

Note de recherche stratégique n°20 – juin 2015

OTAN et PSDC : vers un rapprochement des processus capacitaires

Général de division (2S) Maurice de LANGLOIS

Directeur du domaine *Politiques de défense comparées* à l'IRSEM

Sommaire

Description des deux processus capacitaires.....	3
Forces et faiblesses.....	4
Pistes de travail	6

Tout État ou organisation s'interroge sur la manière de préparer l'avenir et de faire face aux futurs risques et menaces qu'il aura à affronter. Ainsi l'Organisation du traité de l'Atlantique nord (OTAN) et l'Union européenne, à travers la Politique de sécurité et de défense commune (PSDC), se sont attachées à développer une démarche visant à se doter des moyens capacitaires capables de répondre aux nouveaux enjeux. L'OTAN définit ses priorités capacitaires au travers du NATO Defence Planning Process (NDPP) sur la base des orientations de ses concepts stratégiques successifs, le dernier datant de 2010. La PSDC s'appuie sur un niveau d'ambition qui lui permet d'identifier ses lacunes capacitaires et d'y remédier par un Plan de développement des capacités (CDP).

Le débat sur le rapprochement des deux processus capacitaires de l'OTAN et de l'UE tourne autour de deux questions. Compte tenu de la nature spécifique de chaque organisation, est-il envisageable de travailler sur un modèle unique? Mais parce que les capacités sont principalement développées par les États, est-il concevable que les 22 pays qui appartiennent aux deux organisations développent des processus capacitaires totalement indépendants ? Le rapprochement des deux processus s'avère

nécessaire mais il ne serait pas approprié d'aller jusqu'au fusionnement. C'est le même constat qui avait été fait en septembre 2005 par l'IRIS¹ qui proposait en conclusion la complémentarité des planifications plutôt que leur uniformisation.

En effet, les processus de développement capacitaire de l'OTAN et de la Politique de sécurité et de défense commune (PSDC) répondent à des logiques et des niveaux d'ambition différents. L'un, mis en œuvre au sein d'une organisation militaire, datant de la Guerre froide, a été développé dans un contexte de défense collective, avec des scénarios de haute intensité, dans un objectif principal d'effet militaire. L'autre, plus récent, s'inscrit dans le contexte d'une organisation globale, l'Union européenne, dans un environnement de prévention, de gestion et de résolution des crises, avec des scénarios de moyenne et faible intensité. Alors que les deux organisations soutiennent le principe d'une base industrielle et technologique de défense (BITD) forte, l'UE prône le développement d'une BITD au niveau européen avec un périmètre qui dépasse largement celui de la PSDC et concerne l'ensemble de l'industrie de défense alors que l'OTAN doit prendre en compte la dimension et l'influence des États-Unis dans ce domaine. Il existe aussi une différence d'échelle entre les deux niveaux d'ambition exprimés : seule l'OTAN est apte à mener simultanément des opérations de grande envergure et sur une durée importante, même si chacune des deux organisations peut être amenée à faire usage de la force dans le cadre de ses opérations². Si les deux organisations inscrivent leur action militaire dans l'esprit de l'approche globale, celle-ci fait appel à des capacités extérieures pour l'OTAN, alors qu'à l'UE, elle est totalement intégrée.

Un rapprochement des processus de développement capacitaire est indispensable, ne serait-ce que pour des raisons d'efficacité. En revanche, pour les multiples raisons évoquées supra, mais aussi pour des raisons politiques, notamment dans la perspective de l'accession de l'UE à son autonomie stratégique et à cause du positionnement spécifique de certains pays n'appartenant pas aux deux organisations, il semble inconcevable d'envisager des mesures qui conduiraient à une fusion des deux processus. Les mesures de rapprochement doivent respecter un niveau d'ambition différent et l'autonomie politique des deux organisations.

