

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

Etude réalisée sous la direction de Jean-Pierre Maulny

Chercheurs : Sylvie Matelly & Fabio Liberti

Marché public passé selon une procédure adaptée n° 2004/005 - Septembre 2005

Synthèse

Cette étude a pour objet d'analyser les principaux modèles de planification des pays de l'Union européenne avec deux objectifs :

- permettre de comparer ces modèles de planification dans leur méthodologie et leur finalité ;
- aider à mieux décrypter le contenu de ces planifications à partir de l'analyse de la méthodologie employée et de la finalité de ces planifications.

A partir de cette analyse comparative, l'objectif est de déterminer de quelle manière on pourrait harmoniser ces planifications ou les rendre compatibles de manière à obtenir une meilleure rationalisation de l'utilisation des crédits budgétaires en Europe et donc obtenir un accroissement des capacités militaires de l'Union européenne.

Dans une première partie sont donc étudiés les processus de planification de huit pays membres de l'Union européenne :

L'Allemagne

L'Espagne

La Finlande

La France

L'Italie

La Pologne

Le Royaume-Uni

La Suède

Dans une deuxième partie sont étudiés les processus de planification de l'OTAN et de l'Union européenne. L'objectif est de déterminer en quoi ils influent sur les processus de planification nationaux ou en quoi ils peuvent servir à rapprocher ces processus de planification.

Enfin la troisième partie opère la synthèse de ces études et énumère un certain nombre de propositions qui permettraient d'obtenir une meilleure synergie des processus de planifications nationaux de manière à renforcer la PESD.

Les conclusions apportées sont de plusieurs ordres :

1) forme et contenu des planifications

- l'inscription de la politique de défense dans un cadre national ou dans un cadre de sécurité collective déterminent pour une large part la forme et le contenu des processus de planification ;
- de ce fait il est illusoire de vouloir imposer un modèle unique de planification militaire aux membres de l'Union européenne ;
- la planification de type capacitaire est réservée soit aux pays qui inscrivent leur politique de défense dans un cadre national soit aux organismes de défense collective qui ont une activité de planification militaire ;

A ce niveau deux recommandations peuvent être faites :

- établir des normes communes de modèle de planification en terme de durée, de contenu et de typologie capacitaire de manière à pouvoir bénéficier d'une grille de lecture commune des planifications nationales à défaut d'avoir un processus de planification unifié pour tous les membres de l'Union européenne ;
- favoriser les dialogues entre les pays susceptibles d'établir des modèles de planification communs en se basant sur les facteurs objectifs qui influencent leur modèle de planification (inscription de la politique de défense dans un cadre national, existence d'une BITD ou du maintien de compétence dans les technologies de pointe, vision similaire de l'action extérieure, etc).

2) Planification militaire, planification financière

- trop souvent il apparaît un manque de coordination entre la planification militaire effectuée au sein des ministères de la défense, et la planification financière (quand celle-ci existe) entérinée dans un cadre interministériel. Il en résulte une incapacité à appliquer les planifications élaborées au sein du ministère de la défense et donc une moindre efficacité en terme capacitaire tant dans un cadre national que collectif. Dans certains cas on s'aperçoit que le découplage se fait au sein même du ministère de la défense entre les autorités politiques et les autorités militaires.

Recommandation

- Il est recommandé de mettre en place une planification financière au niveau de l'Etat dans lequel serait incluse la planification financière du ministère de la défense à l'image de ce qui existe au Royaume-Uni. Du fait de l'impossibilité de faire de la prospective économique et budgétaire sur le long terme, cette planification serait établie sur 4 ans. C'est à partir de cette planification financière que serait établie la planification militaire. A terme un tel dispositif pourrait être mis en place au niveau de l'Union européenne et il est recommandé d'ores et déjà d'inscrire le plus possible la planification budgétaire de l'Agence européenne de défense dans un cadre communautaire.

3) Planification militaire, politique industrielle

- Nombre de pays européens voient leur planification militaire influencée par des facteurs de politique industrielle. En soit cela n'est pas critiquable car cela permet de maintenir voire de développer une BITD européenne qui sert à préserver l'autonomie stratégique de l'Union européenne. Toutefois ces politiques, qui restent pour une large part inscrites dans un cadre national, ont un double effet pervers :
 - parfois les politiques d'acquisition se font au détriment des besoins capacitaires ;
 - l'absence de coordination dans les politiques industrielles conduit tout à la fois à créer des lacunes capacitaires et à l'inverse des situations de sur capacités. Dans le domaine industriel on observe également des surcapacités et des sous-capacités industrielles

Recommandations

- En priorité il faut poursuivre l'eupéanisation des industries de défense ;
- Pour une période intermédiaire essayer d'exploiter le monitoring des capacités industrielles et technologiques de défense que doivent réaliser en coordination l'Agence européenne de défense et la direction générale entreprise de la commission européenne afin de bien identifier les surcapacités et les souscapacités industrielles de manière à mieux harmoniser les politiques industrielles dans le domaine de la défense.

