE	13
2.1 La planification de défense de l'OTAN	13
2.1.1 Principales caractéristiques	13
2.1.2 Les différentes étapes, les structures impliquées et les documents qui en résultent	15
2.2 La planification de défense de l'Union européenne	23
2.2.1 Principales caractéristiques	23
2.2.2 Les différentes étapes, les structures impliquées et les documents qui en résultent	25
2.3 La cohérence entre les deux processus	44
3 Forces et faiblesses des processus existants	48
3.1 La satisfaction des niveaux d'ambition	48
3.1.1 Le niveau d'ambition otanien	48
3.1.2 Le niveau d'ambition européen	48
3.2 Les autres utilités de la planification de défense	50
3.2.1 Le processus otanien	50
3.2.2 Le processus européen	52
4 Les évolutions possibles	56
4.1 Un processus unique de planification ?	56
4.1.1 L'abandon de l'un des deux processus	56
4.1.2 La fusion des deux processus ?	58
4.2 Les axes de progrès du processus européen	61
4.2.1 A court terme	61
4.2.2 A moyen terme	67

4.3	Les éléphants dans la pièce	73
4.3.1	La relation avec l'OTAN	73
4.3.2	Les difficultés de passer de la coopération à l'intégration	76
4.3.3	La chaîne de décision politico-militaire européenne	79
5	Conclusion	82
Annexe 1 :	Liste des personnes auditionnées	86
Annexe 2 :	Rapports et résolutions du Parlement européen sur le Livre blanc	92
Annexe 3 :	Bibliographie sommaire	101
Annexe 4 :	Historique de la démarche capacitaire européenne	104
Annexe 5 :	Les objectifs de défense de l'Union européenne	115
Annexe 6 :	La démarche capacitaire européenne vue par l'Institut européen pour les études sur la Sécurité (EU-ISS)	120
Annexe 7 :	Achats d'équipements militaires étrangers par les Etats membres parties à la C.S.P.	121
Annexe 8 :	Abréviations	122

TERMES DE RÉFÉRENCE ET MÉTHODOLOGIE

La présente étude a été réalisée au travers d'un contrat cadre de recherches établi avec la Fondation pour la Recherche Stratégique (FRS), dans le calendrier suivant : la lettre de mission a été délivrée le 18 juillet 2018. Le projet de rapport devait être remis le 9 novembre et le projet final le 30 novembre 2018 au plus tard.

Les spécifications du Parlement européen pour la réalisation de l'étude étaient les suivantes :

« Dans une étude intitulée "Vers une Union européenne de défense : un Livre blanc comme première étape"¹ les auteurs ont proposé un processus pour développer Livre Blanc de défense au niveau européen, ont décrit les rôles et les responsabilités des acteurs institutionnels et suggéré d'établir une analyse stratégique et un niveau d'ambition pour l'horizon 2025.

« Dans ses résolutions^{2 3 4}, le Parlement européen a appelé pour l'élaboration d'un Livre blanc européen qui pourrait prendre la forme d'un accord interinstitutionnel contraignant et qui pourrait notamment décrire les mesures et les programmes qui pourraient être mis en œuvre pendant le cadre financier pluriannuel suivant. En outre, le Parlement européen a appelé un processus basé sur un accord interinstitutionnel qui définirait la portée et le financement des actions individuelles de l'Union dans le cadre financier pluriannuel.

« Dans ce contexte, l'étude devra :

- « 1) décrire les processus de planification et de revue de défense annuels et pluriannuels au sein de l'UE et de l'OTAN et décrire leurs calendriers et résultats respectifs ;
- « 2) identifier les voies et moyens par lesquels l'Union européenne pourrait faciliter la mise en œuvre des mesures et des programmes qui seraient identifiés à travers les processus visés au 1)
- « 3) suggérer une approche pour la mise en œuvre annuelle et pluriannuelle des mesures et programmes identifiées dans un Livre blanc, en prenant en compte les spécificités de la politique de défense au niveau européen. »

La présente étude a été réalisée sur la base de recherches documentaires à partir des sources ouvertes et en mettant à profit les travaux antérieurs que l'auteur avait réalisés sur le sujet. L'auteur a également conduit de nombreuses interviews de personnes impliquées dans les processus de planification de défense et a eu accès à différents documents classifiés de l'Union européenne et de l'OTAN relatifs à ces processus.

L'auteur assume la responsabilité exclusive des opinions exprimées dans le présent document.

Le titre du rapport a été choisi par le Parlement européen.

¹ [Étude réalisée sous la direction de M. Javier Solana](#), à la demande du Parlement européen et remise le 18 avril 2016

² [European Defence Union \(P8TA\(2016\)0435\)](#)

³ [Constitutional, legal and institutional implications of a Common Security and Defence Policy: possibilities offered by the Lisbon Treaty \(P8 TA\(2017\)0092\)](#)

⁴ [Annual report on the implementation of the Common Security and Defence Policy \(P8 TA\(2017\)0492\)](#)

SYNTHÈSE

La première partie de cette étude présente les deux processus de planification de défense qui coexistent en Europe : le processus otanien, ou *Nato Defence Planning Process* (NDPP) et le processus européen qui ne porte pas de nom officiel et que nous dénommerons par symétrie et pour les besoins de la présente étude *European Union Defence Planning Process* (EUDPP).

Le NDPP existe depuis 1971. C'est un processus établi auquel les nations se sont accoutumées depuis longtemps et dont la première utilité est de s'assurer que l'Alliance dispose des forces nécessaires pour faire face à ses missions dont la principale est toujours la défense collective de ses membres. Il s'agit d'un processus cyclique, sur quatre ans, structuré, de type *top-down* et dominé par les préoccupations d'ordre militaire. Il se conclut par l'attribution de cibles capacitaires pour chacun des membres de l'Alliance. Il est opéré par plus de trois cent cinquante personnels.

Le processus européen est plus récent. Il est issu du sommet d'Helsinki en 1999 et s'est mis en place à partir de 2003 en trois grandes étapes successives. Il est placé sous la responsabilité de plusieurs institutions : le Comité Militaire de l'Union Européenne (CMUE) soutenu par l'État-major de l'Union Européenne (EMUE), l'Agence Européenne de Défense (AED), le Conseil, le Conseil européen, le Service Européen pour l'Action Extérieure (SEAE) et désormais la Commission européenne. Sa vocation première était de fournir la capacité autonome d'action – à la fois militaire et civile - que l'Union européenne ambitionnait d'avoir dans le cadre de la Politique de Sécurité et de Défense Commune (PSDC) pour gérer les crises dans son voisinage, lorsque les Américains ne souhaitaient pas intervenir. Mais ce processus a beaucoup évolué. Son objectif est désormais plus large – puisqu'il vise à satisfaire le niveau d'ambition de l'Union, qui s'est élargi à la « protection de l'Europe et de ses citoyens » et moins focalisé sur les besoins capacitaires militaires que sur les possibles coopérations industrielles. Il se termine par une procédure *bottom-up* où chaque Etat membre remplit les capacités comme il l'entend. Il souffre d'une insuffisance manifeste de personnel car il n'est mené que par une trentaine de personnels.

La deuxième partie de cette étude présente les forces et les faiblesses de chacun de ces processus.

Force est de constater qu'aucun des deux processus ne produit les capacités nécessaires pour satisfaire les niveaux d'ambition affichés. Le décalage entre les ambitions et les capacités est sans doute plus important pour l'Union que pour l'Alliance. Toutefois, celle-ci apporte une garantie de sécurité à ses membres grâce aux forces américaines, alors que l'Union est incapable de mener seule les missions les plus exigeantes de la PSDC.

Les processus capacitaires ont d'autres vertus. La principale vertu du NDPP est de constituer la colonne vertébrale de l'Alliance. Tout ce qui se passe d'important dans l'Alliance passe à un moment ou à un autre par lui. C'est la raison pour laquelle il est souvent décrit comme le ciment qui maintient ensemble les alliés, le creuset de l'identité militaire occidentale ou encore la matrice de l'interopérabilité des forces européennes entre elles et avec les forces américaines. En outre il répond à la question clef que

se posent tous les membres d'une Alliance : « Qui fait quoi ? ». L'EUDPP a le mérite d'exister. Il constitue une plateforme de coopération capacitaire pour les Etats membres de l'Union et répond en cela à la question : « Comment ? ». 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. Par ailleurs, il est souvent accusé, à tort ou à raison, de favoriser l'industrie américaine de défense. Quant au processus européen, il n'a malheureusement contribué à développer que peu de capacités depuis quinze ans. Cela parce qu'il est affecté de défauts importants, comme par exemple l'insincérité des déclarations de certains Etats membres, et de failles logiques qui le rendent inopérant. Ce constat doit toutefois être tempéré par le fait que de nombreuses initiatives ont été prises récemment par les Européens dont notamment l'« examen coordonné annuel de défense » (ECAD) l'établissement d'une « coopération structurée permanente » (CSP), ou encore le « fonds européen de défense » (FED) qui produiront leurs fruits, ou pas, dans dix ans.

Enfin, la troisième partie de cette étude présente les évolutions possibles de la planification de défense en Europe. Elle écarte ainsi l'idée d'un processus unique. En effet, la disparition du NDPP ne pourrait provenir que d'une disparition de l'Alliance, ce qui semble tout à fait exclu en dépit des foudres de Donald Trump. La disparition de l'EUDPP marquerait quant à elle 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 leur désuétude partielle. Elle exclut enfin la fusion des deux processus pour des raisons de simple logique : quels que soient les objectifs de défense respectifs de l'Union et de l'Alliance, on ne construit pas le même outil de défense si l'on tient compte de la présence des forces américaines, britanniques, canadiennes et turques, ou pas.

Ces fausses pistes étant écartées, l'étude présente un certain nombre **d'améliorations possibles** pour le processus de planification européen. **A court terme**, elle tient pour indispensable **l'écriture d'une directive politique** qui soit la traduction en des termes militaires concrets des objectifs politiques de défense exprimés par le Conseil européen. Elle propose également de **rendre cyclique le processus européen et de synchroniser son cycle avec celui du NDPP**. Mais cette évolution tombe sous le sens et devrait faire très bientôt l'objet de propositions par le CMUE/EMUE. Il est également proposé de **doter les structures européennes du personnel nécessaire pour conduire une authentique planification**, mais aussi de **clarifier la chaîne de commandement politico-militaire européenne** afin de savoir qui fait quoi. En ce sens, il serait souhaitable d'instaurer un commandement pour les opérations européennes et un commandement pour la planification. Enfin, il serait souhaitable de **nommer le processus européen et de le décrire dans un document unique**. **A moyen terme**, l'étude propose de rédiger **un Livre blanc**, ce qui pourrait être fait à l'horizon 2022 afin de synchroniser le cycle européen avec celui du NDPP qui recommencera en 2023. Quel que soit le nom qu'on lui donne – concept stratégique – niveau d'ambition – ou stratégie de défense, il s'agit de la première roue crantée sans laquelle la planification ne peut pas débiter. En outre, à défaut de cibles capacitaires qui ne seraient pas acceptées par les Etats membres, il faudrait disposer à l'issue du processus capacitaire européen d'une **feuille de route capacitaire unique** et non pas de six feuilles de route différentes comme c'est le cas actuellement (catalogue des progrès – plan de développement capacitaire – stratégie

globale de recherche – EACD – sélection des projets de la CSP - programme de travail du FED). Enfin il faudra **repenser le rôle de l'AED** afin qu'elle devienne une vraie agence de recherche – en lui confiant la recherche de rupture européenne ou bien une vraie agence d'acquisition, en la fusionnant avec l'OCCAR pour tirer profit des synergies et des économies d'échelle, dans l'intérêt du contribuable européen.

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 ? C'est aux Européens et à eux seuls de le dire. 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 ? Pourquoi-pas. Le second éléphant est la nécessité de **passer de la coopération industrielle à l'intégration des appareils de défense**. C'est 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'inefficacité. La CSP et le FED n'y changeront rien. Mais pour passer de l'une à l'autre, il faudra nécessairement **repenser la gouvernance de l'Union en matière de défense**, notre troisième éléphant. Et 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.

1 INTRODUCTION

*Il y a très loin de la velléité à la volonté,
de la volonté à la résolution,
de la résolution aux choix des moyens,
du choix des moyens à l'application*

Cardinal de Retz - Mémoires

Ce que l'on désigne sous l'appellation de « Livre blanc de défense » varie significativement d'un pays à l'autre⁵, mais désigne toujours la partie la plus délicate d'un processus de planification de défense, celle consistant à passer des objectifs politiques exprimés en des termes généraux, à des objectifs militaires concrets et mesurables. C'est pourquoi toute considération sur la mise en œuvre d'un Livre blanc de la défense européenne nécessite de répondre à la question : qu'est-ce que la planification de défense ?

On peut définir celle-ci comme un processus destiné à construire l'outil de défense futur, c'est à dire l'ensemble des capacités militaires - forces et équipements - qu'un Etat ou une alliance jugent nécessaire pour satisfaire ses ambitions ou faire face à ses menaces. Précisons d'emblée que la planification de défense doit être distinguée de la planification opérationnelle laquelle consiste à planifier l'utilisation des capacités militaires dans l'éventualité d'une crise, d'un conflit ou d'une opération extérieure. Bien évidemment les deux concepts ont partie liée, mais dans le premier cas il s'agit de produire des capacités et dans l'autre de les utiliser.

La planification de défense, même lorsqu'elle s'exerce au sein d'un seul Etat, est un art difficile, car les choses se passent rarement comme prévu. Il arrive fréquemment que les trajectoires budgétaires ne soient pas respectées et presque toujours que les programmes d'armement soient en retard. La planification de défense au sein d'une alliance est encore plus complexe car elle implique une pluralité d'acteurs souverains. Néanmoins, il s'agit invariablement de répondre, dans l'ordre, à une série de questions logiques que l'on peut formuler grossièrement de la façon suivante, étant entendu que la formulation précise de ces questions varie dans le temps et d'une organisation à l'autre :

Comment le monde évolue-t-il ? Et quelles en sont les implications militaires ?

⁵ Voir : Olivier de France et Nick Whitney – *étude comparative des livres blancs des 27 Etats membres de l'Union européenne pour la définition d'un cadre européen* – étude de l'IRSEM n° 18, Octobre 2012 ; Javier Solana et al., Avril 2016 *Vers une Union européenne de la défense – Un livre blanc comme première étape* – étude pour le Parlement européen – Direction générale des politiques externes de l'Union

A ce tout premier stade, il s'agit de former une vision cohérente et argumentée sur les évolutions de long terme dans toute une série de domaines (démographiques, économiques, géographiques, technologiques, politiques etc.) et, surtout, d'en extraire les conséquences militaires.

Quel rôle veut-on jouer dans le monde et quels sont nos objectifs de défense ?

L'objectif est ici de dessiner une stratégie globale dans le domaine des relations extérieures, incluant aussi bien les dimensions diplomatiques, qu'économique voire environnementale, et au moins de façon sommaire la dimension sécuritaire et la défense. Lorsqu'elles sont explicitées de façon distincte de la stratégie d'ensemble, les stratégies de défense dessinent la plupart du temps un atlas des menaces, plus ou moins précis, et/ou définissent des objectifs de défense en des termes capacitaires, comme par exemple être capable de « gérer des crises extérieures à l'Europe ».

Que veut-on être capable de faire militairement ?

C'est la partie la plus délicate du processus. Il s'agit en effet pour les militaires de traduire en termes concrets et mesurables les objectifs politiques de la phase précédente. C'est ce que l'on appelle le « niveau d'ambition » militaire. Et c'est généralement par cette question que commence la partie mécanique du processus de planification de défense, entendu au sens militaire du terme.

Quelles capacités militaires devons-nous avoir en conséquence ?

Il s'agit ici de déterminer quelles sont en termes quantitatifs, mais aussi qualitatifs, les capacités militaires nécessaires pour remplir les objectifs que l'on s'est fixés. Par capacité militaire, il faut entendre non seulement les forces et les équipements, mais tout ce qui les rend opérants, ce qui inclut la doctrine, les concepts d'emplois, le soutien, l'entraînement, les stocks et munitions... Cet ensemble de facteurs est désigné dans le vocabulaire militaire américain par l'acronyme DOTMLPFI : *Doctrine, Organization, Training, Materiel, Leadership, Personnel, Facilities, Interoperability*.

Comment acquérir ces capacités et sous quelle échéance ?

C'est à ce stade que l'on rentre dans le concret, soit en détaillant, lorsqu'il s'agit d'une planification nationale, le calendrier des acquisitions adossé à un échéancier de paiement, soit lorsqu'on est au sein d'une alliance en définissant des objectifs collectifs et/ou en attribuant individuellement à chaque nation les objectifs capacitaires concourant à la réalisation de l'objectif global.

Qui sera chargé de l'exécution planifiée ?

Dans une planification nationale, cette partie fait en principe l'objet d'une surveillance étroite aussi bien par des organes de contrôle interne que par les Parlements nationaux. Au contraire, au sein d'une

alliance, elle est généralement laissée au bon vouloir des nations qui se sont engagées dans le processus, bon vouloir qui peut être aiguisé par différents procédés (« *peer pressure* », incitations financières...).

Avons-nous progressé et ces progrès sont-ils conformes à nos objectifs ?

Il s'agit ici de savoir si nous avons progressé en direction des objectifs capacitaires et si oui dans quelle mesure. C'est une partie très importante car l'inventaire des forces et les leçons apprises servent évidemment pour le prochain cycle de planification.

L'OTAN définit ses objectifs capacitaires au travers du NDPP sur la base des orientations de son concept stratégique, des différentes conclusions des sommets destinés à le faire évoluer et surtout d'une **directive politique** définie tous les quatre ans.

L'Union européenne avait défini un processus de planification de défense complet et cohérent au tournant des années 2002 : le **Mécanisme de Développement Capitaire** (MDC), expressément mentionné dans le Traité sur l'Union Européenne (TUE)⁶ et qu'elle avait confié exclusivement à des structures militaires. Mais elle s'en est rapidement éloigné et aujourd'hui c'est le *Plan de Développement Capitaire* (PDC) élaboré par l'Agence européenne de défense (AED) qui occupe l'essentiel de l'espace de communication en la matière. A cela se sont rajoutées récemment différentes initiatives telles que *l'Examen Annuel Coordonné de Défense* (EACD) la mise en œuvre de la *coopération structurée permanente* (CSP) ou encore *l'Action Préparatoire de Recherche de Défense* (APRD) et le *Programme Européen de Développement de l'Industrie de Défense* (PEDID), ces deux dernières initiatives étant appelées à fusionner dans le *Fonds Européen de Défense* (FED) qui devrait entrer en vigueur en 2021. Mis bout à bout ces éléments constituent davantage un tâtonnement empirique qu'un processus capacitaire. Toutefois, la première pierre, qui serait un Livre blanc de défense, ou à tout le moins une « directive politique », reste encore à poser et son absence fait peser un doute sur l'efficacité de cette démarche.

Nous nous efforcerons de décrire les deux processus, puis d'analyser leurs forces et leurs faiblesses respectives avant de considérer les évolutions possibles et les améliorations à apporter au processus européen, en particulier la nécessité ou pas de rédiger un Livre blanc et, le cas échéant, les conditions de sa mise en œuvre.

⁶ Le d) de l'article 2 du protocole n° 10 sur la Coopération Structurée Permanente établie par l'article 42 du TUE dispose que : « Les États membres qui participent à la coopération structurée permanente s'engagent, pour atteindre les objectifs visés à l'article 1er : (...) d) à coopérer afin de s'assurer qu'ils prennent les mesures nécessaires pour combler, y compris par des approches multinationales et sans préjudice des engagements les concernant au sein de l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord, les lacunes constatées dans le cadre du « **Mécanisme de développement des capacités** » ; »¹

prospective phases

politique

militaire

NDPP

OTAN

Analyses prospectives (SFA)
2013 – mise à jour 2015 - 2017
Cadre pour les futures
opérations de l'Alliance (FFAO)
2015 -2018

Traité OTAN 1949
Concept stratégique 2010-11
Sommet : Pays de Galles 2014 -
Varsovie 2016 - Bruxelles 2018

Directive politique
2015-06

Besoins capacitaires minimum
Revue capacitaire
Rapport sur les capacités 2016-06

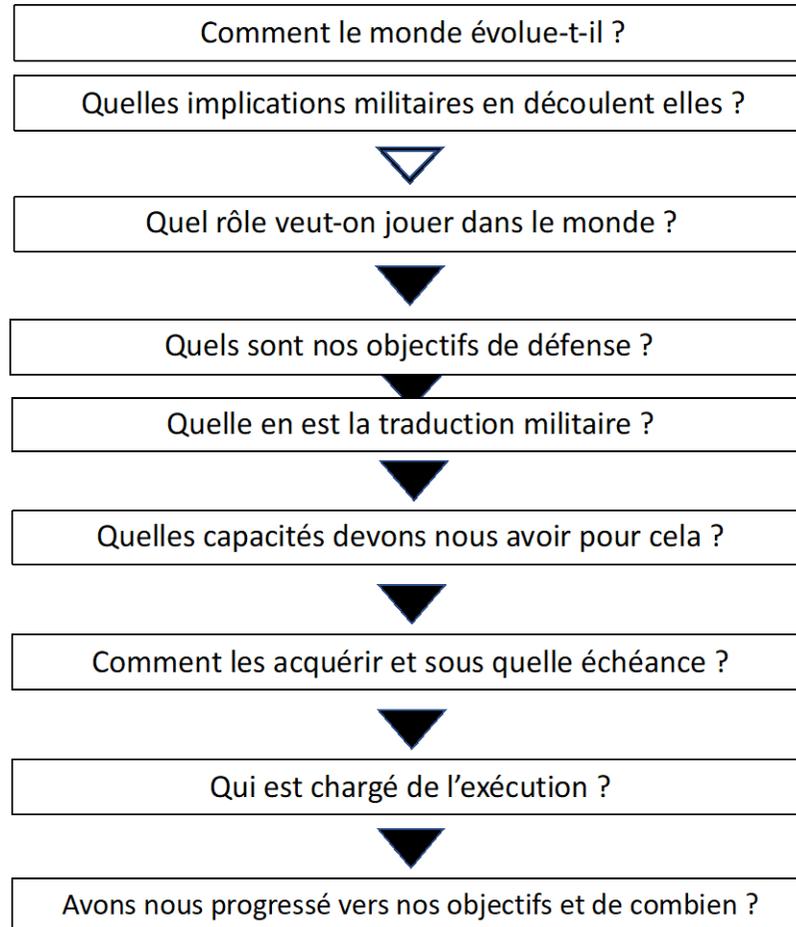
Paquets de capacités
(‘Blue Book’) 2017-06

Facilitation de la coopération
entre alliés tout au long du cycle

Rapport sur les capacités
2018-06

Source : Frédéric Mauro

La planification de défense



UE

“L’UE dans un environnement
mondial changeant” 2015-06 SEAE
Evaluations capacitaires de long terme
-2018 AED

TEU Titre V 2007
EU Stratégie globale 2016-06

Plan de mise en œuvre de la
stratégie globale (CC) 2016-11

“Headline Goals” 2003
révisés en 2017

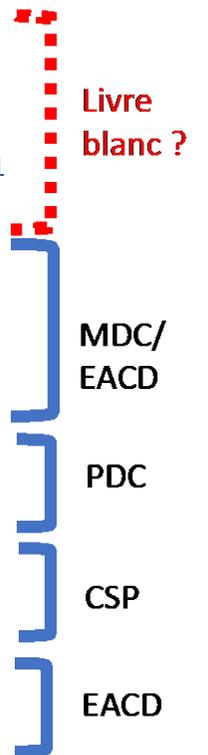
Catalogue des besoins 2017
Catalogue des forces 2017
Catalogue des progrès 2018
EACD 2018 (trial run)

Plan de développement
capacitaire 2018

AED/OCCAR/FED/Plans de
défense nationaux

EACD 2020

Source : Frédéric Mauro



2 LES PLANIFICATIONS DE DÉFENSE DE L'OTAN ET DE L'UE

2.1 LA PLANIFICATION DE DÉFENSE DE L'OTAN

2.1.1 Principales caractéristiques

Le NDPP est **un processus ancien et établi**. On ne compte pas moins de huit versions différentes du processus de planification de défense depuis 1971 :

1971	Procedures for the NATO Defence Planning Review	DPC/D(71)10
1980	NATO Defence Long Term Planning	DPC/D(80)6
1982	Long Term Defence Programme - review of LTDP procedures	DPC/D(82)24
1984	Force Planning Procedure DPC/D(84)24	DPCD/D(84)24
1993	Defence Planning Procedures	DPC-D(93)7
1997	Defence Planning Procedures	C-M(97)35
2004	New Defence Planning Procedures	SG(2004)0828 (et AS1)
2009	Outline Model for a NATO Defence Planning Process	PO(2009)/0042

Comme on peut le voir, il s'agit donc d'un processus en évolution constante, chaque version corrigeant les insuffisances des précédentes. Observons toutefois que le processus mis en place à l'issue du sommet de Strasbourg-Kehl en 2009 marque une amélioration importante par rapport à ses prédécesseurs, en particulier du fait de la mise en place d'indicateurs non plus seulement quantitatifs, mais qualitatifs. La version actuelle résulte d'une directive du 24 octobre 2016 [PO(2016)0655] intitulée « *The NATO Defence Planning Process* » qui marque une nouvelle évolution par rapport à la version de 2009.

En second lieu, le NDPP a été **conçu dans un contexte de guerre froide et dont la première utilité était de s'assurer que l'Alliance dispose des forces – plus que des capacités⁷ - nécessaires pour faire face à ses missions**. L'article 3 du traité de l'Atlantique nord signé en 1949 dispose que :

« Afin d'assurer de façon plus efficace la réalisation des buts du présent Traité, les parties, agissant individuellement et conjointement, d'une manière continue et effective, par le développement de

⁷ Le concept de « forces » visait les anciennes divisions organiques d'une armée (p. ex les bataillons, les corps d'armée etc...) alors que le concept de « capacités » est davantage orienté vers l'effet militaire désiré.

leurs propres moyens et en se prêtant mutuellement assistance, maintiendront et accroîtront leur **capacité individuelle et collective** de résistance à une attaque armée. »

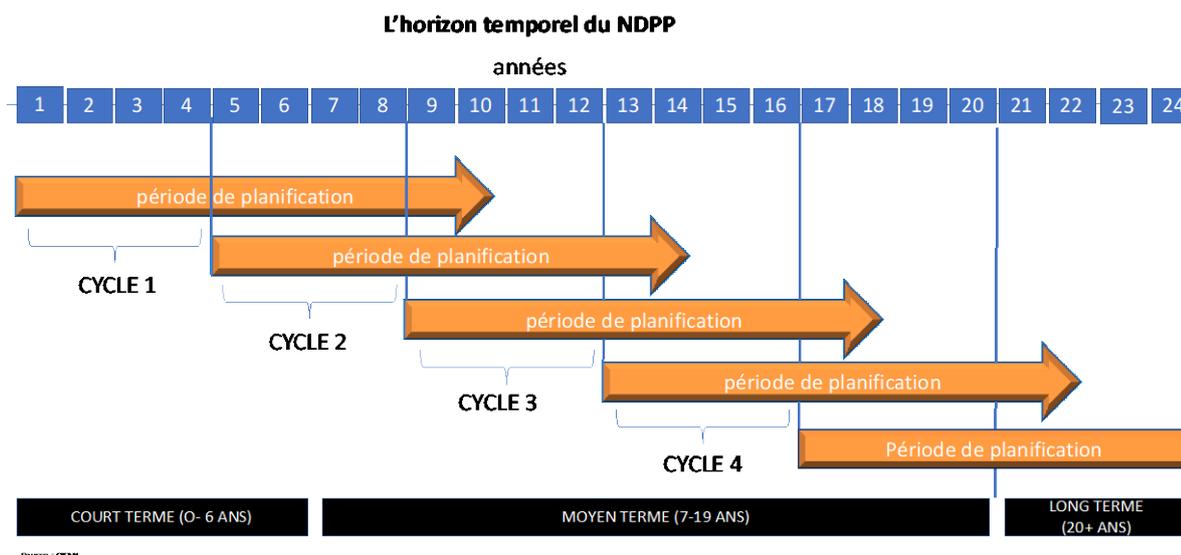
C'est ce qui explique **l'importance des militaires** dans le processus et le fait qu'à l'origine il ne comportait pas de dimension scientifique ou industrielle, chaque nation étant libre et responsable du choix de ses équipements militaires. Aujourd'hui, les nations de l'OTAN restent toujours aussi libres du choix de leurs équipements mais bénéficient d'aide et d'assistance de la part de l'organisation (Direction des investissements pour la défense) et de ses agences, en particulier la NSPA (*NATO Support and Procurement Agency*) et la STO (*NATO Science & Technology Organization*).

Il découle également de cette seconde caractéristique le fait que ce soit **un processus orienté vers les résultats** : on part du but à atteindre et à l'issue d'une démarche « *top-down* », chaque nation se voit assigner des objectifs quantitatifs et qualitatifs qu'elle est censée réaliser dans un laps de temps donné. Il s'agit d'une caractéristique essentielle qui constitue le fondement du processus tel qu'affiché dans les documents de référence : « le but du NDPP est de fournir un cadre au sein duquel les activités de planification de défense nationales et de l'Alliance peuvent être harmonisées afin d'atteindre les cibles convenues de la façon la plus efficace. » (PO(2016)0655 précitée § 4.).

Troisième et dernière caractéristique, c'est un **processus structuré, transparent et cyclique**. Une littérature abondante le décrit avec précision, en particulier sur le site internet de l'Alliance⁸. Chaque étape est détaillée et les rôles sont définis de façon précise afin que chacun sache ce qu'il a à faire sans empiéter sur les compétences d'un autre. Enfin, chaque étape donne lieu à l'élaboration d'un document ou « produit » (output) traçable, à l'exception de la quatrième étape qui dure tout au long du cycle.

Chaque cycle du NDPP dure quatre ans et est basé sur un **horizon temporel de planification de dix ans**. Chaque cycle fait ainsi avancer l'horizon temporel de la planification de quatre ans comme l'illustre le schéma ci-après. Les Alliés s'engagent à développer les capacités requises à court et moyen termes, c'est à dire dans un horizon de dix-neuf ans au maximum.

⁸ Voir www.nato.int : *le processus OTAN de planification de défense*



2.1.2 Les différentes étapes, les structures impliquées et les documents qui en résultent

2.1.2.1 Activités préliminaires – Définir les objectifs de défense

La définition de ces objectifs est éclairée par les **travaux de prospective du commandement allié pour la transformation (ACT)**. Il s'agit en l'occurrence des « analyses de prospective stratégique » (SFA) et des « cadres pour les futures opérations de l'Alliance » (FFAO) qui s'efforcent de tirer les implications militaires des tendances pressenties.

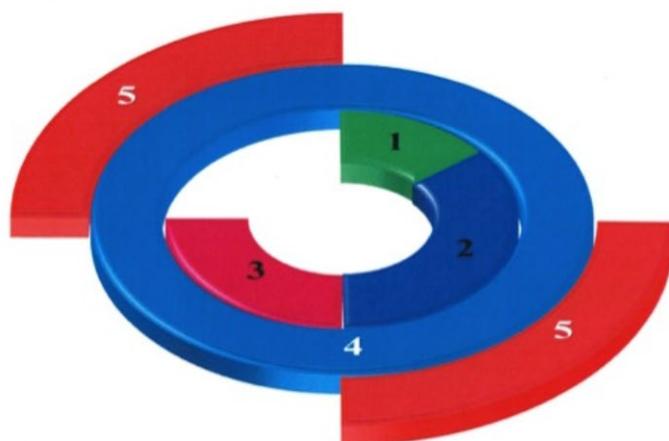
Ces travaux sont interprétés à la lueur des tâches principales de l'Alliance telles que définies dans le **traité de l'Atlantique Nord de 1948** et redéfinies dans le « **concept stratégique** », dont le dernier a été adopté au sommet de **Lisbonne en 2010**.

Le concept de 2010 assigne ainsi à l'Alliance trois « tâches fondamentales essentielles » qui sont :

- 1) **la défense collective** (article 5) ;
- 2) **la gestion de crise** ;
- 3) **la sécurité coopérative**, ce qui inclut notamment des partenariats avec certains pays, la maîtrise des armements et la lutte contre la prolifération.

Chaque **sommet de l'OTAN** permet de prendre en compte les évolutions advenues, comme ce fût le cas des sommets de Chicago en 2012, du pays de Galles en 2014, de Varsovie en 2016 et de Bruxelles en 2018.

Avant le lancement d'un cycle complet, le personnel de l'OTAN chargé de la planification au sein de la division de la politique de défense et des plans (DPP) ainsi que celui de l'ACT mènent des consultations avec les Alliés afin de discuter leur planification de long terme, ce qu'il est convenu d'appeler la « direction du voyage » et les principaux facteurs qui influencent cette planification. Les objectifs du NDPP sont définis en fonction d'une « approche **capacitaire, informée par les menaces** »⁹. Ce n'est qu'une fois que ces activités préliminaires ont été conduites que peut commencer le cycle du NDPP qui se décompose en cinq étapes.



- Etape 1 : établir une directive politique
- Etape 2 : déterminer les besoins
- Etape 3 : répartir les besoins et fixer les objectifs
- Etape 4 : faciliter la mise en œuvre
- Etape 5 : évaluer les résultats

Source : OTAN

2.1.2.2 Étape 1. – Établir une directive politique

La **directive politique** reprend en les détaillant les orientations extraites des documents stratégiques de niveau supérieur et surtout traduit ces orientations générales en termes militaires suffisamment précis pour guider les activités de planification de défense. Il s'agit d'un document classifié qui définit notamment le nombre, l'ampleur et la nature des opérations que l'Alliance doit être en mesure de mener pour remplir ses objectifs. L'ensemble de ces opérations constitue le « **niveau d'ambition** » (militaire) de l'Alliance. La directive définit aussi d'un point de vue qualitatif les capacités requises pour mener ces opérations et fixe les priorités et échéances qui devront être appliquées dans les différents domaines de planification, y compris, le cas échéant, la dissuasion nucléaire.

⁹ Pour la distinction entre l'approche par les menaces et l'approche par les capacités voir l'article très complet de Alexander Mattelaer, *Rediscovering Geography in NATO Defence Planning* –Defence Studies Septembre 2018 Vol 18 n°3

L'élaboration de la directive politique est conduite par la Division Politique et Plans de défense du secrétariat international (IS/DPP) sous la responsabilité de représentants nationaux réunis au sein du « **comité pour la politique et les plans de défense** » (DPPC) de l'OTAN « renforcé » par des experts militaires (DPPC[R]).

La directive politique est ensuite **adoptée par les ministres de défense au sein du Conseil de l'Atlantique Nord** (CAN) et si nécessaire par le groupe des plans nucléaires (GPN).

Le comité militaire, en étroite relation avec ACT pour ce qui est de la prospective, élabore deux avis militaires, avant et après la directive politique. En amont, la **proposition de directive** (*initial guidance*) décrit ce que les représentants militaires estiment nécessaire pour satisfaire les objectifs de défense. Ce document est nourri par le renseignement et l'évaluation commune des menaces, ainsi que par les leçons tirées des précédents cycles de planification. En aval, la directive politique est complétée par un document intitulé **supplément** (*supplementary guidance*), qui entre dans le détail des exigences militaires jugées nécessaires.

2.1.2.3 Étape 2.- Déterminer les besoins

Cette étape est conduite par les deux commandements stratégiques, le « commandement allié opérations » (ACO) et ACT à partir du supplément à la directive politique. Les deux commandements, sous la conduite d'ACT, sont chargés d'identifier l'ensemble des capacités nécessaires pour satisfaire le niveau d'ambition fixé dans la directive politique, aussi bien quantitativement que qualitativement, ce qui inclut le niveau de préparation des capacités. Appelée **revue des besoins capacitaires** (*Capability Requirement Review*), cette étape est transparente pour les Nations, mais elle n'est pas soumise à leur approbation si bien qu'il n'y a pas de risque que le processus soit préempté de façon prématurée par des considérations d'ordre politique autres que celles figurant dans la directive politique.

Cette étape donne lieu à l'élaboration de deux documents : **les besoins capacitaires minimum** (*Minimum Capability Requirement - MCR*) et **le rapport de comparaison**. Ce dernier donne la liste des lacunes capacitaires, des capacités à maintenir et des capacités en surplus dans le réservoir des forces.

Les besoins sont définis grâce à une analyse militaire des tâches permanentes, des objectifs des sommets, de la directive politique, mais aussi des changements intervenus depuis le dernier cycle, comme par exemple la menace hybride telle qu'elle s'est révélée dans la crise ukrainienne. En outre, le processus est nourri en permanence par les retours d'expérience des précédents cycles ainsi que les évolutions des concepts, des doctrines, des tactiques, des techniques et des procédures.

Le MCR établit une hiérarchie entre les capacités dans un cadre global des fonctions opérationnelles structuré en six groupes de capacités : préparation ; projection ; soutien ; C3 (communication, contrôle, commandement) ; protection ; information. Les besoins sont analysés et identifiés à la fois pour le court, le moyen et le long terme.

Le travail des planificateurs de défense est soutenu par l'Agence de l'OTAN chargée de la communication et des systèmes d'information (NCIA) qui fournit notamment le soutien technique au travers d'instruments d'analyse tels que le logiciel de planification **JDARTS** (*Joint Defence Planning Analytical Requirements Toolset*) qui permet de déduire des scénarios d'emplois préalablement déterminés, le nombre de forces nécessaires. Les résultats obtenus sont confrontés à la réalité du terrain par le biais d'avis d'officiers généraux d'ACT et d'ACO, réunis ponctuellement au sein d'un panel rendant un jugement militaire.

