

A partir des planifications budgétaires des pays européens, quels progrès escompter dans les dix prochaines années en matière de capacités stratégiques européennes

SYNTHESE

Institut des relations internationales et stratégiques (IRIS)

Auteurs : Jean-Pierre MAULNY et Sylvie MATTELI

Février 2003

Le contenu de cette synthèse n'engage que leurs auteurs

L'objet de cette étude était d'envisager quels progrès capacitaires pouvaient être attendus en Europe à partir de l'analyse des instruments budgétaires et de programmations militaires existants dans les principaux pays européens. L'étude a pris comme champ d'application les quatre principaux pays européens hormis la France, à savoir le Royaume-Uni, l'Allemagne, l'Espagne et l'Italie. L'étude a été menée pays par pays, alors qu'un chapitre a été spécifiquement consacré à l'environnement économique dans lequel se situeront les programmations dans les années à venir avec notamment la question de l'application du Pacte de stabilité. Les éléments pris en compte pour mesurer ce que pourraient être les capacités militaires des pays à 10 ans ne se limitent pas aux instruments de planification, au demeurant pas toujours disponibles. Pour des raisons méthodologiques il est apparu utile d'analyser de façon approfondie trois paramètres qui peuvent influencer sur les choix capacitaires :

- la politique de défense telle qu'elle ressort des documents officiels. Cet exercice a paru nécessaire car la période est très évolutive, elle voit la plupart des pays engager un processus de révision de leur livre blanc et de leur concept stratégique dont il peut ressortir une révision des priorités ;

- la prise en compte d'impératifs à caractère industriel et social. Cette politique n'est jamais formalisée, elle se déduit de l'expérience du passé et des orientations politiques générales prises dans ces pays en matière industrielle et dans le domaine des technologies de pointe. La prise en compte de ces paramètres est essentiel car les décisions de nature industrielle peuvent être contradictoires avec la logique capacitaire que ce soit dans le cadre national ou dans un cadre européen ;

- la prise en compte des paramètres de nature économique. Cela implique que dans chaque pays on mesure quel degré de priorité est donné à la défense et que l'on replace l'effort de défense dans la cadre de la situation économique globale. L'étude comprend une projection capacitaire par pays, qui constitue la synthèse de la prise en compte de ces différents paramètres avec l'examen des instruments budgétaires et de programmation.

La conclusion générale met en lumière, à partir de ces différentes synthèses par pays, un certain nombre de " lois " qui ont pour objectif de donner **une grille de lecture globale de ce que pourrait être l'application des programmations militaires dans les années à venir et par delà les capacités militaires que l'Europe peut attendre à l'horizon 2012**. Cette conclusion reprend sous forme de synthèse en 18 tableaux ce que pourraient être les capacités militaires à horizon intermédiaire 2007-2008 puis à 10 ans en 2012.

Les principales conclusions sont les suivantes : Par pays :

Le Royaume-Uni est en train de réorienter ses priorités après le 11 septembre. L'intervention aux côtés des Américains dans des opérations contre-terroristes d'ampleur limitée mais plus nombreuses est privilégiée.

Il est difficile de savoir si les Britanniques sont capables de réorienter profondément leur programmation militaire en fonction de ces objectifs. Toutefois, devraient être privilégiées la projection (à un niveau supérieur que celui défini dans la Strategic Defence Review de 1998), la capacité de faire opérer les systèmes d'armes en réseau (network centric capability), l'acquisition de cibles et la capacité de destruction, et ce au détriment du nombre de plate-formes.

La planification apparaît tendue à horizon 2010 du fait d'une multiplication de programmes importants à financer durant cette période. La définition de nouvelles priorités pourrait être l'occasion de réduction de programmes. La défense n'est qu'une priorité moyenne à l'échelle du pays. C'est la bonne santé économique et le choix d'avoir un budget de l'Etat en déficit de 2002 à 2004, le Royaume-Uni n'est pas membre du Pacte de stabilité, qui permettent ce choix.

L'Allemagne a décidé depuis 5 ans de s'exprimer pleinement sur la scène internationale afin de montrer qu'elle avait retrouvé sa souveraineté. Les aléas de la situation économique ont mis en porte-à-faux les projets en matière de capacité qui correspondaient à cette volonté politique mais également bien souvent à des objectifs industriels.

Le nouveau ministre de la défense a pour objectif de remettre les objectifs de l'Allemagne en adéquation avec ses moyens financiers. Cette politique est menée de manière à être compatible avec les engagements européens précédemment pris. Toutefois il faut être conscient que cette politique a des limites et qu'il est par exemple peu probable qu'en 2008 l'Allemagne confirme la commande de 60 Airbus A 400 M.