Cette note de recherche a vocation à démontrer que le rapprochement des deux processus de développement capacitaire est nécessaire sans toutefois aller jusqu'au fusionnement. Il sera garant d'une meilleure complémentarité entre les deux organisations et facilitera la tâche des États.

Après avoir décrit succinctement les deux processus, cette note analyse les forces et les faiblesses de chacune des approches puis, sur la base des initiatives déjà lancées, fait état de propositions visant à rapprocher les deux processus dans le seul objectif de renforcer l'efficacité des organisations et des États.

¹ Maulny, J-P (dir.), *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*, IRIS, septembre 2005, disponible sur :

http://www.iris-france.org/docs/consulting/2005_planification2.pdf.

² Si cela est évident à l'OTAN, pour l'UE, le dernier scénario des missions de Petersberg, qui correspond à l'imposition de la paix, implique l'emploi de la force. C'est le cas aujourd'hui pour les opérations Atalante et EUFOR RCA.

L'identification et le rôle des différents acteurs du processus capacitaire des deux organisations n'est pas traité. Cela pourrait faire l'objet d'une analyse comparative ultérieure, avec une distinction des niveaux d'action politique et militaire.

Description des deux processus capacitaires

La planification de défense de l'OTAN ou NDPP est un processus qui vise à permettre à l'Alliance de mener l'ensemble des missions correspondant à son niveau d'ambition. Il constitue un cadre pour l'ensemble des disciplines de planification du développement capacitaire. Après avoir défini les besoins militaires selon des missions types et des scénarios génériques, le NDPP a pour objectif de recenser les capacités disponibles et de combler les trous capacitaires par des objectifs spécifiques assignés à chaque nation³. Ceux-ci sont répertoriés dans un document, le *Blue Book*. C'est dans un deuxième document, le *Defence Planning Capability Survey* que sont consignés les inventaires nationaux et les évaluations sur le niveau d'atteinte des objectifs fixés par l'OTAN.

Le cycle du NDPP se déroule sur 4 ans. Le dernier a été initié en 2010 et a débouché en 2014 sur une liste de domaines de priorités⁴ définis en complément des objectifs individuels donnés à chaque nation après la conduite d'un dialogue bilatéral avec l'OTAN. Le NDPP fait l'objet de réformes continues qui conduisent à des ajustements permanents, les derniers s'appliquant au nouveau cycle 2015-2019.

Le NDPP est considéré comme complexe et peu réactif. Il a eu cependant le mérite de rapprocher les planifications de défense des nations en complément des efforts fournis par l'Organisation.

Le processus européen de la PSDC est plus récent⁵. Il est issu du Conseil européen d'Helsinki de décembre 1999 où les États membres se sont engagés à pouvoir répondre à l'ensemble des missions de gestion de crise, dites missions de Petersberg⁶. S'appuyant sur la stratégie européenne de sécurité de décembre 2003, il s'est développé en deux temps. Tout d'abord, sur la base d'un niveau d'ambition agréé par les États membres, le *HeadLine Goal 2010* (HGL), il définit un processus capacitaire dans le cadre d'un référentiel constitué par cinq scénarios génériques d'opérations. Ces scénarios sont déclinés en un catalogue des besoins. Les États membres sont alors invités à faire part de leurs contributions volontaires, à partir desquelles un catalogue des forces disponibles est élaboré et régulièrement mis à jour. Le différentiel entre les besoins et le catalogue des forces permet alors d'identifier les lacunes capacitaires de la PSDC. Ensuite, à partir de 2008, ces lacunes capacitaires ont été intégrées dans le CDP, qui croise quatre analyses différentes : l'identification des lacunes capacitaires actuelles, une vision long terme, les plans et programmes affichés par les États membres et les retours d'expérience. Un croisement des quatre analyses permet d'en tirer une liste de

³ Voir annexe 1 : présentation simplifiée des deux processus capacitaires.

⁴ Voir annexe 2 : présentation des priorités des deux organisations.