2.1.2.4 Étape 3. Répartir les besoins et fixer les objectifs

C'est à ce niveau que le NDPP ambitionne d'influencer directement les efforts de planification nationale. Les commandements stratégiques, sous la conduite d'ACT et avec le soutien du secrétariat international de l'OTAN mettent au point, pour chaque allié, un paquet d'objectifs capacitaires qu'il faut soit maintenir, soit développer, en y associant des priorités et des échéances. Les objectifs sont exprimés en termes de capacités (aptitudes de nature qualitative et tableaux de forces quantitatifs) et non en termes financiers.

Le processus de répartition applique les principes politiques du « **juste partage du fardeau** » et de « **l'effort raisonnable** ». Le premier principe est compris comme une répartition équitable des risques, des rôles et des responsabilités au sein de l'Alliance. Par exemple, chaque allié est tenu de fournir une capacité de combat, à l'exception de l'Islande qui n'a pas de forces armées. En complément de ce principe est également prise en compte la « **prospérité relative** » du pays, c'est à dire une moyenne de son PIB sur les cinq dernières années, en pourcentage du PIB global des pays de l'Alliance. Le principe de l'effort raisonnable est compris comme une ambition atteignable pour un allié déterminé, en termes de capacités économiques et financières. La directive politique peut également inclure des principes supplémentaires de répartition comme c'est par exemple actuellement le cas, avec la **règle dite des 50 %** : aucun allié ne doit fournir une contribution représentant plus de la moitié d'une capacité, sauf dans des cas exceptionnels ou lorsqu'on ne peut se priver de la capacité.

A l'issue d'une série de consultations bilatérales entre le secrétariat international, ACT et les Alliés sur leurs paquets d'objectifs, les Alliés réexaminent les paquets d'objectifs capacitaires au cours d'une série d'examen multilatéraux et approuvent le paquet d'objectifs de chacun en fonction de la règle dite du « **consensus moins un** », ce qui signifie qu'un Allié ne peut à lui seul opposer son veto à ce qui serait une décision unanime sur son propre paquet d'objectifs capacitaire. Une fois agréés, les paquets d'objectifs capacitaires sont transmis au CAN en vue d'être soumis aux ministres de la défense pour adoption. L'adoption signifie que les ministres acceptent d'intégrer le paquet d'objectif qui les concerne dans leur propre processus national de planification de défense. Un rapport de synthèse sur les objectifs capacitaires est établi à l'attention des ministres de la défense. Il comprend une évaluation par le comité militaire du risque potentiel et des incidences éventuelles de la suppression d'objectifs sur la concrétisation du niveau d'ambition de l'Alliance.

La réalisation des objectifs capacitaires peut être obtenue selon trois grands axes :

- **national** – chaque nation reçoit ses propres objectifs. C'est la voie privilégiée qui constitue quantitativement de l'ordre de 80 % des paquets d'objectifs ;
- **multinational**, dans le cas de constitutions de **groupes *ad hoc***, comme par exemple le groupe de soutien logistique des quatre pays de Visegrad (Pologne, Tchéquie, Slovaquie, Hongrie) ou la flotte d'avions multi rôles de ravitaillement en vol et de transport (Multinational MRTT fleet) lancée en 2016 et constituée par cinq pays (Luxembourg, Pays-Bas, Norvège, Allemagne et Belgique). C'est à chaque groupe de dire comment il répartit la cible capacitaire collective, mais chaque nation reste responsable de sa propre contribution ;
- **par l'OTAN elle-même grâce au financement commun**. C'est dans cette catégorie que sont financés la plupart des besoins capacitaires de C3, comme par exemple le système de commandement et de contrôle aériens (ACCS) qui a débuté en 1999, car c'est en quelque sorte le ciment qui soude tous les membres, même si des objectifs nationaux peuvent être assignés en complément ; il peut s'agir également de capacités non seulement possédées, mais opérées et soutenues par l'Alliance, tels que la flotte d'avions de guet aérien plus connus sous le nom d'AWACS ou par un groupe d'alliés comme dans le programme de surveillance du sol (AGS) où cinq alliés acquièrent en commun des drones HALE Global Hawks qui seront opérés et soutenus par l'Alliance. Il est important de noter que ces programmes ne sont pas forcément issus du NDPP, même si le NDPP prend en compte l'existence de ces programmes et demande des aptitudes qui s'intègrent dans lesdits programmes à des fins d'interopérabilité.

2.1.2.5 Étape 4. Faciliter la mise en œuvre

Cette étape, de nature permanente, est la moins connue du NDPP. Les documents officiels la décrivent comme « consistant à soutenir les mesures nationales, à faciliter les initiatives multinationales et à orienter les efforts déployés par l'OTAN en vue de réaliser les objectifs et les priorités agréées, de manière rapide et cohérente ». Cette facilitation de la mise en œuvre n'est pas séquentielle mais dure tout au long du processus. Elle est conduite par la division investissement de défense du secrétariat international (IS/DI).

Les initiatives prises dans cette phase ont pour objectif de mesurer et d'encourager les efforts des alliés dans les quatorze domaines de planification qui sont décrits dans la directive politique¹⁰. Concrètement, il s'agit de se concentrer sur la façon de combler les lacunes capacitaires les plus importantes, plus connues sous le nom de « **priorités de planification de défense** ». Vingt et une priorités ont été recensées au sommet de Varsovie en 2016. Aujourd'hui, il n'y en a plus que dix-huit. Dans cette perspective, le secrétaire général adjoint, directeur de la division investissement de défense, préside la conférence des représentants des directeurs nationaux d'armement qui se réunit deux fois par an et dont la mission consiste à favoriser la coopération multinationale dans le domaine de la défense en

¹⁰ Les quatorze domaines de planification – qui évoluent avec le temps - sont : 1. Défense aérienne et antimissile ; 2. Aviation ; 3. Armements ; 4. Plans civils d'urgence ; 5. Consultation, Commandement et Contrôle ; 6. Cyber défense ; 7. Forces ; 8. Renseignement ; 9. Logistique ; 10. Soutien médical ; 11. Dissuasion nucléaire ; 12. Ressources ; 13 Science et technologie ; 14. Normalisation et interopérabilité.

identifiant et en exploitant les possibilités de coopération. IS/DI a nommé des gestionnaires de domaine capacitaire et des facilitateurs de domaines capacitaires pour quelques-unes des lacunes capacitaires les plus critiques.

2.1.2.6 Étape 5. Évaluer les résultats

La revue capacitaire ou *Defence Planning Capability Survey* (DPCS), conduite tous les deux ans, a deux objectifs majeurs : d'une part, vérifier le degré de mise en œuvre des cibles et, d'autre part, établir un inventaire des capacités détenues. Pour ce faire, elle passe également au crible les politiques et plans de défense des alliés, en mettant l'accent sur la capacité de l'Alliance à remplir son niveau d'ambition ainsi que les objectifs agréés d'un commun accord. Elle facilite également la prise en compte des retours d'expérience (retex) pour le prochain cycle.

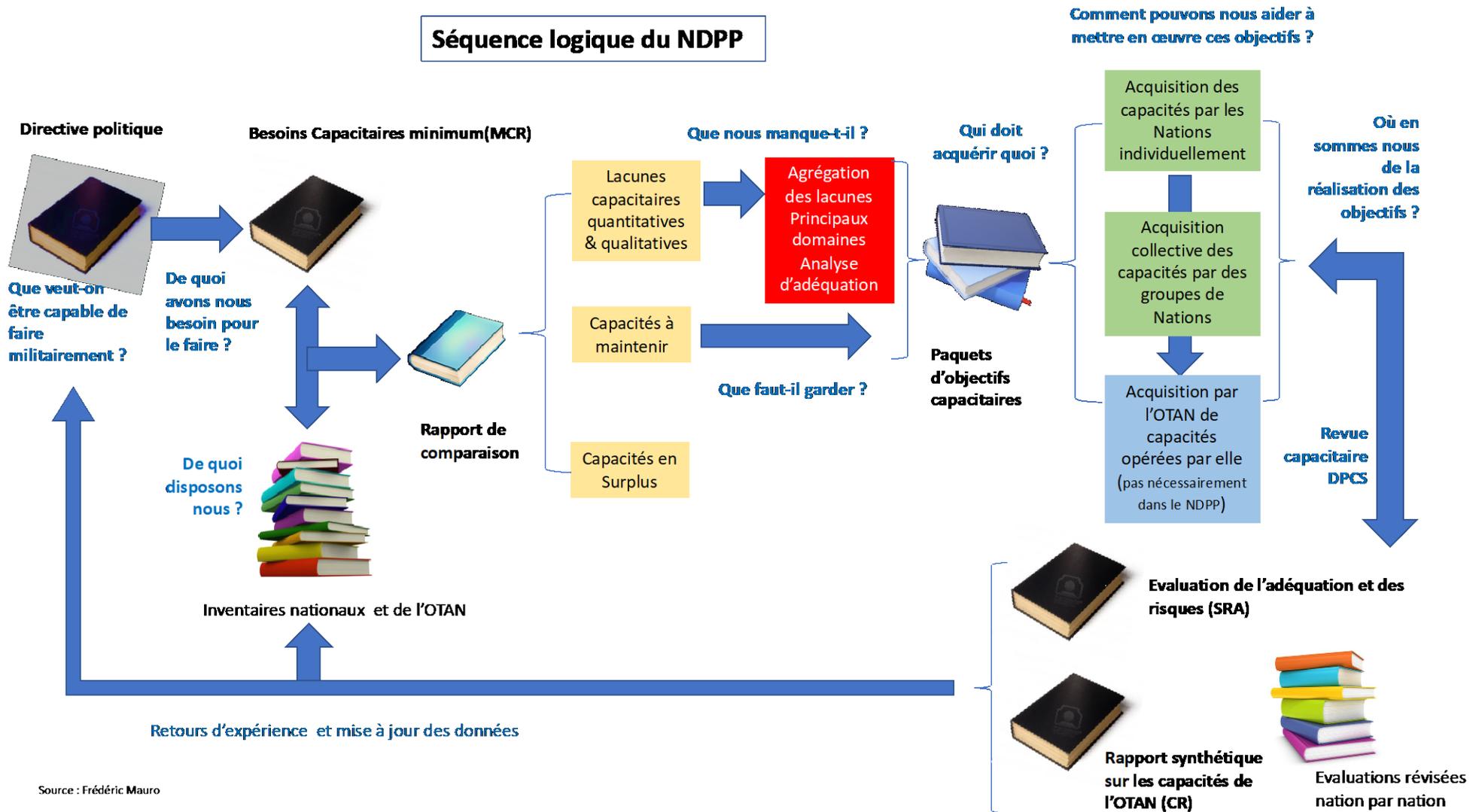
Le DPCS commence par l'envoi d'un **questionnaire** sur le degré de réalisation des cibles, les planifications nationales et les politiques de défense mises en œuvre.

Sur la base de ces réponses, l'IS/DPP prépare une évaluation pour chaque allié (*NATO staff analysis*). Ces évaluations font l'objet de discussions bilatérales avec chaque nation, discussion qui porte essentiellement sur les points à éclaircir. Grâce à ce processus, les **inventaires et les plans de défense nationaux** sont tenus à jour dans une base de données gérée par l'IS/DPP. Le comité des plans de défense renforcé DPPC(R) revoit ensuite et approuve les évaluations dans un cadre multilatéral où prévaut la règle précitée du consensus moins une voix.

En parallèle, les deux commandements stratégiques préparent les **évaluations des risques et de l'adéquation des capacités** (*Suitability and Risk assesment*) qui sont soumises au Comité militaire. Il s'agit notamment pour ACO d'évaluer les risques que représentent les éventuelles insuffisances en termes de forces et de capacités de l'OTAN, ainsi que, pour ACT, l'adéquation des plans des Alliés pour permettre à l'OTAN de réaliser son niveau d'ambition, et de dresser une liste hiérarchisée des lacunes capacitaires qui découlent de cette analyse.

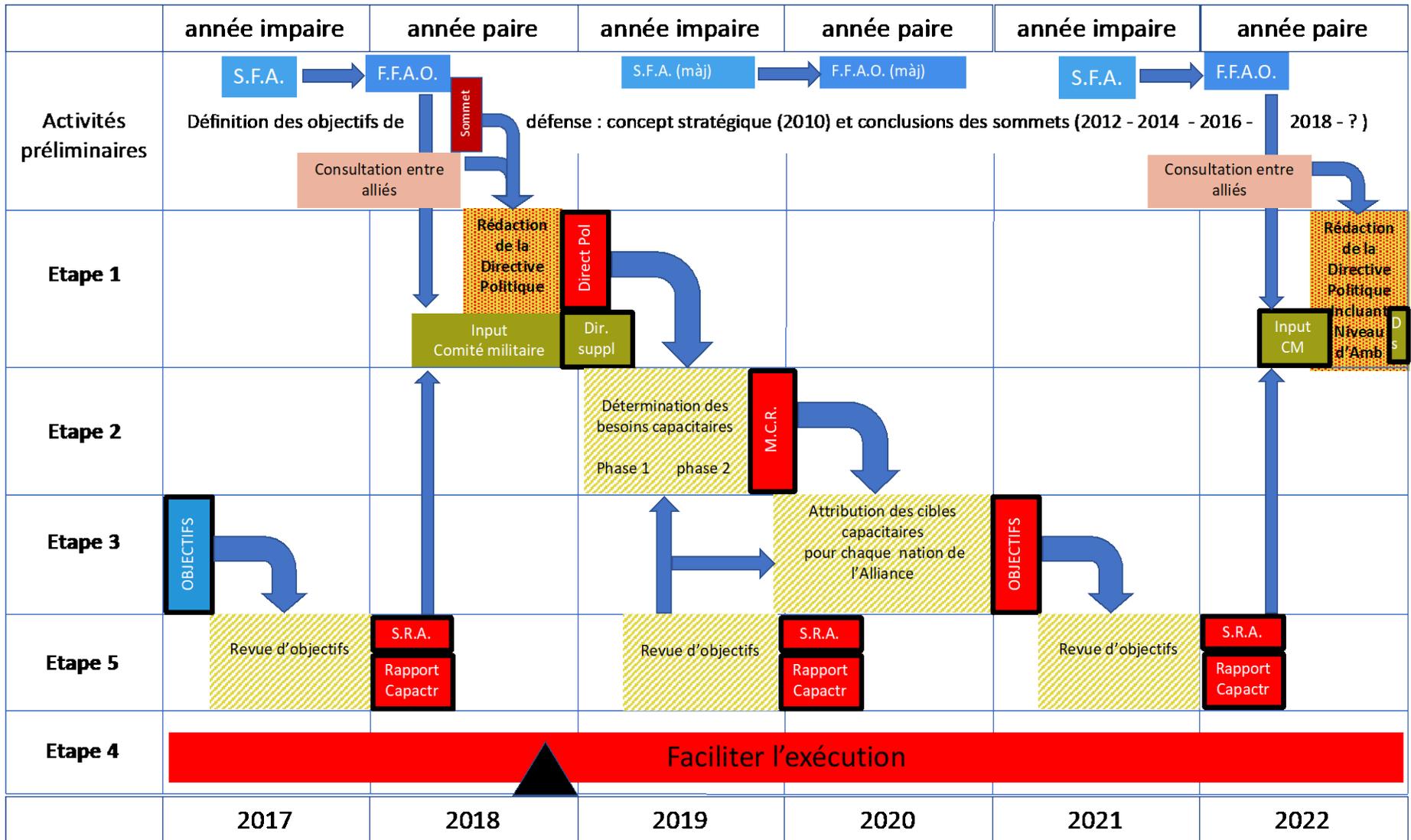
En s'appuyant sur ces évaluations, le DPPC(R) élabore **un rapport de synthèse sur les capacités de l'OTAN** (*Capability report*) qui met en relief les progrès individuels et collectifs accomplis en matière de développement capacitaire, compte tenu du lien avec le niveau d'ambition de l'OTAN. Ce rapport, établi tous les deux ans, intègre les vues d'ensemble approuvées des évaluations relatives aux différents Alliés. Il est transmis au CAN pour approbation, puis aux ministres des alliés de la défense pour entérinement, en principe au mois de juin les années paires

Séquence logique du NDPP



Source : Frédéric Mauro

Etapes et calendrier du NDPP - prochain cycle



Source : Frédéric Mauro

2.2 LA PLANIFICATION DE DÉFENSE DE L'UNION EUROPÉENNE

2.2.1 Principales caractéristiques

Le processus européen est récent et ses éléments ont été mis en place par phases successives¹¹ :

- 1999 – 2004 une phase militaire dominée par la création du « **Mécanisme de Développement des Capacités** » (**MDC**), sous l'autorité du Comité Militaire de l'Union européenne (CMUE) avec le soutien de l'État-Major de l'Union européenne (EMUE) et qui s'est traduite par l'approbation des différents catalogues des besoins, des forces et des progrès ;
- 2004 – 2016 une phase défense marquée par la création de l'Agence européenne de défense (AED) dont le principal outil en la matière est le « **Plan de Développement des Capacités** » (**PDC**) ;
- 2016 – 2018 la phase actuelle qui a vu se multiplier les initiatives en faveur de la défense européenne dont beaucoup impactent la démarche capacitaire : **la définition d'objectifs de défense européens** au travers du « niveau d'ambition » (politique) contenu dans le plan de mise en œuvre de la stratégie globale ; le déclenchement d'**un nouveau cycle de planification** impliquant à la fois le MDC et le PDC ; l'établissement d'**un examen annuel coordonné de défense**, (EACD) sorte de revue capacitaire menée par l'AED ; la mise en place de l'action préparatoire pour la recherche de défense (AED et Commission) et du programme européen de développement industriel dans le domaine de la défense (PEDID) en vue de l'établissement par la Commission européenne d'**un Fonds européen de défense**, dans le domaine de la recherche et développement de défense et enfin l'établissement par vingt-cinq Etats membres de la **Coopération Structurée Permanente** qui était supposée être un processus capacitaire .

Ce **processus était, jusqu'à présent, limité dans son étendue** : il ne s'agissait pas d'acquérir en coopération tous types de capacités militaires, mais **seulement ceux nécessaires à la mise en œuvre de la PSDC. Toutefois, cette situation a évolué.** Par ailleurs, et contrairement au traité OTAN, **le traité européen ne prévoit pas, du moins de façon explicite, l'acquisition de capacités communes.** L'article 42.1. du TUE dispose en effet que :

« La politique de sécurité et de défense commune fait partie intégrante de la politique étrangère et de sécurité commune. Elle assure à l'Union une capacité opérationnelle s'appuyant sur des moyens civils et militaires. L'Union peut y avoir recours dans des missions en dehors de l'Union afin d'assurer le maintien de la paix, la prévention des conflits et le renforcement de la sécurité internationale conformément aux principes de la charte des Nations unies. **L'exécution de ces tâches repose sur les capacités fournies par les États membres.** »

¹¹ Voir Annexe 4 : bref historique de la démarche capacitaire européenne

La PSDC comportant à la fois une dimension militaire, mais aussi civile¹², **il est prévu dans le traité que les moyens civils et militaires concourent à la réalisation des mêmes missions.** C'est ce que prévoit l'**article 43 du TUE** qui dispose que : « 1. Les missions visées à l'article 42, paragraphe 1, dans lesquelles l'Union peut avoir recours à des **moyens civils et militaires**, incluent les actions conjointes (...). » La conséquence en est qu'à côté du processus capacitaire militaire est censé exister un processus destiné à la construction des capacités civiles. De fait, l'« **objectif global civil pour 2008** »¹³ adopté par le Conseil européen du 17 décembre 2004¹⁴ met en place un processus capacitaire dans six secteurs prioritaires : police ; état de droit ; administration civile ; protection civile ; missions d'observation ; soutien aux représentants spéciaux de l'Union. Il prévoit le lancement de conférences capacitaires et d'un processus de suivi de l'objectif global.

Le processus capacitaire européen n'est ni linéaire, ni cyclique c'est-à-dire qu'il n'intervient - jusqu'à présent - que lorsque le Conseil européen le juge utile. C'est un processus difficile à comprendre car aucun document officiel ne le décrit dans sa globalité (MDC, PDC et autres initiatives) et il ne porte même pas de nom. Ce n'est que par commodité d'écriture que nous le désignerons ici sous l'acronyme **EUDPP** (*European Union Defence Planning Process*) par symétrie avec le processus otanien. A notre connaissance, il n'existe qu'une seule étude le décrivant ¹⁵.

Ce processus n'est pas mis en œuvre par une organisation unique comme à l'OTAN mais il est au contraire **partagé entre différentes institutions** : le CMUE avec le soutien de l'EMUE ; le Comité Politique et de Sécurité (COPS) ; le Conseil ; l'AED, sans oublier les Etats membres et désormais la Commission. Seul le Parlement européen n'y joue aucun rôle. Dans les faits, l'AED occupe aujourd'hui le devant de la scène et occulte le rôle des instances militaires. Bon nombre de personnes interviewées pour la rédaction du présent rapport ignoraient jusqu'à l'existence du MDC, qui est pourtant le seul élément du processus – avec la CSP – inscrit dans le texte du Traité de Lisbonne (article 2.- d.- du protocole n°10). Quant au rôle de la Commission, il est très récent, mais chacun perçoit son importance.

Enfin, dernière caractéristique, c'est un processus qui est « *top-down* » dans sa partie militaire (EUMC/EUMS), mais qui se conclut, dans sa partie défense (AED) par une phase « *bottom-up* ». En effet, contrairement au NDPP, il n'y a pas d'assignation à chaque Etat membre de cibles capacitaires, mais simplement des domaines d'actions prioritaires à satisfaire collectivement et pour lesquelles chaque Etat membre reste libre d'investir ou pas ¹⁶.

¹² Nicola Pirozzi : *The Civilian CSDP A success story for the EU's crisis management Cinderella ?* EU-ISS Octobre 2018

¹³ [CONS UE 15863/04](#)

¹⁴ [Conseil européen 16238/04](#) p. 6

¹⁵ Daniel FIOTT *EU defence capability development – Plans, priorities, projects* EU-ISS 25 juin 2018 – le schéma d'ensemble de cette étude est inséré dans l'Annexe 5 : la démarche capacitaire européenne vue par l'EU-ISS

¹⁶ Le terme de *bottom-up* est expressément utilisé par l'un des premiers documents le mentionnant : le *European Capabilty Action Plan (ECAP)* : [Conseil Affaires générales – Bruxelles les 19 et 20 novembre 2001 C/01/414 III § 9](#), Il est également utilisé dans la note 6805/03 du 26 février 2003 décrivant le MDC § 37.

2.2.2 Les différentes étapes, les structures impliquées et les documents qui en résultent

2.2.2.1 Activité préliminaire – Définir les objectifs de défense

La définition des objectifs de défense européens repose sur des textes successifs qui se superposent plus qu'ils ne se remplacent.

Le premier de ces textes est constitué par les **conclusions du Sommet d'Helsinki** en décembre 1999 qui définirent un « **objectif global** » (*Headline Goal*) capacitaire :

« 28. Se fondant sur les lignes directrices définies par le Conseil européen de Cologne, et sur la base des rapports de la présidence, le Conseil européen a notamment décidé ce qui suit :
- coopérant volontairement dans le cadre d'opérations dirigées par l'UE, les Etats membres devront être en mesure, d'ici 2003, de déployer dans un délai de 60 jours et de soutenir pendant au moins une année des forces militaires pouvant atteindre 50 000 à 60 000 personnes¹⁷, capables d'effectuer l'ensemble des missions de Petersberg ;¹⁸»

Observons que la **définition d'objectifs politiques en matière de défense** – « l'Union doit disposer d'une capacité d'action autonome soutenue par des forces militaires crédibles, avoir les moyens de décider d'y recourir et être prête à le faire afin de réagir face aux crises internationales, sans préjudice des actions entreprises par l'OTAN »¹⁹ - **et la traduction de ces objectifs en des termes militaires concrets** – « déployer 50 000 à 60 000 hommes pendant un an », **constituent ensemble, et sous une forme extrêmement succincte, les éléments fondamentaux d'un Livre blanc de défense**. L'objectif global joue le même rôle que celui de la directive politique à l'OTAN : c'est la première roue crantée du processus de planification.

Le second texte fondateur est la **redéfinition de l'objectif global** par le Conseil de l'UE du **4 mai 2004**²⁰ et sa validation par le Conseil européen des 17 et 18 juin 2004²¹. Ce document, initialement classifié, et plus connu sous le nom d'« **objectif global 2010** » prend en compte la « stratégie européenne de sécurité » (dite « stratégie Solana ») adoptée par le Conseil européen en décembre 2003²². Ce document assigne comme objectif de défense à l'Union « d'être en mesure, d'ici 2010, de réagir par une action rapide et décisive, en appliquant une approche totalement cohérente à tout l'éventail des opérations de gestion de crise relevant du traité sur l'Union européenne ». Il ne définit pas lui-même les forces militaires nécessaires pour remplir l'objectif global et renvoie la définition de cet objectif au résultat du processus de planification qui est décrit dans un document classifié, intitulé : « **Définition du Mécanisme de Développement Capacitaire** » **adopté par le Conseil de l'Union européenne du 28 février 2003**²³. La principale innovation de l'objectif global 2010 est la création des

¹⁷ La quantité de 50 000 à 60 000 personnels correspond approximativement à un corps d'armées.

¹⁸ Conclusions de la Présidence du Sommet d'Helsinki

¹⁹ Conclusions de la Présidence du Sommet de Cologne Annexe III § 1 p. 33

²⁰ CONS UE 6309/6/04 REV 6

²¹ Conclusions de la Présidence du Sommet de Bruxelles 10679/2/04 REV 2

²² Conclusions de la Présidence 5831/04 : « le Conseil européen a adopté la stratégie européenne de sécurité et a félicité chaleureusement le SG/HR, M. Javier Solana, du travail accompli. » § 84 p. 21

²³ COPS 6805/03 du 26 février 2003 préparant la décision du Conseil du 28 février. Ce document n'a pas été rendu public.

groupements tactiques (*'battle groups'*). Il considère que « la capacité de l'UE, à déployer à bref délai, en réaction à une crise, des groupements de forces, en tant que forces autonomes ou en tant que composante d'une opération de grande envergure permettant des phases de suivi, constitue un élément clé de l'objectif global à l'horizon 2010 ». ²⁴

Le troisième texte important est l'adoption par le **Conseil européen de Bruxelles des 11 et 12 décembre 2008**²⁵ de la mise à jour de la stratégie Solana et surtout son « **ambition opérationnelle** » :

« L'Europe devrait être effectivement capable, dans les années à venir, dans le cadre du niveau d'ambition fixé, notamment de déploiement de 60 000 hommes en 60 jours pour **une opération majeure, dans la gamme d'opérations prévues dans l'objectif global 2010 et dans l'objectif global civil 2010**, de planifier et de conduire simultanément :

- **deux opérations importantes de stabilisation et de reconstruction**, avec une composante civile adaptée, soutenue par un maximum de 10 000 hommes pendant au moins deux ans ; ^{[1] [SEP]}
- **deux opérations de réponse rapide** d'une durée limitée utilisant notamment les groupements tactiques de l'UE ; ^{[1] [SEP]}
- **une opération d'évacuation d'urgence** de ressortissants européens (en moins de 10 jours) en tenant compte du rôle premier de chaque Etat membre à l'égard de ses ressortissants et en recourant au concept d'Etat pilote consulaire ; ^{[1] [SEP]}
- **une mission de surveillance / interdiction maritime ou aérienne** ; ^{[1] [SEP]}
- **une opération civilo-militaire d'assistance humanitaire** allant jusqu'à 90 jours ; ^{[1] [SEP]}
- **une douzaine de missions PESD civiles** (notamment missions de police, d'état de droit, d'administration civile, de protection civile, de réforme du secteur de sécurité ou d'observation) de différents formats, y compris en situation de réaction rapide, incluant une mission majeure (éventuellement jusqu'à 3000 experts), qui pourrait durer plusieurs années.

« Pour ses opérations et missions, l'Union européenne a recours, de façon appropriée et conformément à ses procédures, aux moyens et capacités des Etats membres, de l'Union européenne et, le cas échéant pour ses opérations militaires, de l'OTAN. »

Le quatrième texte important est constitué par les articles 42 et 43 du TUE précités entrés en vigueur le 1^{er} décembre 2009. Rappelons que l'article 43 TUE prévoit les actions suivantes :

- « - les actions conjointes en matière de désarmement,
- « - les missions humanitaires et d'évacuation,
- « - les missions de conseil et d'assistance en matière militaire,

²⁴ [CONS UE 6309/6/04 REV 6 § 4](#)

²⁵ [CONS UE 17271/08](#) annexe 2

- « - les missions de prévention des conflits et de maintien de la paix,
- « - les missions de forces de combat pour la gestion des crises, y compris les missions de rétablissement de la paix et les opérations de stabilisation à la fin des conflits.
- « Toutes ces missions peuvent contribuer à la lutte contre le terrorisme, y compris par le soutien apporté à des pays tiers pour combattre le terrorisme sur leur territoire. »

Compte tenu de leur place au sommet de la hiérarchie des normes, ces tâches définies par le traité s'imposent aux planificateurs qui ne peuvent s'en abstraire.

Enfin, le cinquième et dernier texte fondateur est la Stratégie Globale de l'Union européenne (SGUE) présentée par la HR/VP Federica Mogherini au Conseil européen du 28 juin 2016. Ce texte n'a pas été formellement approuvé par le Conseil mais « accueilli favorablement », les ministres se déclarant « prêts à poursuivre les travaux en vue de sa mise en œuvre »²⁶. Ces travaux ultérieurs ayant été menés, le Conseil européen du 14 novembre 2016 adopta **le plan de mise en œuvre de la SGUE** ²⁷ et fixa ce qu'il appela lui-même un niveau d'ambition (politique) qui constitue l'objectif de défense que « l'Union européenne et ses Etats membres viseront à atteindre dans le domaine de la sécurité et de la défense », à savoir :

- **La réaction aux crises et conflits extérieurs ;**
- **Le renforcement des capacités de partenaires ;**
- **La protection de l'Union et de ses citoyens.** ²⁸

La traduction de ces textes en termes militaires a permis de commencer la planification.

2.2.2.2 Étape 1. – Définition des besoins militaires permettant d'atteindre les objectifs de défense de l'UE – le Mécanisme de Développement Capacitaire (MDC)

Jusqu'à la création de l'AED en 2004 le MDC était le seul processus capacitaire de l'Union. Il a été décrit dans un document détaillé, approuvé par le Conseil de 2003, toujours en vigueur, mais non public²⁹. Le MDC ne couvre que la planification militaire, à l'exclusion de la planification civile et c'est pour cette raison qu'il est parfois dénommé « mécanisme de développement capacitaire **militaire** de l'Union européenne » (MDCM-UE) et placé sous la responsabilité exclusive du groupe d'experts du groupe de travail de la Headline Goal Task Force (HTF/WG) du CMUE avec le soutien de l'EMUE.

La renaissance du MDC date de fin 2016, sur instruction du Conseil européen, dans la foulée de la SGUE. Néanmoins il a été conduit dans une version partielle et compressée par rapport à ce qui vient d'être

²⁶ [CONS UE 11355/16](#)

²⁷ [CONS UE 14149/16](#)

²⁸ Par commodité de lecture, nous avons renvoyé à l'Annexe 5 la citation *in extenso* du « niveau d'ambition ».

²⁹ Voir Annexe 4 - bref historique du processus de planification de défense européen

exposé. En effet, la troisième phase relative au comblement des lacunes capacitaires, qui n'avait jamais été vraiment mise en œuvre, se réalise désormais à l'AED et les deux premières phases ont été accélérées.

Le MDC a été conduit en quatre phases entre 2016 et 2018.

1) Le « niveau d'ambition militaire pour la PSDC ».

Sur la base des objectifs de défense ci-dessus mentionnés, le CMUE a proposé fin 2016 au COPS de retenir cinq scénarios illustratifs étant entendu que certains d'entre eux pourraient être menées concomitamment (*concurrancies*) :

- rétablissement de la paix ;
- stabilisation et soutien au renforcement des capacités des partenaires ;
- prévention des conflits ;
- sauvetage et évacuation ;
- soutien à l'assistance humanitaire.

Le Conseil a considéré que ces « scénarios illustratifs » (adoptés par le Conseil en février 2017) combiné avec des « hypothèses stratégiques de planification » (distances maximales des opérations hors de l'Union, temps de mise en place et durée) (adoptées en juillet 2017) constitueraient le « niveau d'ambition militaire de la PSDC », indispensable pour tenir lieu de « directive politique » et sans laquelle il eût été intellectuellement impossible de commencer la planification proprement dite.

2) Le catalogue des besoins capacitaires (*Requirement Catalogue*)

Le WG/HTF/CMUE soutenu par l'EMUE a développé en détail le nouveau jeu de scénarios illustratifs. Le nouveau catalogue fut adopté en **novembre 2017**. Les experts de l'EMUE, assisté d'experts des Etats membres ont utilisé l'outil informatique de l'OTAN (*Capability Requirements Planning (CRP) tool*) (JDARTS) grâce à un financement de l'AED.

Certaines « tâches militaires » répondant à l'objectif de « protéger l'Union et ses citoyens » ont été incorporées dans certains scénarios de la PSDC. C'est le cas en particulier pour la protection des frontières de l'Union, la lutte contre les menaces cyber ou hybrides etc.

Par rapport au catalogue des besoins 2005 (*Requirement catalogue 2005 ou RC05*), deux scénarios ont été mis à jour et trois autres ont été revus substantiellement. Toutefois, la comparaison entre les deux catalogues est difficile du fait d'hypothèses stratégiques différentes concernant en particulier les distances et les concomitances, mais aussi du fait de l'utilisation de codes capacitaires différents. Le RC17 fait davantage appel à des capacités maritimes, aux forces spéciales, à l'aide aux partenaires, et moins aux déploiements stratégiques et aux opérations de coercition.

En outre, le RC17 se distingue du RC05, par le fait qu'il définit les besoins opérationnels non seulement en termes quantitatifs, mais aussi en termes qualitatifs.

3) Le catalogue des forces (*Force Catalogue*)

Le dernier catalogue des forces établi par l'EMUE datait de 2015. Il s'agit de forces disponibles pour des missions de la PSDC, ce qui est une différence importante vis-à-vis du NDPP qui lui prend en compte le total des forces disponibles – aussi bien pour l'OTAN (« *Nato deployable* ») que non (« *other forces* »). De surcroît, il y est expressément spécifié que ces « contributions » sont établies sur une base « volontaire », « non engageante » et qui « ne lie pas » et « servent uniquement à des fins de planification capacitaire de défense ». Ce dernier membre de phrase signifie qu'en théorie, les données ne peuvent pas être utilisées pour la génération de forces, contrairement à ce qui se fait à l'OTAN. En dépit de cette disposition, certains pays pourtant membres des deux organisations déclarent à l'UE des capacités moindres qu'à l'OTAN, par crainte d'être forcés de les mettre à disposition en cas d'opérations PSDC. Il est évident que ce type de comportements altère l'inventaire des forces et donc l'ensemble de la planification.

Le Force Catalogue 2017 (FC17) a été remis en février 2018. Contrairement aux précédentes éditions, il ne recense aucune contribution d'Etats non membres de l'Union. Il est important de noter que pour cette dernière édition, le questionnaire envoyé aux Etats membres est quasiment le même que celui envoyé par l'OTAN et que la taxonomie des capacités européennes (*EU Capability Codes and Statements – EU CCS*) est presque identique à la taxonomie OTAN.

4) Le catalogue de progrès (*Progress Catalogue*) et les « *strands Alpha* » et « *Delta* » du PDC.

Le but du catalogue des progrès est de fournir aux décideurs politiques une appréciation réaliste sur la possibilité de satisfaire le niveau d'ambition en tenant compte des lacunes capacitaires qui ont été déclarées pour l'année cible 2020. En prenant en compte les plans de développement capacitaires des Etats membres, ce catalogue propose dans chacun des six domaines capacitaires³⁰ une approche par phase pour les compléter dans le court terme (horizon 2026) et dans le moyen terme (horizon 2032) en priorisant les « objectifs capacitaires à impact déterminant ».

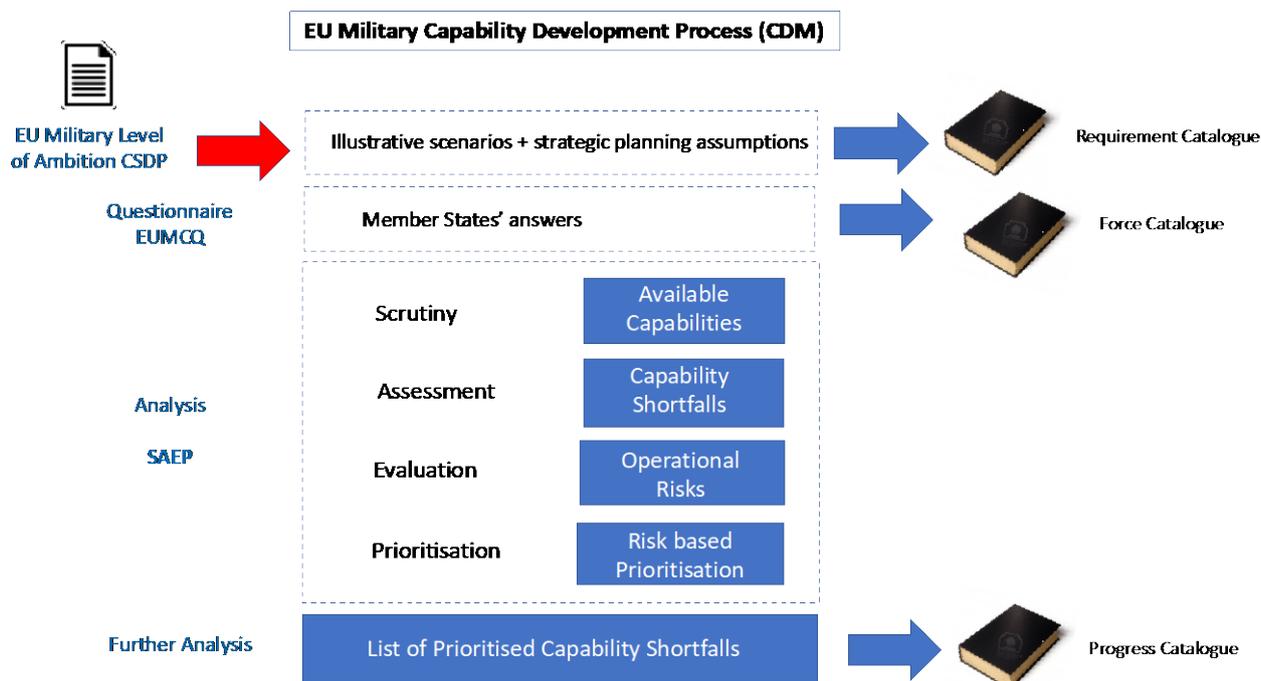
Le catalogue des progrès (PC18) a été produit en mai 2018. Il a été approuvé par le COPS en juin et devrait être adopté par le Conseil en novembre 2018.