La défense n'est sans doute pas une moins grande priorité qu'au Royaume-Uni. C'est la situation économique qui crée la situation actuelle. Avec l'Italie, l'Allemagne est un pays qui présente un risque capacitaire important dans le sens où les objectifs aujourd'hui affichés ne seront pas tenus. Des réductions de cibles et étalements de programmes sont à attendre

La projection de capacité de **l'Italie** à dix ans est l'exercice le plus difficile parmi ces quatre pays car les décisions prises peuvent être remises en cause chaque année lors de l'examen de la loi budgétaire (sort réservé à l'Eurofighter dans la loi de finances 2003).

Il manque, de manière générale, 30% de crédits pour mener le programme de modernisation des forces armées annoncé. Les choix capacitaires italiens sont fortement influencés par une politique visant à se constituer des compétences industrielles et technologiques. Cette politique peut contrarier fortement la démarche capacitaire entreprise au niveau européen. On doit s'interroger sur l'ampleur des programmes navals italiens dans les quinze ans à venir. Le financement du développement du JSF se fait clairement au détriment de l'Eurofighter.

Du fait de sa faible dimension, **l'Espagne** opte clairement pour des choix de capacités qui sont autant de choix industriels (Eurofighter, char Léopard II, frégate F-100, Airbus A 400 M). Il existe une sorte de double budget. Il y a le budget de la défense et une sorte de "vrai-faux" budget de la défense sous forme de prêts du ministère de la science et de la technologie qui ne seront jamais remboursés. Selon que l'on prend l'un ou l'autre périmètre, on obtient un effort de défense qui varie de 1% du PIB à 1,5% du PIB. En contrepartie le montant des prêts cumulés depuis 6 ans induisent un déficit public non comptabilisé égal à 0,7% du PIB. La politique espagnole conduit à avoir des déficits capacitaires importants mais également de véritables atouts dans d'autres domaines ce qui en fait un pays attractif pour une politique de partage capacitaire et ce à l'inverse de l'Italie.

Sur le plan général on constate :

1) Que les planifications militaires ont dans l'ensemble peu de chance d'être respectées. Des pics de financement importants apparaissent en Allemagne et au Royaume-Uni en 2010. En Italie la période critique apparaît en 2007-2008 puis 2012-2013. L'Espagne fonctionne structurellement avec un budget factice ce qui rend la prévision de planification aléatoire. Tant que le système de financement n'est pas remis en cause, cette planification sera respectée.

2) Cette situation constitue un risque très élevé pour les programmes en coopération tant que ceux-ci seront tributaires de "l'addition" de budgets nationaux (A 400 M, Meteor). Il est nécessaire de mettre en place des budgets européens qui permettent de pallier ces défauts de paiement.

3) La défense n'est pas la première des priorités dans les pays européens. Elle n'arrive en général qu'en quatrième ou cinquième position. Il y a donc un découplage très fort de la situation par rapport aux Etats-Unis auquel il ne pourra être mis fin qu'en cas d'événements graves dans un pays européen (attentat de la dimension du World trade center) ou en cas de crise grave avec les Etats-Unis.

4) Le contexte économique est incertain. Les prévisions des économistes sont en général bonnes pour le deuxième semestre 2003 mais elles ne prennent pas en compte le scénario catastrophe qui verrait une guerre irakienne se prolonger, le dollar chuter, les investissements se désengager des Etats-Unis. En revanche il est désormais plus que probable que le Pacte de stabilité devra être amendé tant une application rigide pourrait conduire à une aggravation de la crise économique en Allemagne. Aujourd'hui la crise du Pacte de stabilité révèle surtout l'absence d'instruments communs qui auraient dû accompagner la mise en place de la monnaie unique conçue comme une fiscalité commune ou une réglementation communautaire sur les investissements. Pour le court terme on peut craindre en tous cas que cette situation économique ne favorise pas une croissance des budgets de défense.

5) L'exercice qui consiste à déterminer les capacités militaires à horizon 2012 devient donc en partie un exercice qui consiste à évaluer les risques : qu'est ce qui est prévu aujourd'hui et qui ne se fera pas demain ? Quelles sont les incidences en terme de capacité ? Les Etats procèdent rarement à l'annulation de programmes. Les étalements et réduction de cibles sont en revanche fréquents. Sans pouvoir dire absolument avec certitude ce qui pourrait être étalé ou réduit dans un an, deux ans ou dix ans, il est nécessaire d'évaluer les risques qui se présentent par capacité. C'est l'objet des dix-huit tableaux qui figurent à la fin de l'étude.

Globalement, toutes capacités confondues, on constate **une faible amélioration voire des reculs en 2007-2008 avant d'observer un accroissement sensible des capacités en 2012**. Dans certains domaines, notamment le terrestre, un aggiornamento des doctrines apparaît nécessaire au niveau européen afin de retrouver des notions capacitaires qui soient équivalentes et par delà des programmes d'armement qui puissent être définis en commun.