⁵ Voir annexe 1 : présentation simplifiée des deux processus capacitaires.

⁶ Les missions de Petersberg, ont été définies en 1992. Elles couvrent des missions humanitaires ou d'évacuation des ressortissants, des missions de maintien de la paix et des missions de forces de combat, y compris des opérations de rétablissement de la paix.

priorités. Cet exercice, qui a été mené pour la première fois en 2008 puis en 2011, a été reconduit en 2014 avec la définition d'une nouvelle liste de priorités⁷.

Forces et faiblesses

Un constat d'échec est partagé sur la non-atteinte du niveau d'ambition, que ce soit à l'OTAN ou à l'UE.

La capacité de lancer puis conduire simultanément deux opérations majeures et six d'ordre secondaire n'est pas réalisable à l'OTAN. Ce constat est en particulier celui des commandants stratégiques de l'OTAN⁸. D'une manière macroscopique, le taux de satisfaction des objectifs du NDPP par rapport au niveau d'ambition est environ des deux tiers. Les USA y contribuent à hauteur de 50% et les nations européennes seulement à hauteur de 12%, sachant que le reste est fourni par le Canada, la Turquie et quelques pays partenaires. Le poids représenté par la contribution capacitaire américaine à l'OTAN cache mal la faiblesse des moyens réels d'une PSDC qui s'avère incapable de répondre à ses objectifs. Si du côté européen, il est plus difficile de trouver des données chiffrées, le niveau d'ambition rappelé dans la déclaration sur le renforcement des capacités de l'UE en 2008, qui vise à projeter 60 000 hommes en 60 jours, n'a jamais été atteint, loin de là. On peut considérer aujourd'hui qu'en dix ans, l'UE a projeté un total de 60 000 hommes, sachant que la plus grosse opération concernait le Tchad en 2008 avec un peu moins de 4000 hommes⁹. Aujourd'hui, les États européens ne peuvent s'engager dans une opération militaire importante, dans un cadre PSDC ou *ad-hoc*, qu'avec un appui américain (principalement dans le domaine du renseignement ou du ravitaillement en vol).

Si le caractère contraignant du côté de l'OTAN a eu pour premier effet positif de pousser la majorité des nations à harmoniser leur planification nationale sur les objectifs assignés, ces derniers n'ont jamais été complètement respectés par ceux-là même qui s'étaient engagés à les atteindre. Une explication vient du caractère essentiellement politique de la contrainte qui se limite à une pression du type *name and shame* sur les représentants nationaux, au cours des grandes réunions et sommets de l'OTAN.

Le processus européen, qui n'a aucun caractère contraignant, a obtenu des résultats encore plus décevants, malgré des déclarations politiques fortes, faites par les ministres de la Défense aux différents comités directeurs de l'Agence européenne de défense (AED)¹⁰.

Les contraintes politiques données par les grands rendez-vous des organisations, Conseil défense à l'UE et sommet de l'OTAN, ont souvent malmené les processus de développement capacitaire de chacune des deux organisations. On a vu apparaître une liste de sujets prioritaires, en 2008 à l'UE et en 2010 à l'OTAN, qui relevaient plus d'une approche intuitive que d'une méthodologie scrupuleuse.

⁷ Voir annexe 2 : présentation des priorités des deux organisations.

⁸ *Bi-SC Suitability and Risk Assessment*, SRA MCM-0064-2014, 20 mai 2014.

⁹ EUFOR Tchad, de janvier 2008 à mars 2009.

¹⁰ Engagements à s'investir sur une liste de 10 priorités (conclusions du comité directeur de juillet de 2008) puis de 16 priorités au comité directeur d'octobre 2014.

Cette dérive a été corrigée depuis, puisque les nouvelles priorités élaborées en 2014 par les deux organisations¹¹ sont toutes issues des processus capacitaires en place.