En vue de la prochaine étape, le CMUE, soutenu par l'EMUE, fournit à l'AED deux documents qui constitueront deux parties du PDC : Strand A (ou « partie Alpha ») - Extraits du catalogue des progrès

³⁰ Les six domaines capacitaires sont : la projection de forces, l'engagement, le soutien, le C3, la protection et l'information.

(adopté en février 2018) et le Strand D (ou « partie Delta ») – Retours d’expérience (Retex) des opérations menées dans le cadre de la PSDC (adopté en décembre 2017).

Ce processus est également appelé « **SAEP** », acronyme des termes anglais (*Scrutiny, Assessment, Evaluation, Prioritisation*). Son principal produit est la production de la liste lacunes capacitaires prioritées, dont les plus importantes sont jugées à « haut risque » (ou « critiques ») pour la réalisation du niveau d’ambition. Elles sont à la fois quantitatives et qualitatives.



Source: Frédéric Mauro

2.2.2.3 Étape 2. – Déterminer les domaines de coopération prioritaire – le Plan de Développement Capacitaire (PDC)

Contrairement au MDC, le PDC ne repose pas sur une décision du Conseil, mais sur des décisions du Comité directeur de l’AED. La décision initiale de mandater l’Agence pour élaborer un plan de développement capacitaire pour la Politique Européenne de Sécurité et de Défense (PESD) date du 14 décembre 2006³¹.

L’objectif assigné à un tel plan était à l’origine de :

³¹ Voir Annexe 4

- rendre les conclusions de la « vision à long terme »³² plus précises et donc plus utiles ;
- identifier les priorités pour le développement capacitaire ;
- mettre en exergue les opportunités de mutualisation et de coopération et donc :
- encadrer les efforts de ceux qui effectuent le processus de développement capacitaire dans sa totalité ;
- guider la recherche et l'industrie ;
- fournir des indicateurs du progrès collectif.

Il était également souligné que le PDC n'avait pas pour objectif de constituer une sorte de planification de défense supranationale et par conséquent que les planifications de défense et les choix d'investissement restaient assujettis aux décisions souveraines des Etats membres.

Dès le départ, il fut décidé d'identifier **quatre axes de travail** qui constituent le premier produit du PDC :

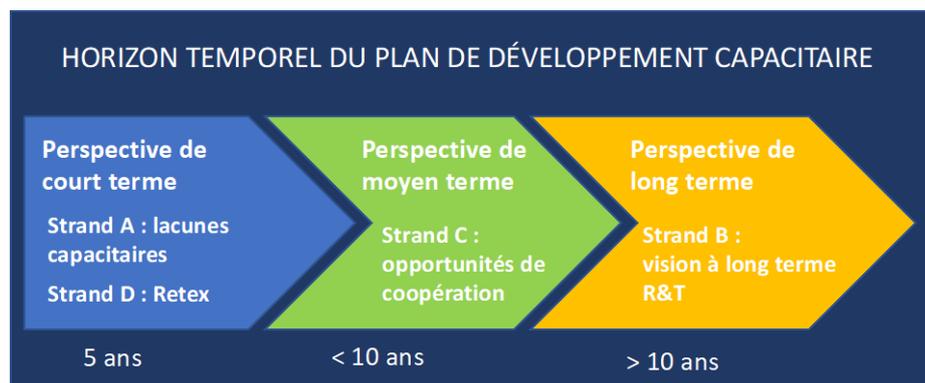
- A. établir les éléments de base des **lacunes capacitaires** résultant du MDC et les prioriser (CMUE) ;
- B. développer l'utilité de la **vision à long terme** en testant les hypothèses principales et par une série d'études sur des capacités clés (AED) ;
- C. constituer une **base de données** (« CODABA ») sur les plans de défense et les programmes des Etats membres (AED) ;
- D. tirer les **enseignements** des opérations passées et en cours de la PESD pour les capacités futures (CMUE).

Le deuxième produit du PDC consiste en un **document de synthèse** de ces quatre axes de travail destinés à informer les décideurs des Etats membres participants à l'AED, des priorités capacitaires à développer. Chaque lacune/priorité est exprimée en tâche militaire, (dérivée d'une liste des tâches militaires génériques ou GMTL) et reçoit des points par *strand*, allant de 0 à 3. Les Etats membres ont la possibilité de modifier le barème des points. Ils fixent également la limite des points pour la sélection des lacunes qui seront analysées plus en détail dans le processus, qui arrive aux **priorités et sous-priorités**.

Enfin, le troisième produit de ce processus est une **liste de propositions pour des actions concrètes** (des projets) (AED) nécessaires pour accomplir ces tâches en différents segments temporels : court

³² La « vision à long terme initiale pour les capacités de la défense européenne et les besoins capacitaires » est un document de prospective élaboré par l'Agence entre novembre 2005 et octobre 2006 afin d'éclairer les choix capacitaires des planificateurs de défense : *An initial long-term vision for European Defence Capability and Capacity needs*

terme (5 ans) ; moyen terme (5-15 ans) et long terme (20 ans et au-delà et un **calendrier de suivi** (AED).



Au cours de son évolution, le processus du PDC s’est ainsi enrichi et sophistiqué. Mais pour l’essentiel, l’architecture initiale n’a pas été remise en cause lors de la mise à jour de 2009-2011, ni lors du nouveau PDC de 2011-2014 et ce jusqu’en 2016.

La décision de lancer une révision du PDC, prise par le Comité directeur de l’AED le 6 décembre 2016, conformément au plan de mise en œuvre de la stratégie globale, s’est accompagnée d’une demande d’amélioration du processus de planification. Ce faisant, les Etats membres ont fait écho à la recommandation de la SGUE de renforcer le PDC.

Les améliorations du PDC proposées au comité directeur de l’Agence en mars 2017 ont consisté à :

1) intégrer le « niveau d’ambition » dérivé de la stratégie globale, ce qui signifie donner accès à l’ensemble du spectre des capacités y compris ISR³³, RPAS³⁴, communications satellitaires, et observation terrestre permanente de l’espace ainsi que les activateurs stratégiques (*strategic enablers*) tels que le transport aérien longue distance ou le ravitaillement en vol. Cela signifie aussi prendre en compte d’autres capacités destinées à « protéger l’Europe et ses citoyens » telles que les capacités de cyber guerre, les moyens de lutte contre le terrorisme ou les menaces hybrides, la protection des frontières etc. ;

2) améliorer la cohérence avec les perspectives de développement capacitaire à long terme. Pour l’essentiel il s’est agi d’établir une connexion entre l’action de l’Agence en matière de R&T consistant à développer des agendas de recherche (OSRA/SRA³⁵) et le PDC ;

³³ Intelligence, Surveillance and Reconnaissance

³⁴ Remotely Piloted Aircraft Systems

³⁵ *OSRA – Overarching Strategic Research Agenda and Captech SRA’s – connecting R&T and Capability Development*

3) rendre plus effective la mise en œuvre des priorités de développement capacitaire. C'est dans cette perspective qu'ont été émises les idées suivantes :

- réaliser un **examen annuel coordonné de défense** (EACD) afin d'établir un cadre d'examen transparent pour faire le point régulièrement sur la mise en œuvre des priorités ;
- élaborer des « **mises en situation stratégiques** » (« *Strategic Context Cases* ») destinés à singulariser et à préciser les projets de coopération viables. Il s'agit de schémas directeurs, permettant de développer la priorité par des actions concrètes. A chaque priorité du PDC, serait ainsi associée un SCC. Ces nouveaux outils ont pour but de replacer le besoin capacitaire dans son contexte stratégique, en incluant des éléments issus de la recherche (Strategic Research Agendas – ou SRA ainsi que de l'Overarching Strategic Research Agenda ou OSRA) et des capacités. A partir de cette description il s'agit de prendre en compte les principaux défis technologiques qui doivent être résolus dans le court, moyen et long terme. On peut y voir une amorce de **convergence entre les besoins capacitaires et les solutions technologiques ou industrielles**. Toutefois, cela ne représente pas un engagement ferme des Etats membres à participer au programme de travail issu d'une SCC.
- prendre en compte les agendas stratégiques de recherche, en d'autres termes le *technology push*, dans le développement capacitaire généralement tiré par les besoins opérationnels (*capacity driven*). Le but est d'imaginer les utilisations militaires possibles des technologies émergentes, notamment dans le domaine civil ;
- appliquer la méthodologie d'identification des activités stratégiques critiques (*Key Strategic Activities*). Il s'agit d'identifier, en coordination avec l'industrie de défense, les technologies et les compétences nécessaires pour s'assurer d'un certain degré d'autonomie stratégique industrielle.

Tenant compte de ces modifications, le comité directeur de l'AED a adopté un nouveau PDC **le 28 juin 2018**.

Ces changements constituent un bouleversement du PDC, dont le plus important est assurément de détacher sa finalité de la PSDC et de l'orienter vers un outil de défense permettant des interventions sur l'entièreté du spectre des capacités et en particulier ce que l'on pourrait appeler la **sécurité collective** (protéger l'Europe et ses citoyens).

S'agissant des documents relatifs aux **axes de travail**, l'Agence a intégré le « *strand Alpha* » (lacunes capacitaires et risques opérationnels associés) et le « *strand Delta* » (enseignements des opérations passées et en cours) tels qu'ils résultaient des travaux du CMUE/EMUE. Elle a déduit le « *strand Charlie* » ou *strand* de moyen terme, de la base de données CODABA concernant les planifications de défense des Etats membres participants entre 2018 et 2030. Enfin le « *strand Bravo* » ou *strand* de long terme a été

développé à l'AED à partir d'une étude confiée à Rand Europe et dont les grandes lignes ont été rendues publiques³⁶.

Le nouveau PDC établit une liste de **onze priorités capacitaires** – comprenant 38 sous-domaines et dans lesquelles un potentiel de coopération existe³⁷. Ces priorités concernent les besoins nécessaires pour des missions de type corps expéditionnaire pour la gestion de crises (terre, mer, air, mais aussi logistique et soutien médical). Mais elles concernent également l'adaptation des capacités militaires requises pour effectuer des missions de défense territoriale, telles que la supériorité aérienne ou la mobilité militaire au sein de l'Union, de sécurité intérieure ou de cyber défense.

En comparaison avec le PDC2014, le PDC2018 comporte quatre différences majeures :

- il a un **champ d'application plus large**, qui n'est plus limité à la seule prise en compte des besoins issus de la PSDC, mais qui tient compte, et même dépasse le niveau d'ambition de 2016 ;
- les priorités sont susceptibles d'être remplies **indépendamment** du cadre de développement, qu'il s'agisse de l'AED, de l'OCCAR, en multi ou binational ou encore dans un cadre purement national ;
- le PDC doit être renforcé par l'élaboration des **misés en situation stratégiques** (SCC) qui seront adoptées en 2019 ;
- enfin, la **cohérence entre la partie militaire de l'EUDPP (le MDC) et le NDPP a été renforcée** par le fait que l'Agence a été invitée à toutes les réunions bilatérales entre les Etats membres (sauf une) et l'OTAN.

A l'heure où ce rapport est écrit le processus capacitaire européen est arrivé à la fin de cette étape.

2.2.2.4 Étape 3. – Faire le point sur l'état d'avancement du développement capacitaire – l'Examen Annuel Coordonné de Défense (EACD)

Officiellement, l'objectif de l'EACD est de « développer, sur une base volontaire une façon plus structurée de fournir des capacités, basée sur une plus grande transparence, une visibilité politique et des engagements des Etats membres »³⁸.

Concrètement, la méthodologie de l'EACD a été adoptée par le Conseil du 18 mai 2017 avec pour objectif de faire un meilleur usage des réponses des Etats membres au questionnaire relatif à l'inventaire quantitatif et qualitatif des forces de l'EMUE (EUMCQ), des plans de défense et des opportunités de coopération (CODABA) de l'AED, et en complétant ces données par des **données financières** concernant les engagements des Etats membres sur une durée de cinq années (2015-2019).

³⁶ *Exploring Europe's capability requirements for 2035 and beyond – insights from the 2018 update of the long-term strand of the Capability Development Plan*

³⁷ *Capability Development Plan – Fact sheet* (version publique)

³⁸ *Coordinated Annual Review on Defence (CARD)* – Agence européenne de défense

L'EACD se développe en trois phases de discussions entre l'Agence et les Etats membres. La première phase consiste à partir des données financières initiales contenues dans les bases de données de l'Agence et les réponses des Etats membres à l'EUMCQ, d'avoir des dialogues bilatéraux avec les Etats membres pour affiner ces données ; la seconde phase consiste à intégrer le résultat de ces dialogues dans une analyse consolidée et de la soumettre au comité directeur en formation capacitaire ; la troisième phase consiste à présenter un rapport préparatoire qui sera finalement discuté et approuvé par le comité directeur en formation des ministres de la défense, puis envoyé au Conseil. Ce cycle a débuté en septembre 2017 et devrait s'achever par la présentation du rapport au comité directeur ministériel de l'AED le 20 novembre 2018.

Le rapport EACD devrait présenter les principales conclusions de la revue et les recommandations associées. Il sera rédigé par l'AED qui tient le secrétariat de l'EACD, mais le CMUE et l'EMUE y apportent leur contribution. Ce processus sera conduit non pas sur une base annuelle, comme son nom l'indique, mais une fois tous les deux ans, sur la même fréquence donc que la revue capacitaire de la cinquième étape du NDPP.

Selon les informations disponibles à ce jour, la partie conclusions (*'findings'*) du futur EACD comporterait trois séries de constats :

- la première porte sur le « paysage capacitaire européen » et comprend, les indicateurs connus (montant des dépenses de défense, en pourcentage du PIB, en pourcentage des dépenses budgétaires, dépenses de R&D, de R&T etc.) qu'elle place dans une perspective dynamique (passé récent, présent, futur à trois ans). Elle énumère également les priorités capacitaires des Etats membres et s'efforce – ce qui est une innovation d'importance - de mesurer la mise en œuvre du précédent PDC, mais aussi de mesurer à partir des constats dressés par le CMUE, la capacité des forces de l'Union à respecter leur niveau d'ambition militaire, à la fois en termes capacitaires, mais aussi opérationnels (mise à disposition de forces) ;
- la seconde porte sur l'analyse des dépenses effectuées en coopération ;
- la troisième porte sur l'analyse des opportunités de coopération dans les différents domaines capacitaires.

La partie **recommandations** porte à la fois sur les dépenses de défense et sur les opportunités de coopération.

Enfin, une partie **enseignements tirés** s'efforce de faire le bilan méthodologique du cycle.

L'EACD donne ainsi pour la première fois une image aussi fidèle que possible (sous réserve des déclarations incomplètes de certains Etats membres) **de la coopération capacitaire et opérationnelle européenne, sans pour autant désigner les Etats membres et éviter ainsi un processus de « naming and shaming »** caractéristique du NDPP.

2.2.2.5 Activités concourantes – la Coopération Structurée Permanente (CSP), l'action préparatoire de recherche de défense (APRD), le Programme Européen de Développement de l'Industrie de défense (PEDID) et le Fonds Européen de défense (FED)

Concomitamment au lancement d'un nouveau cycle de planification fin 2016 (MDC/PDC/EACD), sont intervenues deux initiatives majeures qui concernent le processus capacitaire :

La première émane de la Commission européenne qui, au travers de son « plan d'action pour la défense » du 30 novembre 2016 ³⁹ a souhaité mettre en place un **Fonds Européen de Défense** composé de deux structures complémentaires :

- un « **volet recherche** » pour financer des projets de recherche collaboratifs dans le domaine de la défense au niveau de l'UE ;
- un « **volet développement industriel** » pour financer le développement conjoint de capacités en matière de défense²⁴ décidées d'un commun accord par les États membres. Il s'agit de subventions du budget de l'Union qui viennent en complément des financements des États membres pour le développement de capacités décidées dans un programme de travail communautaire.

Ce fonds européen prend la suite de l'**action préparatoire de recherche de défense (APDR)**, dotée de 90 millions d'euros et qui court sur les exercices 2017, 2018 et 2019 ainsi que du **programme européen pour le développement de l'industrie de défense (PEDID)**, doté de 500 millions d'euros et qui court sur les exercices 2019 et 2020.

Si les propositions budgétaires de la Commission Juncker étaient adoptées en l'état, soit d'ici les prochaines élections européennes en mai 2019, soit par le prochain Parlement issu de ces élections et par le Conseil européen, le FED se verrait doter pour le prochain cadre financier pluriannuel de treize milliards d'euros au total, dont 4,1 pour le volet recherche et 8,9 pour le volet capacité.

Sachant par ailleurs que pour ce dernier volet, l'engagement budgétaire de la Commission pour les projets les plus aboutis ne peut représenter que 20 % des coûts directs du projet⁴⁰, le reste étant à la charge des États membres, l'argent mis dans le Fonds joue le rôle d'un multiplicateur d'investissement d'un facteur 5. Au total c'est ainsi près de 50 milliards d'euros qui pourraient être (dans une hypothèse maximale) investis dans l'industrie de défense.

Or il est évident que, sauf à transformer le FED en concours de beauté, ce qui serait un échec, l'attribution des subventions devrait obéir à une logique d'ensemble qui ne peut être différente des priorités résultant de la planification de défense de l'Union. Encore faut-il que celle-ci soit clairement exprimée.

³⁹ *Plan d'action européen de la défense COM (2016) 950 final du 30 novembre 2016*

⁴⁰ voire 30 % dans certaines conditions (projet inclus dans la CSP) ou dans des coopérations faisant intervenir des PME ou des MIDCAP.

En millions d'euros aux prix courants

	APRD	PEDID	EM	Total (capacité)	Total R&D	Total UE
2019-2020	90	500	2 000	2 500	2 590	590
	FED (recherche)	FED (capacité)	EM	Total (capacité)	Total (R&D)	Total FED
2021	500	1 000	4 000	5 000	5 500	1 500
2022	500	1 000	4 000	5 000	5 500	1 500
2023	500	1 000	4 000	5 000	5 500	1 500
2024	500	1 100	4 400	5 500	6 000	1 600
2025	600	1 300	5 200	6 500	7 100	1 900
2026	700	1 500	6 000	7 500	8 200	2 200
2027	800	2 000	8 000	10 000	10 800	2 800
Total sur la période	4 100	8 900	35 600	44 500	48 600	13 000

Source : Frédéric Mauro

APRD : Action préparatoire de recherche de défense (R&T)

FED : Fonds Européen de Défense

PEDID : Programme Européen de Recherche de Défense

EM : Etats Membres

La **seconde initiative** susceptible d'impacter le processus capacitaire européen est l'établissement, le 13 novembre 2017, par vingt-cinq Etats membres de la **Coopération Structurée Permanente** prévue à l'article 46 du TUE et par le protocole n°10 additionnel aux traités. Sans entrer dans le détail d'un mécanisme complexe qui a fait l'objet de multiples analyses et commentaires, nous dirons que la CSP est **le processus prévu par le TUE pour développer la « capacité autonome d'action » considérée comme indispensable aux missions de la PSDC**. Les rédacteurs du traité ayant anticipé que tous les Etats membres ne pourraient pas ou ne souhaiteraient pas participer à de telles opérations, ils avaient prévu qu'une **avant-garde** d'Etats désireuse d'agir ne puisse être empêchée par les autres Etats de constituer cette capacité. Cette restriction initiale du nombre de participants s'accommodait fort bien du caractère **intergouvernemental** (unanimité), caractère plus difficile à concilier avec une vision trop inclusive⁴¹.

Telle qu'elle a été mise en œuvre, la CSP apparaît aujourd'hui davantage comme un simple « cadre » de coopération, assez semblable à l'AED, que comme un processus capacitaire structuré et donc structurant. Les Etats membres ont déposé dans ce qu'ils considèrent être une « corbeille » ou « parapluie » une première vague de 17 projets, dont un seul sera développé par la quasi-totalité des Etats participants, en l'occurrence celui destiné à accroître la mobilité militaire sur le territoire de l'Union européenne. Or ce projet n'a qu'un rapport ténu avec la PSDC, et répond davantage aux objectifs de l'OTAN. Notons cependant un projet d'origine espagnole (*Strategic Command and Control (C2) System for CSDP Missions and Operations* ou C2-PSDC) qui serait susceptible de fournir à un futur quartier général européen pour la PSDC la colonne vertébrale qui actuellement fait défaut aux opérations de l'Union. Notons également un projet allemand (*Crisis Response Operations Core* ou CROC) qui colle dans

⁴¹ Frédéric MAURO, *La Coopération Structurée Permanente, perspectives nationales et état d'avancement*, étude pour la Direction Générale des politiques extérieures du Parlement européen - juillet 2017

sa description à l'ambition initiale de l'Union de disposer d'une « capacité autonome d'action » pour la gestion de crises.

Une seconde vague de projets devrait être proposée dans le courant du mois de novembre 2018. Il faut espérer qu'elle comprendra des projets qui auront un impact plus déterminant sur le paysage capacitaire européen. Pour cela il semble important, comme pour le FED, de pouvoir déterminer le choix des projets à partir d'une planification de défense cohérente et non pas seulement pour complaire aux souhaits des Etats membres de combler leurs propres lacunes.

PROJETS PESCO MARS 2018

	IT	ES	EL	FR	DE	NL	BE	PT	CY	RO	SK	HR	AT	BG	CZ	FI	SE	HU	LV	LT	LU	PL	IE	SI	EE	participants	
Mobilité militaire																										24	
Hub Logistique (Log Hub)																											13
Formation (EUTMCC)																											13
Soutien médical (EMC)																											9
Radio (Essor)																											8
Surveillance maritime (MSS)																											7
Plateforme de partage cyber																											7
Equipe de réaction rapide cyber																											7
Drones sous-marins (MAS MCM)																											6
Opérations militaires (EUFOR CROC)																											5
Secours d'urgence																											5
Energie (IOF)																											4
Commandement (C2P/SDC)																											4
Surveillance portuaire (HARMSPRO)																											4
Blindés																											3
Certification																											2
Artillerie																											2
Total participations :	15	12	9	8	7	7	6	6	6	5	5	5	4	3	3	3	3	3	2	2	2	2	2	2	1		

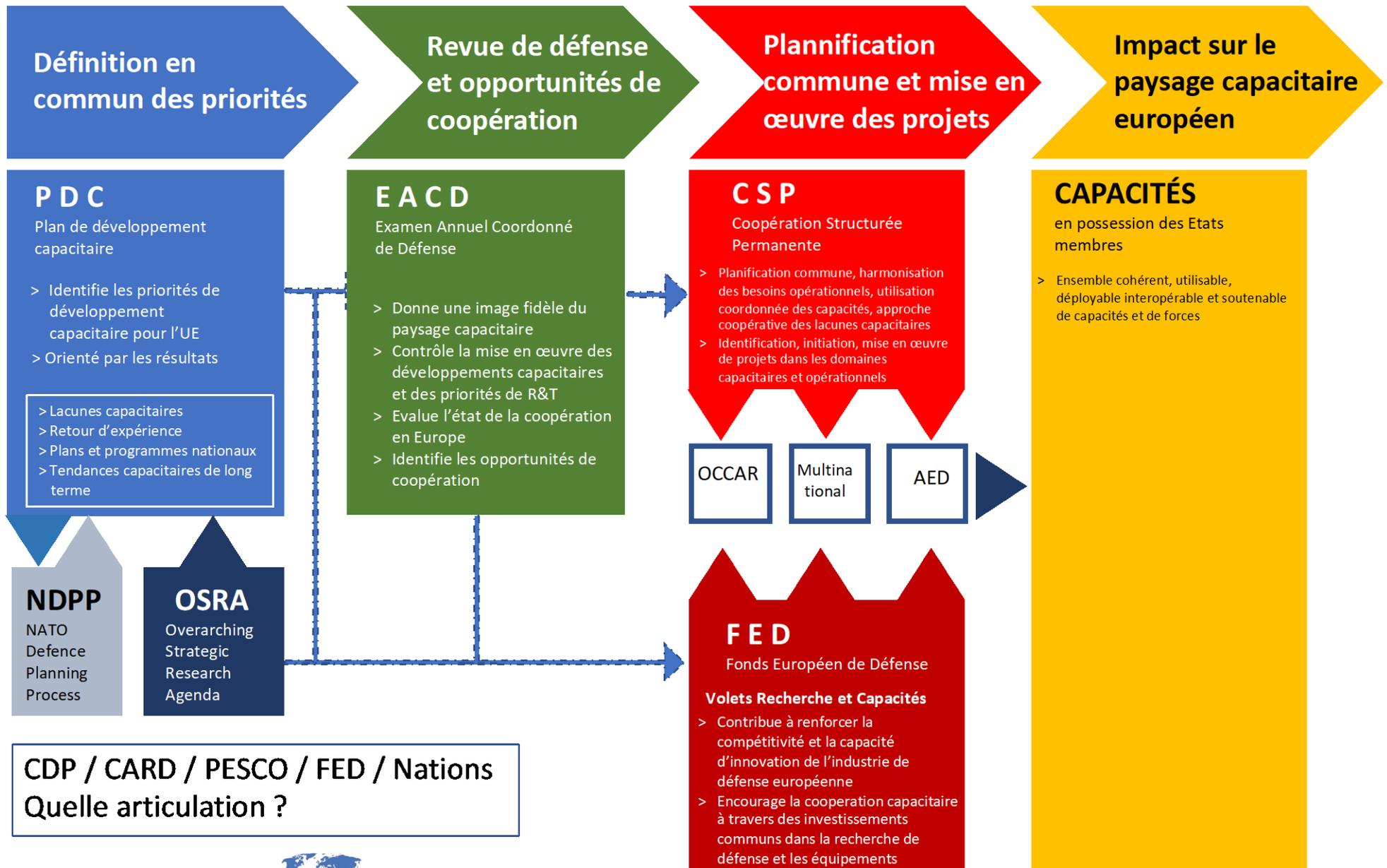
Leader
 Participant
 Moyenne participants/projet : 7
 Moyenne de projets/participant : 5

Un lien a été établi entre la CSP et le FED puisque les projets inscrits dans la CSP sont susceptibles de bénéficier d'un bonus de 10 % par rapport aux autres projets. Mais pour l'instant les liaisons entre les différents éléments de la démarche capacitaire européenne ne sont pas aussi claires que semble l'indiquer le schéma de la page suivante établi par l'AED.

Il est du reste intéressant de noter que sur ce schéma, le catalogue de progrès issu du MDC établi par le CMUE/EMUE a disparu, ce qui est d'autant plus choquant que c'est le seul document transparent et traçable recensant les lacunes capacitaires de l'Union.

Par ailleurs, que ce qui pourrait être interprété comme un lien causal entre le PDC, l'EACD et le développement capacitaire est en réalité un lien qui dépend entièrement du bon vouloir des Etats membres.

Notons également que la façon dont sera assurée la cohérence entre un processus *bottom-up* qui est celui de la CSP et un processus *top-down* qui est celui du FED (les appels à projets sont censés être faits en fonction du programme de travail), reste encore à ce stade à préciser.



Source AED

La démarche capacitaire européenne (EUDPP)

Quels sont nos objectifs de défense ?
Que veut-on être capable de faire militairement ?



Headline Goals 2004
Conseil Européen 2008

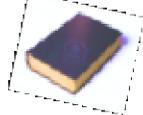


Traité de Lisbonne
(art 43 TUE)



Conclusions du Conseil sur la mise en œuvre de la Stratégie Globale 2016

Catalogue des besoins (CB)



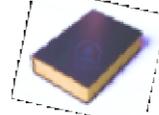
De quelles capacités militaires a-t-on besoin pour satisfaire cet objectif ?

Catalogue des forces (CF)



Quelles sont les forces que les Etats membres mettent à la disposition de l'Union ? Quels sont les plans capacitaires ?

Catalogue de progrès (CP)



Que nous manque-t-il ?
Que nous manquera-t-il ?
Comment cela affecte-t-il la capacité de remplir les objectifs ?

MDC
CMUE (HTF)
EMUE



AED
Projets en coopération menés au sein de l'Agence

CSP

HR/VP et SEAE tiennent le Secrétariat avec AED et EUMS

PEDID/FED

Commission européenne

PDC
AED

« Strand Bravo »
Quelles sont les évolutions technologiques prévisibles à long terme ?

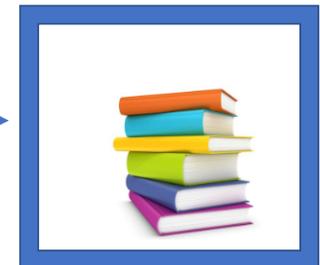
« Strand Alpha »
Quelles sont les lacunes capacitaires militaires ?

« Strand Delta »
Quelles leçons peut-on tirer des engagements passés ?

« Strand Charlie »
Quelles sont les domaines capacitaires où les Etats membres sont prêts à coopérer ?



Quels sont les projets que les Etats membres sont prêts à réaliser en coopération ?



Quels sont les projets de R&D qui renforcent la compétitivité de la BITDE et pour lesquels les Etats sont prêts à coopérer ?

Plan de Développement Capacitaire (PDC)

Quels sont les domaines de coopération prioritaires entre Etats membres ?



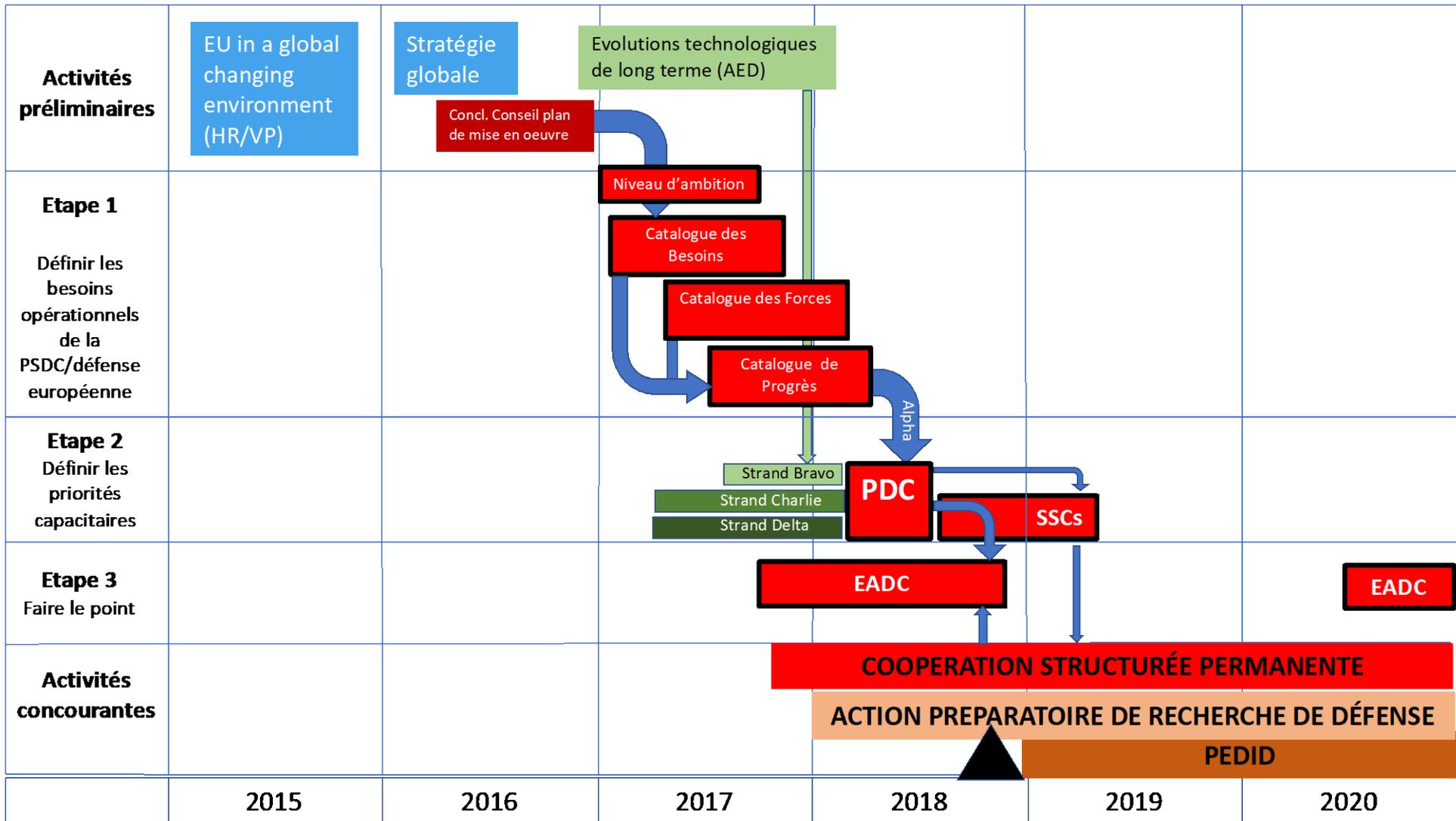
Examen annuel Coordonné de défense (EACD)



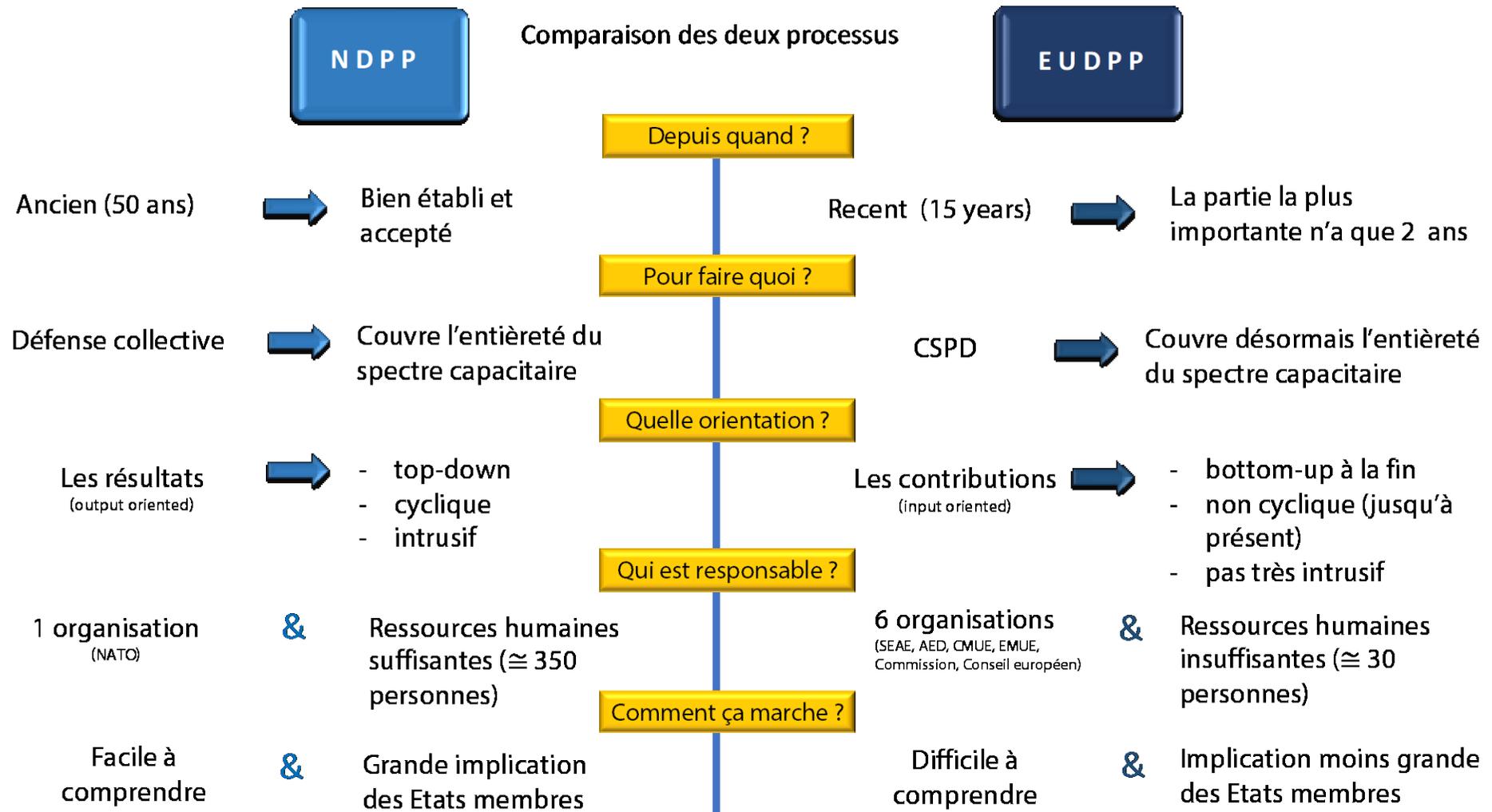
Où en sommes nous ?

Source : Frédéric MAURO

Etapes et calendrier de l'EUDPP



Source : Frédéric Mauro



Source : Frédéric Mauro

2.3 LA COHÉRENCE ENTRE LES DEUX PROCESSUS

Dès la mise en place de la démarche capacitaire européenne, le souci d'assurer une cohérence avec le processus capacitaire otanien a été largement pris en compte. Dans le document précité du 26 février 2003 qui définit le Mécanisme de Développement Capacitaire, des pages entières sont consacrées à la cohérence entre les deux processus. C'est dans cette perspective qu'a été adopté un principe général de transparence entre les deux organisations ou qu'a été mis en place un groupe de travail UE-OTAN.