4) l'harmonisation des planifications technologiques

- Cette question est liée pour l'essentiel à l'existence de capacités industrielles. De ce fait il est nécessaire de distinguer les pays qui disposent d'une capacité industrielle et les autres pays. De manière générale il n'existe pas de coordination des politiques technologiques. On constate également un sous-financement de la recherche et technologie en Europe ainsi qu'une orientation vers la recherche appliquée afin de bénéficier d'un retour sur investissement rapide tant en terme de produit et de marché que d'application capacitaire. Il est donc nécessaire d'obtenir une meilleure synergie et une meilleure complémentarité de la politique de recherche et technologie dans le domaine de la défense, l'Agence européenne de défense pouvant avoir un rôle leader dans son organisation

Les recommandations sont de deux ordres :

- mettre en place au niveau de l'AED des projets de démonstrateurs technologiques qui associent les Etats membres qui le souhaitent. Ces projets donneraient lieu à la nomination d'un maître d'œuvre industriel (ou d'un consortium de maître d'œuvre) qui répartirait les tâches entre les différents pays et différents industriels participant au projet ;
- au niveau des pays de la LoI, l'établissement d'un plan de recherche technologique établi sur 25 ans. Ce programme de recherche financé par l'AED comprendrait des recherches sur les technologies ayant une application « marché » et des recherches plus fondamentales à plus long terme. Les pays non membres de la LoI pourraient

participer à ce programme de recherche mais sans capacité d'en déterminer le contenu. Ce plan de recherche nécessite au préalable que soit établi un monitoring des capacités technologiques.

5) la capacité de l'OTAN et de l'UE à harmoniser les processus de planification

A ce niveau on constate une certaine complémentarité dans le sens où aux inconvénients du processus de planification de l'OTAN correspondent les avantages de l'Union européenne et vice-versa

Ainsi peut-on constater que l'OTAN bénéficie de facultés dont ne dispose pas l'Union européenne :

- des moyens humains et financiers de planification collective ;
- de sa faculté à planifier sur l'ensemble du spectre des missions de défense (notamment la défense collective ;
- de la capacité de qualifier les capacités fournies par les Etats membres

De son côté l'Union européenne présente trois avantages dont ne dispose pas l'OTAN :

- une plus grande légitimité politique ;
- de la possibilité de coupler les capacités civiles aux capacités militaires ce qui est essentiel dans le domaine de la gestion de crises ;
- d'un processus bottom-up qui une vertu formatrice en terme d'adoption d'une démarche capacitaire au niveau des planifications nationales.

Recommandations :

- Il est nécessaire de pouvoir obtenir la transparence sur les processus de planification nationaux afin de pouvoir identifier les domaines dans lesquels les pays de l'Union européenne souhaitent privilégier certaines capacités. De ce fait on pourra identifier les domaines dans lesquels il faut procéder à des répartitions capacitaires, ceux dans lesquels il faut mettre en commun les efforts pour combler certaines lacunes capacitaires ou ceux dans lesquels il faut procéder à l'élimination de surcapacités. Le procédé de la répartition capacitaire présente également l'avantage de conduire un Etat à mettre en place une planification dans une optique capacitaire et non dans une optique de force ce qui a une vertu formatrice en terme de processus de planification. Dans ce cas de figure il pourra être utile

que l'Union européenne puisse prêter une assistance à des autorités nationales voulant mettre en place une démarche capacitaire ;

- Il est essentiel que l'Union européenne ait la capacité de pouvoir qualifier les capacités qui lui sont octroyés par les Etats ce qui nécessite l'organisation de manœuvres ayant pour objet la qualification de ces capacités.

Recommandations de nature générale

- Il est préférable de viser la complémentarité des planifications plutôt que leur uniformisation ce qui comme on l'a vu est impossible ;
- Il est nécessaire de pouvoir une meilleure transparence sur les processus de planification nationaux ce qui semble un préalable à toute tentative pour harmoniser et rendre complémentaire les processus de planification nationaux afin de renforcer la PESD.