Des scénarios sont développés par chacune des organisations en fonction des niveaux d'ambition respectifs. Du côté OTAN, ces scénarios sont confidentiels donc non communicables dans l'état, alors que du côté UE, ils sont non protégés. Ils ne recouvrent pas exactement le même périmètre car ne répondant pas aux mêmes objectifs mais ils possèdent des points de convergence, notamment dans le domaine de la gestion des crises.

Dans le processus de développement capacitaire de la PSDC, il est important de noter que le processus lié aux opérations militaires est doublé par un processus similaire vis-à-vis des missions civiles, c'est-à-dire ce qui touche à la réforme du secteur de sécurité (RSS) et à la démobilisation, au désarmement et à la réinsertion (DDR). De même, et contrairement au processus capacitaire de l'OTAN, celui de l'UE a deux objectifs aux périmètres différents, répondre aux besoins de la PSDC et renforcer la Base industrielle et technologique de défense européenne (BITDE).

L'avantage du processus OTAN est d'être plus complet car il permet un vrai contrôle, parfois même intrusif, des progrès réalisés par les nations. Il repose sur une force d'analyse et de production composée d'effectifs importants, répartis entre le Secrétariat international, l'ACT¹² et la CNAD¹³. En revanche, les capacités humaines de l'UE sont très réduites et ne reposent que sur quelques experts présents à l'état-major de l'UE (EMUE) et à l'AED, qui doivent être soutenus par les travaux des experts des États membres.

Si le processus de l'OTAN paraît plus achevé et repose sur une force de travail conséquente, il ne couvre jusqu'à maintenant qu'un horizon temporel limité à six ans, douze ans tout au plus. L'UE a développé depuis 2008 dans le CDP une démarche plus prospective puisqu'elle s'étend sur une période de vingt ans. Ce manque à l'OTAN devrait être comblé progressivement par les travaux prospectifs d'ACT ainsi que les projets du Secrétariat International visant à lancer une consultation spécifique avec les nations pour les inciter à harmoniser leurs projets de long-terme.

Les priorités développées par les deux organisations donnent l'impression étrange de listes « à la Prévert » sans grande cohérence, avec des différences de périmètre importantes¹⁴. Soit elles concernent un domaine capacitaire très large donc flou¹⁵, soit elles concernent un type d'équipement très précis sans justification de cohérence capacitaire¹⁶. Cela dit, une brève analyse des deux listes montre la difficulté de les comparer, ce qui peut se comprendre à partir du moment où elles n'ont pas été construites pour les mêmes finalités. Cependant, plusieurs thématiques touchent les mêmes domaines, sont complémentaires et nécessitent un rapprochement : par exemple les structures de commandement et de communications, le renseignement ou le soutien médical en opérations méritent une analyse comparative détaillée, ce qui a déjà été d'ailleurs initié

¹¹ Voir annexe 2 : présentation des priorités des deux organisations.

¹² *Allied Command for Transformation*.

¹³ Conférence nationale des directeurs d'armement.

¹⁴ Voir annexe 2 : présentation des priorités des deux organisations.

¹⁵ Voir *Joint Intelligence Surveillance & Reconnaissance (JISR)* et menace cyber.

¹⁶ Voir *Remotely Piloted Air Systems (RPAS)* et *Air to Air Refueling (AAR)*.

au travers de contacts réguliers entre l'ACT et l'AED. On notera néanmoins que pour l'UE, étrangement, les priorités dégagées dans le domaine de l'engagement sont quasiment absentes.

Enfin, le vocabulaire capacitaire employé dans les deux processus de l'OTAN et de l'UE n'est pas le même, en commençant par la définition du terme même de capacité. Par exemple, le domaine capacitaire *Information Superiority* de l'UE est appelé *Joint C2* à l'OTAN mais il ne recouvre pas exactement le même périmètre¹⁷. Outre le fait de complexifier le travail des experts nationaux, il peut être la source de nombreuses erreurs de compréhension. L'effort de cohérence déjà engagé doit être poursuivi pour déboucher sur un référentiel unique.