Malheureusement, ces mesures n'ont produit aucun fruit jusqu'en 2016 notamment du fait de blocages de nature politique (question chypriote) qui ont fortement limité la transparence entre les deux organisations et ont cantonné le groupe de travail UE-OTAN à rencontres sans grand intérêt.

Les positions divergentes prises en 2003 par les Etats membres européens vis-à-vis de l'intervention américaine en Irak ont également laissé des traces profondes et ancré définitivement les dirigeants du Royaume-Uni et certains de leurs alliés dans une position par principe hostile à la défense européenne, perçue comme de nature à affaiblir le lien transatlantique.

A cela, il faut encore ajouter les échecs aux referendums néerlandais et français en 2005 qui ont marqué un coup d'arrêt à l'enthousiasme des puissances continentales envers la défense européenne et le retour vers des solutions « mini-latérales » ainsi que la crise financière de 2008 qui a accentué la tendance naturelle à la décroissance des budgets de défense depuis la fin de la guerre froide.

Enfin, il faut prendre en considération les raisons structurelles, qui historiquement rendent l'harmonisation entre les deux processus de planification difficile. En effet, on ne vise pas la construction du même outil militaire, si dans un cas, il s'agit d'assurer la défense collective du territoire de l'Europe, avec le soutien des forces armées américaines, jusque et y compris en recourant à la dissuasion nucléaire et dans l'autre de gérer des crises, dans le voisinage du territoire européen, sans le secours des forces américaines.

OTAN	PSDC
Défense collective – y compris nucléaire	Gestion de crises par des moyens civils et militaires
Sur le territoire de l'Europe	Dans le voisinage de l'Europe
Avec les Américains	Sans les Américains

Cette situation a évolué. D'abord du fait de l'OTAN qui dès la fin de la guerre froide, au sommet de Londres en 1990, s'est cherché une nouvelle raison d'être dans la gestion de crises. Cette évolution a été

consacrée dans le concept stratégique de novembre 2010 au sommet de Lisbonne qui assigne trois missions primordiales à l'Alliance : la défense collective, la gestion de crises et la sécurité coopérative, empiétant ce faisant largement sur les missions de la PSDC.

Ensuite, la perspective européenne a elle-même beaucoup évolué sous différents facteurs, bien identifiés de tous : demande constantes et répétées des différentes administrations américaines pour un partage plus équitable du fardeau ; « pivot » vers l'Asie faisant craindre un désintérêt des Américains pour la protection de l'Europe ; résurgence d'une menace sur le flanc Est suite à la crise en Géorgie puis en Ukraine (2014) ; enfin, le vote en faveur du Brexit en juin 2016. Cette évolution a forcé les dirigeants de l'Union Européenne ainsi que les dirigeants nationaux à réagir.

Leur première réaction a consisté à étendre leurs objectifs de défense. Comme cela a été dit, il ne s'agit plus seulement pour l'Union de mener de façon autonome des opérations externes de gestion de crises, mais aussi d'assurer « la protection de l'Europe et de ses citoyens » ce que l'on peut assimiler sinon à de la défense collective, du moins à de la sécurité collective.

En second lieu, les Européens ont commencé à prendre au sérieux la nécessité d'augmenter ou à tout le moins de cesser de diminuer leurs dépenses de défense et de rapprocher les deux organisations : la structure militaire de l'Union et l'OTAN. C'est ce qui s'est passé au sommet de l'OTAN de 2014 avec les engagements relatifs aux investissements de défense, puis au sommet de Varsovie en juin 2016 qui institue un « partenariat stratégique transatlantique » entre l'OTAN et l'Union européenne⁴². Ce partenariat a abouti à une première concrétisation en décembre 2016 avec un plan⁴³ comprenant quarante-deux actions destinées à accroître la coopération entre les deux organisations. Parmi celles-ci, six concernent expressément les capacités de défense :

- « Assurer la cohérence entre les extrants du NDPP et les éléments du PDC en favorisant les contacts interservices et en invitant des agents de l'UE à participer aux réunions où il est débattu du NDPP et du PARP (processus de planification et d'examen du partenariat pour la paix), moyennant accord des différents pays concernés.
- « Chercher à faire en sorte que les capacités mises au point dans le cadre d'un projet multinational par des États membres des deux organisations soient mises à disposition pour les opérations de l'OTAN comme pour celles de l'UE.
- « Assurer la complémentarité des projets ou programmes multinationaux mis en place dans le cadre de l'initiative « défense intelligente » de l'OTAN et de l'initiative « mutualisation et partage » de l'UE dans des domaines d'intérêt commun, tels que le ravitaillement en vol, le transport aérien,

⁴² [Déclaration de Varsovie sur la sécurité transatlantique du 9 juillet 2016](#)

⁴³ [Déclaration sur la mise en œuvre des dispositions de la déclaration commune du président du Conseil européen, du président de la Commission européenne et du secrétaire général de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord du 6 décembre 2016](#)

les télécommunications par satellite, la cyberdéfense ou encore les systèmes d'aéronefs télépilotés, en veillant notamment à maintenir et à intensifier les contacts interservices.

- « Continuer de promouvoir la cohérence des efforts multinationaux en faisant apparaître les projets multinationaux menés dans un contexte UE, selon qu'il conviendra, dans les feuilles de route capacitaires traduisant les priorités de l'OTAN en matière de planification de défense, et en tenant compte des projets multinationaux menés dans un contexte OTAN pour fixer des actions prioritaires dans le cadre du PDC.
- « Continuer de resserrer la coopération entre les experts de l'OTAN et ceux de l'UE/l'AED dans le domaine de l'aviation militaire afin d'assurer la complémentarité des efforts au bénéfice de la défense et de la sécurité en Europe, en particulier s'agissant de l'élaboration d'une stratégie en matière d'aviation militaire, de la mise en application des dispositions relatives à la navigabilité aérienne militaire, de l'intégration dans la circulation aérienne des systèmes d'aéronefs télépilotés, de la sûreté aérienne, aspects cyber compris, ainsi que de la mise en œuvre d'initiatives civiles, comme SES/SESAR (Single European Sky/Single European Sky Atm Research).
- « Améliorer l'interopérabilité en collaborant davantage dans le domaine de la normalisation. Identifier les projets pour lesquels il serait possible d'harmoniser les travaux de normalisation afin d'éviter les chevauchements d'activités. »

Cette collaboration UE/OTAN a reçu une nouvelle impulsion en décembre 2017⁴⁴ avec trente-deux nouvelles mesures dont trois concernent à nouveau le développement capacitaire :

- « Établir une coopération et une consultation au niveau des services, grâce à des réunions régulières, en ce qui concerne la mobilité militaire dans tous les domaines (terre, mer, air) pour assurer une approche cohérente et des synergies entre l'UE et l'OTAN en vue de faire face efficacement aux obstacles existants, y compris en matière juridique, d'infrastructure et de procédures, afin de faciliter et d'accélérer les mouvements et le franchissement des frontières pour le personnel et le matériel militaires, dans le plein respect des décisions nationales souveraines.
- « Tenir un atelier informel organisé conjointement au premier semestre 2018 en vue de dégager une conception commune quant à la manière dont la lutte contre le terrorisme peut tirer parti du développement des capacités de défense.
- « Assurer la cohérence des contributions entre l'examen annuel coordonné en matière de défense (EACD) et les processus correspondants de l'OTAN (tels que le processus d'établissement des plans de défense de l'OTAN), lorsque les exigences se recoupent, tout en reconnaissant la nature différente des deux organisations et leurs responsabilités respectives, par des contacts entre les services de l'UE et de l'OTAN et sur la base d'invitations à participer aux réunions bilatérales de l'EACD, le cas échéant, adressées par les États membres concernés aux services de l'OTAN. »

⁴⁴ Ensemble commun de nouvelles propositions en vue de la mise en œuvre de la Déclaration commune signée par le président du Conseil européen, le président de la Commission européenne et le secrétaire général de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord – [communiqué OTAN](#) et [CONS UE 14802/17](#)

D'après les personnes interrogées dans la préparation du présent rapport, la coopération entre l'OTAN et l'UE n'a jamais été aussi bonne que maintenant. Lors du dernier cycle du MDC, la coordination a porté sur les points suivants :

- 1) lors de la rédaction du catalogue des besoins la taxonomie OTAN (*Capabilities Codes and Statements*) a été pleinement utilisée par l'EMUE, créant de la sorte une taxonomie unique en matière de planification capacitaire entre l'OTAN, les Alliés, le CMUE/EMUE et les Etats membres ;
- 2) le dernier questionnaire de l'UE a été envoyé en tenant compte des délais du questionnaire OTAN (le DPCS) et les réponses ont été traitées en utilisant un outil informatique compatible avec celui utilisé par l'OTAN ;
- 3) enfin, comme cela a été dit, les personnels de l'EMUE ont été régulièrement invités pour assister aux réunions bilatérales et multilatérales de la dernière étape (revue capacitaire) du NDPP.

Des travaux sont actuellement en cours au sein de l'EMUE, afin de mieux coordonner le NDPP avec le processus européen, ce qui suppose évidemment de rendre cyclique ce dernier. Il serait envisagé notamment de synchroniser la phase de détermination des besoins opérationnels et celle de la revue capacitaire.

Cette bonne coopération au niveau technique contraste avec les difficultés politiques que traverse le « lien transatlantique » depuis l'élection du Président Donald Trump.

Signalons toutefois que des difficultés bureaucratiques limitent toujours la coopération entre les deux organisations. Ainsi, l'OTAN ne partage pas avec l'Union ses documents « *unclassified* » ; elle n'autorise pas ses experts militaires à présenter des sujets capacitaires OTAN au sein du WG/HTF et elle n'autorise pas non plus l'accès à ses programmes de formation militaires à tous les personnels du SEAE. Au niveau politique, le COPS peut avoir des réunions informelles avec le CAN sur des sujets capacitaires, mais ce n'est toujours pas le cas, au niveau militaire, entre les deux comités militaires.

3 FORCES ET FAIBLESSES DES PROCESSUS EXISTANTS

3.1 LA SATISFACTION DES NIVEAUX D'AMBITION

3.1.1 Le niveau d'ambition otanien

En 2015, le niveau d'ambition global de l'Alliance atlantique était de pouvoir mener soit une opération interarmées de très grande envergure ('*Major Joint Operation* +' ou MJO+), ce qui correspond à une guerre conventionnelle avec un ennemi étatique ; soit, simultanément, deux opérations interarmées importantes (MJO), ce qui comprend notamment une composante terre capable de planifier et d'exécuter la gamme complète des opérations terrestres jusqu'au niveau corps d'armée, et six opérations interarmées de moindre envergure ('*Small Joint Operation*'), dont quatre à dominante terrestre (niveau division).

Or, ce n'est un secret pour personne, ce niveau d'ambition n'était pas plus satisfait lors du cycle 2010-2014⁴⁵ qu'il ne l'est aujourd'hui. Dans une étude de 2015⁴⁶, le Général Maurice de Langlois estimait que le niveau d'ambition de 2011 était atteint à 66 %, dont 50 % par la contribution des Etats-Unis, 12 % par les nations européennes et 3 % par la Turquie et le Canada, ce qui revient à dire que les Etats-Unis remplissent à eux seuls 75 % de l'objectif capacitaire de l'Alliance, les nations européennes 18 % et la Turquie et le Canada ensemble 5 %.

Pour parler crument, **l'Alliance atlantique n'offre de garanties de sécurité à ses membres que parce que les Américains en font partie et qu'ils mettent en jeu leur propre crédibilité à la défendre**. Cela vaut aussi bien pour la défense collective que pour la gestion de crises. Sans les Américains, les Européens ne pourraient que difficilement faire face à une agression conventionnelle majeure de la Russie, sauf à recourir *in fine* à l'emploi de l'arme nucléaire.

3.1.2 Le niveau d'ambition européen

Le niveau d'ambition européen n'a pas fondamentalement varié depuis la fixation de l'objectif global d'Helsinki. L'Union ambitionne d'être capable de mener : une opération de rétablissement de la paix, basée sur la séparation des parties belligérantes, ce qui correspond à une MJO otanienne, une opération de stabilisation, une opération de prévention des conflits, une opération d'évacuation et enfin une opération de support humanitaire. Là encore, le constat effectué par le Général de Langlois en 2015 n'a pas changé : l'Union est toujours incapable de remplir le niveau d'ambition qu'elle s'est fixé.

⁴⁵ Alexander Mattelaer *Preparing NATO for the next defence-planning cycle* RUSI Journal June/July 2014 Vol 159 NO pp 30-35

⁴⁶ Général Maurice de Langlois *OTAN et PSDC : vers un rapprochement des processus capacitaires* Note de recherche stratégique n° 20 – Juin 2015 Institut de recherche stratégique de l'école militaire (IRSEM).

Même si l'on considère le processus européen uniquement dans sa partie défense, il faut malheureusement admettre que, depuis près de quinze années d'existence, le PDC de l'AED n'a produit aucune capacité militaire, à l'exception de quelques maigres résultats dans le domaine de la guerre des mines ou des avions ravitailleurs.

Toutes les capacités militaires qui sont le fruit d'une coopération européenne multilatérale telles que l'avion de transport A400M, les frégates multi-missions, l'hélicoptère d'attaque Tigre, la famille de missiles futurs Aster ont été produites dans le cadre de l'Organisme Conjoint de Coopération pour l'Armement (OCCAR) établi en 1998 et opérationnel depuis 2001, ou bien dans le cadre de l'OTAN, tels que l'avion de combat Eurofighter ou l'hélicoptère de manœuvre NH-90 ou encore sous l'égide du traité cadre dit de la lettre d'intention (LoI-FA), tels que le missile Air-Air *Meteor* qui est un grand succès.

Certes l'AED a réussi à s'installer comme un acteur incontournable dans le paysage de la défense européenne. Elle a également contribué à faire avancer la coopération en matière de défense (voir encadré). Mais il ne suffit pas de coopérer pour développer des capacités et de ce point de vue l'Agence n'a guère rempli la mission qui lui est assignée dans le traité à savoir : le « développement des capacités de défense, de la recherche, des acquisitions et de l'armement » (art 42. 3 second alinéa TUE).

Le problème ne vient pas de l'Agence et moins encore de ses personnels. Il trouve sa source dans le fait que les Etats membres ne veulent pas d'une AED qui fasse concurrence à leurs propres services d'armement et redoutent au plus haut point d'avoir à satisfaire deux, voire trois « listes de commissions », la première pour eux-mêmes, la seconde pour l'OTAN, et la troisième pour l'UE. Ils se satisfont donc pleinement de la situation actuelle et ne veulent pas qu'elle change.

Les principaux résultats de l'AED depuis sa création

1. **Les projets coopératifs de R&T pour lesquels l'AED assure la contractualisation avec l'industrie et le suivi de la réalisation du contrat** (au total un portefeuille de plus d'un milliard d'euros d'investissement depuis la création de l'AED). La mise en œuvre par l'Agence des projets pilotes puis de l'action préparatoire de recherche de défense par délégation de la Commission. Ces contrats ou accords de subvention ont été conduits dans le respect des délais et les budgets impartis.

2. Les phases de préparation de programmes d'armement :

a. **ESSOR** : développement d'une solution de radio-logicielle européenne – Initié au sein de l'AED puis transféré pour le développement à l'OCCAR

b. **MMCM** : *maritime mine counter-measures* - Initié au sein de l'AED puis transféré pour le développement à l'OCCAR

c. **FUAS** : *future unmanned aerial systems* (drones tactiques terrestre (voilure fixe) et maritime (voilure tournante) – Production d'un besoin harmonisé entre sept Etats Membres (*Common Staff Requirement*) et d'options pour conduire un développement Européen (Business Case) – Travaux

utiles, que l'industrie utilise lorsqu'on évoque le besoin en drones tactiques. Malheureusement, les Etats ont finalement préféré recourir à des procédures d'acquisition nationales.

d. **FTH** : *future transport helicopter* – Travail partagé avec l'OTAN (qui s'est chargé d'harmoniser le besoin (*NATO Staff Requirement*) alors que l'AED se chargeait du business case – ce projet, lancé par l'Allemagne et la France et focalisé sur un besoin en hélicoptère lourd, n'a malheureusement pas eu de suites pour l'instant.

e. **MUSIS** : observation de la Terre – Certains aspects de ce projet qui a été lancé à l'OCCAR ont été discutés au sein de l'AED.

f. **MMF** : ravitailleurs en vol – Initié au sein de l'AED puis transféré pour le développement à la *NATO Support and Procurement Agency* (NSPA) et à l'OCCAR

3. **Le laboratoire déployable d'analyse des IED.** Projet lancé sur budget de l'AED pour la construction d'un démonstrateur (MNTEL) déployé en Afghanistan en 2014 sous pilotage français. Les Pays-Bas ont ensuite lancé un projet successeur nommé *Joint Deployable Exploitation and Analysis Laboratory* (JDEAL) avec deux laboratoires opérationnels pouvant à la fois servir à la formation sur le territoire européen et aux opérations déployées. Dans ce projet peu complexe, l'AED a assuré le développement et la production.

4. **Les activités d'entraînement en commun**, notamment celles qui ont débouché sur des centres Européens d'entraînement, en particulier les exercices de transport aériens tactiques ont donné naissance au *European Tactical Airlift Centre* installé en Espagne ; le *Helicopter Training Programme* au travers duquel ont été organisés depuis 2012 de nombreux exercices et formations communs et qui est en train de donner naissance à un centre Européen d'entraînement/formation installé au Portugal. Le démonstrateur d'entraînement des opérateurs de drones MALE qui est en cours de déploiement dans 9 pays et qui permettra de faire des sessions de simulation de missions communes et temps réel avec des équipages installés dans leur pays respectif.

5. D'une façon plus générale l'AED joue le rôle précieux d'un **forum européen de l'armement** où se rencontrent et dialoguent chaque jour des centaines d'officiers, de planificateurs, d'ingénieurs, de décideurs et d'industriels des vingt-sept Etats membres sur un large spectre de sujets relatifs aux capacités de défense. Elle œuvre ainsi dans le but d'accroître la confiance mutuelle entre Européens.

Si l'intérêt d'un processus de planification de défense est de produire les capacités nécessaires pour répondre au niveau d'ambition fixé, force est de constater que le processus otanien et le processus européen ont échoué, aussi bien l'un que l'autre. Mais le fait est que les planifications de défense ont d'autres vertus, qui en elles même justifient qu'on les conduise.

3.2 LES AUTRES UTILITÉS DE LA PLANIFICATION DE DÉFENSE

3.2.1 Le processus otanien

Le processus otanien présente de notre point de vue **trois avantages majeurs**.

En premier lieu, il structure l'Alliance atlantique. C'est là sa principale vertu et c'est pour cela que l'expression de « ciment » ou de « glue » est souvent employée à son endroit. Cette vertu lui vient du fait qu'il s'agit d'un processus ancien et donc « installé ». Il est structurant parce que lui-même structuré. Il est certes « compliqué », « lourd » et parfois même « bureaucratique », mais si toutes les tentatives de l'alléger ont échoué c'est bien parce que cette lourdeur contraint les nations à travailler ensemble sur les mêmes hypothèses de construction, à partager les mêmes concepts opérationnels, à employer les mêmes standards et finalement à accroître l'interopérabilité de leurs forces. Il remplit correctement sa fonction de faire converger les planifications de défense nationale. Ce faisant le NDPP apparaît comme la colonne vertébrale de l'Alliance autour de laquelle s'organisent de façon cohérente les muscles et autres organes.

En deuxième lieu, le NDPP rassure les Alliés et dissuade les ennemis potentiels. Il constitue pour une vingtaine de membres de l'Alliance qui ne disposent pas des ressources humaines ou d'une grande culture stratégique, la seule façon de disposer d'une planification de défense de qualité. Grâce à l'attribution de cibles capacitaires, il répond à la question, au cœur de la raison d'être de toutes les Alliances : « qui fait quoi ? ». Et c'est bien l'idée de répartir le fardeau de la mission militaire sur toutes les épaules des alliés qui constitue le creuset de l'identité de l'Alliance. En outre, l'une des vertus du NDPP est de montrer aux ennemis potentiels que l'Alliance se prépare à toute éventualité, s'adapte en conséquence et ne baisse pas la garde.

Enfin, il concilie la souveraineté des nations avec un mode de gouvernance efficace. Juridiquement, chaque nation est libre de remplir ou pas les objectifs capacitaires qui lui sont assignés. Cela offre le grand mérite de sauver les apparences : à la table du Conseil de l'Atlantique Nord, toutes les nations sont égales et toutes peuvent s'opposer à une décision qui ne leur conviendrait pas. Et cela ne manque pas d'arriver à cause du différend chypriote entre la Grèce et la Turquie. Mais dans la plupart des cas, les décisions sont prises au consensus, voire dans l'assignation des cibles capacitaires au « consensus moins un », c'est-à-dire au besoin contre l'avis de la nation à laquelle s'applique la décision. Il est évident que la parole de l'hégémon américain pèse d'un poids bien plus lourd que celles des autres nations. Cette hégémonie qui résulte tout autant de la faiblesse des Européens que de la force des Américains a au moins pour vertu d'offrir, *de facto*, à l'Alliance une capacité à prendre des décisions.

En contrepartie, le processus otanien présente, de notre point de vue, **trois grandes faiblesses**.

En premier lieu, il **rend difficile l'exercice d'une pensée stratégique critique**. Les Américains exercent depuis la fin de la seconde guerre mondiale une domination sans partage sur la pensée militaire ; domination qui tient aux efforts d'investissement colossaux qu'ils n'ont cessé de faire dans le domaine militaire. De ce fait, il faut bien reconnaître que les Européens n'ont plus rien inventé de technologie critique depuis le radar, l'ordinateur et les fusées balistiques, c'est-à-dire depuis 1945. Toutes les technologies que les Européens développent et tous les concepts d'armes nouvelles tels que les drones de combat, sont pour la plupart directement inspirées des avancées américaines. L'art de la

guerre s'écrit en langue américaine. Or cette incapacité des Européens à exercer un regard critique sur la pensée stratégique de leur allié peut éventuellement les mener dans les mêmes impasses que les Américains ou les conduire à développer des systèmes d'armes coûteux dont ils n'ont pas réellement besoin. C'est le cas, à notre avis, de la défense antimissiles balistiques, inefficace contre la Russie proche qui dispose de missiles manœuvrant et inutile contre l'Iran qui ne menace pas l'Europe. Elle peut également les conduire dans des directions qui sont ensuite abandonnées par les Américains. C'est le cas par exemple de l'initiative d'innovation de défense plus connue sous le nom de *third offset initiative*, qui était une priorité de l'administration Obama et qui a été reléguée au second plan par l'administration Trump.

En second lieu, pendant longtemps le **processus otanien avait un horizon programmatique très court : six ans**. Cette limitation l'empêchait de dépasser l'horizon temporel de l'équipement des forces qui est de l'ordre d'une dizaine voire de deux dizaines d'années. Ce faisant, il ne pouvait avoir de prise sur les cycles d'équipement des Etats possédant une base industrielle et condamnaient les autres à des achats sur étagères. Toutefois cette critique s'est atténuée avec l'instauration en 2013 des analyses stratégiques de long terme qui ont allongé le champ de vision du NDPP.

Enfin, le NDPP est accusé, à tort ou à raison, de **favoriser l'industrie de défense américaine**. La réalité est sans doute plus complexe. Certes, on ne peut nier que l'instauration de certains standards favorise les industriels d'outre-Atlantique. Si par exemple les besoins opérationnels établissent que le standard de l'artillerie longue distance est de 300 km, et que seule l'industrie américaine produit de tels équipements, on introduit un biais dans le choix des équipements. Mais après tout, rien n'interdit aux alliés européens de s'y opposer, ou de se donner les moyens d'une mise à niveau technologique. Il en va de même de l'exploitation particulièrement efficace des cibles capacitaires par les industriels américains. Rien n'empêche les industriels européens d'en faire autant. Le fait est que l'achat d'équipements militaires obéit à des logiques davantage politiques qu'économiques. Que les Etats-Unis fassent payer aux Européens le prix de leur protection dans une logique transactionnelle n'est guère surprenant, ni même illégitime. La vraie question est de savoir si l'on peut être à la fois alliés militaires et « ennemis commerciaux ».

3.2.2 *Le processus européen*

La principale vertu du processus européen est d'exister, et ce en dépit du processus otanien. Sa vigueur récemment retrouvée témoigne du fait que le rêve européen d'une « capacité opérationnelle d'action » est encore vivant. En d'autres termes, les Européens souhaitent encore disposer d'un niveau approprié d'autonomie stratégique pour leur permette, sinon de mener seuls des conflits de haute intensité, au moins de limiter les effets des crises qui interviendraient dans leur voisinage, dont ils auraient à subir les conséquences et pour lesquelles les Américains ne souhaiteraient pas intervenir.

Quant à l'efficacité des nouvelles mesures, il **est encore trop tôt pour en juger**. L'EACD, la CSP et le FED ne produiront leurs effets que dans une dizaine d'années. Dans l'immédiat il faut également prendre en compte le fait que les **ressources humaines** affectées par l'Union à la planification de défense, une douzaine de personnes à l'EMUE, et autant à l'AED soit en tout une trentaine de personnes, est sans commune mesure avec les ressources humaines affectées aux mêmes tâches par l'OTAN, soit environ 350 personnels. Malgré cette énorme disparité, le processus est servi par des personnels qui arrivent à produire des extraits de grande qualité.

Enfin, le processus européen **présente l'avantage de répondre à la question du « comment ? »**. Il fournit en effet aux Etats qui sont à la fois membres de l'Union et membres de l'OTAN, un éventail de possibilités pour trouver les coopérations industrielles leur permettant de construire ou d'acquérir les capacités dont ils sont censés disposer pour remplir les objectifs assignés par l'OTAN. Cette capacité à fournir des solutions est d'autant plus attrayante qu'avec la création du FED les autorités européennes disposent désormais d'un puissant levier incitatif, alors que l'OTAN ne dispose que d'instruments coercitifs (*naming and shaming*). Enfin, ajoutons à cela que le **processus européen est à la fois militaire et civil** et permet donc théoriquement à l'Union de se doter d'une **capacité globale** de réponse aux crises extérieures.

En regard de ces avantages, le processus européen comporte plusieurs faiblesses importantes.

En tout premier lieu, **il n'est – au moins pour l'instant - pas cyclique**, et **n'est explicité dans aucun document**. Sa complexité nuit à sa compréhension par ceux-là mêmes qui sont censés le mettre en œuvre non seulement à Bruxelles, mais aussi et surtout dans les capitales nationales.

En second lieu, **il est incomplet**. Il lui manque une articulation claire entre les objectifs de défense énoncés au niveau politique et leur traduction en termes militaires, en d'autres termes, une **directive politique**.

En troisième lieu, ce processus nous semble être affecté de **failles logiques**. **La mise en série, l'un à la suite de l'autre, de l'expression des besoins capacitaires par le CMUE/EMUE et de l'expression des priorités de coopération par l'AED conduit à donner le dernier mot à la logique industrielle au détriment de la logique opérationnelle**. En outre, l'introduction des besoins capacitaires des Etats membres dans le processus (le *strand Charlie*) introduit un biais important en faveur des Etats membres au détriment des besoins capacitaires de l'Union.

Le tableau ci-après montre le décalage entre les lacunes capacitaires issues du MDC et les priorités du PDC. Comme on peut le constater, **les lacunes de l'Union ne sont pas la somme des lacunes des Etats membres**.

Principales lacunes capacitaires identifiées par le CMUE/EUMS – mai 2018	Priorités du Plan de développement capacitaire de l'AED – juin 2018
<ol style="list-style-type: none"> 1. Strategic transport 2. Logistic support for deployment 3. Stabilisation capabilities 4. Mountain Light Infantry 5. Special Operations Forces Air 6. Military Engineering 7. Deployable Storage for Petrol, Oil and Lubricants 8. Medical Support 9. Airborne Early Warning and Air Surveillance 10. Deployable CIS systems 11. EU CSDP Permanent strategic, Military-strategic and tactical Command and Control 12. Air defence 13. C-IED Force Protection 14. CBRN Force protection 15. Cyber Defence 16. Remotely Piloted Aircraft Systems 17. Common Exercises and standardised Training 18. Strategic communication 19. Stabilisation and Capacity building 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Enabling capabilities for cyber responsive operations <ul style="list-style-type: none"> Cyber cooperation and synergies Cyber R&T Systems engineering framework for cyber operations Cyber education and training Specific cyber defence challenges (air, space, mrt, ld) 2. Ground combat capabilities <ul style="list-style-type: none"> Upgrade, modernise & develop Land platforms Enhance protection of forces (C-IEE CBRN ind. equip) 3. Underwater control contributing to resilience at sea <ul style="list-style-type: none"> Mine warfare Anti-submarine warfare Harbour protection 4. Integration of military air capabilities in a changing aviation sector <ul style="list-style-type: none"> Military access to airspace Protection of mission critical information Coordination with civilian aviation authorities Adaptation of military air/space C2 capability 5. Spaced-based information and communication services <ul style="list-style-type: none"> Earth operation Positioning, navigation and timing Space situational awareness Satellite communication 6. Enhanced logistic and medical supporting capabilities <ul style="list-style-type: none"> Military mobility Enhanced logistics Medical support 7. Air superiorities <ul style="list-style-type: none"> Air combat capability Air ISR platforms Anti-access area denial (A2/AD) capability Air to Air refuelling Ballistic Missile defence (BMD) 8. Information superiority <ul style="list-style-type: none"> Radio Spectrum management Tactical CIS

<p>20. Communication and Information Systems</p> <p>21. Space Intelligence, Surveillance and Reconnaissance</p>	<p>Information management Intelligence, Surveillance and Reconnaissance (ISR) capabilities</p> <p>9. Naval manoeuvrability</p> <p>Maritime situational awareness Surface superiority Power projection</p> <p>10. Air mobility</p> <p>Strategic air transport Tactical air transport including air medical evacuation</p> <p>11. Cross domain capabilities contributing to achieve EU's level of ambition</p> <p>Innovative technologies for enhanced future military capabilities Autonomous EU capacity to test and to qualify EU developed capabilities Enabling capabilities to operate autonomously within EU's LoA</p>
---	---

Enfin, et peut être surtout, le processus européen est **fragmenté entre plusieurs acteurs concurrents** : l'AED, le CMUE/EMUE, le SEAE, la HR/VP, le Conseil et maintenant la Commission européenne. Cette dispersion des responsabilités nuit à la cohérence d'ensemble du processus.

4 LES ÉVOLUTIONS POSSIBLES

4.1 UN PROCESSUS UNIQUE DE PLANIFICATION ?

4.1.1 L'abandon de l'un des deux processus

4.1.1.1 La disparition du processus OTAN est-elle envisageable ?

Poser la question de la disparition du NDPP revient à se poser la question de la pérennité de l'Alliance. Cette question serait apparue totalement incongrue avant l'élection du président Donald Trump. Mais comme celui-ci n'a pas hésité, lors du sommet de Bruxelles en juillet 2018, à sous-entendre que les Etats-Unis pourraient se retirer de l'Alliance, nous pouvons, nous aussi, questionner la valeur de l'hypothèse implicite qui sous-tend tous les plans de défense nationaux européens et selon laquelle : « **les Américains seront toujours là pour nous aider, quoi qu'il arrive.** »

Notre point de vue est que, en dépit de toutes les déclarations politiques du Président américain, **cette hypothèse reste valable**. Cela parce que l'Alliance repose sur une conjonction d'intérêts qui n'est pas près d'être ébranlée.

L'Alliance est évidemment dans l'intérêt des Européens à qui elle offre une garantie de sécurité d'autant plus forte que les Etats-Unis mettent en jeu leur propre crédibilité en tant que pourvoyeurs de sécurité. Cette garantie est d'autant plus précieuse que les Etats se sentent menacés, ce qui est le cas de la Pologne, des Etats baltes et des Etats nordiques. Mais même pour les autres Etats, l'Alliance permet soit de dépenser moins – c'est le cas pour les « passagers clandestins » – soit d'accomplir des missions ou des tâches militaires qu'ils seraient incapables d'accomplir seuls, ce qui est le cas pour la France au Sahel ou pour le Royaume-Uni dont l'appartenance à la communauté des « *five eyes* » lui donne accès à une vaste gamme ressources de renseignement dont il ne dispose pas.

En sens inverse l'Alliance sert les intérêts américains. C'est évidemment une question de commerce car les Etats-Unis exportent plus d'armements vers l'Europe que le contraire⁴⁷ et leur économie y trouve d'importants débouchés. Plus que le volume de l'excédent commercial américain c'est la structure de ce commerce qu'il est intéressant de regarder. L'asymétrie de protection en faveur du marché américain a permis à de nombreuses firmes américaines de racheter des concurrents européens et de devenir leaders sur le marché européen, comme par exemple General Dynamics dans l'armement terrestre, éliminant ainsi des concurrents potentiels. Bien au-delà de la question de l'armement, l'Union européenne est le plus important marché solvable au monde. Il est donc important de veiller sur lui.

⁴⁷ Voir l'article très documenté de Renaud Bellais *Le commerce transatlantique des armements, à armes égales* DSI (Défense & Sécurité Internationale) Hors-Série n°61 Août-Septembre 2018 pp 92 à 98.

Mais la vraie raison qui pousse les Américains à se maintenir dans l'Alliance quoiqu'il arrive est que celle-ci, comme toutes les alliances depuis la Ligue de Délos, est un multiplicateur de puissance. Quelle que soit la puissance militaire des Etats-Unis, et elle est très grande, leur puissance politique se trouve encore grandie par le fait qu'ils soient à la tête de plusieurs alliances, non seulement en Europe, mais aussi en Asie et au Moyen-Orient. C'est l'une des clefs de leur puissance et il est peu probable qu'ils s'en séparent. On peut imaginer que si l'Alliance atlantique ne profitait pas aux Etats-Unis le président Trump n'hésiterait pas à s'en retirer, comme il l'a fait avec d'autres accords multilatéraux signés par son prédécesseur. Le fait qu'il s'y maintienne est bien la preuve que l'Alliance sert également les intérêts américains. Du reste, les Américains ne font pas mystère de l'importance des alliances pour consolider leur leadership⁴⁸.

L'Alliance atlantique est un mariage d'intérêts et c'est dans la réciprocité de ces intérêts qu'elle trouve sa pérennité. Du reste, les Etats-Unis ont accru leur présence en Europe. La *European Deterrence Initiative* a coûté 4,8 milliards de dollars en 2018 et en coûtera 6,5 milliards en 2019. Son objectif est de « renforcer les activités de dissuasion dans les pays d'Europe de l'Est de rassurer les alliés et partenaires de l'OTAN et de dissuader des acteurs agressifs. »⁴⁹ Tout ceci montre bien qu'il faut faire la part des choses entre les paroles de Donald Trump et les actes des Etats-Unis. Si donc les Etats-Unis décidaient de quitter l'Alliance, de combien de milliards de dollars réduiraient-ils leurs dépenses de défense ? Un pourcent. Autant dire presque rien à l'aune de leur budget militaire annuel de 640 milliards de dollars.

4.1.1.2 Le délitement du processus UE est-il à craindre ?

S'il ne faut donc pas compter sur la disparition du processus de planification atlantique doit-on à rebours envisager de sacrifier le processus européen sur l'autel de la « non duplication » ?

Là encore, il s'agit d'une hypothèse toute théorique car la PSDC est inscrite dans le TUE, et il faudrait pour s'en défaire modifier ledit traité, ce qui n'est pas à l'ordre du jour.

Pour autant, si le processus européen est à ce point improductif, cela vaut-il la peine de le faire vivre ? C'est une question que l'on peut se poser eu égard à la disproportion des efforts des Etats membres européens en faveur de l'une ou l'autre des organisations. Les Etats de l'Alliance n'ont ainsi pas rechigné à fournir 1 200 personnels supplémentaires (dont il est vrai qu'une grande partie sera fournie par les Etats-Unis) pour servir les nouvelles structures nées du sommet de Bruxelles en juillet 2018, mais les Etats membres de l'Union ont toutes les peines du monde à fournir 35 personnels supplémentaires pour servir la nouvelle structure de planification et de commandement des opérations militaires européennes (*Military Planning and Command Capability*).

En réalité, la question du maintien d'un processus de planification de défense européen est celle de savoir si l'Union européenne veut vraiment disposer d'un « niveau approprié d'ambition et d'autonomie stratégique » ou pas ? Si l'on en croit la stratégie globale de 2016, cela ne fait aucun doute. Plus

⁴⁸ Summary of the 2018 *National Defence Strategy of the United States of America* p. 8 et suivantes.

⁴⁹ [Defense budget overview, United States department of defense, fiscal year 2019 budget request chapter 4-1](#)

récemment, l'autonomie stratégique a été inscrite comme critère de sélection des projets, dans le règlement du Fonds Européen de Défense. Elle est encore promue par le Président de la République française⁵⁰ tandis que la Chancelière allemande émet le souhait que les Européens « prennent leur destin entre leurs mains ».

Mais il faut bien admettre qu'au-delà de la France, ce concept effraie, même en Allemagne, la plupart des nations européennes, en particulier la Pologne et les Pays baltes qui l'interprètent comme une chimère dangereuse, susceptible de détourner définitivement les Etats-Unis de la sécurité de l'Europe⁵¹. Il semblerait même que ce concept agace de plus en plus les Américains qui ne comprennent pas qu'on puisse le formuler tant ils estiment – à juste titre – que la défense de l'Europe n'existerait pas sans eux.

Or, historiquement, l'autonomie stratégique européenne, n'est autre que la PSDC elle-même, c'est-à-dire l'idée de disposer d'une « capacité d'action autonome », reposant sur des moyens militaires et civils crédibles, pour gérer les crises dans le voisinage immédiat de l'Union quand les Américains ne souhaitent pas intervenir⁵². Ce n'est certainement pas faire la guerre aux Russes et prétendre le contraire serait accuser son chien d'avoir la rage pour s'en débarrasser. Cependant, si l'on y réfléchit bien, le contraire de l'autonomie stratégique n'est autre que la dépendance stratégique. L'admettre serait inacceptable pour une petite poignée de pays européens.

Ce serait en outre contraire au traité sur l'Union européenne dont le préambule dispose dans son onzième considérant que les Etats membres sont :

« Résolus à mettre en œuvre une politique étrangère et de sécurité commune, y compris la définition progressive d'une politique de défense commune, qui pourrait conduire à une défense commune, conformément aux dispositions de l'article 42, renforçant ainsi **l'identité de l'Europe** et son **indépendance** afin de promouvoir la paix, la sécurité et le progrès en Europe et dans le monde, »

4.1.2 La fusion des deux processus ?

4.1.2.1 La fusion-absorption du processus européen par le processus otanien

Depuis le concept de Lisbonne pour l'OTAN en 2010 et le plan de mise en œuvre de la stratégie globale pour l'Union européenne en 2016, les objectifs de défense des deux processus se sont considérablement rapprochés. D'autant qu'avec l'intervention de l'OTAN en dehors du territoire de l'Alliance, et réciproquement l'intervention de la défense européenne/PSDC sur le territoire de l'Union (*Military Mobility*, cyber, menaces hybrides, contre-terrorisme) le critère territorial s'est affaibli.

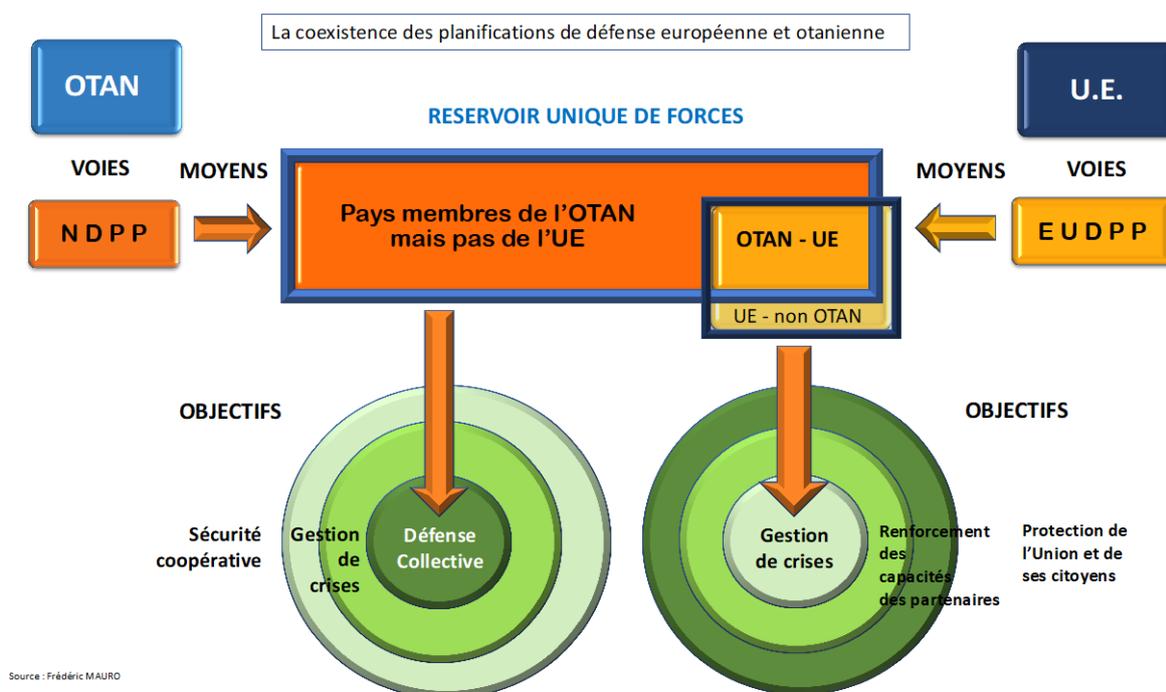
⁵⁰ *Revue stratégique de défense et de sécurité nationale* 2017 p. 7

⁵¹ The Economist 4 octobre 2018 *The Baltics fear European "strategic Autonomy" – the dangers they face are real and immediate*. Charlemagne; in Europe's McCainland

⁵² Frédéric Mauro *L'autonomie stratégique – le nouveau Graal de la défense européenne* – rapport du GRIP février 2018

Néanmoins, en termes de planification capacitaire, deux différences substantielles perdurent :

- d'une part, les cœurs de missions des deux organisations restent fondamentalement différents : défense collective, jusque et y compris en ayant recours aux armes nucléaires pour l'OTAN, gestion de crises pour la PSDC ;
- d'autre part, on ne peut pas dessiner et construire le même outil militaire en prenant en compte la présence des Américains, des Turcs et demain des Britanniques ou pas. Cette difficulté est d'autant plus importante que le poids militaire des Etats-Unis dans l'Alliance est écrasant.



4.1.2.2 L'harmonisation des deux processus

S'il n'est pas souhaitable que les deux processus fusionnent, et que les objectifs capacitaires deviennent les mêmes, alors au moins peut-on souhaiter les harmoniser. Jusqu' à présent, et pour les raisons qui viennent d'être exposées, ce n'était pas possible.

Mais l'élargissement du spectre du PDC opéré par l'AED en 2018 a changé la donne. Il est en effet intéressant de constater que certaines priorités du PDC de 2014, très orientées en faveur de la PSDC, telles que : « la protection des forces sur les théâtres d'opération », « rendre possible des opérations expéditionnaires » ou encore « sécuriser les lignes de communication maritimes » ont disparu du PDC 2018 au profit de priorités qui font partie du spectre naturel de la défense collective telles que « contrôle

sous-marin », « supériorité aérienne » « services de communication et d'information satellitaires » ou encore « manœuvrabilité navale ».

Priorités du Plan de développement capacitaire de l'AED – juin 2018	Priorités du NDPP – (MSA) juin 2018
<ol style="list-style-type: none"> 1. Enabling capabilities for cyber responsive operations 2. Ground combat capabilities 3. Underwater control contributing to resilience at sea 4. Integration of military air capabilities in a changing aviation sector 5. Spaced-based information and communication services 6. Enhanced logistic and medical supporting capabilities 7. Air superiorities 8. Information superiority 9. Naval manoeuvrability 10. Air mobility 11. Cross domain capabilities contributing to achieve EU's level of ambition 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Training and Exercises (particularly for large scale high intensity operations) 2. Deployable Networks 3. Airborne Electronic Attack 4. Joint Intelligence Surveillance and Reconnaissance (JISR) 5. Cyber defence 6. Medical support 7. Joint Precision Strike (including Precision Guided Munitions) 8. Anti-submarine warfare (ASW) 9. Joint C2 10. Usability of Land Maneuver formations 11. Land engagement 12. Ground Based Air Defence (including C-RAM) 13. Land ISTAR 14. CBRN protection 15. Readiness 16. Maritime engagement 17. Naval Mine Counter Measures 18. Interoperability

Si bien qu'il est aujourd'hui possible de tracer des diagrammes de comparaison pour toutes les grandes fonctions militaires (projection, engagement, soutien, communication-commandement-contrôle (C3),

protection et information) se retrouvant dans l'une et l'autre planification. Seule la quantité de forces requise pour l'une et l'autre planification diffère. Dans ces conditions, des marges de coordination des deux processus sont apparues qui n'existaient pas auparavant.

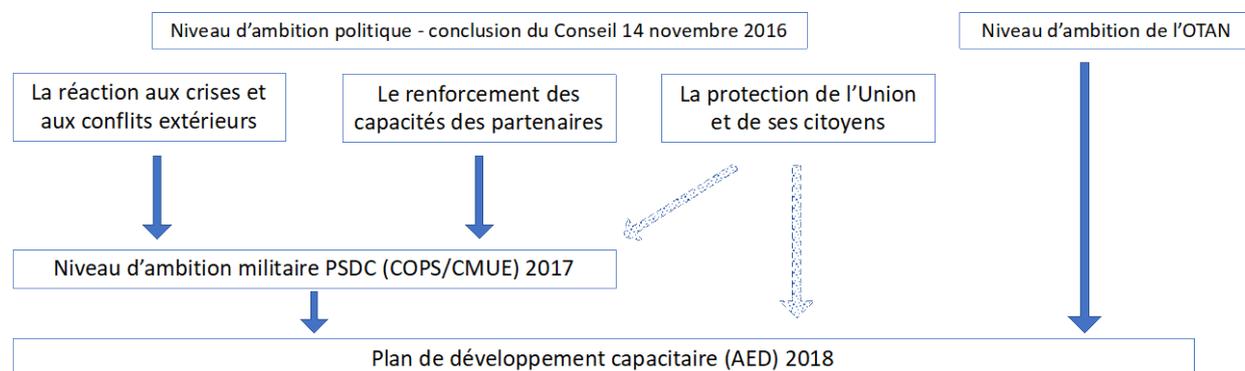
4.2 LES AXES DE PROGRÈS DU PROCESSUS EUROPÉEN

4.2.1 À court terme

4.2.1.1 Écrire une vraie directive politique

A la suite de l'adoption dans les conclusions du Conseil européen du 14 novembre 2016 d'un « niveau d'ambition » (politique), l'adoption du « niveau d'ambition militaire PSDC » fin 2016 s'est faite très rapidement, sans doute trop, afin de pouvoir entamer le processus de planification proprement dit. C'est pour cette raison que ce niveau d'ambition militaire qui tient lieu de directive politique reste rattaché à l'objectif global d'Helsinki 2010, mais n'offre pas une traduction militaire satisfaisante du niveau d'ambition politique de l'Union, qui va désormais au-delà. Or ni le catalogue de progrès de l'EMUE/CMUE ni le plan de développement capacitaire ne répondent suffisamment au troisième objectif de défense de l'Union : « protéger l'Union et ses citoyens ».

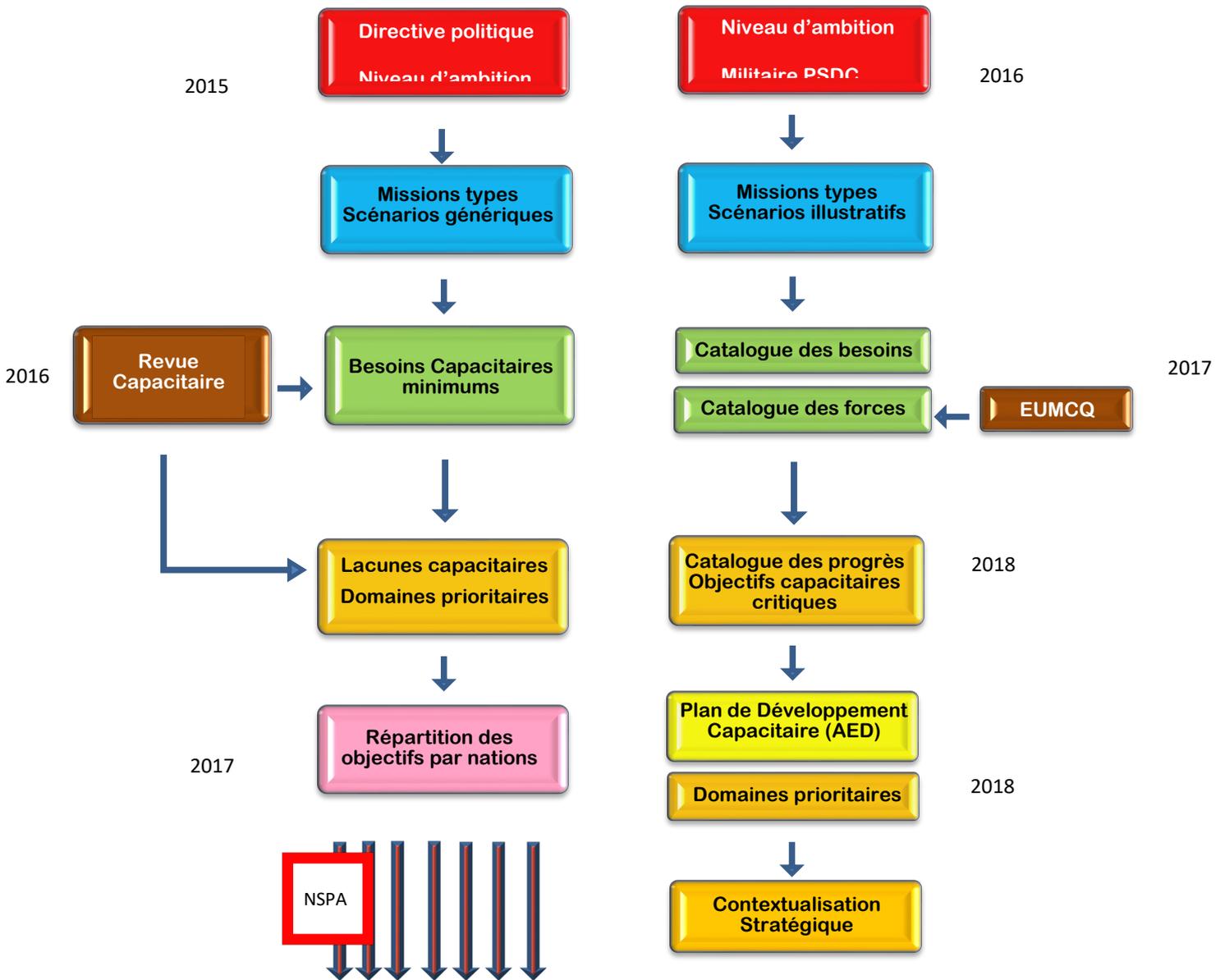
En outre, le plan de développement capacitaire de l'AED, tel qu'adopté en juin 2018 a un spectre large, déconnecté du niveau politique de l'Union et prend en compte le niveau d'ambition de l'OTAN au travers certaines priorités qui n'ont rien à voir avec la PSDC, telles que la défense anti-missile balistique. On pourrait même considérer qu'il s'oriente vers une « défense commune » européenne. Une clarification est donc souhaitable quant aux objectifs capacitaires poursuivis par l'UE.

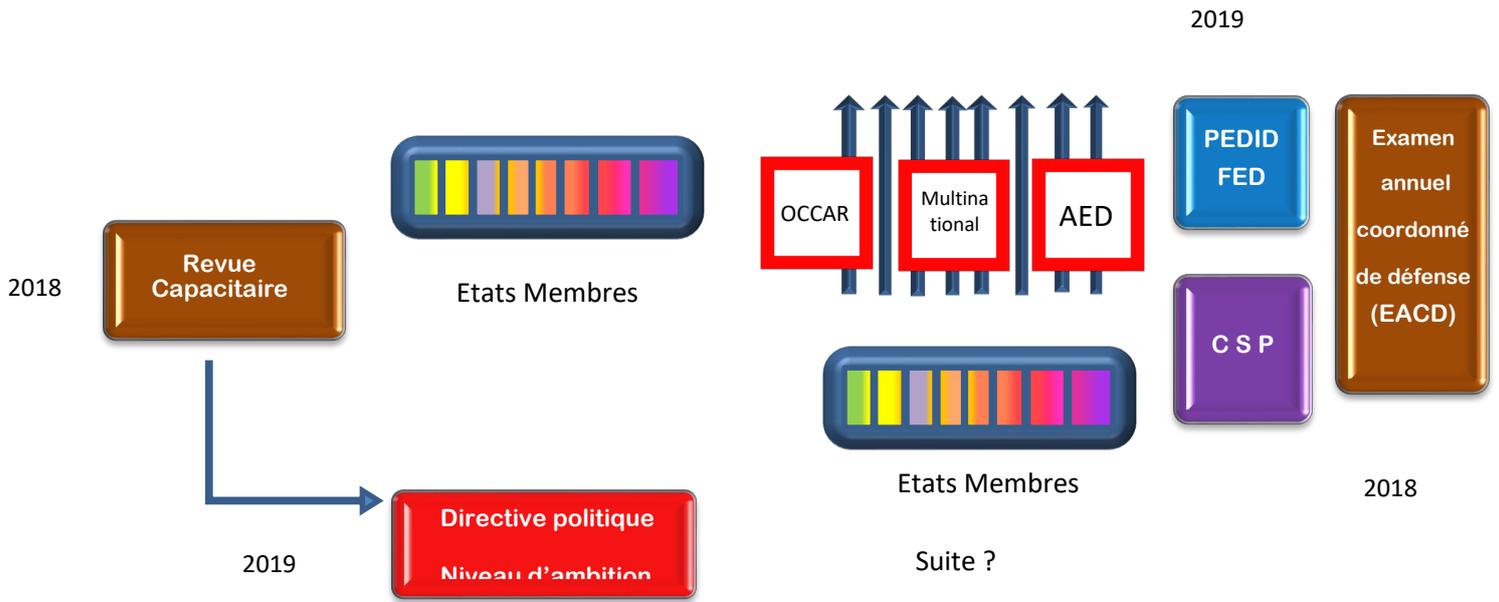


4.2.1.2 Rendre cyclique le processus européen et le synchroniser avec celui du NDPP

Si l'on veut rapprocher le NDPP et l'EUDPP, la première des choses à faire est de rendre cyclique le processus européen, d'aligner sa durée (quatre ans) et de synchroniser son cycle avec celui du NDPP. C'est du reste ce à quoi travaillent le CMUE et l'EMUE. Des hypothèses d'amélioration devraient être soumises aux autorités politiques (COPS, Conseil) dans les mois qui viennent afin d'établir un nouveau processus de planification des capacités militaires de l'Union européenne (*European Union Military Capability Planning Process*).

Présentation simplifiée des deux processus de planification de défense





Source Frédéric Mauro

Cependant les hypothèses de travail en cours de discussion ne concernent pour l'instant que la partie haute du processus européen, c'est-à-dire la partie militaire, à l'exclusion de la partie défense qui est sous la responsabilité de l'Agence européenne du même nom.

Afin de synchroniser les deux processus, il semblerait logique de les faire commencer en même temps. Or, l'écriture de la nouvelle directive politique de l'OTAN a d'ores et déjà débuté et le document final devrait être adopté en février 2019. La réduction d'une nouvelle directive politique du côté européen ne semblant pas être encore à l'ordre du jour, cela ramènerait la prochaine possibilité de synchronisation des objectifs militaires au premier semestre 2023. Il faudrait donc lancer le processus d'écriture de la directive politique européenne en temps utiles, afin d'être au rendez-vous, c'est-à-dire au plus tard en 2021.

Même en l'absence d'une directive politique, il serait souhaitable de conduire une synchronisation technique des phases ultérieures, sur la base de l'actuel « niveau d'ambition militaire ». Cela ne devrait pas être difficile lors de la prochaine revue capacitaire de l'OTAN qui débutera en 2019. L'Union pourrait continuer d'utiliser le questionnaire de l'OTAN, pour les 22 Etats membres qui font partie des deux organisations et envoyer le même questionnaire aux autres. Un addendum européen au questionnaire OTAN devrait même être envisagé. La rédaction des « besoins capacitaires minimums » pourrait également être conduite dans le même temps et avec les mêmes outils.

Enfin, à défaut d'assignation de cibles capacitaires dans le cadre de l'Union, un nouveau plan de développement capacitaire de l'AED devrait être envisagé, en même temps que l'assignation des objectifs capacitaires à l'OTAN.

4.2.1.3 Doter les structures de planification européennes en ressources humaines et matérielles

Il est évident que l'on ne peut demander à une trentaine de personnes à l'Union européenne (une douzaine au CMUE/EMUE et autant à l'AED) d'effectuer le travail que font trois cent cinquante personnes à l'OTAN. Si l'Union européenne est vraiment sérieuse en matière de planification de défense, elle doit s'en donner les moyens. La situation actuelle n'est pas viable.

Malheureusement, une telle demande en personnel supplémentaire sera vraisemblablement refusée par les Etats membres, au motif qu'ils viennent de consentir des efforts substantiels pour doter les nouvelles structures de commandement de l'OTAN. L'argument de la non duplication sera à nouveau brandi avec véhémence. A tort, car les mécanismes soutenant la défense européenne doivent aussi permettre aux Etats Membres de satisfaire leurs obligations vis-à-vis de l'OTAN. Serait-ce trop demander qu'une centaine d'officiers sur un million et demi de militaires européens ? S'il n'est pas possible de transférer des personnels en provenance des Etats membres, il serait peut-être envisageable, sous certaines conditions, d'utiliser des personnels d'un État-major multinational existant (l'Eurocorps ou le *Multinational Joint Headquarters* à Ulm ?) ou bien de recruter des personnels

indépendants tels que des anciens militaires, voire des civils, comme c'est le cas à l'OTAN (DPP) et à l'AED (DPC).

La question se pose en des termes un peu différents pour ce qui est de la vision stratégique de long terme. Actuellement celle-ci est conduite par l'ACT à Norfolk pour l'OTAN, et par l'AED qui a délégué cette fonction à une société privée (Rand Europe). Or, on peut se poser la question de savoir si les projections de l'OTAN (SFA et FFAO) ne pourraient pas être utilisées aussi bien par les uns que par les autres.

4.2.1.4 Clarifier la chaîne de commandement militaire européenne

L'un des grands mérites de l'OTAN est d'avoir une chaîne de commandement politico-militaire claire, avec à son sommet le Conseil de l'Atlantique nord qui est l'instance de décision politique et sous son autorité les deux commandants militaires qui sont respectivement en charge des opérations (SACEUR) et de la planification de défense (SACT).

Rien de tel n'existe à l'Union européenne, où l'on peine à savoir qui fait quoi. Cette confusion a été entretenue du fait de l'opposition constante des Britanniques à l'établissement d'un quartier général européen pour conduire les opérations PSDC. Le vote britannique en faveur du Brexit a déjà permis la mise en place d'une cellule de planification (opérationnelle) et de conduite qui est un embryon de quartier général. L'hypothèse la plus logique serait que cette mission se transforme assez rapidement en quartier général et que son « directeur » reçoive le titre de commandant. Il est en effet évident que le COPS et le CMUE ne peuvent gérer au jour le jour les missions ou opérations militaires de l'Union. Seules des considérations idéologiques ont fait obstacle jusqu'à présent à la décision de doter l'Europe d'une structure de commandement.

De façon symétrique, la question se pose pour la planification de défense dont l'essentiel repose actuellement sur les épaules du directeur général de l'EMUE. Or cette tâche nous semble suffisamment importante pour justifier d'une structure dédiée avec un commandant à sa tête. Dans cette perspective il serait peut-être souhaitable de placer sous le même commandement les processus de planification civile et militaire et sortir de la situation actuelle qui nous semble un peu confuse dans la répartition des tâches entre l'EMUE et la partie civile du SEAE en charge des capacités civiles et militaires (*Crisis Management and Planning Directorate - CMPD2*).

4.2.1.5 Nommer et documenter le processus dans un document unique

Enfin, il serait utile que les instances européennes rédigent une instruction détaillant l'ensemble du processus de planification. Il s'agit de simple bon sens : comment exécuter correctement un processus qui n'est décrit nulle part et qui n'est connu que par une poignée d'acteurs soumis à des changements d'affectation à intervalles réguliers ? Comment garder la mémoire de ce processus si on ne l'écrit pas ?

L'opacité et le manque de continuité du processus européen nuisent à sa bonne articulation aussi bien avec le processus otanien qu'avec les processus nationaux. Comment s'étonner dans ces conditions que

les planificateurs nationaux écartent spontanément le processus européen jugé opaque et compliqué au profit du processus otanien, parfaitement décrit jusque dans ses moindres détails ?

4.2.2 À moyen terme

4.2.2.1 L'épineuse question du Livre blanc

En juin 2016 après que la HR/VP Federica Mogherini eût exposé la stratégie globale de l'Union européenne et que cette stratégie eût été accueillie favorablement (mais pas formellement adoptée) par le Conseil, de nombreuses voix se sont élevées, en particulier au Parlement européen⁵³, pour demander la rédaction d'un Livre blanc pour la défense ou à tout le moins d'une « stratégie de défense » intégrée au sein de la stratégie globale (*defence sub-strategy*).

Les raisons pour lesquelles un tel Livre blanc n'a jamais vu le jour tiennent tout simplement au fait qu'il a alors été jugé politiquement irréalisable compte tenu des profondes divisions existant entre les Etats membres quant à l'évaluation des risques et des menaces et en particulier sur la question de savoir si la Russie constituait ou non une menace. La réponse étant jugée impossible, la question de savoir si le Livre blanc était souhaitable n'a donc pas été posée.

Néanmoins, dans sa proposition de plan de mise en œuvre adressée au Conseil le 14 novembre 2016⁵⁴, la HR/VP a proposé un niveau d'ambition en matière de défense, niveau d'ambition qui a été adopté par le Conseil dans ses conclusions du même jour.

Ce « niveau d'ambition » (politique), n'a pas été exprimé en termes de « menaces », mais en termes « capacitaires » (par exemple : « être capable de mener des opérations de gestion de crises »), très exactement comme cela est fait au sein de l'Alliance atlantique. C'est une manière comme une autre de ne pas avoir à désigner officiellement ses « ennemis ».

Dans ces conditions, un Livre blanc était-il hors de portée ? Toute la question est de savoir ce que l'on entend par Livre blanc. Si l'on entend par là un Livre blanc « à la française » qui ne se contente pas de dresser un vaste panorama de la situation stratégique, mais désigne les menaces et explicite les « contrats opérationnels », c'est-à-dire les objectifs militaires que les forces sont censées remplir, alors oui, un tel Livre blanc était sans doute hors de portée et aurait pris trop de temps à rédiger. La réponse n'aurait pas été différente pour un Livre blanc « à l'anglaise », comme par exemple la *National Security Strategy and Strategic Defence and Security Review* de 2015 qui entre dans le détail des missions des forces. Observons toutefois que ce dernier document est tout à la fois une « stratégie globale » (*National Security Strategy*) et une « stratégie de défense » (*Strategic Defence and Security Review*), ce qui dans le précédent cycle de planification britannique (2010) avait donné lieu à deux documents distincts. Toutefois, si l'on entend par Livre blanc un document ou un ensemble de documents permettant

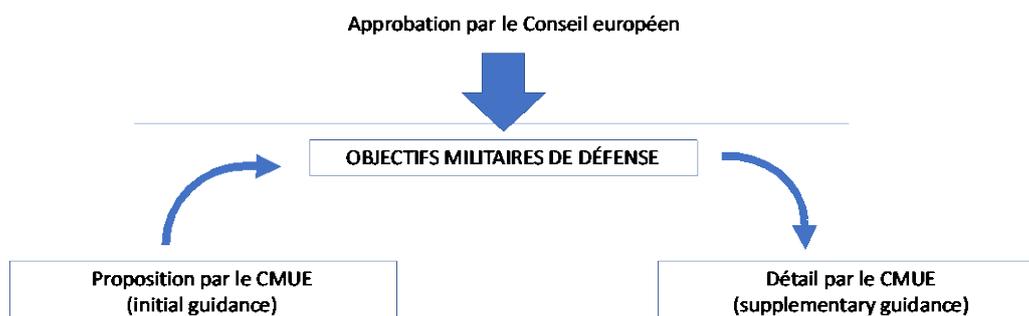
⁵³ Voir Annexe 2 – rapports et résolutions du Parlement européen sur le Livre blanc

⁵⁴ [CONS UE 14392/16](#)

d'enclencher une authentique planification de défense de nature à permettre le développement de capacités, il ne fait aucun doute que jamais l'Union n'en a été aussi proche qu'en 2016.



En effet, en définissant les objectifs de défense de l'Union, les rédacteurs de la stratégie globale ont fait la partie la plus difficile du travail. Sans qu'il soit besoin d'écrire un document intitulé formellement « Livre blanc », il eût suffi que les Etats membres traduisent de façon plus étayée leurs ambitions de défense en objectifs militaires. Pour cela, nul n'était besoin qu'ils écrivent eux-mêmes les objectifs militaires. Il eut suffi au Conseil européen de procéder de la même façon qu'à l'Alliance, en demandant au CMUE de proposer ce qu'il juge nécessaire pour remplir les objectifs militaires, de l'approuver ou de le modifier, puis de laisser le soin au CMUE de détailler ces objectifs. Tout ce processus pouvant être classifié, comme à l'OTAN.



On comprend mieux ainsi l'affirmation du Directeur exécutif de l'AED, M. Jorge Domecq, selon laquelle l'Union n'a pas besoin d'un « Livre blanc ». Techniquement, cette affirmation est vraie. La preuve en est que le CMUE soutenu par l'EMUE a pu conduire un cycle complet en partant de l'objectif global de 2010, du traité et du niveau d'ambition de 2016. Néanmoins, la situation présente est politiquement contestable, car les chefs d'Etat et de gouvernement ne peuvent se défaire de leur responsabilité de formuler les ambitions en matière de défense.

Les prochaines autorités européennes qui se mettront en place à l'issue des élections de mai 2019 gagneraient donc à reformuler les objectifs de défense de l'Union de façon plus explicite et dans des

termes qu'il soit possible de traduire en objectifs militaires, ce qui n'est pas tout à fait le cas de l'objectif consistant à « protéger l'Union et ses citoyens », car si l'objectif est louable, la question à laquelle les planificateurs militaires doivent répondre est : « Avec quoi ? ».

Pour que cette définition des objectifs militaires soit synchrone avec le processus otanien, il faudrait que la directive politique de l'Union soit adoptée dans le premier semestre 2023, ce qui laisserait trois ans au Conseil européen et au nouveau ou à la nouvelle HR/VP pour relancer un processus de stratégie globale/niveau d'ambition qui soit adopté au plus tard en 2022. Sous réserve du résultat des prochaines élections au Parlement européen, un tel scénario nous semble tout à la fois possible et souhaitable. Dans l'attente, une solution devrait être trouvée pour mieux focaliser le FED sur les besoins capacitaires de l'Union.

Si le chemin en direction d'une plus grande autonomie stratégique européenne devait continuer à être emprunté par les prochaines autorités européennes il nous semble important que le Parlement européen s'implique davantage dans le processus, notamment par le biais de l'examen des nominations des commissaires de la prochaine Commission et du ou de la HR/VP. Le Parlement pourrait également étudier de façon plus précise les modalités de rédaction du futur Livre blanc : qui aurait la responsabilité de l'écrire : HR/VP, Commissaire en charge de la défense, Haut représentant du Conseil pour la défense ? Sous quels délais et dans quelles formes ? Faudrait-il privilégier une approche par les capacités ou par les théâtres d'opérations ? De quelle façon la réflexion stratégique de l'EUDPP peut-elle être intégrée dans le NDPP et non pas le subir ? Si l'Union européenne doit être au rendez-vous de 2023, elle doit commencer à s'y préparer activement dès maintenant.

4.2.2.2 L'établissement d'une feuille de route capacitaire unique pour l'UE

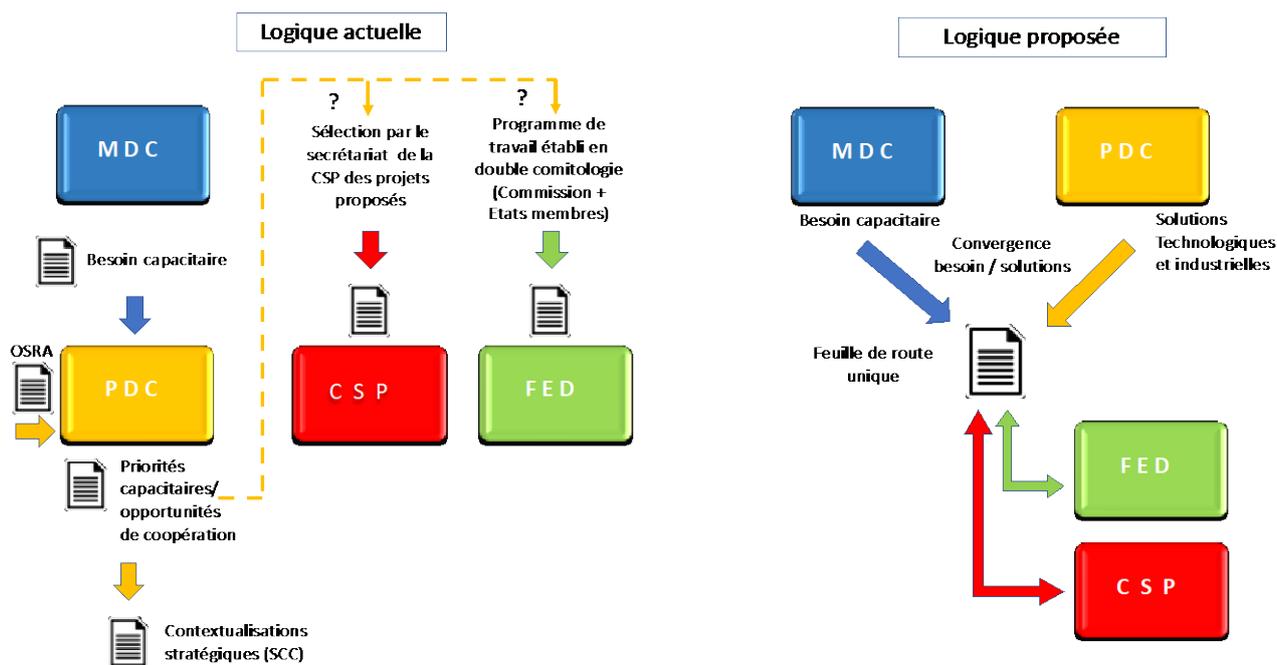
Comme on vient de le voir dans les développements qui précèdent, le processus de planification européenne voit s'empiler la liste des priorités capacitaires, puisqu'il y a d'abord le catalogue des progrès de l'EMUE qui recense les lacunes capacitaires susceptibles d'avoir un impact déterminant sur la réalisation du niveau d'ambition militaire, puis le plan de développement capacitaire de l'AED dont on a montré qu'il n'avait qu'un rapport ténu avec le précédent. A cela il faut ajouter la stratégie globale de recherche de l'AED, mais aussi les projets proposés dans le cadre de la CSP, qui devraient en toute logique répondre aux priorités capacitaires établies soit par le catalogue des progrès, soit par le PDC, mais qui en réalité n'ont d'autre motivation que les priorités nationales des Etats membres qui les promeuvent. Et enfin il faut encore ajouter à cela le programme de travail qui sera nécessairement établi par la Commission avec le concours des Etats membres pour l'attribution des subventions du Fonds Européen de défense, soit au total, cinq listes de capacités à développer.

Le moins que l'on puisse dire est que cette situation n'est pas satisfaisante.

C'est pourquoi beaucoup d'espoirs ont été placés dans le nouveau processus des mises en situation stratégiques (SCC) mais le premier jeu de résultats de ces nouveaux outils ne sera connu qu'en 2019 et ne pourra donc servir au mieux que pour le FED en 2021. C'est dans l'alignement de ces SCC avec les

résultats de la stratégie en matière de recherche OSRA et le processus des *Key Strategic Technologies* mise en œuvre également au sein de l’AED que l’on pourrait peut-être développer (enfin) des feuilles de route viables et sortir de la logique de silos.

Il eût été plus simple, à l’instar de ce qui se fait dans les processus nationaux, d’instaurer un dialogue entre les équipes chargées d’exprimer le besoin opérationnel et celles capables d’apporter des solutions technologiques afin d’établir progressivement une convergence besoin-solutions, y compris en impliquant dans ce dialogue des industriels seuls capables de fournir des estimations en termes de faisabilité technique, de coûts et de délais.



4.2.2.3 La question de l’attribution ou non de cibles capacitaires européennes individuelles

A l’issue du processus capacitaire européen, la question qui vient naturellement à l’esprit est celle de l’attribution ou non de cibles capacitaires individuelles, à l’instar de ce qui se fait à l’OTAN. En effet, l’attribution de cibles capacitaires collectives au sein de l’Union date de novembre 2007 et n’a produit aucun résultat probant. Pourquoi dans ces conditions s’obstiner dans cette direction et ne pas instaurer de bout en bout une logique *top-down* ?

Le fait est que l'attribution de cibles capacitaires individuelles à l'OTAN n'a pas toujours produit de résultats plus probants et c'est ce qui fonde pour partie l'exaspération américaine. Même s'ils sont mis en minorité et contraints d'adopter un paquet d'objectifs capacitaires qui ne leur convient pas, certains Etats membres ne peuvent être forcés de remplir ces objectifs. Ce qu'ils n'hésitent pas à faire parfois.

Quoiqu'il en soit, l'attribution de cibles capacitaires à l'issue du processus européen se heurterait à une fin de non-recevoir de la part des Etats membres qui ne veulent pas en entendre parler. Cela parce qu'ils ne veulent pas avoir à suivre plusieurs séries de recommandations capacitaires.

Il est donc à ce stade inutile d'essayer de promouvoir une solution qui n'a aucune chance d'être acceptée par les Etats membres. En revanche, il nous semble indispensable que le FED et donc également la CSP, parce qu'ils comprennent de puissantes incitations financières, contribuent au financement de la feuille de route capacitaire européenne et ne soient pas simplement le fruit de concours de beauté organisés selon des critères qui n'ont rien à voir avec le comblement des lacunes capacitaires européennes, mais tout à voir avec des compromis bancals et les intérêts industriels des Etats membres.

4.2.2.4 Repenser le rôle de l'AED – agence d'armement et d'innovation de rupture

La mise en place de l'Agence européenne de défense reposait sur l'idée implicite que les Etats membres accepteraient d'infléchir au moins un tout petit peu leur propre planification de défense pour coopérer à des projets communs. Cette hypothèse s'est révélée infondée et les Etats membres n'ont jamais voulu déléguer à l'AED d'authentiques programmes d'armement. Ce d'autant plus que l'AED est née quelques années trop tard, après que de nombreux projets importants ont été confiés à l'OCCAR au tournant des années 1998-2003.