Pistes de travail

Les objectifs des deux processus ne sont pas similaires même s'ils ont des caractéristiques complémentaires. Un scénario de fusion, à savoir la prise en compte des ambitions de l'UE par ACT, et l'assignation d'objectifs uniques OTAN-PSDC, ne saurait être envisagé pour les raisons déjà évoquées : les logiques de construction, les périmètres opérationnels civils et militaires ainsi que les intérêts de la BITD sont différents. Un tel scénario, développé au nom de la non-duplication, s'attaquerait à la raison d'être même de l'une ou l'autre organisation et se heurterait *in fine* à un blocage politique, principalement dû au contentieux turco-chypriote.

Sans aller vers le processus de fusion, de nombreux rapprochements d'ordre technique sont envisageables, dans la droite ligne de ce qui a été déjà fait en termes d'harmonisation des calendriers, de définition d'une taxonomie commune et de complémentarité dans les efforts réalisés sur le comblement des capacités.¹⁸

Les pistes de rapprochement doivent respecter l'indépendance de chacune des organisations et éviter toute tension, voire blocage politique. Par l'acquisition de plus de rigueur dans le processus de l'UE et de plus de vision prospective dans le processus de l'OTAN, elles devraient aider au comblement des lacunes capacitaires dont le volume reste préoccupant¹⁹.

Les niveaux d'ambition des deux organisations étant clairement exprimés, il manque actuellement du côté de l'OTAN une véritable réflexion prospective. Le NDPP gagnerait à s'enrichir d'une vision long terme qui permettrait, avec le rapprochement des planifications de défense des nations, de disposer d'une feuille de route complète et cohérente, intégrant des objectifs capacitaires, de court, moyen et long termes. Pour le court terme, le processus de retour d'expérience de l'OTAN est très développé avec l'action du *Joint Analysis Lessons Learned Center* (JALLC) mais insuffisamment exploité. Ses apports devront être mieux pris en compte dans le NDPP dans un souci de synthèse et de cohérence accru. En revanche, côté UE, si le retour d'expérience est pris en compte dans le CDP, il nécessite un plus grand investissement et une plus grande rigueur dans son exploitation.

¹⁷ Voir Agence européenne de défense et *NATO Architecture Framework*.

¹⁸ Voir les initiatives lancées dans les domaines médical, NRBC et hélicoptères.

¹⁹ Cf Hudault B., La situation capacitaire européenne vue de l'Otan, *Revue Défense Nationale*, tribune 547, 27 juin 2014.

Après l'harmonisation des calendriers de planification de défense de l'UE et de l'OTAN, il sera primordial de partager le même vocabulaire et les mêmes référentiels capacitaires. Un référentiel unique avec une même définition de ce qu'est une capacité que l'on pourra décliner en un nombre similaire de domaines et de sous-capacités associées, permettrait de définir une taxonomie unique valable pour tous, aux niveaux des pays et des organisations. Par exemple, il semble difficilement concevable d'avoir treize domaines de planification à l'OTAN alors qu'il en existe six à l'UE. Cela renforcerait la complémentarité des efforts si le besoin s'en faisait sentir, afin de couvrir l'ensemble de la capacité concernée, c'est-à-dire les structures, les personnels, l'entraînement et la formation, les concepts et les équipements.

De même, il devrait être envisageable de rendre ouverts et partageables, parfois communs, les scénarios des deux organisations. L'OTAN pourrait produire des scénarios non classifiés, dérivés des plans opérationnels d'ACO²⁰, et se rapprocher de l'UE pour les partager à partir du moment où ils correspondent à un domaine d'action similaire, principalement la gestion de crises. Le fait de disposer d'un jeu de scénarios partagés entre les deux organisations, permettrait de les tester sur un outil de simulation commun. Un fois développé, cet outil de simulation unique pourrait faire tourner tous ces scénarios, à l'image du JDARTS²¹ de l'OTAN et déterminer les objectifs capacitaires des deux organisations. Il bénéficierait des inventaires capacitaires déjà réalisés par l'EU IG *tool* et le NDPASS²² qui sont des produits dérivés et adaptés à chaque organisation. Les résultats pourraient soit être échangés, soit garder un caractère confidentiel. Pour la France, le CATOD²³ pourrait tester la faisabilité de l'approche.