La logique eût été de fusionner l'OCCAR et l'AED. C'était du reste la vision initiale des rédacteurs du traité établissant la Constitution européenne de 2003. Mais là encore cette vision d'ensemble s'est perdue. Elle reste pourtant d'actualité, tant les missions des deux organisations sont proches et pourraient s'enrichir mutuellement l'une l'autre. C'est non seulement une question d'efficacité de la dépense publique, mais il serait dommage de ne pas capitaliser l'expérience de l'OCCAR, en lui déléguant certains programmes issus du FED ou de la PESCO. Dans cette perspective, la fusion des deux organismes aurait le mérite d'eupéaniser l'OCCAR et de professionnaliser l'AED, pour la conduite de programmes d'armement.

A défaut de fusion avec l'OCCAR, on peut se demander si l'AED ne pourrait pas devenir une sorte de DARPA européenne en fédérant l'ensemble des organisations européennes déjà existantes et à qui l'on pourrait confier des initiatives telles que JEDI, (*Joint European Disruptive Innovation*) afin de relever les nombreux défis technologiques, tels la révolution numérique, l'industrie 4.0. le cyber, l'intelligence artificielle, le combat cloud etc. le tout sans créer une nouvelle structure.

4.2.2.5 Désigner une autorité chargée d'arbitrer les choix d'investissement

Si elle était adoptée, la convergence entre les besoins capacitaires et les solutions technologiques nécessiterait la désignation d'une autorité d'arbitrage. A l'heure actuelle, compte tenu du fonctionnement en silo qui a été décrit, il est peu probable que des arbitrages concernant les investissements remontent au comité directeur de l'AED. Et quand bien même cela serait possible, cela ne serait pas souhaitable car cela reviendrait à donner systématiquement raison au point de vue industriel/coopération sur le point de vue opérationnel. Si l'Union était en mesure de mettre en place un processus de développement capacitaire supposant d'authentiques choix capacitaires, comme par exemple : « Faut-il développer un programme ou acheter sur étagères ? » il serait alors souhaitable de désigner une autorité ou une instance capable de rendre ces arbitrages. Il pourrait s'agir théoriquement de la HR/VP ou bien ce qui serait beaucoup plus logique d'un(e) HR/VP défense. Malheureusement une telle réforme ne semble guère à l'ordre du jour.

Dans ces conditions, la seule solution convaincante serait la mise en place d'une Direction générale défense au sein de la Commission, placée sous les ordres d'un Commissaire/Vice-Président, comme nous l'avons proposé en 2016⁵⁵. Cette création devrait logiquement être accompagnée par la transformation de la sous-commission défense (SEDE) du Parlement européen en une commission à part entière, ceci afin de favoriser le dialogue entre les responsables politiques en charge de ces questions.

4.2.2.6 L'acquisition de capacités en propre par l'Union

Enfin, l'une des voies les plus prometteuses semble être pour l'Union européenne d'acquérir des capacités en propre. L'on sait que l'acquisition de telles capacités ne serait pas envisageable dans le cadre de la PSDC où l'article 42. 1 du TUE dispose clairement que l'exécution de cette politique repose sur des capacités fournies par les Etats membres. Toutefois rien n'est dit pour ce qui est de la « défense commune » prévue à l'article 42. 2. Et de fait, l'Union a acquis des capacités, certes à usage dual, tels que la constellation de satellites géostationnaires Galileo, mais qui comportent également une utilité militaire.

L'Union pourrait donc poursuivre sur la même voie et acquérir par exemple des drones de surveillance maritime pour ce qui est de la surveillance des frontières aussi bien au sud qu'au nord. Elle pourrait également envisager l'acquisition d'une flotte d'avions de transport multirôle qui pourraient être d'une grande utilité dans le cas de crises humanitaires ou d'évacuations de ressortissants européens. Au demeurant c'est bien ce que fait l'OTAN avec l'acquisition de '*strategic enablers*' tels que, par exemple, les avions de guet aérien dits AWACS.

⁵⁵ Frédéric Mauro *The future of European Defence Research*, précité p. 60 §5.3.3.

4.3 LES ÉLÉPHANTS DANS LA PIÈCE

4.3.1 La relation avec l'OTAN

La complexité du processus capacitaire européen trouve sa source dans le fait que l'Union européenne n'a jamais choisi entre les deux voies qui s'offraient à elle : une capacité autonome à gérer des crises – la PSDC – distincte mais compatible avec l'Alliance atlantique ou bien une « défense commune », susceptible de se développer au sein de l'Alliance en tant que « pilier européen ».

4.3.1.1 La division du travail : la PSDC

L'histoire de la PSDC tient en quatre mots : « plus jamais la Yougoslavie ». C'est ce sur quoi avait porté l'accord de Saint-Malo et c'est sur cet accord que se sont bâtis les sommets de Cologne, d'Helsinki et tout le processus qui a suivi. Il n'y avait à l'origine, conceptuellement du moins (voir supra chapitre 1.3.), aucune « duplication » entre la PSDC et l'OTAN, mais au contraire une division du travail. Et pour preuve, ce concept a été initié, partagé et approuvé par le Royaume-Uni qui, de tous les pays européens, est le plus attaché à l'intégrité de l'OTAN.

Malheureusement, les fortes divergences apparues dans le camp européen au moment de la guerre d'Irak en 2003 ont mis cette idée d'une capacité autonome de gestion de crises sous le boisseau. Ce n'est qu'en 2010 qu'elle a ressurgi, dans le cadre bilatéral des accords de Lancaster House entre le Royaume-Uni et la France. Et de fait, la « *Combined Joint Expeditionary Force* » - établi par le traité - n'est rien d'autre, comme son nom l'indique, qu'un « corps expéditionnaire » interarmées et entre alliés, destiné à être utilisé pour les missions « les plus exigeantes » de la PSDC.

Or cette force expéditionnaire n'a jamais été utilisée. Pourquoi ? N'était-elle pas prête pour le Mali ou pour la Libye ? Sans doute. Les deux gouvernements se sont-ils trouvés en désaccord ? Peut-être. Mais la vérité est probablement ailleurs. Sans l'aide apportée par les Etats-Unis en termes d'ISR, de transport stratégique, de munitions et d'autres capacités critiques, ce corps expéditionnaire ne pourrait être employé de façon autonome. Ce qui, en termes d'« autonomie stratégique », nous ramène au point de départ.

Regardons la vérité en face : non seulement les Européens sont incapables de conduire seuls des opérations de gestion de crises de haute intensité, mais pour la vaste majorité d'entre eux, l'idée même de le faire ne les intéresse pas soit qu'ils n'aient pas les moyens militaires d'y participer, soit qu'ils ne croient pas en l'usage de la force pour résoudre des crises, soit encore qu'ils se concentrent sur leur propre sécurité. Seule la France (et le Royaume-Uni mais qui quitte l'Union) accorde encore une importance à ce type de missions, dont elle peine à convaincre de l'utilité ses alliés européens.

Dans ces conditions faut-il s'obstiner ? Faut-il encore entretenir le rêve d'une PSDC portée par les Européens et capable des missions les plus exigeantes, ou bien laisser au P3 - Etats-Unis, Royaume-Uni

et France - la responsabilité d'agir non pas au nom de l'Europe, mais au nom de l'Alliance atlantique ? Car c'est bien la situation actuelle.

4.3.1.2 L'inclusion au sein de l'Alliance : le pilier européen

Le retour de la menace russe, conjugué aux incertitudes sur la pérennité de l'Alliance a redonné souffle et vie à l'idée d'une « défense commune », pourtant introduite du bout des lèvres dans le TUE avec outremanche l'arrière-pensée qu'il s'agissait d'un vœu pieu qui ne se matérialiserait jamais⁵⁶. Cette idée n'est pas incompatible avec l'OTAN, mais contrairement à la PSDC, il s'agit ici d'inclure les capacités européennes au sein de l'Alliance, avec les mêmes missions. C'est la vieille idée d'un « pilier européen de l'Alliance » qui a déjà fait couler beaucoup d'encre.

Les Britanniques se sont toujours opposés à cette idée au nom de la « non-duplication » et du « réservoir unique de forces ». Leur départ de l'Union ne changera rien à l'affaire car d'autres Etats membres européens sont prêts à reprendre le combat et ont du reste déjà commencé à le faire. Mais il y a dans cette position un tour de passe-passe intellectuel qui constitue un défi à l'intelligence la plus bornée : en quoi le fait de renforcer les forces européennes affaiblirait-il l'Alliance atlantique ? Faut-il rester faibles pour être protégés ? Cela va du reste à l'encontre même du souhait affiché par les Américains.

En réalité, prétendre que renforcer la défense européenne affaiblirait l'Alliance atlantique est la somme de toutes les hypocrisies. Hypocrisie des Européens qui ne veulent pas s'occuper de leur propre défense et s'en remettent aux Américains. Hypocrisie des Américains qui poussent à l'augmentation des dépenses de défense comme si l'Europe allait être envahie demain, mais ne veulent pas entendre parler d'autonomie stratégique européenne. Si les Américains sont sincères sur leur volonté de partager le fardeau que ne laissent-ils les Européens prendre leurs responsabilités⁵⁷ ? Et si les Européens sont sincères, que ne le font-ils pas ?

Certains diront que les Européens n'en sont pas capables, qu'ils ne dépensent pas suffisamment. Cela est vrai si on compare les dépenses européennes aux dépenses américaines, surtout si on prend en compte les dépenses d'équipement et celles en faveur de la recherche et développement.

⁵⁶ Voir sur ce sujet l'article remarquable de Peter Ricketts, *The EU and Defence : the legacy of Saint-Malo* RUSI Journal 28 juillet 2017

⁵⁷ Sur ce sujet l'article le plus complet est celui de *Jolyon Howorth EU-NATO Cooperation and Strategic Autonomy : Logical contradiction or Ariadne's Thread?* Working paper KFG n° 90 Août 2018

<i>En milliards d'euros</i>			
2016	Etats-Unis	UE 28	Ratio
Recherche & Développement	61,1	8,8	1/4
Investissements (Equipements + R&D)	151,3	42,5	1/7

Source : Renaud Bellais DSI Hors Série n°61 août 2018

Sauf que les Européens n'envisagent pas de disputer aux Américains leur rôle de leader militaire et encore moins de leur faire la guerre. Pour juger si les dépenses de défense des Européens sont suffisantes ou non, il faut les comparer à celles de leurs adversaires potentiels, non à celles de leur principal allié. Or de ce point de vue, les Européens n'ont pas à rougir. Même sans le Royaume-Uni, les dépenses des 27 Etats membres de l'Union sont près de deux fois et demi supérieures à celles de la Russie et pas si éloignées de celles de la Chine.

<i>En milliards d'euros</i>	
2018	
UE 27	154 854
UE 28	196 915
Russie	59 122
Chine	203 413
Etats Unis	543 453

Source : SIPRI database

Peut-on en déduire que l'outil de défense européen est supérieur à l'outil de défense russe ? C'est peu probable. C'est moins d'une insuffisance de dépenses que souffre la défense européenne, que d'un problème d'efficacité de ces dépenses. Et c'est bien parce qu'elle est fragmentée par les décisions de 27 états-majors politiques et militaires, qu'elle duplique les mêmes recherches, les mêmes programmes et les mêmes capacités et qu'elle n'a pas de chaîne de commandement que la défense européenne est collectivement inefficace. Augmenter le niveau des dépenses sans réformer préalablement la cohérence des différentes défenses nationales ne ferait qu'accroître le gaspillage.

Au contraire, favoriser l'émergence de structures intégrées de défense européenne ne conduirait pas à la « duplication » comme on l'entend souvent, mais la réduirait. C'est en créant un ensemble intégré que les Européens pourront véritablement prendre leur destin en mains. C'est en planifiant progressivement – c'est-à-dire sur une quinzaine d'années - des capacités militaires suffisamment polyvalentes pour faire de la défense territoriale et au moins pour partie les missions de la PSDC. C'est en faisant de ce noyau intégré un ensemble cohérent prenant compte en tant que tel (et non plus individuellement) les cibles issues du NDDP que l'Union pourrait atteindre un « niveau *approprié* »

d'ambition et d'autonomie stratégique» (souligné par nous) sans pour autant priver l'Alliance atlantique de son utilité, ni l'affaiblir dans son rôle d'outil privilégié pour la défense collective. Dans cet ensemble intégré, dont la finalité sera de participer à la défense territoriale, il faudra également, le moment venu, que les Européens discutent entre eux d'une garantie nucléaire partagée.

Quoiqu'il en soit, full PSDC et/ou défense commune - la réponse à cette question conditionne fortement l'orientation à donner au processus capacitaire européen.

4.3.2 Les difficultés de passer de la coopération à l'intégration

4.3.2.1 Les limites de la coopération

Jusqu'à présent toutes les initiatives prises dans le domaine de la défense européenne reposent non pas sur l'idée d'une intégration des forces, processus engageant et irréversible, mais bien sur l'idée d'une coopération, processus moins contraignant et réversible qui, pour ces raisons, a la préférence des Etats. Tous les processus capacitaires que nous avons passés en revue sont affectés par ce tropisme en faveur de la coopération.

Pour ce qui est du PDC, la prise en compte par l'AED des opportunités de coopération entre Etats membres (le « *strand* Charlie ») altère l'expression du besoin opérationnel et le transforme en une liste de domaines capacitaires, pour lesquels il serait bien que les Etats membres coopèrent. Les Etats membres sont d'autant plus attachés à cette prise en compte, que c'est la seule chose qui les intéresse vraiment.

La Coopération Structurée Permanente avait originellement pour ambition de promouvoir une « intégration » des forces européennes. Et pour preuve, le protocole numéro 10 du TUE prévoyait des mesures de « spécialisation » des forces ou de « réexamen des procédures de décision nationale » qui sont bien des marqueurs de l'intégration. Or, pour l'instant la CSP n'est pas être autre chose qu'un simple cadre de coopération. Les engagements « juridiquement contraignants » auxquels ont souscrit les Etats participants ne semblent guère contraindre qui que ce soit. Ainsi ceux pris aux fins de développer la base industrielle et technologique de défense européenne n'ont guère été suivis d'effets. C'est même le contraire qui s'est produit. Depuis novembre 2017, date de l'établissement de la CSP, les Etats participants ont acheté pour plus de 24 milliards de dollars d'équipements étrangers, principalement américains⁵⁸. Cette somme avoisine même les 30 milliards de dollars depuis que la Belgique a fait part de sa décision d'acquérir des avions F 35 américains, au lieu des deux autres propositions européennes, pour renouveler son aviation de combat. C'est sans doute plus que les achats d'équipements européens sur la période.

⁵⁸ Voir Annexe 7 – Les achats d'équipement militaires étrangers par les Etats partie à la CSP.

Enfin, le Fonds européen de défense a pour objet essentiel de dé-risquer les projets, c'est-à-dire faire disparaître les surcoûts dus à ... la coopération. Ce serait un excellent résultat, mais l'on est toujours dans la coopération. Pas dans l'intégration.

Or il est important de ne pas confondre coopération industrielle et capacités militaires opérationnelles. Au tournant des années 2000, les pays membres de l'OCCAR ont conduit ensemble une dizaine de projets, pour plus de cinquante milliards d'euros⁵⁹, soit plus que ce qui est envisagé pour l'instant dans la CSP et le FED. Peut-on dire que ces coopérations industrielles ont changé la donne de la défense européenne ? Ont-elles facilité d'une manière quelconque la mise en œuvre de la PSDC ?

La coopération souffre d'une triple limitation.

La première est qu'elle n'offre pas une vue d'ensemble de l'état final recherché concernant la capacité opérationnelle à construire. Cette vision d'ensemble, seul un processus de planification de défense correctement mené permet de l'avoir. La somme des priorités nationales ne fait pas une priorité européenne.

La deuxième limitation de la coopération est qu'elle se concentre de façon préférentielle sur le développement de capacités nouvelles, parce qu'elles sont la promesse de nouveaux contrats et de nouvelles recherches. Or le comblement des lacunes capacitaires nécessite parfois tout simplement d'acquérir des capacités sur étagère. Ce qui est d'autant plus facile à faire si les étagères sont européennes. Prenons l'exemple du ravitaillement en vol. Il s'agit d'une importante lacune capacitaire européenne – estimée à plus d'une cinquantaine d'avions - et une solution européenne existe avec l'Airbus A330 MRTT. Pour combler cette lacune, il suffit d'acheter les avions. Or les pays européens ne le font qu'au compte-gouttes, soit parce qu'ils n'en ont pas les moyens, soit parce qu'ils estiment que ce n'est pas nécessaire puisque l'on peut compter sur les ravitailleurs américains.

Enfin la coopération, telle qu'elle est conçue aujourd'hui, se limite à un petit nombre de pays participants, alors qu'elle devrait concerner le plus grand nombre. C'est le cas en particulier dans la CSP où la moyenne de participants par projets n'est que de sept, alors qu'elle compte vingt-cinq Etats membres, qui de façon idéale devraient être concernés par tous les projets. Il y a même le cas de deux projets qui ne concernent que deux Etats. Cela en partie parce que tirant les leçons des expériences passées et en particulier de la coopération autour de l'hélicoptère NH-90 (menée dans la cadre d'une agence de l'OTAN) qui s'est traduite par autant de versions qu'il y avait de pays participants, les industriels européens ont réussi à convaincre leurs gouvernements, qu'une coopération réussie nécessitait d'être menée entre un très petit nombre d'Etats, si possible deux seulement. Une fois lancée la coopération peut être ouverte à d'autres pays. Au demeurant les Etats-Unis développent seuls (ou parfois avec un partenaire junior) leurs programmes, en ne tenant compte que de leur propre besoin capacitaire. Ils ouvrent ensuite progressivement la sous-traitance à des parties plus ou moins

⁵⁹ Voir la liste de ces projets dans Frédéric Mauro *The future of European Defence Research* précité, p. 89

importantes du programme, en fonction des nécessités d'offrir des compensations industrielles. Or, en Europe, où aucun Etat ne dispose d'une base industrielle nationale suffisamment large pour asseoir la rentabilité du programme, il serait souhaitable d'associer dès le départ le plus grand nombre de participants. C'est le cas en particulier pour les systèmes de commandement et de contrôle (C2), ou les programmes qui nécessitent des investissements lourds et pour lesquels il est important d'être assuré d'emblée d'un nombre significatif de commandes, l'A400M par exemple.

A ces limites, il faut rajouter le fait que souvent la coopération laisse des traces négatives dans la mémoire des partenaires industriels, car il n'est pas naturel pour des compétiteurs industriels qui se livrent des batailles féroces à l'exportation et qui souvent se détestent entre eux, de coopérer sur ordre. La coopération industrielle européenne en matière de défense est pleine de coups bas, de rancunes et de velléités de revanche. La tendance naturelle en matière d'industrie de défense, est plutôt de ne pas coopérer, de rester en situation de monopole et si possible de faire disparaître ses compétiteurs.

4.3.2.2 Les difficultés de l'intégration

Seule l'intégration des appareils de défense produit des économies budgétaires substantielles et des gains opérationnels forts. De ce point de vue, le modèle d'intégration est fourni par les accords Benasam entre les Pays-Bas et la Belgique⁶⁰. Ces accords ont permis à ces deux pays, en dépit d'un niveau de dépense de défense très faible (moins de 1 % du PIB) de maintenir une flotte de frégates et de chasseurs de mines. Cela parce que ces deux pays planifient ensemble, s'engagent financièrement ensemble, construisent ensemble, soutiennent ensemble et opèrent ensemble leur capacité, sur laquelle ils gardent néanmoins un contrôle « souverain ». C'est aussi un modèle d'intégration que poursuit l'Allemagne au travers du « *Framework Nation Concept* », développé dans le cadre de l'OTAN.

Mais la plupart des Etats européens ne veulent pas entendre parler d'intégration. Ceci parce qu'ils craignent d'y perdre leur liberté d'action et que cette liberté leur est d'autant plus précieuse que leurs intérêts divergent. Il nous semble du reste intéressant de dresser un diagramme des intérêts divergents des Etats en fonction de la position vis-à-vis des trois composantes de l'autonomie stratégique⁶¹.

S'agissant tout d'abord de la **composante opérationnelle**, c'est-à-dire la capacité à conduire seuls des opérations, certains pays tels la France, y accordent une importance capitale, disons 8 sur une échelle de 10, alors que d'autres pays, tels l'Allemagne, n'y accordent qu'une importance moindre, et certains pays, tels la Pologne, au contraire la redoutent, car cela signifierait à ses yeux que l'Europe se retrouverait seule face aux Russes, sans les Américains.

S'agissant ensuite de l'**autonomie industrielle**, elle est importante pour tous les pays qui ont une industrie de défense indépendante, ce qui est le cas de la France ou de l'Allemagne. D'autres pays qui ont une industrie de défense davantage imbriquée avec celle de pays tiers, en particulier les Etats-Unis,

⁶⁰ Frédéric Mauro *La Coopération Structurée Permanente : perspectives nationales et état d'avancement* 2017 précité p. 73

⁶¹ Frédéric Mauro *Autonomie stratégique : le nouveau Graal de la défense européenne* précité

ont une attitude plus nuancée sur la question. Enfin tous les pays qui n'ont qu'une industrie de défense peu développée, n'y attachent pas d'importance et préfèrent au contraire mettre en coopération les industriels des autres pays qu'ils soient européens ou non. Pour ces pays, dépendre des Etats-Unis n'est pas différent de dépendre de la France ou de l'Allemagne.

Enfin, la **composante politique de l'autonomie**, c'est-à-dire la capacité pour l'Union en tant qu'entité de prendre des décisions dans le domaine de la défense et de les exécuter varie d'un pays à l'autre. Par exemple pour l'Allemagne défense européenne rime avec intégration. Ce n'est certainement pas le cas pour la Pologne. Quant à la France, ses dirigeants se réfugient trop souvent sous le vocable délibérément ambigu de « Europe de la défense »⁶² pour promouvoir ce qui n'est en réalité qu'une coopération dans les domaines opérationnels et industriels, mais probablement pas politique.

Le tableau ci-après n'a d'autre valeur que l'exemple. Il aurait un intérêt plus grand s'il était rempli avec les réponses des dirigeants des Etats membres ou établi sur des bases plus objectives qu'intuitives. Néanmoins, il met bien en évidence les divergences d'intérêts des Etats membres sur cette question importante de l'autonomie stratégique. Chaque Etat membre ne voit que ses intérêts propres.

Intérêts des Etats Membres	Allemagne	France	Italie	Espagne	Belgique	Pologne	Suède	Portugal	Finlande
Autonomie opérationnelle	3	8	4	5	1	1	2	1	7
Autonomie industrielle	7	9	7	6	3	3	5	1	3
Autonomie politique de l'Union	7	5	4	5	8	1	1	4	5

Source Frédéric Mauro 0 = pas d'intérêt 10 = intérêt maximum

Le problème est qu'il n'y a aucune raison pour que ces intérêts se mettent à converger. Ils dépendent pour l'essentiel de facteurs nationaux et leur orientation est par nature contingente puisqu'elle dépend aussi bien des résultats des élections dans chaque pays que de l'alchimie personnelle qui unit ou désunit leurs dirigeants. En l'absence d'une instance d'arbitrage il y a autant de chances d'assister à une convergence des intérêts européens qu'à un alignement astral entre toutes les planètes du système solaire. C'est pourquoi la politique dite des « petits pas » n'a que peu de chances de réussir. Même dans cent ans.

4.3.3 La chaîne de décision politico-militaire européenne

L'une des choses que les militaires européens mettent fréquemment en avant parmi les faiblesses du processus capacitaire européen est l'absence d'une chaîne claire de commandement. Quel est le chef

⁶² Nicolas Gros-Verheyde *Ce qu'est l'Europe de la défense. Ce qu'elle n'est pas* blog B2pro 7 novembre 2018

militaire en charge du processus capacitaire ? Qui décide des capacités ? Que veut l'Union ? Autant de questions qui trouvent des réponses à l'OTAN, mais pas dans l'Union européenne.

Poser la question de la chaîne de commandement militaire c'est poser la question de l'instance politique capable de prendre des décisions dans le domaine de la défense et d'en suivre l'exécution. Car auprès de qui ce chef militaire européen, s'il existait, devrait prendre ses ordres, et à qui devrait-il rendre compte de leur exécution, sinon à une instance politique ? Or pour qu'une telle instance puisse être reconnue pour telle, elle doit remplir deux conditions : la légitimité et l'efficacité dans la prise de décisions.

4.3.3.1 La condition de la légitimité

Qui en Europe est légitime pour fixer les orientations en matière de défense ? La réponse la plus évidente, si l'on se conforme aux traités, est le Conseil européen qui, aux termes de l'article 22 du TUE « identifie les intérêts et les objectifs stratégiques européens ». Mais voilà, le même article spécifie également que : « le Conseil européen statue à l'unanimité sur recommandation du Conseil ». Or cette condition suffit pour bloquer toute avancée significative, autre que celles qui recueilleraient le plus petit commun accord tant les intérêts sont divergents, comme on vient de le voir. Et du reste aucun pays au monde ne confie le soin de gérer sa politique de défense à une instance collégiale, statuant à l'unanimité, même pas la Confédération helvétique.

Le Haut représentant/vice-président de la Commission dispose de pouvoirs importants en matière de défense, en particulier celui de proposer au Conseil de prendre des décisions relatives à la PSDC (article 42. 4). Mais ce n'est qu'un pouvoir de proposition. Huit années après la création de cette institution, l'expérience a montré que, quel que soit l'intérêt de la HR/VP pour les questions de défense, les Etats membres n'entendaient pas lui concéder une marge de manœuvre importante.

Quant au Président de la Commission, il n'a légalement que peu de pouvoirs en matière de défense. C'est tout juste si l'article 42. 4 précité lui concède le droit de faire – s'il y a lieu – une proposition conjointe avec la HR/VP de recourir à des moyens nationaux ainsi qu'aux instruments de l'Union. Mais même s'il avait une quelconque compétence, la légitimité du Président de la Commission pour prendre des décisions exécutives en matière de défense ne manquerait pas de faire débat compte tenu de son mode de nomination, dont les contours sont encore assez flous à l'heure qu'il est, en particulier concernant le rôle exact des partis politiques et du Parlement européen.

4.3.3.2 La condition de l'efficacité

En matière de sécurité et de politique étrangère, le Président de la Commission européenne, Jean-Claude Juncker a émis à plusieurs reprises⁶³ le souhait de passer de la prise de décision à l'unanimité des Etats de l'Union à la majorité qualifiée.

⁶³ Voir notamment [discours sur l'état de l'Union](#) le 13 septembre 2017 [discours de Jean-Claude Juncker à la 54^{ème} conférence sur la sécurité](#), Munich le 17 février 2018 et [discours sur l'état de l'Union](#) le 12 septembre 2018.

A l'appui de sa proposition le Président de la Commission a invoqué le fait qu'il n'était pas nécessaire de modifier le traité, mais simplement d'appliquer la « clause passerelle » des alinéas 3 et 4 de l'article 31 du TFUE qui disposent : « Le Conseil européen peut, à l'unanimité, adopter une décision prévoyant que le Conseil statue à la majorité qualifiée » à l'exception « des décisions ayant des implications militaires ou dans le domaine de la défense » c'est-à-dire dans une interprétation stricte, les décisions impliquant le lancement de missions PSDC soit impliquant l'usage de la force (« ayant des implications militaires ») soit de renforcement des capacités militaires des partenaires (« dans le domaine de la défense »).

Cette proposition a fait l'objet d'une communication de la Commission au Conseil le 12 septembre 2018 intitulée « Une Europe plus forte sur la scène internationale : un processus de décision plus efficace pour la politique étrangère et de sécurité commune de l'UE ⁶⁴».

Dans un registre très proche, la Chancelière allemande a émis à plusieurs reprises l'idée d'un Conseil de Sécurité européen. Cette proposition qui avait déjà été formulée au sein de l'Institut Jacques Delors⁶⁵ a été formellement endossée par le Président français lors du sommet franco-allemand de Meseberg le 19 juin 2018 dont l'un des attendus dispose que les deux Etats s'engagent à :

« Étudier de nouveaux moyens d'accroître la rapidité et l'efficacité de la prise de décision de l'UE dans le cadre de notre politique étrangère et de sécurité commune. Nous avons besoin d'un débat européen sur de nouveaux formats, tels qu'un **Conseil de sécurité de l'UE**, et des moyens de coordination plus étroite, au sein de l'UE et des instances internationales. Nous devrions également étudier les possibilités de **recourir au vote à la majorité en matière de politique étrangère et de sécurité commune**, dans le cadre d'un débat plus large sur le recours au vote à la majorité dans les politiques de l'UE. ⁶⁶»

Le ministre allemand des Affaires étrangères, Heiko Maas, a repris cette idée à l'Institut fédéral des hautes études de sécurité de Berlin⁶⁷.

Il faudrait également mentionner à ce stade l'Initiative européenne d'intervention, proposée à certains partenaires européens par le Président Macron et qui réunit une dizaine d'Etats européens⁶⁸.

Nous en sommes là aujourd'hui, et nul ne peut dire quelles modifications de la gouvernance européenne en matière de défense verra le jour. Mais il apparaît de plus en plus clairement qu'une modification est indispensable, dans ou hors du cadre des traités.

⁶⁴ [COM\(2018\) 647 final du 12.9.2018](#)

⁶⁵ Jacques Delors, Pascal Lamy, António Vitorino, Eneko Landaburu, Etienne Davignon, Nicole Gnesotto, Elisabeth Guigou, Philippe de Schoutheete, Elvire Fabry, Nicole Koenig et Thomas Pellerin-Carlin, membres de la Task Force de l'Institut Jacques Delors sur l'action extérieure de l'UE Tribune intitulée : [La sécurité de l'UE une urgence politique](#) 1^{er} mars 2016 ; voir aussi Pascal Lamy et Nicole Gnesotto in *Où va le monde ? – Le marché ou la force* Odile Jacob 15 février 2017

⁶⁶ Déclaration de Meseberg intitulée "[Renouveler les promesses de l'Europe en matière de sécurité et de prospérité](#) »

⁶⁷ [Bundesakademie für Sicherheitspolitik](#) 12 Octobre 2018

⁶⁸ Frédéric Mauro [L'initiative européenne d'intervention : pourquoi il faut écouter la Chancelière Merkel](#) IRIS 26 juin 2018.

CONCLUSION

Compte tenu de l'importance de la supériorité technologique dans les conflits modernes, du coût des armements et de leurs délais de fabrication, la planification de défense est devenue une activité essentielle pour la préparation des armées et l'efficacité de la défense. Or aujourd'hui le processus de planification de défense européen 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 pleinement de cette situation, pour la simple et bonne raison qu'ils ne veulent surtout pas d'une liste de priorités capacitaires en plus de celles qu'ils ont déjà. En effet, la grande majorité des Etats membres n'ont pas les ressources humaines ou matérielles nécessaires pour mener des exercices de planification. Pour ceux-là, la seule feuille de route qui compte, et depuis bien longtemps, est celle de l'OTAN. Ils n'envisagent pas d'en changer. D'autres n'obéissent qu'à une seule feuille de route : la leur et ne considèrent les autres que de façon subsidiaire. Pour sortir de cette situation, il faudrait une révolution copernicienne, un renversement des perspectives : il faudrait que les Etats membres acceptent que la planification européenne se fasse en préalable à leur planification nationale. C'est bien d'une révolution qu'il s'agit. Et on risque de l'attendre encore longtemps.

Cependant, les choses ont changé. Avec le Fonds européen de défense, l'Union va probablement mettre beaucoup d'argent sur la table et si l'on ne veut pas que cet argent serve à arroser les sables industriels sans discernement, mais au contraire produise les capacités dont l'Europe a besoin pour se défendre, il est nécessaire de suivre une planification de défense réellement efficace.

Or, de ce point de vue, une chose est sûre : il n'y aura pas de planification européenne efficace sans un document ou un ensemble de documents qui disent ce que l'Union veut faire en matière de défense – le niveau d'ambition politique - et ce que cela signifie concrètement en termes militaires : le niveau d'ambition militaire. Nous en étions très proches en 2016.

La question n'est donc pas de savoir s'il faut un Livre blanc pour avancer en direction de l'Union Européenne de défense. La question est de savoir quand l'écrire et comment ? Sur le « quand », cela ne fait aucun doute : l'Europe doit se préparer et s'organiser pour être au rendez-vous du prochain cycle capacitaire otanien en 2023. Sur le « comment » il n'est pas nécessaire que les Européens se mettent d'accord sur une analyse des menaces. Ils n'y arriveront probablement pas, sauf à utiliser le même atlas des menaces que celui de l'OTAN. Mais il leur faut à tout le moins définir leurs objectifs en termes capacitaires. A partir de ce point de départ, tout le reste est une simple question de technique et nul doute que des solutions seront trouvées s'il y a une réelle volonté pour atteindre le point d'arrivée désiré.

Mais pour que le processus capacitaire européen produise des capacités, ce qui est le but du jeu, il faudra au préalable faire sortir de la pièce trois énormes éléphants.

Premièrement il faudra que L'Union européenne soit capable de clarifier sa relation avec l'OTAN. Sauf comportement irrationnel, toujours possible, mais peu probable, l'OTAN ne disparaîtra pas d'elle-même. Elle sert trop bien l'intérêt des Européens aussi bien que celui des Américains. Or, la PSDC, qui offrait un instrument à côté et en dehors de l'Alliance, a échoué dans son objectif : l'autonomie d'action. Cela au fond parce qu'en dehors du Royaume-Uni et de la France elle n'intéressait pas les autres Etats membres. Le moment est donc peut être venu de reconsidérer les choses et de construire quelque chose qui réponde à ce que veulent vraiment les Européens : un pilier européen polyvalent de l'Alliance. Car si la défense européenne voit le jour, ce sera au sein de l'Alliance. Ni en dehors, ni contre elle.

Deuxièmement, il faudra que les Etats membres européens réalisent que la coopération industrielle et même la coopération opérationnelle ne suffisent pas à créer des capacités. La coopération est une bonne chose. Mais c'est seulement par l'intégration que ce pilier européen pourra voir le jour. Aujourd'hui les Européens dépensent beaucoup plus que les Russes et juste un peu moins que les Chinois en matière de défense, mais ils seraient incapables de faire face à une attaque de l'un ou l'autre de ces deux pays sans l'aide des Américains. C'est la preuve que le problème ne vient pas du niveau des dépenses, mais de leur efficacité. Pour l'accroître ce ne sont pas les industriels européens qu'il faut restructurer, mais bien les appareils militaires européens qu'il faut unifier. En d'autres termes, c'est la demande qu'il faut concentrer plus que l'offre, surtout si l'on veut maintenir une compétition entre les industriels.

Or, pour passer de la coopération à l'intégration, il faudra changer la façon dont les Etats membres de l'Union prennent leurs décisions. Actuellement nous sommes dans une impasse : la défense européenne ne peut se faire sans les Etats membres qui ont les capacités, les finances et l'expérience ; mais à cause de la règle de l'unanimité cette défense européenne ne peut pas non plus se faire avec eux. Chacun entend rester « souverain » et se préoccupe avant tout de ses propres intérêts. Dans le domaine qui nous occupe, aucune instance européenne n'est capable de faire prévaloir l'intérêt général, ni même un plus grand commun dénominateur. Tout le monde le sait, mais personne ne fait rien : la « souveraineté », à la fois totem et tabou, est le fossoyeur des défenses nationales européennes et installe l'Europe dans un protectorat américain de plus en plus inconfortable.

A défaut de changer les traités, et de basculer dans une logique fédérale, la solution la plus prometteuse paraît être celle d'un Conseil de sécurité européen évoquée par l'Allemagne et la France lors du sommet de Meseberg le 19 juin 2018. Et si l'on y réfléchit bien elle rejoint la proposition française d'Initiative Européenne d'Intervention (E2I) sur bien des points, car dans les deux cas il s'agit de trouver les moyens de préparer les décisions en matière de défense, pour que le moment venu elles puissent être prises avec la rapidité et l'efficacité qui s'imposent en la matière.

Ces changements vont requérir beaucoup d'audace, d'autant plus d'audace que le temps est compté. Pendant trop longtemps nous avons regardé les éléphants casser la porcelaine et pensé qu'ils étaient trop gros pour que l'on puisse les faire sortir du magasin. Et puis nous nous sommes accommodés de leur présence, au milieu de la vaisselle cassée. Nous nous sommes réfugiés dans le « pragmatisme », ce qui est une manière de dire que l'on ne sait pas où l'on va, et avons invoqué le petit-pas-tisme qui

consiste à faire croire que l'on avance, alors qu'on reste sur place. Ces deux affections de la pensée ont mené l'Europe là où elle est aujourd'hui : au bord du précipice. A force de renoncer à ce qui est souhaitable parce que on le juge impossible, on vit avec un possible qui n'est pas souhaitable. L'art de la politique est de concilier l'un et l'autre. C'est ce à quoi doivent s'employer les chefs d'Etats et de gouvernements européens. Si leur objectif est celui d'une Union européenne de la Défense qui protège ses membres et ses citoyens, alors il ne faut pas qu'ils se contentent de mots. Ils doivent faire en sorte que l'Europe dispose des capacités militaires et civiles adéquates.

Une Europe qui protège, oui. Mais avec quoi ? ■

ANNEXES

ANNEXE 1 : LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

Les interviews ont été conduites en personne ou par téléphone.

GAA Denis Mercier	Commandant Suprême pour la Transformation OTAN (SACT)	12 juillet 2018
M. Guillaume de la Brosse en charge des questions de politique étrangère de la sécurité et de la défense – Commission européenne	Membre de la Brexit Task force sur l'article 50	1 ^{er} août 2018
COL Jean-Louis Nurenberg	Conseiller défense – Direction de la défense du Luxembourg	2 août 2018
AL Philippe Coindreau GCA Eric Bellot des Minières GBR Bernard Toujouse	Major Général des armées - FRANCE Sous-chef plan à l'état-major des armées Pôle relations internationales militaires – Chef de la division euratlantique	22 août 2018
M. Paul Savereux	Directeur de la planification de défense - OTAN	23 août 2018
Dr. Dick Zandee	Senior Research Fellow à l'institut Clingendael de La Haye	27 août 2018
M. Bern Ulrich Von Wegerer	Attaché d'armement Ambassade d'Allemagne	27 août 2018
GBR Philippe Boisgontier COL (Armt) Jean-Paul Huberland	Directeur du Staff Element Europe Chef d'unité adjoint pour les besoins capacitaires Supreme Allied Command Transformation - MONS	28 août 2018
ICTA Thomas Loudes	DGA – Représentation permanente de défense de la France auprès de l'OTAN et de l'UE	29 août 2018

M. Peter Round	Ancien directeur pour les capacités A l'Agence européenne de défense	30 août 2018
M. Camille Grand	Secrétaire général adjoint de l'OTAN Directeur pour l'investissement de défense	31 août 2018
M. Kusti Salm	Représentant national pour l'armement Directeur pour les investissements de défense Ministère de la défense d'Estonie	3 septembre 2018
GAA Jean-Paul Palomeros	ancien Commandant suprême pour la Transformation à l'OTAN	3 septembre 2018
Dr. Alessandro Marrone	Responsable de recherches du programme défense à l'Istituto Affari Internazionali de Rome	4 septembre 2018
Dr. Daniel Fiott	Editor pour la Sécurité et la Défense Institut d'Études de Sécurité de l'U.E. (EUISS)	5 septembre 2018
Mme Zuzana Michalcová-Šutiaková	Cabinet du Président du Conseil européen	5 septembre 2018
M. Alain Alexis	Chef d'unité – DG Grow	5 septembre 2018
Dr Nathalie Tocci	Directeur de l'Istituto Affari Internazionali (IAI) Conseil spécial de la HR/VP Federica Mogherini Professeur honoraire à l'Université de Tübingen	6 septembre 2018

ASD (réunion)	Aerospace and Defence Industries Association of Europe	6 septembre 2018
	M. Peter Collins – président de la Commission de la défense ASD directeur de la planification de business – Selex Galileo M. John Jansen – président du NATO Industrial Advisory Group président de l'association Netherland industries for Defence & Security M. Thomas H. Weise – directeur EU Rheinmetall M. Andrea Nativi – directeur EU Leonardo M. Michael Langer – directeur EU Diehl Mme Isabelle Maelcamp d'Opstaele – ASD Senior Defence Adviser M. Alessandro Ricardo Ungaro – ASD Defence Manager	
COL Philippe Léopold	Agence Européenne de la Défense Chef de l'unité de coopération	7 septembre 2018
SE Hélène Duchêne	Ambassadrice Représentante permanente de la France Auprès de l'OTAN	7 septembre 2018
M. Pierre Delsaux	Directeur général adjoint DG GROW – Commission européenne	12 septembre 2018
Major General Serge Vassart	Représentant militaire adjoint de la Belgique Auprès du Comité militaire de l'Union européenne	13 septembre 2018
COL Geert Leeman	Conseiller auprès du COPS – groupe militaire pour la Belgique	
Capt Hans Huygens	Chef de la division pour la politique de défense à l'état-major des armées - BELGIQUE	
Lt GAL Esa Pulkkinen	Directeur général de l'EUMS Directeur de la MPCC (Military Planning and Conduct Capability)	13 septembre 2018
M. Jean-Paul Perruche	Ancien Directeur général de l'EUMS	13 septembre 2018

Auteur de multiples tribunes en faveur d'un Livre blanc européen pour la défense – Président de l'Association Eurodéfense France

Mme Claudia Major	Senior Researcher Forschungsgruppe Sicherheitspolitik / International Security Division SWP Stiftung Wissenschaft und Politik Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit/ German Institute for International and Security Affairs	14 septembre 2018
VAE Eric Chaperon	Représentant militaire de la France auprès de l'UE et de l'OTAN	17 septembre 2018
COL Franck Scher	Plannification de défense UE	
COL Christophe Lhomme	Plannification de défense OTAN	
M. Jean-Youri Marti	Directeur-adjoint Direction des capacités, des armements et de la technologie Agence européenne de défense	19 septembre 2017
GAL Michail Kostarakos	Président du Comité militaire de l'UE CMUE	20 septembre 2017
COL Markus Kohlweg	Président du groupe de travail/Task Force objectif global	
SE. Nicolas Suran	Ambassadeur, représentant permanent de la France auprès du Comité Politique et de Sécurité (COPS)	21 septembre 2017
M. Jean-Pierre Maulny	Directeur adjoint de l'Institut de relations internationales et stratégiques (IRIS) Directeur d'une étude intitulée « Analyse comparée des planifications capacitaires par pays de l'Union européenne et perspectives pour des orientations communes dans le cadre de la PESD et impact sur les programmations nationales » avec Sylvie Matelly et Fabio Liberti en septembre 2005	21 septembre 2017

RA Juha Vauhkonen	Représentant militaire de la Finlande auprès de l'UE et de l'OTAN	25 septembre 2018
Mr Arto Koski COL Hannu Teittinen LtCol Harri Ahonen	Directeur de l'armement Représentant militaire adjoint Assistant Military Representative	
M. Arnout Molenaar	Service Européen d'Action Extérieure Crisis Management and Planning Directorate	27 septembre 2018
Mme Sophie Lefeez	Chercheuse associée à l'IRIS Auteure de <i>L'illusion technologique dans la pensée militaire</i> La pensée stratégique – Nuvis – novembre 2017	27 septembre 2018
M. Martin Michelot	Directeur-adjoint du think tank Europeum spécialiste des questions de défense pour le groupe de Visegrad	27 septembre 2018
VAE. Xavier Païtard	Ancien Directeur du cabinet militaire du ministre de la défense (2005-2010) Ancien représentant de l'OTAN et de l'UE de 2010 à 2012 Conseiller défense du Président de MBDA	1 ^{er} octobre 2018
LtGen (ES A) Juan Montenegro	Représentant militaire de l'Espagne auprès de l'OTAN et de l'UE	2 octobre 2018
MajGen (ES AF) Emilio J. Gracia	Représentant militaire adjoint de l'Espagne	
Capt (ES N) Pedro Sánchez Arancón	Représentation militaire de l'Espagne	
LtCol (ES AF) Francisco Javier Rodrigues Ramos		
Maj Guillermo Ruiz Castilla (ES A)		
COL (GER A) Holger Koch	Représentant militaire adjoint représentation militaire allemande auprès de l'UE	4 octobre 2018
M. Louis Simon	Senior Analyst et Directeur de l'Institut Royal Elcano (Espagne) à Bruxelles	4 octobre 2018

M. Jacques Tournier	Ancien rapporteur général pour la Commission du Livre blanc (France) 2013 Conseiller maître à la Cour des comptes	5 octobre 2018
Brigadier General Gerald Funke	Chef de la division Planification de défense stratégique & concepts Ministère de la défense de la République fédérale d'Allemagne - Bonn	8 octobre 2018
LtCol Tobias Limmer	Division des Plans	
LtCol Ralf Orłowski	Division des Plans	
LtCol Jens Küster	Développement capacitaire multinational	
M. Alexandre Monéger	Chef de la section politique de défense Direction Politique et Capacités de défense OTAN	9 octobre 2018
M. André Loeseckrug-Pietri	Porte-parole de JEDI (<i>Joint European Disruptive Initiative</i>)	10 octobre 2018
Gal Yvan Gouriou	Directeur de cabinet du Président Comité Militaire de l'Union européenne	15 octobre 2018
Prof. Dr Alexander Mattelaer	Directeur des Affaires européennes à l'Institut Royal Belge pour les Affaires internationales - Egmont	15 octobre 2018
Brigadier General Heinz Krieb	Directeur de la division Concepts et capacités État-Major de l'Union Européenne	16 octobre 2018
Mme Filomena Chirico	Cabinet du Vice-Président Jyrky Katainen Travail, croissance, investissement et compétitivité - Commission européenne	22 octobre 2018

ANNEXE 2 : RAPPORTS ET RÉOLUTIONS DU PARLEMENT EUROPÉEN SUR LE LIVRE BLANC

31.10.2016

REPORT on the European Defence Union (2016/2052(INI))

Committee on Foreign Affairs

Rapporteur: Urmas Paet

The European Parliament,

.....

- M. whereas the **EU-level White Book** on security and defence should further strengthen the CSDP and enhance the EU's ability to act as a security provider in accordance with the Lisbon Treaty, and could represent a useful reflection on a future and more effective CSDP; whereas CSDP missions and operations are mostly located in regions such as the Horn of Africa and the Sahel which are heavily affected by negative consequences of climate change, such as drought and land degradation;
- N. whereas the Dutch Council Presidency promoted the idea of an **EU White Book**; whereas the Visegrád countries have welcomed the idea of a stronger European defence integration; and whereas Germany called for a European Security and Defence Union in White Paper of 2016 on 'German Security Policy and the Future of the Bundeswehr';
- O. whereas gradual defence integration is our best option for doing more with less money, and the **White Book** could offer a unique opportunity to propose additional steps;

European Defence Union

1. Recalls that to ensure its long-term security, Europe needs political will and determination underpinned by a broad set of relevant policy instruments, including strong and modern military capabilities; encourages the European Council to lead the progressive framing of a common Union defence policy and to provide additional financial resources to ensure its implementation, with a view to its establishment under the next multiannual political and financial framework of the EU (MFF); recalls that the creation of the common Union defence policy is a development and implementation of the Common Security and Defence Policy under the Lisbon Treaty, which is bound by international law and is actually indispensable to enable the EU to promote the rule of law, peace and security globally; welcomes in this regard all ongoing activities of Member

states aimed at further integrating our common defence efforts, also taking into account the very important contributions which the **White Book** on Security and Defence would make;

.....

43. Calls on the VP/HR to launch **an EU security and defence White Book** which will be based on the EU's global strategy as endorsed by the European Council; asks the Council to assign the task of drafting this document without delay; regrets the suggestion of the VP/HR to the EU defence ministers that there should be only an implementation plan on security and defence instead of a **comprehensive White Book process**; takes the view that such an implementation plan should be a precursor to a regular security and defence White Book process, which should provide a useful basis for quantifying possible Union contributions in security and defence policy for each legislative term in a specific and realistic manner;
44. Is convinced that the **EU security and defence White Book** should be the result of coherent intergovernmental and interparliamentary processes and contributions from the various EU institutions, which should be underpinned by international coordination with our partners and allies, including NATO, and by comprehensive interinstitutional support; calls on the VP/HR to revise its initial timetable in order to start a targeted consultation with Member States and parliaments;
45. Considers that, on the basis of the EU global strategy, **the White Book** should encompass the EU's security and defence strategy, the capabilities deemed necessary for the deployment of that strategy, and the measures and programmes at both Member State and EU level for delivering those capabilities, which should be based on a collaborative European capabilities and armaments policy while taking into account that defence and security remain a national competency;
46. Takes the view that the **White Book** should take the form of an interinstitutional agreement of a binding nature which would set out all Union initiatives, investments, measures and programmes across the respective multiannual political and financial framework in the EU; is convinced that Member States, partners and allies should take that interinstitutional agreement into account in their own security and defence planning, with a view to ensuring mutual consistency and complementarity;

Launch initiatives

47. Considers that the following initiatives should be launched immediately:
 - development of the regular **White Book process**, for a first application in the framework of the planning of the next MFF;

-
- initial elements of the European Defence Action Plan, to be based on an EU **White Book on Security and Defence**;

OPINION OF THE COMMITTEE ON CONSTITUTIONAL AFFAIRS

for the Committee on Foreign Affairs

on a European Defence Union (2016/2052(INI))

Rapporteur: David McAllister

The Committee on Constitutional Affairs calls on the Committee on Foreign Affairs, as the committee responsible, to incorporate the following suggestions into its motion for a resolution:

-
5. Welcomes the Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy presented by the VP/HR, which constitutes a cohesive framework for priorities for action in the field of foreign policy and for defining future developments in security and defence policy; reiterates its support for the adoption of a **White Book on defence** to build upon the EU Global Strategy; underlines that **the White Book** should be based on an accurate joint appraisal of the existing military capabilities of the Member States, with a view to establishing genuine cooperation and cohesion between the Member States;

03.11.2016

Report on the implementation of the Common Security and Defence Policy (based on the Annual Report from the Council to the European Parliament on the Common Foreign and Security Policy) (2016/2067(INI))

Committee on Foreign Affairs

Rapporteur: Ioan Mircea Paşcu

The European Parliament,

.....

- 18. Stresses that strong commitment, ownership and support on the part of the Member States and national parliaments, in close cooperation with all relevant EU bodies, are needed in order to ensure the rapid and effective implementation of the EUGS’s political level of ambition, priorities and comprehensive approach in the form of **an EU White Book on Security and Defence**; welcomes the ongoing work of the VP/HR in the implementation process; underlines the fact that the appropriate resources need to be allocated for the implementation of the EUGS and for an effective and more robust CSDP;
- 19. Considers the development of a sectoral strategy a necessary follow-up to the EUGS – to be agreed and presented by the European Council – which should further specify the civil and military levels of ambition, tasks, requirements and capability priorities; reiterates its previous calls for the development of **a European Defence White Book** and urges the Council to prepare this document without delay; expresses its concern that the suggested implementation plan on security and defence remains far behind parliamentary and public expectations; reiterates the indivisibility of the security of all European Union Member States;

.....

- 48. Supports the Commission’s defence-related initiatives such as the Defence Action Plan and the Defence Industrial Policy, which should start after the presentation of **an EU White Book on Security and Defence**; supports further involvement of the Commission in defence, through extensive and well-focused research, planning and implementation; welcomes the Preparatory Action for CSDP-related research and asks for adequate funding for the remainder of the current multiannual financial framework (MFF); supports the development of an EU Defence Research Programme under the next MFF (2021-2027);

22.11.2016

European Parliament resolution of 22 November 2016 on the European Defence Union (2016/2052(INI)) TA (2016)0435

The European Parliament,

.....

having regard to the report of the Committee on Foreign Affairs and the opinions of the Committee on Budgets, the Committee on the Internal Market and Consumer Protection and the Committee on Constitutional Affairs (A8-0316/2016),

.....

- M. whereas **the EU-level White** Book on security and defence should further strengthen the CSDP and enhance the EU's ability to act as a security provider in accordance with the Lisbon Treaty, and could represent a useful reflection on a future and more effective CSDP; whereas CSDP missions and operations are mostly located in regions such as the Horn of Africa and the Sahel which are heavily affected by negative consequences of climate change, such as drought and land degradation;
- N. whereas the Dutch Council Presidency promoted the idea of an **EU White Book**; whereas the Visegrád countries have welcomed the idea of a stronger European defence integration; and whereas Germany called for a European Security and Defence Union in White Paper of 2016 on 'German Security Policy and the Future of the Bundeswehr';
- O. whereas gradual defence integration is our best option for doing more with less money, and the **White Book** could offer a unique opportunity to propose additional steps;

European Defence Union

1. Recalls that to ensure its long-term security, Europe needs political will and determination underpinned by a broad set of relevant policy instruments, including strong and modern military capabilities; encourages the European Council to lead the progressive framing of a common Union defence policy and to provide additional financial resources to ensure its implementation, with a view to its establishment under the next multiannual political and financial framework of the EU (MFF); recalls that the creation of the common Union defence policy is a development and implementation of the Common Security and Defence Policy under the Lisbon Treaty, which is bound by international law and is actually indispensable to enable the EU to promote the rule of law, peace and security globally; welcomes in this regard all ongoing activities of Member states aimed at further integrating our common defence efforts, also taking into account the very important contributions which the **White Book on Security and Defence** would make;

.....

43. Calls on the VP/HR to launch an EU security and defence **White Book** which will be based on the EU's global strategy as endorsed by the European Council; asks the Council to assign the task of drafting this document without delay; regrets the suggestion of the VP/HR to the EU defence ministers that there should be only an implementation plan on security and defence instead of a comprehensive **White Book process**; takes the view that such an implementation plan should be a precursor to a regular security and defence White Book process, which should provide a useful basis for quantifying possible Union contributions in security and defence policy for each legislative term in a specific and realistic manner;

- 44. Is convinced that the EU security and defence **White Book** should be the result of coherent intergovernmental and interparliamentary processes and contributions from the various EU institutions, which should be underpinned by international coordination with our partners and allies, including NATO, and by comprehensive interinstitutional support; calls on the VP/HR to revise its initial timetable in order to start a targeted consultation with Member States and parliaments;
- 45. Considers that, on the basis of the EU global strategy, the **White Book** should encompass the EU’s security and defence strategy, the capabilities deemed necessary for the deployment of that strategy, and the measures and programmes at both Member State and EU level for delivering those capabilities, which should be based on a collaborative European capabilities and armaments policy while taking into account that defence and security remain a national competency;
- 46. Takes the view that the **White Book** should take the form of an interinstitutional agreement of a binding nature which would set out all Union initiatives, investments, measures and programmes across the respective multiannual political and financial framework in the EU; is convinced that Member States, partners and allies should take that interinstitutional agreement into account in their own security and defence planning, with a view to ensuring mutual consistency and complementarity;

Launch initiatives

47. Considers that the following initiatives should be launched immediately:

.....

- development of the regular **White Book process**, for a first application in the framework of the planning of the next MFF;

16.03.2017

European Parliament resolution of 16 March 2017 on constitutional, legal and institutional implications of a common security and defence policy: possibilities offered by the Lisbon Treaty (2015/2343(INI)) TA (2017) 0092

The European Parliament,

.....

having regard to the report of the Committee on Foreign Affairs and the Committee on Constitutional Affairs and the opinion of the Committee on Budgets (A8-0042/2017),

.....

T. whereas the Union's future annual and multiannual programming should include defence policy; whereas the Commission should initiate the work on appropriate interinstitutional agreements, including an **EU Defence White Book**, for a first implementation under the next multiannual financial and political framework of the EU;

.....

Political recommendations

43. Supports the proposal for a Coordinated Annual Review on Defence, in the context of which Member States would coordinate their defence spending and capability plans, in an open process involving both the European Parliament and the national parliaments;

44. Calls on the Council and the VP/HR to elaborate an **EU white book on security and defence** that includes an appropriate definition of the threats and dangers to European security faced by the EU and its Member States, as a first step towards establishing the capacities that European defence requires, and a roadmap with clear phases and a calendar for progressive steps to be taken towards the establishment of a European Defence Union and a more effective common defence policy; believes that such a white book should be the result of contributions from the various EU institutions and be as comprehensive as possible, and should integrate the different measures foreseen by the Union;

.....

47. Considers that the adoption of a **EU White Book on Security and Defence** should build on the Global Strategy's Implementation Plan on Security and Defence, in order to drive the progressive framing of a common Union defence policy; stresses that this document should not only reflect the current military capabilities of Member States, but also analyse the type of cooperation necessary and the means to achieve it, the kind of operations that the EU may conduct, and the required capabilities and funds, while also contributing to coordination and cooperation between NATO and the EU;

13.12.2017

European Parliament resolution of 13 December 2017 on the Annual report on the implementation of the Common Security and Defence Policy (2017/2123(INI))

The European Parliament,

.....

- having regard to the report of the Committee on Foreign Affairs (A8-0351/2017),

.....

Institutional framework

.....

18. Calls on the VP/HR and the Commission to act on Parliament's calls for an **EU Security and Defence White Book** in the context of preparing the next Multiannual Financial Framework (MFF), as requested in Parliament's resolutions of 22 November 2016, 23 November 2016 and 16 March 2017; considers that building the EDU, linking its strategic orientation with EU contributions to capability development and shaping the European institutional framework for defence, are elements that need to be underpinned by an interinstitutional agreement; stresses that with a comprehensive and trustworthy effort on the part of all stakeholders it is possible to increase the scope and efficiency of defence spending; calls for a powerful role in this process to be defined for neutral countries such as Austria and Sweden, without calling into question the neutrality of individual Member States;
 19. Stresses that, in addition to a description of the strategic environment and the strategic ambitions, the **EU Security and Defence White Book** should identify, for the next MFF, the required and available capabilities, as well as any capability shortfalls, in the form of the EU Capability Development Plan (CDP), and should be complemented by a broad outline of the intended Member State and Union actions under the MFF and in the longer term;
-
38. Considers that the proposed DG Defence should have the responsibility to ensure open borders for the free movement of troops and equipment, as a necessary prerequisite for ensuring the degree of strategic autonomy, inter-operability, security of supply, standardisation and military certification arrangements required for: EU contributions to programmes under the CSDP and PESCO; EU-funded defence research; the EU's strategic autonomy; the competitiveness of Europe's defence industry, including SMEs and mid-cap companies forming the European

defence supply chain; and the interinstitutional arrangements in the defence remit, including the EU Security and Defence White Book; stresses that the proposed DG Defence should contribute to better coordination of tasks among the various actors with a view to achieving greater policy coherence and consistency;

.....

Coordinated strategic and annual defence reviews

43. Emphasises that CARD should be based on the **EU Security and Defence White Book** and the CDP, and should address the full spectrum of CSDP-related capabilities, in particular those of the Member States participating in PESCO; considers that CARD should deliver a set of concrete proposals to fill gaps and identify where Union action would be appropriate, to be taken into account in EU budget planning for the following year; underlines the need for the Commission and the EDA to work together in designing the annual work programmes under the capability and research windows of the proposed EDF; points out that the EDA should have a distinct role not only in designing the programme, but also in the management of projects financed from the capability window;

20.09.2018

European Parliament draft report on annual report on the implementation of the Common Security and Defence Policy (2018/2099(INI))

The European Parliament,

.....

10. Notes, however, that for all these different elements to fit together, it will be of essential importance to develop a well-defined overarching strategic approach to European defence that could best be defined through a **EU Security and Defence White Book**;
11. Calls, therefore, for the conceptualization and adoption of a **EU Security and Defence White Book** that will guarantee that future capability building processes will be based on EU's strategic security interests in accordance with military and industrial necessities;

ANNEXE 3 : BIBLIOGRAPHIE SOMMAIRE

Parlement européen

Commissions

[Working document on improving the functioning of the European Union building on the potential of the Lisbon Treaty, Committee on Constitutional Affairs \[Mercedes Bresso, Elmar Brok\]](#)

Groupes politiques

Parti populaire européen

[Towards a European Defence Union](#)

Alliance progressiste des Socialistes et Démocrates

[Position paper: Security and defence – Foreign Affairs, Human rights, security and defence](#)

Think tank

2008

[Workshop “The future of the European Security Strategy: Towards a White Book on European Defence”, 6 March 2008](#)

2013

[The development of a European defence technological and industrial base \(EDTIB\)](#)

2016

[On the way towards a European Defence Union - A White Book as a first step](#)

[Does the new EU Global Strategy deliver on security and defence?](#)

Etudes

2002

[EHRHARDT – What model for CFSP \(EUISS\)](#)

2004

[GNESOTTO & al. – European defence: a proposal for a White Paper](#)

2010

[LASHERAS, POHLMANN, KATSIOLIS, LIBERTI - European Union Security and Defence White Paper - A Proposal](#)

[BISCOP - From ESDP to CSDP: Time for some Strategy](#)

2013

[DE FRANCE, WHITNEY – Étude comparative des livres blancs des 27 Etats membres de l'Union européenne pour la définition d'un cadre européen](#)

[DE FRANCE, WHITNEY - Europe's strategic cacophony](#)

2014

[MATTELAER –Preparing NATO for the next-defence planning cycle](#)

2015

[COELMONT, BISCOP, ZANDEE, DRENT - European Strategy, European Defence, and the CSDP](#)

[BISCOP - Out of the blue: a white book](#)

[FIOTT - Milestone or Maelstrom? European Defence and the 2015 Council Summit](#)

[PERRUCHE - An appeal for a European white paper](#)

2017

[PERRUCHE - What defence for what Europe?](#)

2018

[MATTELAER –Rediscovering geography in NATO defence planning](#)

[HOWORTH- EU-NATO cooperation and Strategic Autonomy: Logical contradiction or Ariane’s Thread?](#)

ANNEXE 4 : HISTORIQUE DE LA DÉMARCHE CAPACITAIRE EUROPÉENNE

Historiquement, on peut discerner trois phases dans la démarche capacitaire européenne, qui expliquent la présence des différents éléments de l'actuel processus ainsi que leur origine.

1. La phase militaire et le Mécanisme de développement capacitaire (CDM)

La démarche capacitaire européenne a commencé avec le **Conseil européen d'Helsinki** de décembre **1999**. Il s'agissait alors de donner à l'Union européenne les capacités militaires nécessaires pour accomplir les missions de gestion de crise à l'extérieur telles qu'elles avaient été définies au sommet de Petersberg en juin 1992 et de disposer ainsi d'une « capacité autonome d'action » objectif fixé à Saint-Malo entre les Britanniques et les Français à la fin de 1998 et repris par les quinze Etats membres qui formaient alors l'Union au sommet de Cologne en 1999.

Lors du sommet d'Helsinki, les Etats membres se sont fixés comme « **objectif global** » (*Headline goal*) d'être en mesure de déployer, dans un délai de six mois, entre 50 000 et 60 000 hommes pendant une année et de les soutenir. Ces forces devaient pouvoir effectuer l'ensemble des missions de Petersberg.

Les Etats membres se sont également accordés pour mettre en place, à titre provisoire, le **Comité politique et de sécurité** ou COPS (ambassadeurs), le **Comité militaire** de l'UE (composé des chefs d'état-major nationaux) et **l'état-major de l'UE**, en tant qu'entité du secrétariat du Conseil. Ces organes qui jouent depuis lors un rôle essentiel dans le dispositif européen ont été rendus permanents au Conseil européen de Nice en décembre 2000.

Tel que défini à Helsinki, l'objectif du processus capacitaire est le suivant :

« 27. Le Conseil européen souligne sa détermination de développer une **capacité autonome de décider** et, **là où l'OTAN en tant que telle n'est pas engagée**, de **lancer et de conduire des opérations militaires sous la direction de l'UE**, en réponse à des **crises internationales**. Ce processus évitera d'inutiles doubles emplois et n'implique pas la création d'une année européenne. » ⁶⁹

Quant à son contenu, il est ainsi défini :

« Le Conseil "Affaires générales", avec la participation des ministres de la Défense, élaborera l'objectif global et les objectifs de capacité. Il élaborera une **méthode de consultation** grâce à **laquelle il sera possible d'atteindre et de tenir ces objectifs** et par laquelle chaque Etat membre pourra définir sa contribution nationale, reflétant ainsi la volonté politique et la détermination des Etats membres d'atteindre ces objectifs. Cela comportera aussi un examen régulier des progrès réalisés. Les Etats membres utiliseront en outre les procédures de planification existantes en matière de défense, y compris, si

⁶⁹ <http://www.consilium.europa.eu/media/21045/helsinki-conseil-europeen-conclusions-de-la-presidence.pdf>

cela est approprié, celles de l'OTAN et du processus de planification et de révision (PARP) du Partenariat pour la paix (PpP). Ces objectifs et ceux découlant, pour les pays concernés, de l'initiative de l'OTAN sur les capacités de défense (ICD) se renforceront mutuellement. »⁷⁰

Dès l'origine la démarche capacitaire européenne ambitionne de construire un outil militaire pour servir une politique européenne de sécurité et de défense européenne, alors en cours de définition, et qui présente trois caractéristiques fondamentales :

- il s'agit d'interventions de **gestion de crises** et non de défense collective contre une agression extérieure ;
- ces interventions sont censées avoir lieu **en dehors du territoire de l'Union**, comme par exemple en ex-Yougoslavie, et non sur le territoire même de l'Union ;
- elles doivent avoir lieu, lorsque « l'Otan n'est pas engagée » et de façon « autonome », ou pour dire les choses en langage non diplomatique : **lorsque les Américains ne souhaitent pas intervenir.**

Comme on le voit le concept « d'autonomie stratégique » n'est pas une idée neuve mais plutôt une constante dans l'ADN de la défense européenne. Observons d'emblée que ces trois caractéristiques fondatrices auraient dû conduire les membres de l'Union à mettre en place les éléments d'un **corps expéditionnaire allié**, du type de celui qui sera bâti à partir de 2010 entre la France et le Royaume-Uni, au travers des accords de Lancaster House. Or un tel corps expéditionnaire suppose, de disposer de capacités de renseignement, de commandement et de contrôle et de projection sensiblement différentes des capacités nécessaires à la défense collective.

Lors du Conseil européen de Nice en décembre 2000 est ébauchée l'idée d'un « **mécanisme d'évaluation des capacités militaires** » fondé sur les cinq principes suivants⁷¹ :

- a) la **préservation de l'autonomie de décision de l'UE**, en particulier dans la définition, l'évaluation, le contrôle et le suivi des objectifs de capacité ;
- b) la reconnaissance du **caractère politique et volontaire des engagements pris** ce qui implique que les États membres sont responsables des ajustements éventuels des engagements au vu de l'évaluation réalisée ;
- c) la **transparence, la simplicité et la clarté** afin notamment de permettre des comparaisons entre les engagements des États membres ;
- d) la **permanence et le caractère régulier de l'évaluation** des progrès réalisés, sur la base de rapports permettant aux ministres de prendre les décisions appropriées ;

⁷⁰ Ibid : Annexe 1 à l'Annexe IV, p. 23

⁷¹ Conclusions de la Présidence Conseil européen de Nice 7, 8 et 9 décembre 2000 Annexe 1 à l'Annexe VI.

e) la **souplesse nécessaire** pour adapter les engagements aux nouveaux besoins identifiés.

Le Conseil confie le soin d'évaluer et de suivre l'évolution des objectifs capacitaires à une « **Headline Goal Task Force** » (en Anglais dans le texte) placée auprès du Comité Militaire.

Lors de la première « conférence d'amélioration des capacités militaires » tenue à Bruxelles le 19 novembre 2001, les Etats membres se sont mis d'accord sur un « **plan d'action européen sur les capacités** » (ECAP) qui est formellement adopté par le Conseil des affaires générales des 19 et 20 novembre 2001 et confirmé au sommet de Laeken en décembre 2001.

« Ce plan d'action est fondé sur des décisions nationales (approche "*bottom-up*"⁷²). En rationalisant les efforts de défense respectifs des Etats membres et en renforçant la synergie de leurs projets nationaux et multinationaux, il devrait permettre d'améliorer les capacités militaires européennes. Le Plan d'Action Européen sur les Capacités est aussi de nature à soutenir le projet politique qui a donné naissance à l'Objectif global et à engendrer l'impulsion nécessaire à la réalisation des ambitions que l'Union s'est fixées à Helsinki. »⁷³

Pour l'essentiel l'ECAP a consisté à établir des « groupes ECAP » pour chaque domaine où une lacune capacitaire était identifiée (drones, espace, transport aérien stratégique, transport stratégique maritime, NBC, ravitaillement en vol, Istar, etc.) dans la perspective de lancer des programmes en coopération pour répondre à un besoin militaire harmonisé. Il reprend à son compte l'idée émise au sommet de Nice d'un processus capacitaire compatible avec celui de l'OTAN en appelant de ses vœux la mise en place d'un « **mécanisme de développement des capacités** militaires européennes » (CDM).

Dans le même temps, le sommet de Laeken de 2001 déclarait la politique européenne de sécurité et de défense « opérationnelle », c'est-à-dire capable de remplir les objectifs fixés à Helsinki : « l'Union est désormais capable de conduire des opérations de gestion de crise. ».

Le CDM ne sera finalisé qu'en février 2003. Il a fait l'objet d'une note approuvée par le COPS. Cette note qui est restée classifiée⁷⁴ constitue toujours à l'heure actuelle les bases du fonctionnement du processus capacitaire dans sa partie militaire. Ce document confie au COPS la responsabilité de la direction politique du développement des capacités militaires, charge à lui de prendre en compte le type de crises auxquelles l'Union veut être capable de faire face. Il prévoit une révision, chaque fois que nécessaire des objectifs finaux et la production de trois documents d'étape : le « catalogue des besoins » capacitaires nécessaires pour remplir les objectifs, « le catalogue des forces » mises à la disposition de la PSDC par les Etats membres et enfin le « catalogue des progrès » sensé mesuré quantitativement et qualitativement le comblement des lacunes capacitaires.

Enfin, le CDM sera gravé dans le marbre du traité de Lisbonne, puisque l'article 2 du protocole n° 10 sur la Coopération structurée permanente établie par l'article 42 du TUE, et qui constitue toujours le droit en vigueur, dispose que :

« Les États membres qui participent à la coopération structurée permanente s'engagent, pour atteindre les objectifs visés à l'article 1er :

.....

⁷² En anglais dans le texte

⁷³ CONS UE 13802/01 (Presse 414) 19-20 Novembre 2001 § 9 p. 17

⁷⁴ Note du 26 février 2003 (6805/03) du Secrétariat général du Conseil au Comité politique et de sécurité définissant le Mécanisme de développement capacitaire de l'Union européenne.

« d) à coopérer afin de s'assurer qu'ils prennent les mesures nécessaires pour combler, y compris par des approches multinationales et sans préjudice des engagements les concernant au sein de l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord, les lacunes constatées dans le cadre du « **Mécanisme de développement des capacités** » ; »⁷⁵

A l'origine, le MDC avait vocation à être conduit sur une base régulière et reposait sur quatre principes : la préservation de l'autonomie de décision de l'Union européenne ; la reconnaissance du caractère politique et volontaire des engagements nationaux pris dans ce cadre ; la nécessité de maintenir une cohérence entre la planification européenne et les planifications nationales, y compris pour certains Etats membres celles dérivées de la planification otanienne ou du partenariat pour la paix ; la volonté d'éviter toute duplication et toute bureaucratie inutile.

Il devait être mené (et l'est toujours) sous la direction de l'une des deux structures du CMUE : le groupe de travail sur les capacités ou « *Headline Goal Task Force Working Group* » L'autre groupe de travail est le « *Working Group* » (en charge des opérations). Ces groupes de travail sont composés des chefs d'état-major des Etats membres ou de leurs représentants militaires. Le HTF/WG est présidé par un militaire assisté d'un adjoint qui ne sont pas des chefs d'état-major.

Le CMUE est assisté par une division de l'EMUE, la division des concepts et des capacités, qui comprend une dizaine de personnels.

Trois phases distinctes étaient prévues :

La **phase A)** consistait à définir les « **besoins militaires permettant d'atteindre les objectifs de l'UE et des engagements que devront prendre les Etats membres à cette fin** ».

Il s'agissait premièrement de réviser **régulièrement les objectifs de défense**. Pour ce faire, le CMUE devait proposer au COPS de déterminer les capacités nécessaires pour atteindre ces objectifs. Sur la base de ces discussions les ministres de la défense et des affaires étrangères étaient censés préparer les décisions du Conseil européen. Cette phase était l'exact équivalent de l'élaboration de la « directive politique » dans le NDPP.

Puis, l'EUMC assisté de l'EUMS, était censé réviser les besoins capacitaires à travers l'élaboration d'un « **catalogue des besoins** » (*Requirements Catalogue*). Il était prévu que ce catalogue soit établi, même en l'absence de révision des objectifs de défense, et aussi souvent que nécessaire afin que les objectifs et les besoins soient toujours en cohérence. Ce catalogue devait être validé par le COPS, puis au Conseil et enfin au Conseil européen.

A la suite, il était prévu d'identifier **les capacités que les Etats membres** (y compris les projets nationaux ou multinationaux) déclaraient **pouvoir mettre à la disposition de l'Union** et à dresser un projet de « **catalogue des forces** » (*Force catalogue*) soumis aux Etats membres selon une procédure

⁷⁵ [Journal officiel de l'Union européenne 26.10.2012 C 326/276](#)

itérative. A l'instar du catalogue des besoins, ce catalogue serait soumis au Conseil, puis à l'approbation du Conseil européen. Enfin, des contributions additionnelles d'Etats européens membres de l'OTAN, mais non membres de l'Union (tels que la Norvège et la Turquie) ou de ceux candidats à l'adhésion, étaient envisagées pour figurer, le cas échéant, dans un **supplément au catalogue des forces**.

La **phase B)** devait être celle du **contrôle et de l'évaluation des progrès**.

L'évaluation des lacunes capacitaires résultant de la différence entre les capacités nécessaires et les capacités disponibles devait faire l'objet d'un double contrôle à la fois quantitatif et qualitatif. Le contrôle quantitatif des forces était censé être effectué sur le court terme pour la mise à disposition des forces et dans un temps plus long pour les équipements. Un questionnaire était prévu (*EU Military Capability Questionary*). Les Etats membres s'engageaient à informer l'EMUE des changements majeurs susceptibles d'affecter le catalogue des forces. Le suivi qualitatif des forces était censé être effectué en utilisant les évaluations effectuées par l'OTAN avec ses propres outils. Néanmoins l'évaluation reposait sur une auto-évaluation par les Etats membres et par les experts du HTF, avec si nécessaire l'addition d'experts de l'OTAN (« HTF plus ») pour le cas des unités multinationales ou multinationalisables (ex. les quartiers généraux). A l'issue de cette phase il était prévu d'avoir un « **catalogue des progrès accomplis** » (*Progress catalogue*). En plus il était prévu d'avoir à la fin de chaque présidence tournante de l'Union, c'est-à-dire tous les six mois, une actualisation de ce catalogue intitulé « rapport intermédiaire unique » (*Single Progress report*) En 2012 cette périodicité est devenue annuelle. A l'instar des autres catalogues ces catalogues devaient être approuvés par le Conseil puis par le Conseil européen.

Enfin, **la phase C)** devait consister à se donner les moyens de **combler les lacunes capacitaires**, aussi bien dans une approche à court terme (accroissement des contributions pour les capacités existantes) que dans une approche à long terme (projets à développer), étant entendu que les Etats membres devaient se concentrer sur des projets concrets en accord avec leur propre planification de défense. Le HTF avec l'aide de l'EMUE était censé identifier les lacunes et proposer des solutions. Le plan de développement capacitaire (ECAP) était censé constituer un instrument additionnel à cette phase.

Signalons encore que dans sa version originale le MDC attachait une grande importance à la cohérence et au renforcement mutuel de son propre processus avec celui conduit par l'OTAN. C'est ainsi qu'un groupe capacitaire OTAN/UE devait permettre des échanges approfondis entre les deux organisations. Il était également prévu que les standards soient les mêmes et que le questionnaire destiné à l'inventaire des forces de l'UE soit le même que celui de l'OTAN. Il était également prévu une transparence de l'information ainsi qu'une harmonisation et cohérence des objectifs soient établis.