L'efficacité d'un processus étant mesurable aux résultats obtenus, l'expérience que va développer l'OTAN au niveau d'indicateurs de progrès à partir de 2015 sur la base d'un questionnaire annuel *Input / output Metrics* remis aux nations, devra être partagée avec l'UE qui ne dispose pas de ce genre d'outil. Celui-ci pourrait être mis en œuvre par l'AED, en liaison avec les États membres.

Enfin, les choix capacitaires restant de la responsabilité des États, il est nécessaire de les encourager à rechercher une plus grande harmonisation de leur processus nationaux avec les processus OTAN et PSDC. Cette proposition, même si elle semble difficilement atteignable ne serait-ce que pour des raisons de calendrier, doit être considérée comme un objectif et développée au cas par cas, par domaine capacitaire et en priorité, sur le comblement des lacunes.

Mais toute initiative de rapprochement ne verra son utilité que si une analyse croisée des priorités capacitaires est réalisée à la fin de chaque processus, afin de permettre de lancer des travaux coordonnés sur des besoins communs et partagés. Comme cela a déjà été partiellement le cas, ils pourront alors déboucher sur des réalisations concrètes, complémentaires et répondant aux besoins à la fois des États et des deux organisations.

²⁰ *Allied Command for Operations.*

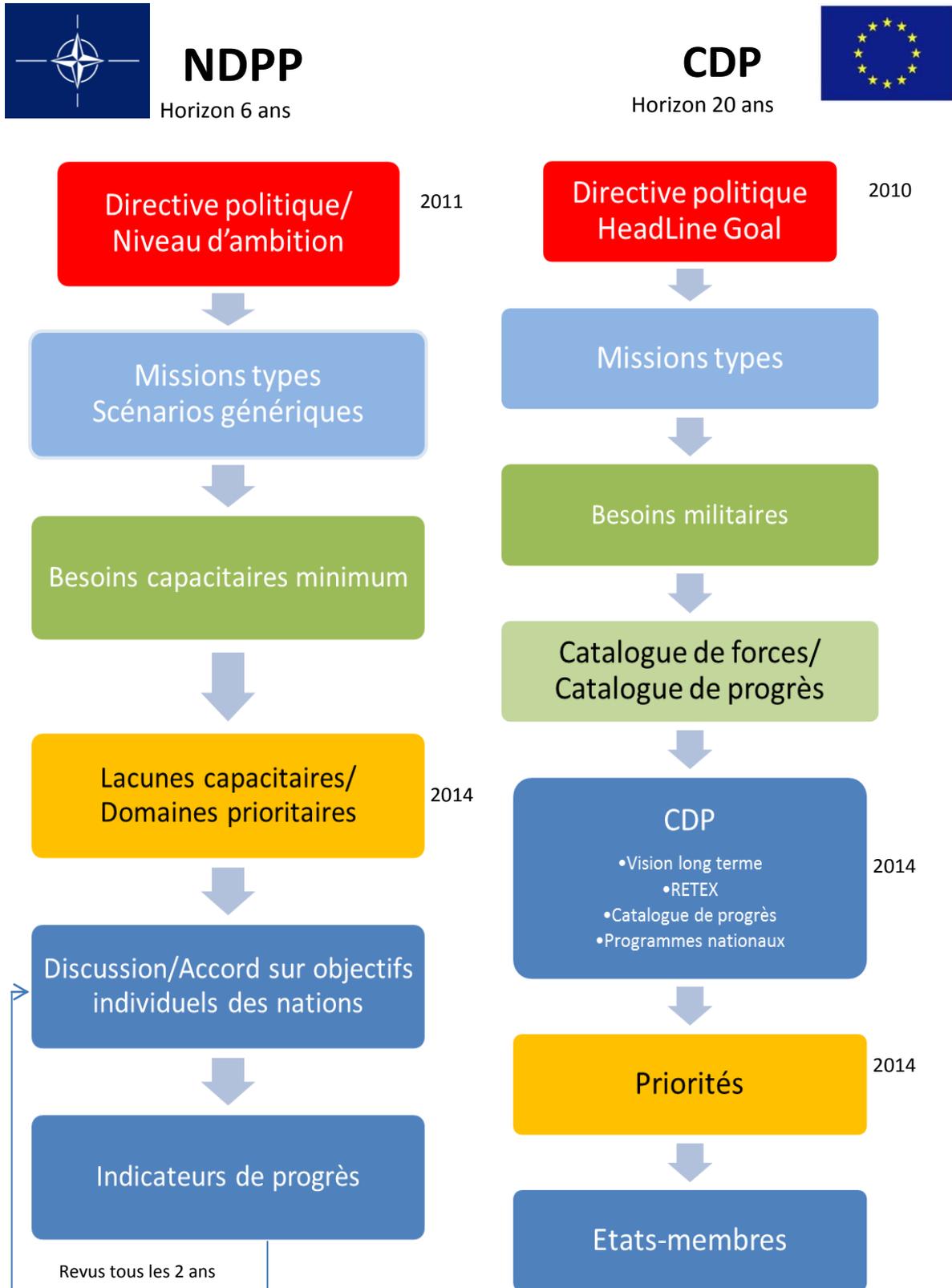
²¹ *Joint Defence planning Analysis and Requirements Toolset.*

²² *EU Information Gathering tool/NATO Defense Planning Automated Support System.*

²³ Centre d'Analyse Technico-Opérationnelle de Défense, Direction Générale de l'Armement, Arcueil.

Annexe 1

Présentation simplifiée des deux processus capacitaires



Annexe 2

Présentation des priorités des deux organisations (2014)

16 CSDP/CDP priorities (October 2014)	16 NATO/ Defence Planning Priorities (June 2014)
<p><u>Gaining Information Superiority</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Counter Cyber Threats • Provide SATCOM capabilities • Enhance Battlespace Information & Communication Services • Remotely Piloted Aircraft providing Surveillance (RPAS) <p><u>Protection of Forces in Theatre</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Enhance C-IED & CBRNe capabilities in Operations • Provide Air & Missile defence for deployable forces <p><u>Enabling Expeditionary Operations</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Inter-Theatre Air capabilities • Intra-Theatre Combat capabilities • Enhance Logistic Support for Deployed Forces • Provide Medical Support to Operations <p><u>Securing Sea Lines of Communication</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Maritime Patrolling & Escorting • Naval Surveillance systems <p><u>Cross-Cutting drivers</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Energy & Environmental protection • SESAR • Modelling, Simulation & Experimentation • Space-based information systems 	<ul style="list-style-type: none"> • Training and Exercises (particularly for large scale high intensity operations) • NATO Command Structure (NCS) Command and Control (C2) (deployable and sustainable Joint C2 for a Major Joint Operation (MJO)) • Joint Intelligence Surveillance and Reconnaissance (JISR) • Ballistic Missile Defence (BMD) (Land and Sea-based Upper Layer capabilities) • Deployable Air C2 • Cyber Defence • Deployable Networks • Usability of Land Manoeuvre Formations • Special Operations Forces (SOF) Aviation • SOF C2 • Deployable Medical Treatment Facilities • Anti-Submarine Warfare (ASW) • Suppression of Enemy Air Defence (SEAD) • Airborne Electronic Attack (AEA) • Air-to-Air Refuelling (AAR) • Precision Guided Munitions (PGM)