Le MDC a été conduit une première fois dans son intégralité en 2005 dans la foulée de l'adoption en 2004 de « l'objectif global 2010 », puis il est à peu près tombé dans l'oubli après la mise en place de l'AED en 2004. Le catalogue des besoins n'a été écrit qu'une seule fois, en 2005, avant sa révision en 2017, ce qui a induit un dysfonctionnement de l'ensemble du processus. Le catalogues des forces a été élaboré

tous les deux ans à partir de 2004. Quant au catalogue des progrès il a été élaboré trois fois : 2007, 2011 et 2015.

Quoiqu'il en soit, avec la finalisation du CDM s'achève la première phase de la mise en place du processus capacitaire européen. La seconde s'ouvre avec le sommet de Thessalonique en Grèce.

2. La phase défense et le plan de développement capacitaire (CDP)

A Thessalonique, le 13 juin 2003 les membres de la Convention européenne gravent l'existence du CDM dans le marbre du projet de traité établissant une Constitution pour l'Europe qui sera soumis à la conférence intergouvernementale et approuvée en juin 2004 et qui deviendra le TUE. Cette référence au CDM figure actuellement à l'article 2 du protocole n° 10 sur la Coopération structurée permanente (voir supra : le processus capacitaire européen).

Pour leur part, les représentants des Etats membres, également réunis à Thessalonique, font deux choses importantes lors du Conseil européen des 19 et 20 juin 2003.

D'une part, ils reconnaissent que des « limitations et des restrictions pèsent (sur la capacité opérationnelle autonome de l'Union en matière de gestion de crises) dues à des lacunes identifiées » et ce malgré le fait que la PESD ait été déclarée opérationnelle en 2001. Cette reconnaissance du caractère « lacunaire » de la « capacité autonome » les conduira à reporter à plus tard « l'objectif global » d'Helsinki. Ce qui sera fait au Conseil de l'Union européenne du 4 mai 2004 qui définit un « **objectif global pour 2010** »⁷⁶ qui sera entériné définitivement par le Conseil européen de Bruxelles des 17 et 18 juin 2004⁷⁷.

D'autre part, sans attendre la ratification du TECE qui lui donnait un fondement juridique, le Conseil européen de Thessalonique « charge les instances compétentes du Conseil de prendre les mesures nécessaires en vue de créer dans le courant de l'année 2004 **une agence intergouvernementale dans le domaine du développement des capacités de défense, de la recherche, des acquisitions et de l'armement**. Cette agence, qui sera placée sous l'autorité du Conseil et ouverte à la participation de tous les États membres, visera à développer les capacités de défense dans le domaine de la gestion des crises, à promouvoir et à renforcer la coopération européenne en matière d'armement, à renforcer la base technologique et industrielle européenne en matière de défense et à créer un marché européen concurrentiel des équipements de défense, ainsi qu'à favoriser, le cas échéant en liaison avec les activités de recherche communautaires, la recherche en vue d'être à la pointe des technologies stratégiques pour les futures capacités de défense et de sécurité, afin de renforcer le potentiel industriel européen dans ce domaine ».

⁷⁶ [CONS EU 63/09/04 REV 6](#) - 4 mai 2004 déclassifié

⁷⁷ [Conclusions de la Présidence 10679/2/04 REV 2](#) - 19 juillet 2004

L'Agence Européenne de défense (AED) sera effectivement créée par l'action commune du Conseil du 12 juillet 2004⁷⁸, entérinée par le Conseil de l'Union européenne du 19 juillet 2004. Sa mission consiste à « assister le Conseil et les États membres dans les efforts qu'ils déploient pour **améliorer les capacités de défense de l'Union européenne dans le domaine de la gestion des crises**, et soutenir la PESD dans son état actuel et son développement futur » sans porter atteinte aux compétences des États membres en matière de défense.

L'article 5 de l'action commune lui assigne plus précisément quatre fonctions :

- a) le **développement des capacités de défense dans le domaine de la gestion des crises**, « en association avec les instances compétentes du Conseil et au moyen du mécanisme de développement des capacités (MDC) » et en « coordonnant la mise en œuvre du plan d'action européen sur les capacités (ECAP) ».
- b) la promotion de l'amélioration de la coopération européenne dans le domaine de l'armement ;
- c) le renforcement de la base industrielle et technologique de défense européenne et la création d'un marché européen des équipements de défense concurrentiel sur le plan international ;
- d) l'accroissement de l'efficacité de la recherche

Très rapidement après sa mise en place, l'AED a été capable de promouvoir et faire signer le 21 novembre 2005 un « code de conduite » pour les marchés de l'armement par les vingt-quatre États participants. Ce code de conduite, reposant sur une approche volontaire et non contraignante avait pour objectif de permettre à tous les contractants de l'Union européenne de concourir sur des bases égales, d'accès à l'information et d'évaluation, lorsque qu'un État membre lance un appel d'offres pour ses forces armées. Ce code de conduite ouvrira la voie en 2009 à l'approbation par les institutions européennes de la directive sur les marchés publics de défense et de sécurité (Directive 2009-81).

En novembre 2007, le comité directeur a approuvé quatre objectifs collectifs pour les investissements capacitaires : les équipements de défense devaient représenter au moins 20 % des dépenses totales de défense ; sur ces dépenses d'équipement 35 % devaient être réalisés en coopération ; les dépenses de R&T devaient représenter au moins 2 % des dépenses de défense et 20 % de ces dépenses de recherche devaient être réalisées en coopération.

Mais surtout, l'AED a très vite proposé de travailler à l'élaboration d'un « **plan de développement des capacités** » (CDP) en prenant en compte la dimension à moyen terme (« l'objectif global 2010 ») et une vision à plus long terme, c'est-à-dire à l'horizon 2025 (document élaboré entre novembre 2005 et octobre 2006) mais aussi le retour d'expérience opérationnelle et les programmes d'armement planifiés par les États membres participant à l'Agence. Le 14 décembre 2006, le Comité directeur de l'Agence

⁷⁸ [Action Commune 2004/551/PESC du Conseil du 12 juillet 2004 concernant la création de l'Agence européenne de défense](#)

décidait la préparation d'un tel plan et la création d'un groupe de travail constitué de toutes les parties prenantes : le « CDP team ». Le **8 juillet 2008**, le Comité directeur de l'Agence approuvait la version initiale du CDP comme fondement pour les travaux ultérieurs, ainsi que l'identification d'une première tranche de douze domaines prioritaires nécessitant des efforts des Etats membres.

Ce premier CDP fera l'objet d'une **mise à jour en 2009-2010** qui sera adoptée par le Comité directeur en mars 2011.

Entre temps, le traité de Lisbonne signé le 13 décembre 2007 entra en vigueur le 1^{er} décembre 2009. Trois dispositions de ce traité concernent l'AED.

L'article 42-3 du TUE lui confie quatre missions :

- identifier les besoins opérationnels et de promouvoir les mesures pour les satisfaire ;
- mettre en œuvre toute mesure utile pour renforcer la base industrielle et technologique du secteur de la défense ;
- participer à la définition d'une politique européenne des capacités et de l'armement ;
- assister le Conseil dans l'évaluation de l'amélioration des capacités militaires ».

L'article 45 1. détaille de façon plus précise l'ensemble des missions de l'Agence et, du point de vue qui nous occupe, celle de « contribuer à identifier les objectifs de capacités militaires des Etats membres et à évaluer le respect des engagements de capacités souscrits par les Etats membres ».

Enfin, l'article 3 du protocole n°10 relatif à la Coopération structurée permanente, lui confie un rôle important dans la mise en œuvre de ladite coopération puisqu'il prévoit que : « l'Agence européenne de défense contribue à l'évaluation régulière des contributions des États membres participants en matière de capacités, en particulier des contributions fournies suivant les critères qui seront établis, entre autres, sur la base de l'article 2, et en fait rapport au moins une fois par an. L'évaluation peut servir de base aux recommandations et aux décisions du Conseil adoptées conformément à l'article 46 du traité sur l'Union européenne. »

Il y avait dès lors un décalage entre l'action commune adoptée en 2004 et les dispositions du traité de Lisbonne à maints égards plus ambitieuses. Il convenait donc de mettre les statuts résultant de l'action commune en harmonie avec le traité, ce qui fut fait, non sans difficulté du fait des réticences britanniques opposés à tout accroissement du rôle de l'Agence, en 2011⁷⁹.

La décision de 2011 assigne ainsi deux missions supplémentaires à l'Agence :

- « appuyer » la mise en place, le cas échéant, de la CSP en « contribuant à la mise en place d'initiatives communes ou européennes majeures en matière de développement des capacités » et en contribuant à l'évaluation régulière des contributions des Etats membres ;

⁷⁹ DÉCISION 2011/411/PESC du Conseil du 12 juillet 2011 <https://publications.europa.eu/fr/publication-detail/-/publication/68019aff-b78e-440d-a6b7-aa1b9a669064/language-fr>

- « proposer des projets multilatéraux pour remplir les objectifs en termes de capacités militaires et assurer la coordination des programmes exécutés par les Etats et la gestion de programmes spécifiques ».

Notons également que la nouvelle décision remplace la référence faite à l'ECAP à l'article 5 par une référence au « plan de développement capacitaire (CDP) qui reçoit ainsi une consécration officielle, et marque l'abandon définitif de l'ECAP tombé en désuétude entre 2006 et 2009.

Entre 2009 et 2016 l'AED a été au cœur de plusieurs initiatives dans le domaine capacitaire :

- en 2009 l'approbation d'un programme européen d'entraînement des équipages d'hélicoptères ;
- en 2010, « l'initiative de Gand » qui débouchera sur l'adoption en 2012 d'un un code de conduite pour la mutualisation et le partage (*pooling & sharing*), sorte de recueil de bonnes pratiques sur lesquelles s'engagent les Etats membres en matière de planification et de décisions d'investissement ;
- en 2012 la signature d'un premier accord de coordination (*European Framework cooperation*) entre l'AED et la Commission européenne, puis la signature d'un arrangement administratif entre l'AED et l'OCCAR en vue de faciliter le transfert vers ce dernier des programmes d'armement initiés au sein de l'AED ;
- en 2013, l'Agence est sollicitée par le Conseil européen pour jouer un rôle d'appui aux quatre capacités essentielles identifiées, à savoir : les systèmes d'aéronefs pilotés à distance ou drones, le ravitaillement en vol ; les télécommunications gouvernementales par satellites (GOVSATCOM) et enfin le cyberspace ;
- en 2014, l'Agence fait approuver par son comité directeur **un nouveau plan de développement capacitaire** (CDP14) dont la révision avait été initiée à la fin 2011 ;
- en 2015 le lancement d'une initiative pour la création d'un mécanisme financier européen de défense (le « *buffer fund* ») destiné à faciliter le lancement de programmes d'armement en coopération en cas d'insuffisance de synchronisation budgétaire entre les Etats participants.

Au tournant des années 2016 l'AED a réussi à s'imposer comme le principal « forum pour discuter du développement capacitaire en Europe »⁸⁰. Son activité est débordante, en rapport avec son budget (30 millions d'euros) et son personnel (130 personnes). Elle a réussi à se faire connaître et à devenir un acteur incontournable dans le paysage de la défense européenne.

Néanmoins l'AED n'a pas su faire la preuve d'une réelle plus-value dans le développement capacitaire européen. Les observateurs les plus nuancés font valoir qu'il ne s'agit pas d'une « structure figée » et qu'elle joue un « rôle d'impulsion, d'incitation et de contrôle qui ne correspond pas encore totalement aux ambitions placées en elle »⁸¹ ou encore un rôle « d'expertise de propositions »⁸², de « catalyseur » voire d'incubateur capable de déclencher très en amont les futures coopérations technologiques, mais

⁸⁰ Alistair J.K. SHEPHERD, « EU military capability development and the EDA – ideas, interests and institutions » p. 73 in ouv. Coll. "The European Defence Agency – Arming Europe" edited by Nikolaos Karampekios and Iraklis Oikonomou – Routledge 2014

⁸¹ Constance CHEVALLIER-GOVERS, « la Consolidation de l'Agence européenne de défense » in ouv. Coll. « Vers une relance de la politique de sécurité et de défense commune » - Ed. Larcier – Bruxelles 2014 p. 133 et suiv.

⁸² André DUMOULIN et NICOLAS GROS-VERHEYDE, « la politique européenne de sécurité et de défense commune » Ed du Villars 2017 p. 173

laissant à l'OCCAR, le rôle « d'instrument approprié de gestion des programmes ». ⁸³ Dans un rapport au Parlement de juin 2015, Christian Mölling dresse un constat sévère : « l'AED est passée d'un rôle d'innovateur avec le *pooling and sharing* à un rôle de facilitateur. (...) Les vingt-sept Etats membres sont assis dans le siège du conducteur, mais ils sont incapables de s'entendre sur la direction à suivre ». ⁸⁴ A la veille du Brexit, le directeur-adjoint de l'IRIS, think tank français pourtant favorable à l'intégration européenne en matière de défense, Jean-Pierre Maulny s'interrogeait : « l'échec de l'Agence européenne de défense est-il irrémédiable ? »⁸⁵. Mais dans la phase actuelle, caractérisée par la multiplication des initiatives en faveur de la défense, il faut bien admettre que l'Agence a su trouver un second souffle.

3. La phase actuelle et la multiplication des initiatives : PESCO, CARD et EDF

La conjonction de la crise ukrainienne en 2014, du vote britannique en faveur du Brexit en juin 2016 et de l'élection de Donald Trump aux Etats-Unis a indubitablement favorisé la multiplication des initiatives en faveur de la défense européenne déjà amorcées par le Parlement européen (projet pilote pour la recherche de défense) et la Commission Juncker (action préparatoire de recherche de défense) en 2014-2015. Les dirigeants européens ont bien senti qu'il fallait « faire quelque chose » pour réaffirmer la validité du projet européen et que ce quelque chose passait peut-être par la relance de la défense européenne.

Cette relance s'est traduite par plusieurs initiatives majeures dont certaines concernent directement le processus capacitaire de l'Union.

La première a été l'adoption par le Conseil de l'Union européenne du 14 novembre 2016 **d'un plan de mise en œuvre** de la stratégie globale⁸⁶. Ce plan contient lui-même trois mesures importantes :

1) La définition d'un « niveau d'ambition » en matière de défense européenne⁸⁷. Ce « niveau d'ambition » est d'ordre politique et n'est pas l'équivalent du « niveau d'ambition » militaire défini dans le processus capacitaire Otanien. Il s'agit davantage d'un embryon de « stratégie de défense » comme c'est le cas aux Etats-Unis ou au Royaume-Uni, ou ce que la partie haute du Livre blanc de défense en France. Il n'en reste pas moins que pour la première fois depuis son existence, l'Union européenne se révèle capable de définir des objectifs de défense, autrement que dans un traité ⁸⁸.

2) La rédaction d'un nouveau plan de développement capacitaire (PDC) par l'AED devant être finalisé en juin 2018 et l'invitation aux Etats membres dans le cadre de ce réexamen de préciser et compléter les priorités préliminaires en matière de capacités « sur la base du niveau d'ambition » et « compte tenu également des priorités des Etats membres ». Le Conseil demande par ailleurs que ce nouveau PDC soit « davantage axé sur les résultats ».

2 bis) Le lancement d'un nouveau cycle de planification militaire par le CMUE et l'EMUE. Bien que ni le CDM, ni le CMUE/EMUE ne soient expressément mentionnés c'est bien ce que le Conseil vise en demandant : « que soient réexaminés les besoins militaires découlant de la SGUE et du niveau

⁸³ Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale (France) p. 67, Paris 2013, direction de l'information légale et administrative

⁸⁴ Christian MÖLLING, « State of play of the implementation of EDA's pooling and sharing initiatives and its impact on the European defence industry » p. 17 Etude pour la Direction Générale des politiques extérieures du Parlement européen - 2015

⁸⁵ Jean-Pierre MAULNY : « l'échec de l'Agence européenne de défense est-il irrémédiable ? » blog Bruxelles2 le 9 mai 2016

⁸⁶ CONS UE 14149/16 du 14 novembre 2016

⁸⁷ Afin de faciliter la lecture, nous citons ce niveau d'ambition dans son intégralité dans l'annexe 5

⁸⁸ Voir Annexe 5 les objectifs de défense de l'Union européenne.

d'ambition et que soient élaborés les scénarios illustratifs qui s'y rapportent, conformément aux procédures prévues et afin de contribuer au réexamen du PDC, tout en veillant à ce que les résultats et les calendriers soient en adéquation avec le processus de planification de la défense de l'OTAN, dans le cas où les besoins se recoupent ». Bien que ces initiatives aient été présentées dans cet ordre et de façon distincte dans le plan de mise en œuvre, il va de soi qu'elles ne forment qu'une seule et même initiative, le produit du MDC ayant vocation à nourrir le PDC et donc nécessairement doit le précéder.

3) La mise en œuvre, par la HR/VP d'un **examen annuel coordonné en matière de défense** (EACD), piloté par les Etats membres. L'objectif affiché est de « mettre au point, sur une base volontaire, une méthode plus structurée pour assurer la disponibilité de capacités déterminées, fondée sur une transparence accrue, une visibilité politique et un engagement de la part des États membres ». En réalité, il s'agit de savoir si les engagements pris par les Etats membres sont respectés ou non. L'AED a été chargée par la HR/VP d'assurer le secrétariat de l'EACD et il a été convenu qu'il aurait lieu non pas sur une base annuelle, mais tous les deux ans.

Pour mémoire, les deux autres initiatives majeures concernent le lancement du **Fonds Européen de Défense** en novembre 2016 par la Commission européenne et l'établissement de **la Coopération Structurée Permanente** par vingt-cinq Etats membres en novembre 2017. Ces deux initiatives ont fait l'objet d'abondants commentaires récents et ont déjà été exposés dans le corps du rapport.

ANNEXE 5 : LES OBJECTIFS DE DÉFENSE DE L'UNION EUROPÉENNE

Le Conseil européen du 14 novembre 2016 a adopté des « conclusions sur la mise en œuvre de la stratégie globale de l'UE dans le domaine de la sécurité et de la défense.⁸⁹ Dans ces conclusions le Conseil définit un « niveau d'ambition » qui couvre trois objectifs de défense ou « priorités stratégiques ». Comme il s'agit d'un texte complexe dont on suppose que chaque mot a fait l'objet de négociation, il nous semble important de le citer dans son intégralité (les gras et italiques sont dans le texte du Conseil), d'autant que ce niveau d'ambition a été accompagné, dans le texte même du plan de mise en œuvre d'une « annexe à l'annexe » décrivant la liste des missions susceptibles d'être accomplies par l'Union.

« Niveau d'ambition

« 7. Sur la base de la proposition figurant dans le plan de mise en œuvre, le Conseil fixe le niveau d'ambition qui permet de définir les principaux objectifs que l'UE et ses États membres viseront à atteindre afin de mettre en œuvre la SGUE dans le domaine de la sécurité et de la défense, y compris dans le cadre de la PSDC, à l'appui des trois priorités stratégiques identifiées dans la SGUE: a) la réaction aux crises et conflits extérieurs, b) le renforcement des capacités des partenaires, et c) la protection de l'Union et de ses citoyens. Ce faisant, l'UE suivra une approche intégrée reliant les différents instruments de l'UE d'une manière coordonnée, en se fondant sur l'approche globale de l'UE et en développant la coopération civilo-militaire. Dans le respect de l'autonomie des processus décisionnels de l'UE, elle continuera également à travailler étroitement avec ses partenaires, en particulier les Nations unies et l'OTAN.

« a) *La réaction aux crises et conflits extérieurs* couvre l'ensemble des missions PSDC en matière de gestion civile et militaire des crises en dehors de l'Union. L'objectif est d'améliorer la compréhension de la situation au niveau de l'UE, ainsi que sa réactivité, à tous les stades du cycle d'un conflit, y compris la prévention, afin de promouvoir la paix et la sécurité au sein d'un ordre mondial fondé sur des règles dans le cadre des Nations unies. L'ambition de l'UE demeure d'être capable de réagir, au moyen de mesures rapides et décisives, en s'appuyant sur toute la gamme de missions de gestion de crise visées à l'article 43 du TUE.

⁸⁹ [CONS UE 14 novembre 2016 14149/16](#)

- « b) *Le renforcement des capacités de partenaires* constitue l'objectif des missions ou opérations PSDC chargées de tâches de formation, de conseil et/ou d'encadrement dans le secteur de la sécurité. L'objectif est de renforcer la capacité de la PSDC à contribuer de manière plus systématique à la résilience et à la stabilisation de pays partenaires sortant d'une situation de conflit ou d'instabilité ou menacés par une telle situation, en synergie avec d'autres instruments et acteurs de l'UE, y compris dans le cadre du lien entre sécurité et développement. La PSDC peut également contribuer à fournir une expertise et une assistance pour renforcer la résilience de partenaires et lutter contre les menaces hybrides. Cela pourrait englober les domaines de la communication stratégique, de la cybersécurité et de la sécurité des frontières. Les mesures visant à promouvoir le respect du droit international, en particulier du droit international humanitaire et du droit international relatif aux droits de l'homme, ainsi que la prise en compte de l'égalité entre les sexes, la résolution 1325 et les résolutions suivantes du Conseil de sécurité des Nations unies, la protection des civils et les principes de la démocratie et de la bonne gouvernance font partie intégrante de ces efforts.
- « c) *La protection de l'Union et de ses citoyens* englobe la contribution que l'UE et ses États membres peuvent apporter sous l'angle de la sécurité et de la défense, notamment dans le cadre de la PSDC, conformément au traité, pour faire face aux défis et menaces qui ont un impact sur la sécurité de l'Union et de ses citoyens, en liant sécurité intérieure et sécurité extérieure, en coopération avec des acteurs du domaine de la liberté, de la sécurité et de la justice. Compte tenu du fait que les missions et opérations PSDC sont déployées en dehors de l'Union, l'UE peut contribuer, sur le plan de la sécurité et de la défense, à renforcer la protection et la résilience de ses réseaux et de ses infrastructures critiques, la sécurité de ses frontières extérieures ainsi que la capacité de ses partenaires à gérer leurs propres frontières, la protection civile et la capacité de réaction en cas de catastrophe, à garantir un accès stable aux biens communs mondiaux ainsi que leur utilisation, y compris les hautes mers et l'espace, à lutter contre les menaces hybrides, à renforcer la cybersécurité, à prévenir le terrorisme et la radicalisation et à lutter contre ces phénomènes, à lutter contre le trafic et la traite des êtres humains, à compléter, dans le cadre de la PSDC, d'autres efforts déployés par l'UE concernant les flux de migration irrégulière, conformément aux

conclusions du Conseil européen d'octobre 2016, à promouvoir le respect des régimes de non-prolifération et à lutter contre le trafic d'armes et la criminalité organisée. Il convient de faire progresser de façon globale les politiques existantes de l'UE dans ces domaines. L'importance de l'assistance mutuelle et/ou de la solidarité, conformément à l'article 42, paragraphe 7, du TFUE et à l'article 222 du TFUE respectivement, est également mise en exergue dans ce contexte. Le Conseil rappelle que l'OTAN reste le fondement de la défense collective des États qui en sont membres. Le caractère spécifique de la politique de sécurité et de défense de l'ensemble des États membres de l'UE sera pleinement respecté.

- « 8. Le Conseil souligne que ces priorités se renforcent mutuellement. Les missions ou opérations PSDC, qui sont menées en dehors des frontières de l'UE, peuvent, directement ou indirectement, soutenir les propres besoins de l'UE en matière de sécurité en favorisant la sécurité humaine, en s'attaquant aux causes profondes des conflits et en résolvant ainsi des crises et leurs effets d'entraînement dans l'Union. Le renforcement des capacités peut contribuer à la stratégie de transition d'opérations exécutives visant à réagir à une crise. Le Conseil soutient les types de missions et opérations PSDC possibles, correspondant au niveau d'ambition, qui figurent à l'annexe.
- « 9. Le Conseil souligne que le niveau d'ambition doit être étayé par la couverture financière requise. Il rappelle que le Conseil européen, lors de sa réunion de juin 2015, a invité les États membres à consacrer à la défense un niveau de dépenses suffisant. Le Conseil souligne en outre la nécessité de réfléchir à des moyens d'encourager la solidarité financière et d'autres formes de partage des charges. Enfin, il convient de renforcer la disponibilité, la flexibilité et l'éligibilité des instruments financiers de l'UE destinés à soutenir la sécurité et la défense.
- « 10. Dans la poursuite de ces objectifs, le Conseil souligne que l'UE continuera à agir en coopération avec ses partenaires, notamment les Nations unies, l'OTAN, l'OSCE et l'Union africaine, dans le plein respect de l'autonomie décisionnelle de l'UE et du principe de l'inclusion. Il rappelle que, étant donné que les États membres disposent d'un "réservoir unique de forces", qu'ils peuvent utiliser dans différents cadres, le développement des capacités des États membres à travers la PSDC et au moyen des instruments de l'UE contribuera donc aussi à renforcer des capacités potentiellement disponibles pour les Nations unies et l'OTAN. »

ANNEXE À L'ANNEXE

« Types de missions civiles et d'opérations militaires envisageables dans le cadre de la PSDC compte tenu du niveau d'ambition de l'UE »

« Pour être en mesure de lancer une action rapide et décisive correspondant au niveau d'ambition et à ses trois priorités stratégiques, dans toute la gamme des missions de gestion de crise visées à l'article 43 du TUE, la PSDC doit pouvoir s'appuyer sur des capacités civiles et militaires crédibles, déployables, interopérables, durables et multifonctionnelles. En tant que garante de la sécurité, l'UE devrait avoir un large champ d'action, tout en faisant porter ses efforts principalement sur les régions qui l'entourent. Elle agira avec ses partenaires, partout où cela est possible, et toujours dans le respect du droit international. Sur la base d'objectifs et d'engagements convenus au préalable⁹⁰, l'UE devrait ainsi être en mesure d'entreprendre hors de l'Union, dans le cadre de la PSDC, les types de missions civiles et d'opérations militaires figurant ci-après, dont un certain nombre peuvent être menées simultanément, selon des scénarios différents⁹¹, y compris dans des situations présentant un risque élevé pour la sécurité et en présence d'infrastructures locales insuffisamment développées :

- Opération conjointes de gestion de crise dans des situations présentant un risque élevé pour la sécurité dans les régions voisines de l'UE ;
- Opérations conjointes de stabilisation - opérations aériennes et spéciales notamment ;
- Réaction civile et militaire rapide - y compris des opérations militaires de réaction rapide pouvant notamment faire appel aux groupements tactiques de l'UE en tant que tels ou au sein d'un groupement de forces adapté aux besoins de la mission ;
- Missions civiles de substitution/d'exécution ;
- Opérations de sécurité aérienne - appui aérien rapproché et surveillance aérienne notamment ;
- Opérations de sûreté ou de surveillance maritime - y compris sur le long terme dans le voisinage de l'Europe ;
- Missions de renforcement des capacités civiles et de réforme du secteur de la sécurité (suivi, encadrement et conseil, formation) notamment dans les domaines de la police, de l'État de droit,

⁹⁰ Notamment l'objectif global pour 2010, l'objectif global civil pour 2010 ainsi que l'ambition approuvée par le Conseil européen en décembre 2008.

⁹¹ Le cas échéant, certaines de ces missions et opérations peuvent également être déployées afin de fournir une assistance dans le cadre d'une réaction globale à des catastrophes naturelles ou des pandémies à l'extérieur de l'UE, en particulier lorsque de telles situations sont susceptibles de provoquer une déstabilisation de grande ampleur.

de la gestion des frontières, de la lutte contre le terrorisme, de la résilience, de la réponse apportée aux menaces hybrides et de l'administration civile, ainsi que missions d'observation civiles ;

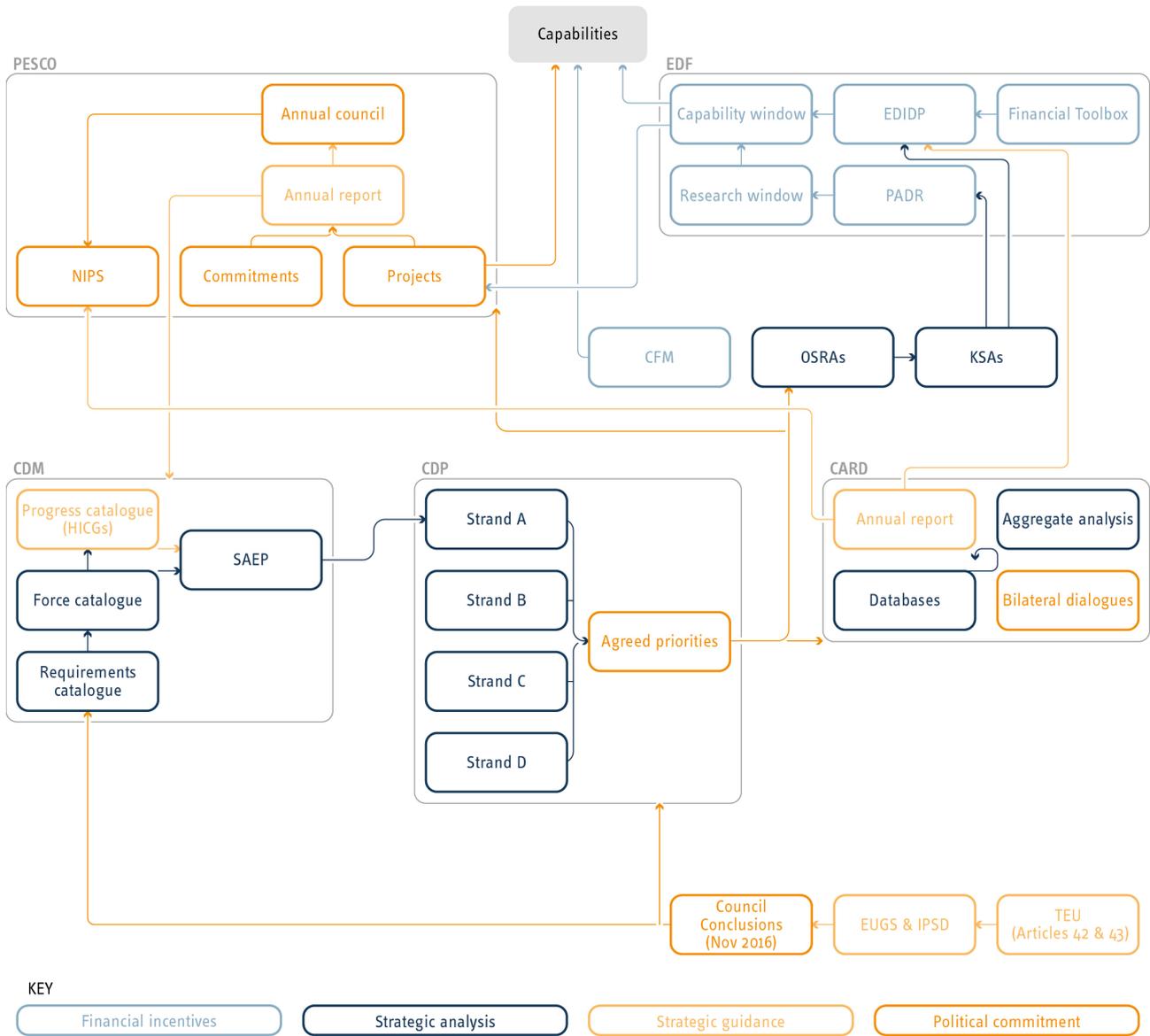
- Renforcement des capacités militaires au moyen de missions de conseil, de formation et d'encadrement - y compris une protection solide des forces, si nécessaire - et missions militaires de surveillance/d'observation.

« Cette liste non exhaustive constitue une base pour les travaux ultérieurs à entreprendre en vue de fixer des exigences fondées sur un examen des scénarios illustratifs, conformément aux procédures convenues dans le cadre du mécanisme de développement des capacités, sous le contrôle du Comité politique et de sécurité. »

ANNEXE 6 : LA DÉMARCHE CAPACITAIRE EUROPÉENNE VUE PAR L'INSTITUT EUROPÉEN POUR LES ÉTUDES SUR LA SÉCURITÉ (EU-ISS)

Extrait de *EU defence capability development – Plans, priorities, projects*, Daniel Fiott juin 2018

The EU's defence capability development policy process



ANNEXE 7 : ACHATS D'ÉQUIPEMENTS MILITAIRES ÉTRANGERS PAR LES ÉTATS MEMBRES PARTIES À LA C.S.P.

Pays acheteurs	Pays vendeurs	Entreprises	Produits	Prix en Millions de USD	Signature du contrat/autorisation d'exportation
Belgique	USA	Lockheed Martin	34 F-35A (avions de combat)	4 095	25/10/2018
Belgique, Tchéque, Danemark, Grèce, Pays-Bas, Portugal et Espagne	USA	Boeing	500 JDAM	231	11/08/2016
Croatie	Israël		12 F-16D Barak	500	28/03/2018
Croatie	Israël	IAI Elbit Systems	UT30MK2	15	01/08/2017
Danemark	USA	Raytheon	46 SM-2B2 IIIA	152	31/07/2018
Espagne	USA	Boeing	17 CH-47F Chinook	1 300	01/03/2018
Finlande	USA	Boeing	133 missiles anti-navires RGM-84Q-4 Harpoon Block II+ ER	750	01/02/2018
Finlande	USA	Lockheed Martin	Mark 41 Vertical Launching System	70	21/02/2018
Finlande	USA	Raytheon International/ General Dynamics	69 missiles surface-air RIM-7 Sea Sparrow	N/A	21/02/2018
Finlande	Israël	Israel Aerospace Industries	Gabriel	N/A	01/07/2018
France	USA	General atomics	2 systèmes de drones Reaper MQ-9 Reaper	123	Aout 2018
Grèce	USA	Boeing	5 CH-47D helicopters	80	28/04/2017
Grèce	USA	Bell	70 OH-58D Kiowa	44	Printemps 2018
Lettonie	Israël	Eurospike (Rafael)	Spike missiles	132	12/02/2018
Lituanie	Israël	IAI Elta	5 short range radars	2 800	29/03/2018
Lituanie	Israël	Rafael	Samson RCWS-30 (Contrat Boxer)	100	01/04/2018
Lituanie	USA	Lockheed Martin et Raytheon	Missiles Javelin	20	01/06/2018
Norvège	USA	Boeing	5 P8 Poseidon	1 100	29/03/2017
Pays-Bas	USA	General atomics	4 MQ-9 Reaper	339	17/07/2018
Pays-Bas	USA	Raytheon	26 AIM-120 C-7 AMRAAM	53	01/10/2017
Pays-Bas	USA	Lockheed-Martin	250 AGM114K Hellfire	34	01/07/2017
Pologne	USA	Raytheon International/Lockheed Martin	Systèmes de missiles Patriot	4 750	28/03/2018
Pologne	USA	Raytheon	150 AIM-120C-7	250	28/11/2017
République Tchèque	USA	Bell	12 UH-1Y	575	23/10/2017
Roumanie	USA	Raytheon International	Systèmes de missiles Patriot	3 900	29/11/2017
Roumanie	USA	Lockheed Martin	54 HIMARS and 81 GMLRS	1 500	01/02/2018
Roumanie	Suisse / USA	General Dynamics	227 Piranha IFV	1 000	12/01/2018
Slovaquie	USA	Boeing	14 F-16, AIM-120C7, AIM-9X	2 910	01/04/2018
Slovaquie	USA	Lockheed Martin	14 F-16 block 70/72	251	11/07/2018
Suède	USA	Raytheon International/Lockheed Martin	4 systèmes de missiles Patriot	1 200	01/08/2018
TOTAL				28 274	

ANNEXE 8 : ABRÉVIATIONS

ACT	Allied Command for Transformation (Commandement Allié Transformation)
ACO	Allied Command for Operations (Commandement Allié Opérations)
AED	Agence européenne de Défense
CFP	Cadre financier pluriannuel
CSP	Coopération structurée permanente
EACD	Examen Annuel Coordiné de Défense
ECAP	European Capability Action Plan
HR/VP	Haute représentante de l'Union européenne pour les affaires Etrangères et la politique de sécurité et Vice-présidente de la Commission européenne
LoI	Letter of Intent
MDC	Mécanisme de développement capacitaire
MN	Multinational
NDPP	NATO Defence Planning Process
OCCAR	Organisation conjointe de coopération en matière d'armement
OTAN	Organisation du Traité de l'Atlantique Nord
PDC	Plan de développement capacitaire
PSDC	Politique de sécurité et défense commune
R.U.	Royaume-Uni
SACT	Supreme Allied Commander Transformation
SACEUR	Supreme Allied Commander Europe
SGUE	Stratégie Globale de l'Union Européenne

ANALYSE #6

DÉFENSE DE L'UNION EUROPÉENNE : LE PROCESSUS DE MISE EN ŒUVRE DU LIVRE BLANC

PAR **FRÉDÉRIC MAURO**

AVOCAT AUX BARREAUX DE PARIS ET DE BRUXELLES, CHERCHEUR ASSOCIÉ À L'IRIS

MARS 2019

Cette étude, qui a été réalisée à la demande de la sous-commission Sécurité et Défense du Parlement européen, est également disponible sur la page Think Tank du Parlement européen: <http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/home.html>

PROGRAMME EUROPE, STRATÉGIE, SÉCURITÉ

Sous la direction de Olivier de France, directeur de recherche à l'IRIS

defrance@iris-france.org

et de Jean-Pierre Maulny, directeur adjoint de l'IRIS

jpmaulny@iris-france.org

© IRIS

Tous droits réservés

INSTITUT DE RELATIONS INTERNATIONALES ET STRATÉGIQUES

2 bis rue Mercoeur

75011 PARIS / France

T. + 33 (0) 1 53 27 60 60

contact@iris-france.org

@InstitutIRIS

www.iris-france.org